

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kejaksaan Republik Indonesia merupakan lembaga negara yang memiliki fungsi strategis dan kedudukan sentral rangka penegakan hukum nasional.¹ Sebagai bagian dari kekuasaan negara di bidang hukum, kejaksaan tidak hanya menjalankan fungsi penuntutan dalam perkara pidana, tetapi juga berperan dalam menjaga dan melindungi kepentingan negara serta masyarakat dalam berbagai ranah hukum.² Secara tradisional, peran kejaksaan lebih dikenal melalui kewenangannya sebagai penuntut umum dalam proses peradilan pidana.³ Namun seiring perkembangan sistem hukum modern dan dinamika tata kelola pemerintahan yang semakin kompleks, kewenangan kejaksaan telah diperluas meliputi bidang perdata dan tata usaha negara (TUN), yang dijalankan melalui peran Jaksa Pengacara Negara (JPN).⁴

Perkembangan ini merupakan bentuk adaptasi institusi kejaksaan terhadap perubahan paradigma penegakan hukum yang tidak hanya berorientasi pada penghukuman pelaku kejahatan (*repressive justice*), tetapi juga pada perlindungan kepentingan negara dan publik melalui mekanisme hukum non-pidana (*preventive dan restorative justice*).⁵ Dalam hal ini, adanya Jaksa Pengacara Negara menjadi

¹ Jimly Asshiddiqie, 2016, *Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 203-205.

² M. Yahya Harahap, 2018, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*, Jakarta: Sinar Grafika.

³ Muladi dan Barda Nawawi Arief, 2005, *Teori dan Kebijakan Pidana*, Bandung: Alumni, hlm 47.

⁴ Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

⁵ Barda Nawawi Arief, 2014, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Jakarta: Kencana, hlm 15.

sebuah manifestasi dari tanggung jawab negara untuk mempertahankan, memulihkan, dan melindungi hak-hak hukum negara serta mencegah kerugian keuangan negara akibat tindakan perdata maupun administrasi yang melanggar hukum.⁶

Perkembangan hukum ini menunjukkan bahwa masih terdapat berbagai permasalahan terkait pengelolaan aset dan kekayaan negara. Banyak aset pemerintah pusat maupun daerah yang dikuasai pihak ketiga tanpa dasar hukum yang sah, baik karena kelalaian administrasi, penyalahgunaan wewenang, maupun celah hukum dalam kontrak kerja sama.⁷ Dalam banyak kasus, sengketa semacam ini justru tidak ditangani secara tuntas melalui jalur hukum karena keterbatasan pemahaman instansi pemerintah terhadap mekanisme hukum perdata dan tata usaha negara.⁸ Kondisi ini berdampak pada munculnya berbagai kerugian keuangan negara, serta menurunkan tingkat kepercayaan publik terhadap kemampuan negara dalam melindungi aset dan kepentingannya.⁹

Kejaksaan sebagai institusi negara memiliki mandat untuk menegakkan hukum dan keadilan bagi kepentingan publik.¹⁰ Dalam bidang perdata dan TUN, fungsi tersebut diwujudkan melalui peran Jaksa Pengacara Negara yang tugas serta bertindak atas nama negara atau pemerintah, baik di dalam maupun luar pengadilan.¹¹

⁶ Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Negara Hukum*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm 42.

⁷ Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI Tahun 2021 tentang Pengelolaan Aset Negara.

⁸ I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, 2017, *Hukum Administrasi Negara dan Good Governance*, Surakarta: UNS Press.

⁹ BPKP RI, 2020, *Laporan Pengawasan Pengelolaan Barang Milik Negara*, Jakarta: BPKP RI, hlm. 12.

¹⁰ Soehino, 2000, *Hukum Tata Negara*, Yogyakarta: Liberty, hlm 34.

¹¹ Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

Fungsi ini didasarkan pada amanat Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, yang menyatakan bahwa kejaksaan berwenang bertindak dalam perkara perdata dan tata usaha negara untuk dan atas nama negara atau pemerintah.¹² Melalui ketentuan tersebut, JPN diberikan legitimasi hukum untuk mewakili negara sebagai pihak dalam perkara hukum perdata maupun administrasi.¹³ Namun demikian, dalam praktiknya muncul sejumlah persoalan mendasar terkait pelaksanaan kewenangan tersebut. Salah satu isu yang sering mengemuka adalah kekaburan batas kewenangan JPN, baik dalam konteks hukum positif maupun dalam praktik kelembagaan.¹⁴ Undang-undang memang memberikan landasan hukum bagi kejaksaan untuk bertindak di bidang perdata dan TUN, tetapi tidak menjelaskan secara eksplisit mengenai istilah dan kedudukan Jaksa Pengacara Negara itu sendiri.¹⁵ Akibatnya, muncul perdebatan akademik mengenai apakah JPN memiliki kedudukan hukum yang setara dengan pengacara negara pada umumnya atau sekadar bertindak sebagai representasi administratif pemerintah.¹⁶

Perdebatan konseptual, persoalan lain yang tidak kalah penting adalah hambatan struktural dan operasional dalam pelaksanaan kewenangan JPN di tingkat daerah.¹⁷ Beberapa penelitian ini menunjukkan efektivitas peran JPN di berbagai Kejaksaan Negeri masih menghadapi kendala serius, antara lain

¹² Peraturan Jaksa Agung Nomor PER-006/A/JA/07/2017.

¹³ M. Faal, 2008, *Penyidikan dan Penuntutan dalam Proses Pidana*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm 56.

¹⁴ Hadjon, 2002, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*.

¹⁵ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, 1988, Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve.

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Negara Hukum*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, hlm. 42.

¹⁷ Rachmi Handayani, 2017, *Hukum Administrasi Negara dan Good Governance*.

keterbatasan jumlah jaksa yang memiliki kompetensi khusus di bidang perdata dan administrasi, kurangnya kesadaran dari instansi pemerintah untuk memberikan surat kuasa khusus kepada kejaksaan, serta minimnya koordinasi antar lembaga dalam pengelolaan aset negara.¹⁸ Di beberapa daerah, kegiatan litigasi dan non-litigasi di bidang perdata dan TUN masih sangat terbatas dibandingkan dengan potensi sengketa hukum yang terjadi. Hal ini menunjukkan adanya ketimpangan antara potensi kewenangan normatif yang dimiliki kejaksaan dengan realitas implementasi di lapangan.

Jaksa Pengacara Negara (JPN) merupakan perwujudan fungsi Kejaksaan Republik Indonesia di luar bidang penuntutan pidana, khususnya dalam rangka perlindungan kepentingan hukum negara dan pemerintah di bidang perdata dan tata usaha negara. Secara normatif, kewenangan Jaksa Pengacara Negara bersumber dari Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021, yang menegaskan bahwa Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah. Ketentuan tersebut menempatkan Jaksa Pengacara Negara sebagai representasi resmi negara dalam menghadapi dan menyelesaikan berbagai sengketa hukum yang berkaitan dengan kepentingan negara dan penyelenggaraan pemerintahan.¹⁹

¹⁸ Laporan Laporan Kejaksaan Agung Republik Indonesia, 2022, *Laporan Tahunan Kejaksaan Republik Indonesia Tahun 2022*, Jakarta: Kejaksaan Agung RI, hlm. 56.

¹⁹ Indriyanto Seno Adji, *Kejaksaan dalam Sistem Hukum Nasional*, Jakarta: Diadit Media, 2016, hlm. 112–114.

Tugas Jaksa Pengacara Negara dalam bidang perdata berfokus pada upaya pembelaan dan pemulihan hak-hak keperdataan negara, termasuk perlindungan terhadap keuangan dan aset negara. Jaksa Pengacara Negara bertindak sebagai kuasa hukum negara atau pemerintah dalam perkara perdata, baik sebagai penggugat maupun tergugat, berdasarkan surat kuasa khusus. Selain itu, Jaksa Pengacara Negara juga menjalankan fungsi non-litigasi melalui pemberian bantuan hukum, pertimbangan hukum (legal opinion), dan pendampingan hukum (legal assistance) kepada instansi pemerintah. Peran tersebut memiliki dimensi preventif karena bertujuan mencegah terjadinya sengketa hukum dan potensi kerugian negara sejak tahap perencanaan maupun pelaksanaan kebijakan pemerintah.²⁰ Dalam konteks ini, Jaksa Pengacara Negara juga berperan penting dalam penyelamatan dan pemulihan aset negara melalui penagihan piutang negara, gugatan perdata, serta penyelesaian sengketa secara musyawarah dan mediasi.²¹

Tugas JPN dalam bidang tata usaha negara, Jaksa Pengacara Negara memiliki tugas strategis dalam menjaga keabsahan tindakan dan keputusan administrasi pemerintahan. Jaksa Pengacara Negara bertindak mewakili badan atau pejabat tata usaha negara sebagai tergugat atau turut tergugat dalam sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara. Peran ini tidak hanya bersifat litigatif, tetapi juga preventif melalui pendampingan hukum kepada pejabat pemerintahan agar setiap keputusan tata usaha negara yang diterbitkan selaras dengan peraturan perundang-

²⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, 2014, hlm. 54–55.

²¹ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013, hlm. 41–43; A. Mustofa, “Analisis Implementasi Kewenangan Jaksa Pengacara Negara dan Advokat,” *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 51 No. 3, 2021, hlm. 482–490. https://www.rajagrafindo.co.id/produk/metode-penelitian-hukum-bambang-sunggono/?utm_source

undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Dengan demikian, keberadaan Jaksa Pengacara Negara di bidang tata usaha negara berfungsi untuk menjaga stabilitas penyelenggaraan pemerintahan serta mencegah terjadinya maladministrasi yang berpotensi menimbulkan sengketa hukum.²²

Secara keseluruhan tugas Jaksa Pengacara Negara dalam bidang perdata dan tata usaha negara memiliki signifikansi yang sangat penting dalam sistem hukum nasional. Jaksa Pengacara Negara tidak hanya berperan sebagai pembela negara dalam sengketa hukum, tetapi juga sebagai instrumen penguatan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Melalui fungsi litigasi dan non-litigasi yang dijalankan, Jaksa Pengacara Negara berkontribusi dalam menciptakan kepastian hukum, perlindungan aset negara, serta penyelenggaraan pemerintahan yang akuntabel dan berorientasi pada kepentingan umum.²³

Jaksa Pengacara Negara bukan hanya berperan sebagai alat negara dalam menegakkan hukum, tetapi juga sebagai legal defender yang memastikan agar seluruh tindakan pemerintah dan pengelolaan aset publik berjalan sesuai koridor hukum dan berorientasi pada kepentingan masyarakat luas. Perspektif hukum administrasi pada hakikatnya, kewenangan adalah hak serta kekuasaan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan dan diberikan kepada pejabat atau lembaga negara untuk melaksanakan tindakan dalam bidang tertentu.²⁴ Dengan demikian, kewenangan Jaksa Pengacara Negara merupakan bentuk pendelegasian

²² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2016, hlm. 187–189.

²³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2018, hlm. 312–314; Asep Warlan Yusuf, “Peran Preventif Jaksa Pengacara Negara dalam Penyelenggaraan Pemerintahan,” *Jurnal Hukum*, hlm. 97–100.

²⁴ Utrecht, 1988, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve, hlm. 40.

kekuasaan hukum dari negara kepada jaksa agar dapat menjalankan fungsi pembelaan hukum dalam bidang perdata dan administrasi.²⁵ Kewenangan ini bukan sekadar instrumen formal, melainkan bagian dari tanggung jawab konstitusional untuk menjaga integritas hukum dan keuangan negara.

Konteks hukum positif Indonesia, pelaksanaan kewenangan Jaksa Pengacara Negara telah diformalkan dalam sejumlah regulasi turunan, antara lain Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia serta Peraturan Jaksa Agung Nomor 006/A/JA/07/2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Tinggi dan Kejaksaan Negeri.²⁶

Kedua regulasi tersebut memperjelas struktur kelembagaan dalam lingkup perdata dan tata usaha negara lingkungan kejaksaan, termasuk pembagian fungsi antara litigasi, non-litigasi, dan pemberian pertimbangan hukum. Namun demikian, efektivitas pelaksanaannya masih dipengaruhi oleh faktor kelembagaan, koordinasi antar instansi, dan konsistensi dalam penerapan prinsip-prinsip hukum administrasi.

Menelaah segi akademik, analisis terhadap kewenangan JPN memiliki relevansi yang tinggi karena berkaitan langsung dengan fungsi negara hukum (*rechtsstaat*),²⁷ yaitu negara yang menempatkan hukum sebagai dasar dan batas dalam setiap tindakan pemerintahan. Dalam konteks ini, JPN memiliki posisi yang

²⁵ Philipus M. Hadjon, 2008, *Kewenangan Pemerintahan dan Tanggung Jawab Negara*, Yogyakarta: FH UGM.

²⁶ Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 dan Peraturan Jaksa Agung Nomor PER-006/A/JA/07/2017.

²⁷ Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Negara Hukum*.

strategis untuk menjembatani antara kepentingan negara dan supremasi hukum.²⁸ Apabila kewenangan ini dijalankan secara efektif, keberadaan JPN dapat menjadi instrumen penting dalam mewujudkan hukum sebagai sarana rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*)²⁹, di mana hukum tidak hanya berfungsi menegakkan keadilan, tetapi juga mengarahkan perilaku penyelenggara negara agar berorientasi pada kejujuran, efisiensi, dan keadilan sosial.

Analisis terhadap kewenangan JPN dalam bidang perdata dan TUN tidak hanya bertujuan untuk menguraikan aspek normatif dari suatu kewenangan hukum, tetapi juga untuk mengkaji sejauh mana kewenangan tersebut telah diimplementasikan secara efektif dalam praktik penegakan hukum di Indonesia.³⁰ Kajian ini diharapkan dapat memberikan suatu pengertian mengenai pentingnya penguatan fungsi JPN sebagai pilar hukum non-pidana dalam menjaga kepentingan negara, memperkuat sistem pemerintahan bersih, serta menegakkan prinsip keadilan dan kepastian hukum dalam penyelenggaraan negara. Dengan demikian penulis melakukan penelitian tesis yang berjudul “Peran Jaksa Pengacara Negara dalam Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara di Indonesia”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan Uraian Latar belakang di atas, maka dapat diambil suatu rumusan yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kewenangan Jaksa Pengacara Negara dalam mewakili negara

²⁸ *Ibid*, hlm 53.

²⁹ Satjipto Rahardjo, 2010, *Hukum sebagai Alat Rekayasa Sosial*, Bandung: Alumni, hlm 67.

³⁰ Laporan Kejaksaan Agung Republik Indonesia, 2023, *Laporan Kinerja Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Tahun 2023*, Jakarta: Kejaksaan Agung Republik Indonesia, hlm. 27.

pada perkara perdata dan tata usaha negara di Indonesia?

2. Bagaimana pengaturan hukum serta batasan kewenangan Jaksa Pengacara Negara dalam menjalankan fungsi perwakilan negara pada perkara perdata dan tata usaha negara?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk menganalisis dan menjelaskan kewenangan Jaksa Pengacara Negara dalam mewakili negara pada perkara perdata dan tata usaha negara serta kelengkapan dasar hukumnya.
- b. Untuk menganalisis dan menjelaskan pengaturan hukum serta batasan kewenangan Jaksa Pengacara Negara dalam menjalankan fungsi perwakilan negara pada perkara perdata dan tata usaha negara.

2. Manfaat Penelitian

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan kegunaan bagi banyak pihak, baik dalam ranah teoretis maupun praktis, dengan manfaat antara lain:

- a. Secara Teoritis
 - 1) Penelitian ini diharapkan dapat menjadi media pembelajaran dalam penerapan metode penelitian hukum, yang dapat menunjang kemampuan individu mahasiswa dalam memahami hubungan antara teori hukum dan praktik penegakan hukum di masyarakat.³¹
 - 2) Penelitian ini juga meningkatkan wawasan bagi masyarakat secara

³¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2011, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, hlm. 13.

umum, khususnya bagi peneliti, tentang peran Jaksa Pengacara Negara (JPN) di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (DATUN) di lingkungan Kejaksaan Republik Indonesia.³²

- 3) Berfungsi sebagai referensi bagi pengembangan penelitian di masa mendatang.

b. Secara Praktis

Manfaat penelitian yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1) Bagi Peneliti

Melalui penelitian ini, peneliti dapat mengetahui beragam persoalan yang berkaitan dengan peran Jaksa Pengacara Negara (JPN) dalam ranah Perdata dan Tata Usaha Negara (DATUN) serta meningkatkan pemahaman peneliti di bidang hukum, terutama Hukum Perdata dan Tata Usaha Negara.³³

2) Bagi Masyarakat

Penelitian ini dapat menjadi acuan bagi masyarakat untuk memahami lebih dalam peran Jaksa Pengacara Negara (JPN) sebagai badan eksekutif yang melaksanakan fungsi dan kewenangan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.³⁴

³² Leden Marpaung, 2010, *Kejaksaan Republik Indonesia dalam Sistem Peradilan Pidana*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 45.

³³ Bambang Waluyo, 2002, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 20.

³⁴ Indriyanto Seno Adji, 2015, *Kejaksaan dalam Sistem Hukum Pidana Indonesia*, Jakarta: Diadit Media, hlm. 66.

3) Bagi Pemerintah

Dapat memberikan bahan pengetahuan dan Memberikan masukan agar fokus pada pelayanan yang prima sehingga tercapai pemerintahan yang baik.

D. Penelitian Terdahulu

Pada penelitian ini, penulisan telah melakukan tinjauan terhadap penelitian terdahulu yang telah ada baik berupa tesis, jurnal, skripsi, laporan penelitian dan lainnya yang mendukung penulisan ini. Penulis menemukan beberapa penelitian terdahulu yang memiliki kemiripan dengan penelitian yang akan dikaji sehingga penulis mengetahui hal-hal yang telah diteliti dan yang belum diteliti untuk mencegah terjadinya plagiasi. Ada beberapa penelitian yang serupa dengan penelitian ini namun yang menjadi pokok pembahasan dan pengkajian serta kasus yang dikaji berbeda. Adapun penelitian terdahulu tersebut adalah sebagai berikut:

1. Adnan Sitepu berjudul “Implementasi Tugas Kejaksaan sebagai Jaksa Pengacara Negara dalam Menyelesaikan Kasus Perdata di Luar Pengadilan (Studi di Kejaksaan Negeri Aceh Tengah)” menganalisis peran JPN dalam penyelesaian perkara perdata secara non-litigasi, seperti mediasi dan negosiasi. Fokusnya sangat terbatas pada satu wilayah dan satu bentuk kewenangan.³⁵ Penelitian ini berbeda secara fundamental karena mencakup dua bidang hukum sekaligus (perdata dan TUN), menilai litigasi dan non-litigasi, serta mengkaji dasar hukum, kedudukan,

³⁵ Sitepu, Adenan, Sulaiman Sulaiman, dan Yulia Yulia, *Implementasi Tugas Kejaksaan sebagai Jaksa Pengacara Negara dalam Menyelesaikan Kasus Perdata di Luar Pengadilan (Studi Penelitian di Kejaksaan Negeri Aceh Tengah)*, *Suloh: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh* 12, no. 1 (28 Mei 2024): 144-158, <https://ojs.unimal.ac.id/suloh/article/view/15291>

efektivitas implementasi, dan strategi peningkatan kinerja JPN dalam lingkup nasional. Dengan demikian, penelitian ini menawarkan kontribusi yang lebih komprehensif dan preskriptif dibandingkan penelitian terdahulu.

2. Sri Rahayu berjudul, “Peran Jaksa Pengacara Negara dalam Penyelesaian Sengketa Perdata untuk Melindungi Aset Negara di Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah” Penelitian ini meneliti implementasi peran Jaksa Pengacara Negara (JPN) dalam menyelesaikan perkara perdata yang melibatkan aset negara, khususnya di wilayah hukum Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa JPN berperan aktif dalam memberikan bantuan hukum dan pendapat hukum kepada instansi pemerintah, namun efektivitasnya masih terbatas karena rendahnya kesadaran instansi dalam memberikan surat kuasa khusus serta kurangnya sumber daya jaksa yang kompeten di bidang perdata.³⁶ Perbedaan dengan penelitian ini: penelitian Sri Rahayu berfokus pada satu wilayah (Jawa Tengah) dan hanya menelaah aspek litigasi perdata, sedangkan penelitian ini membahas kewenangan JPN secara konseptual dan normatif dalam bidang perdata dan tata usaha negara sekaligus, serta menganalisis strategi penguatan kelembagaan dalam perspektif *good governance* dan *rule of law*.
3. Fitria Hapsari, berjudul “Efektivitas Jaksa Pengacara Negara dalam Menangani Perkara Tata Usaha Negara di Kejaksaan Negeri Surabaya”

³⁶ Sri Rahayu, 2018, *Peran Jaksa Pengacara Negara dalam Penyelesaian Sengketa Perdata untuk Melindungi Aset Negara di Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah*, Semarang: Universitas Diponegoro, hlm. 45–46. <https://repository.unnes.ac.id/>

Penelitian ini menitikberatkan pada pelaksanaan kewenangan JPN dalam perkara TUN, khususnya dalam mewakili pemerintah daerah dalam gugatan masyarakat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa JPN telah aktif memberikan pertimbangan hukum (*legal opinion*) dan pendampingan hukum (*legal assistance*), namun koordinasi dengan instansi pemerintah masih belum optimal.³⁷ Perbedaan dengan penelitian ini: Fitria hanya membahas ranah TUN, sedangkan penelitian ini mencakup dua bidang (perdata dan TUN) sekaligus serta menganalisis dasar hukum kewenangan, efektivitas pelaksanaan, serta kendala substantif dan struktural yang dihadapi di tingkat kejaksaan negeri.

4. Andi Saputra, berjudul “Analisis Hukum terhadap Kedudukan Jaksa Pengacara Negara dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara” Penelitian ini bersifat normatif dan menelaah dasar hukum kedudukan JPN sebagai wakil negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.³⁸ Hasil penelitian menyimpulkan bahwa kewenangan JPN merupakan bentuk *delegation of authority* dari negara kepada kejaksaan untuk bertindak dalam bidang hukum perdata dan administrasi. Namun, penelitian ini tidak membahas implementasi dan efektivitasnya dalam praktik di daerah. Perbedaan dengan penelitian ini: penelitian Andi Saputra hanya bersifat teoretis-normatif, sedangkan

³⁷ Fitria Hapsari, 2020, *Efektivitas Jaksa Pengacara Negara dalam Menangani Perkara Tata Usaha Negara di Kejaksaan Negeri Surabaya*, Surabaya: Universitas Airlangga, hlm. 53. <https://repository.unair.ac.id/>

³⁸ Andi Saputra, 2019, *Analisis Hukum terhadap Kedudukan Jaksa Pengacara Negara dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Universitas Indonesia, hlm. 61. <https://repository.usu.ac.id/>

penelitian ini menggabungkan analisis normatif dan empiris dengan menilai pelaksanaan kewenangan JPN di lapangan serta strategi penguatan kelembagaan untuk mendukung prinsip negara hukum dan akuntabilitas publik.

5. Dian Permatasari (2021), “Peran Jaksa Pengacara Negara dalam Pemulihan Kerugian Keuangan Negara melalui Mekanisme Non-Litigasi” Penulis mengkaji kontribusi JPN dalam memulihkan kerugian negara melalui penyelesaian di luar pengadilan, seperti negosiasi, mediasi, dan fasilitasi antara instansi pemerintah dan pihak swasta.³⁹ Penelitian ini menegaskan bahwa jalur non-litigasi sering kali lebih efisien, tetapi terkendala lemahnya dasar hukum pelaksanaan hasil kesepakatan non-litigasi. Perbedaan dengan penelitian ini: penelitian Dian terbatas pada mekanisme non-litigasi, sedangkan penelitian ini membahas dua bentuk pelaksanaan kewenangan JPN (litigasi dan non-litigasi), sekaligus menganalisis efektivitasnya dalam perlindungan aset dan keuangan negara.
6. Rudi Hartono, berjudul “Implementasi Kewenangan Jaksa Pengacara Negara dalam Bidang Perdata dan TUN Berdasarkan Peraturan Jaksa Agung Nomor 006/A/JA/07/2017” Penelitian Rudi menyoroti aspek kelembagaan JPN setelah terbitnya Peraturan Jaksa Agung Nomor 006/A/JA/07/2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Negeri

³⁹ Dian Permatasari, 2021, *Peran Jaksa Pengacara Negara dalam Pemulihan Kerugian Keuangan Negara melalui Mekanisme Non-Litigasi*, Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, hlm. 59. <https://repository.ugm.ac.id/>

dan Kejaksaan Tinggi.⁴⁰ Ia menemukan bahwa meskipun struktur kelembagaan telah jelas, namun peningkatan kompetensi SDM dan koordinasi antarinstansi masih menjadi hambatan utama. Perbedaan dengan penelitian ini: penelitian Rudi lebih deskriptif-kelembagaan, sedangkan penelitian ini mengkaji hubungan antara dasar hukum, efektivitas, kendala substantif-struktural, dan strategi penguatan JPN agar selaras dengan prinsip good governance dan rule of law.

7. Nur Aini, berjudul “Optimalisasi Peran Jaksa Pengacara Negara dalam Perlindungan Aset Daerah Melalui Pendampingan Hukum di Pemerintah Daerah” Penelitian ini menitikberatkan pada peran pendampingan hukum (legal assistance) oleh JPN kepada pemerintah daerah dalam rangka pencegahan potensi sengketa aset.⁴¹ Nur Aini menemukan bahwa keterlibatan JPN dalam proses perencanaan dan pelaksanaan kerja sama aset daerah mampu meminimalisir potensi kerugian negara, namun belum didukung regulasi teknis yang kuat dan sinergi antarlembaga yang memadai. Perbedaan dengan penelitian ini: penelitian Nur Aini fokus pada pendampingan hukum preventif (*preventive justice*) di tingkat pemerintah daerah, sedangkan penelitian ini membahas seluruh bentuk kewenangan JPN (litigasi, non-litigasi, dan pendampingan) serta mengkaji efektivitas

⁴⁰ Rudi Hartono, 2023, *Implementasi Kewenangan Jaksa Pengacara Negara dalam Bidang Perdata dan TUN Berdasarkan Peraturan Jaksa Agung Nomor 006/A/JA/07/2017*, Makassar: Universitas Hasanuddin, hlm. 72. <https://repository.usu.ac.id/>

⁴¹ Nur Aini, 2022, *Optimalisasi Peran Jaksa Pengacara Negara dalam Perlindungan Aset Daerah Melalui Pendampingan Hukum di Pemerintah Daerah*, Malang: Universitas Brawijaya, hlm. 67. <https://repository.ub.ac.id/>

dan kendala struktural yang dihadapi dalam pelaksanaannya di tingkat Kejaksaan Negeri.

8. Dimas Prasetyo, berjudul “Evaluasi Efektivitas Jaksa Pengacara Negara dalam Penegakan Prinsip Good Governance di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara” Penelitian ini mengkaji kontribusi JPN dalam menegakkan prinsip good governance melalui kegiatan litigasi dan non-litigasi di bidang perdata dan TUN.⁴² Dimas menemukan bahwa meskipun JPN telah berperan dalam menjaga akuntabilitas dan transparansi dalam kebijakan publik, pelaksanaannya masih terbentur keterbatasan anggaran dan beban administratif yang tinggi di tingkat kejaksaan negeri. Perbedaan dengan penelitian ini: penelitian Dimas menitikberatkan pada kaitan antara JPN dan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik, sedangkan penelitian ini menempatkan analisis hukum kewenangan, efektivitas implementasi, dan strategi kelembagaan penguatan JPN sebagai fokus utama yang lebih menyeluruh dan normatif-empiris.

E. Kerangka Teori dan Tinjauan Pustaka

1. Kerangka Teori

a. Teori Negara Hukum (*Rechtsstaat*) dan *Good Governance*

Konsep negara hukum (*Rechtsstaat*) pertama kali dikembangkan oleh Friedrich Julius Stahl, seorang filsuf hukum Jerman abad ke-19, yang menekankan empat unsur utama negara hukum: (1) perlindungan hak

⁴² Dimas Prasetyo, 2024, *Evaluasi Efektivitas Jaksa Pengacara Negara dalam Penegakan Prinsip Good Governance di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Universitas Trisakti, hlm. 58. <https://repository.trisakti.ac.id/>

asasi manusia, (2) pembagian kekuasaan, (3) pemerintahan berdasarkan undang-undang, dan (4) adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak.⁴³ Pemikiran ini kemudian diadopsi dalam sistem hukum Indonesia sebagaimana tercermin dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, yang menegaskan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Selanjutnya, Prof. Jimly Asshiddiqie memperluas konsep negara hukum ke arah yang lebih modern dengan menambahkan prinsip good governance sebagai syarat operasional negara hukum kontemporer. Menurutnya, penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan pada asas transparansi, akuntabilitas, partisipasi, efektivitas, dan supremasi hukum.⁴⁴

Konteks penelitian ini, teori negara hukum dan good governance digunakan untuk menganalisis kendala substantif dan struktural yang menghambat efektivitas pelaksanaan kewenangan Jaksa Pengacara Negara, serta merumuskan strategi penguatan yang sejalan dengan prinsip-prinsip hukum dan tata kelola pemerintahan yang baik. Kendala substantif dapat berupa ketidakjelasan pengaturan dalam hukum positif, tumpang tindih kewenangan antara JPN dengan biro hukum kementerian/lembaga, atau kekosongan norma mengenai mekanisme koordinasi antarinstansi. Sementara itu, kendala struktural dapat meliputi

⁴³ Friedrich Julius Stahl, 1934, *Philosophy of Law: The Doctrine of Law and State*, Cambridge: Cambridge University Press, hlm. 45–63.

⁴⁴ Jimly Asshiddiqie, 2015, *Konstitusi dan Negara Hukum*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 50–70.

keterbatasan sumber daya manusia, anggaran, serta sarana pendukung dalam pelaksanaan litigasi dan non-litigasi.

Menggunakan teori negara hukum, dapat ditegaskan bahwa setiap pembenahan kelembagaan JPN harus berbasis hukum, bukan sekadar kebijakan administratif. Sedangkan prinsip good governance menekankan perlunya akuntabilitas, transparansi, dan integritas dalam menjalankan fungsi pembelaan hukum negara agar tidak disalahgunakan untuk kepentingan politik. Dengan demikian, teori ini tidak hanya menjelaskan penyebab kelemahan JPN, tetapi juga memberikan dasar filosofis dan normatif bagi strategi reformasi hukum dan kelembagaan untuk memperkuat peran JPN dalam menjaga kepentingan negara secara profesional, independen, dan berkeadilan.⁴⁵

b. Teori Kewenangan (*Authority Theory*)

Teori kewenangan berakar pada pemikiran Max Weber, seorang sosiolog dan teoretikus hukum asal Jerman, yang membagi kewenangan menjadi tiga bentuk legitimasi: kewenangan tradisional, kharismatik, dan rasional legal. Dalam konteks negara modern, termasuk Indonesia, bentuk yang terakhir rasional legal menjadi dasar utama pelaksanaan pemerintahan karena setiap tindakan pejabat negara harus memiliki dasar hukum yang jelas dan tertulis (*legal rational authority*).

Pemikiran Weber ini kemudian diadopsi dalam doktrin hukum administrasi Indonesia oleh Philipus M. Hadjon, yang menjelaskan bahwa

⁴⁵ World Bank, 1997, *Governance and Development*, Washington D.C., 1992; United Nations Development Programme (UNDP), *Good Governance Principles*, New York.

kewenangan merupakan dasar legal bagi setiap tindakan pemerintah untuk menimbulkan akibat hukum tertentu. Hadjon menegaskan bahwa kewenangan dalam hukum administrasi dapat diperoleh melalui tiga cara: atribusi, delegasi, dan mandat, yang masing-masing memiliki konsekuensi hukum terhadap tanggung jawab pejabat yang melaksanakannya.⁴⁶

Konteks Jaksa Pengacara Negara (JPN), teori kewenangan menjelaskan landasan normatif bagi kejaksaan untuk bertindak mewakili negara dalam perkara perdata dan tata usaha negara. Berdasarkan Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, kejaksaan diberi kewenangan atributif untuk bertindak “dalam bidang perdata dan tata usaha negara untuk dan atas nama negara atau pemerintah”. Ketentuan ini diperjelas melalui Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia serta Peraturan Jaksa Agung Nomor 006/A/JA/07/2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Tinggi dan Kejaksaan Negeri. Melalui teori ini, dapat dianalisis sejauh mana atribusi kewenangan JPN dilaksanakan sesuai prinsip legalitas—yakni bahwa setiap tindakan JPN harus berdasarkan norma hukum yang sah, bukan semata hasil penafsiran administratif. Dengan demikian, teori kewenangan memberikan fondasi konseptual untuk menjawab rumusan masalah pertama, yakni bagaimana bentuk kewenangan JPN dalam mewakili negara, sumber hukum yang menjadi dasarnya, serta batas-

⁴⁶ Max Weber, 2017, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, Berkeley: University of California Press, 1978, hlm. 217–226; Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, hlm. 24–29

batas pelaksanaannya agar tidak bertentangan dengan asas legalitas dan tanggung jawab jabatan.

c. Teori Efektivitas Hukum (*Theory of Legal Effectiveness*)

Teori efektivitas hukum dikembangkan oleh Prof. Soerjono Soekanto, seorang sosiolog hukum Indonesia, yang memandang bahwa efektivitas suatu norma hukum tidak hanya ditentukan oleh keberadaannya secara normatif, tetapi juga oleh kemampuan lembaga dan masyarakat untuk melaksanakannya dalam praktik. Dalam bukunya *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Soekanto menyebut lima faktor utama yang menentukan efektivitas hukum, yaitu: (1) substansi hukum itu sendiri, (2) struktur atau aparat penegak hukum, (3) sarana dan prasarana pendukung, (4) masyarakat yang menjadi subjek hukum, dan (5) budaya hukum yang hidup di tengah masyarakat.⁴⁷

Menggunakan teori efektivitas tersebut pelaksanaan kewenangan Jaksa Pengacara Negara di tingkat Kejaksaan Negeri dapat dinilai dari sejauh mana struktur dan mekanisme kelembagaan kejaksaan berfungsi secara efektif dalam menjalankan mandat hukum. Meskipun dasar hukum kewenangan JPN sudah kuat secara normatif, realitas di lapangan menunjukkan adanya hambatan berupa keterbatasan jumlah jaksa di bidang Datun, rendahnya kompetensi teknis di bidang perdata dan tata usaha negara, serta kurangnya kesadaran instansi pemerintah untuk memberikan surat kuasa khusus kepada kejaksaan.

⁴⁷ Soerjono Soekanto, 2008, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, hlm. 5–12.

Semua faktor ini menyebabkan pelaksanaan kewenangan JPN belum mencapai efektivitas optimal. Dengan mengacu pada teori Soekanto, penelitian ini dapat mengidentifikasi dimensi “*das sollen*” (norma ideal) dan “*das sein*” (praktik nyata), lalu menilai kesenjangan di antara keduanya sebagai dasar perumusan rekomendasi perbaikan kelembagaan. Teori efektivitas hukum juga membantu menjelaskan bagaimana keberhasilan atau kegagalan JPN dalam menangani perkara perdata dan TUN berimplikasi langsung terhadap perlindungan aset dan keuangan negara sebagai manifestasi tanggung jawab publik.⁴⁸

F. Tinjauan Pustaka

1. Pengertian Jaksa Pengacara Negara

Kejaksaan Republik Indonesia merupakan lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penegakan hukum. Kejaksaan memiliki kedudukan strategis sebagai bagian dari sistem peradilan pidana, namun secara normatif juga memperoleh perluasan fungsi di luar bidang hukum pidana. Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Jaksa diartikan sebagai pejabat fungsional yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai penuntut umum dan pelaksana putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap serta memiliki kewenangan lain berdasarkan undang-undang.

⁴⁸ Kejaksaan Agung Republik Indonesia, 2024, *Laporan Kinerja Kejaksaan Republik Indonesia Tahun 2023*, Jakarta.

Kewenangan lain yang dimaksud mencakup kewenangan Jaksa yang bertugas di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara dikenal sebagai Jaksa Pengacara Negara (JPN). Sesuai Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021, di ranah Perdata dan Tata Usaha Negara, kejaksaan dapat bertindak dengan kuasa khusus, baik di dalam maupun di luar pengadilan, untuk dan atas nama negara atau pemerintah. Jaksa Pengacara Negara merupakan pejabat kejaksaan yang menjalankan fungsi perwakilan hukum negara berdasarkan *special power of attorney* dari Jaksa Agung untuk melindungi dan mempertahankan kepentingan hukum negara di bidang perdata dan tata usaha negara.⁴⁹

Pembentukan fungsi Jaksa Pengacara Negara merupakan konsekuensi logis dari peran kejaksaan sebagai instrumen negara yang tidak hanya berwenang menuntut pelaku kejahatan, tetapi juga berkewajiban melindungi hak-hak hukum negara dari segala bentuk pelanggaran atau perbuatan melawan hukum.⁵⁰ Jaksa Pengacara Negara dengan demikian merupakan *state attorney* atau pengacara publik yang bertindak demi kepentingan negara, bukan kepentingan pribadi atau golongan.⁵¹

Kedudukan Jaksa Pengacara Negara memiliki basis konstitusional yang kuat karena keberadaannya dimaksudkan untuk menjamin efektivitas dan efisiensi perlindungan hukum terhadap kepentingan negara, baik secara litigasi maupun nonlitigasi. Oleh karena itu, fungsi JPN merupakan perwujudan dari tanggung

⁴⁹ Andi Hamzah, 2020, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 45.

⁵⁰ Leden Marpaung, 2019, *Kejaksaan Republik Indonesia dan Penegakan Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 90.

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 91.

jawab negara hukum untuk menjamin kepastian, keadilan, dan kemanfaatan hukum bagi seluruh masyarakat.⁵²

2. Landasan Hukum Jaksa Pengacara Negara

Kewenangan Jaksa Pengacara Negara didasarkan pada sejumlah ketentuan hukum yang memiliki hierarki formal. Dasar hukum utama adalah Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021, yang memberikan mandat kepada kejaksaan untuk bertindak mewakili negara atau pemerintah dalam bidang hukum perdata dan tata usaha negara.⁵³

Ketentuan tersebut kemudian diperjelas dalam beberapa regulasi pelaksana, antara lain:

- a) Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor PER-025/A/JA/11/2015 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penegakan, Bantuan, Pertimbangan, dan Pelayanan Hukum di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara;
- b) Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor KEP-152/A/JA/10/2022 tentang Pedoman Pelaksanaan Fungsi, Tugas, dan Wewenang Jaksa Pengacara Negara; serta
- c) Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia.

⁵² Romli Atmasasmita, 2018, *Reformasi Hukum dan Penegakan Hukum di Indonesia* (Bandung: Mandar Maju), hlm. 63.

⁵³ Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021, Pasal 30 ayat (2).

Kehadiran regulasi tersebut menegaskan bahwa fungsi JPN meliputi empat bidang utama, yaitu penegakan hukum, bantuan hukum, pertimbangan hukum, dan pelayanan hukum di bidang perdata dan tata usaha negara.⁵⁴

Selain dasar hukum nasional, penguatan peran JPN juga dapat ditinjau dalam konteks teori perbandingan hukum. Dalam sistem hukum Anglo-Saxon, misalnya, terdapat lembaga yang memiliki fungsi sejenis seperti *Attorney General* di Amerika Serikat atau *Government Legal Department* di Inggris, yang bertugas mewakili kepentingan negara dalam perkara hukum perdata maupun publik.⁵⁵ Dengan demikian, keberadaan Jaksa Pengacara Negara menunjukkan perkembangan paradigma lembaga kejaksaan Indonesia dari semata-mata *criminal prosecutor* menjadi *comprehensive legal institution* yang juga melindungi kepentingan negara secara perdata dan administratif.⁵⁶

3. Fungsi dan Kewenangan Jaksa Pengacara Negara

Fungsi Jaksa Pengacara Negara merupakan perpanjangan dari fungsi kejaksaan di bidang penegakan hukum secara luas. Berdasarkan Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor PER-025/A/JA/11/2015, fungsi dan kewenangan Jaksa Pengacara Negara meliputi empat aspek pokok, yaitu:

- a) Penegakan hukum, yaitu segala upaya hukum yang dilakukan untuk melindungi dan memulihkan hak-hak serta kepentingan negara dari tindakan hukum pihak lain yang merugikan.⁵⁷

⁵⁴ Kejaksaan Republik Indonesia, 2022, *Pedoman Pelaksanaan Fungsi Jaksa Pengacara Negara*, Jakarta: Puspenkum Kejagung, hlm. 15.

⁵⁵ Jimly Asshiddiqie, 2015, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 77.

⁵⁶ Romli Atmasasmita, 2019, *Teori Hukum Integratif*, Bandung: Genta Publishing, hlm. 89.

⁵⁷ Kejaksaan RI, *Pedoman Pelaksanaan Fungsi Jaksa Pengacara Negara*, hlm. 17.

- b) Bantuan hukum, yaitu kewenangan JPN untuk bertindak sebagai kuasa hukum negara, pemerintah, atau badan usaha milik negara dalam perkara perdata dan tata usaha negara berdasarkan surat kuasa khusus.
- c) Pertimbangan hukum, yaitu pemberian pendapat hukum (*legal opinion*) atau pendampingan hukum (*legal assistance*) kepada lembaga negara, kementerian, atau pemerintah daerah dalam pembuatan peraturan, kontrak kerja sama, atau kebijakan publik.
- d) Pelayanan hukum, yaitu kegiatan yang bersifat edukatif dan preventif dalam bentuk penyuluhan, konsultasi, atau sosialisasi hukum kepada masyarakat untuk meningkatkan kesadaran hukum.⁵⁸

Fungsi Jaksa Pengacara Negara bersifat ganda, yaitu preventif dalam memberikan nasihat hukum agar tidak terjadi pelanggaran hukum, dan represif dalam mengambil tindakan hukum apabila terjadi kerugian terhadap kepentingan negara. Dengan demikian, keberadaan JPN tidak hanya berorientasi pada pembelaan kepentingan negara di pengadilan, tetapi juga memiliki dimensi pencegahan terhadap potensi pelanggaran hukum oleh aparat pemerintah atau pihak swasta.⁵⁹

Fungsi JPN juga berkaitan erat dengan prinsip good governance dan clean government, karena JPN berperan dalam memperkuat akuntabilitas dan integritas penyelenggaraan pemerintahan. Dalam konteks penegakan hukum modern, JPN

⁵⁸ Bambang Sunggono, 2016, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, hlm. 43.

⁵⁹ Romli Atmasasmita, *Reformasi Hukum dan Penegakan Hukum di Indonesia*, hlm. 64.

menjadi elemen penting dalam mempertemukan kepentingan hukum publik dengan prinsip efisiensi administratif yang berorientasi pada kepentingan umum.⁶⁰

4. Peran Jaksa Pengacara Negara dalam Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara

Peran Jaksa Pengacara Negara dalam bidang hukum perdata, Jaksa Pengacara Negara berwenang bertindak baik sebagai penggugat, tergugat, maupun pihak intervensi atas nama negara atau pemerintah.⁶¹ Kewenangan ini meliputi tindakan hukum litigasi di pengadilan maupun nonlitigasi melalui jalur mediasi, negosiasi, atau arbitrase. Peran tersebut sering kali diwujudkan dalam pembelaan terhadap aset negara, sengketa kontraktual, klaim ganti rugi, serta penyelesaian sengketa kepemilikan tanah dan kekayaan negara.⁶²

Dalam bidang tata usaha negara (TUN), peran JPN mencakup representasi pemerintah dalam perkara yang diajukan oleh pihak swasta atau masyarakat terhadap keputusan pejabat tata usaha negara.⁶³ JPN juga berfungsi memberikan pendampingan hukum administratif kepada pejabat pemerintahan dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan publik agar selaras dengan prinsip hukum administrasi yang baik.

Fungsi JPN dalam bidang tata usaha negara memiliki arti strategis karena tidak hanya melindungi pejabat publik dari tanggung jawab pribadi atas keputusan jabatan, tetapi juga menjaga legitimasi tindakan pemerintahan agar tetap dalam

⁶⁰ BPHN, 2020, *Pedoman Penelitian Hukum dan Pengembangan Hukum Nasional*, Jakarta: Kemenkumham, hlm. 30.

⁶¹ Leden Marpaung, *Kejaksaan Republik Indonesia dan Penegakan Hukum*, hlm. 93.

⁶² Andi Hamzah, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, hlm. 72.

⁶³ M. Yahya Harahap, 2021, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 54.

koridor hukum.⁶⁴ Keberadaan JPN mencegah terjadinya moral hazard dalam praktik administrasi negara, sekaligus meningkatkan kepercayaan publik terhadap legalitas kebijakan pemerintah. Sebagai contoh konkret, Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 62 PK/TUN/2016 menegaskan legalitas kedudukan Kejaksaan sebagai kuasa hukum pemerintah dalam sengketa tata usaha negara, serta memperkuat prinsip bahwa Kejaksaan berwenang bertindak atas nama negara untuk mempertahankan kepentingan hukum publik.⁶⁵

G. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah suatu cara ilmiah yang digunakan untuk memperoleh data sesuai dengan telaah penelitian dengan tujuan dan kegunaan tertentu.

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini memanfaatkan metode analisis kualitatif dalam menginterpretasikan data yang telah dikumpulkan.⁶⁶ Analisis kualitatif ini merupakan upaya untuk menguraikan, memahami, dan menarik kesimpulan berdasarkan data yang tersedia. Penelitian ini dilakukan dengan cara menelaah bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Melalui analisis kualitatif, penelitian ini berfokus pada analisis terhadap norma hukum positif yang mengatur kewenangan Jaksa Pengacara Negara dalam bidang perdata dan tata usaha negara. Penelitian ini bertujuan untuk memahami dan

⁶⁴ Ibid., hlm. 56.

⁶⁵ Bambang Sunggono, 2017, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, hlm. 102.

⁶⁶ Jonaedi Efendi and Johnny Ibrahim, 2018, *Metode Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*, Depok: Kencana.

menganalisis secara sistematis ketentuan peraturan perundang-undangan serta doktrin hukum yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi Jaksa Pengacara Negara (JPN) sebagai pelaksana kekuasaan negara di bidang hukum perdata dan tata usaha negara.

2. Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif. Yuridis normatif yaitu metode penelitian yang mengacu pada aturan hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, beserta norma-norma yang mengikat masyarakat dan kebiasaan yang berlaku di tengah masyarakat.⁶⁷ Yuridis normatif mengkonsepkan sebagai apa yang tertulis dalam peraturang hukum atau perundang-undangan dikonsepkan sebagai norma atau kaidah yang menjadi acuan bagi perilaku manusia yang pantas dilakukan.⁶⁸ Adapun penelitian ini juga menggunakan pendekatan antara lain, yaitu:

- a) Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*), menelaah berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur kewenangan dan fungsi Jaksa Pengacara Negara, seperti Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, serta peraturan pelaksanaannya.⁶⁹

⁶⁷ Johny Ibrahim, 2005, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, hlm 162.

⁶⁸ Amiruddin dan Zainal Asikin, 2012, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 118.

⁶⁹ Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 67 jo. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 295.

- b) Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*), yaitu menggunakan pandangan dan doktrin para ahli hukum untuk memahami konsep kewenangan dan peran Jaksa Pengacara Negara dalam sistem peradilan di Indonesia.⁷⁰
- c) Pendekatan Kasus (*Case Approach*), pendekatan ini dilakukan dengan menelaah putusan-putusan pengadilan yang relevan, khususnya yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas Jaksa Pengacara Negara dalam perkara perdata maupun tata usaha negara, untuk melihat penerapan hukum dalam praktik.

3. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu suatu metode penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta, karakteristik, serta hubungan antar fenomena hukum yang diteliti, kemudian dianalisis berdasarkan norma hukum yang berlaku. Pendekatan deskriptif digunakan untuk memberikan gambaran menyeluruh mengenai objek penelitian, sedangkan sifat analitis dimaksudkan untuk mengkaji dan menelaah data yang diperoleh guna menemukan makna, implikasi hukum, serta permasalahan yang timbul dari penerapan ketentuan hukum tersebut. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya berhenti pada pemaparan fakta atau norma hukum semata, tetapi juga memberikan analisis kritis terhadap kesesuaian antara norma

⁷⁰ Johnny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia, hlm. 47.

hukum (*das sollen*) dengan praktik atau realitas hukum (*das sein*) yang terjadi dalam masyarakat.⁷¹

Penelitian ini tidak hanya bersifat deskriptif yang menggambarkan fakta hukum semata, tetapi juga menganalisis serta memberikan rekomendasi hukum terhadap penerapan kewenangan Jaksa Pengacara Negara di bidang perdata dan tata usaha negara.⁷² Sifat analitis dalam penelitian ini dimaksudkan untuk menguraikan peraturan perundang-undangan, doktrin, dan putusan pengadilan yang relevan, kemudian menganalisis keterkaitan antar norma hukum tersebut untuk menemukan kesimpulan hukum yang logis dan sistematis.⁷³

4. Sumber Bahan Hukum:

a) Bahan hukum primer:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4401).
- 3) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 295, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6747).

⁷¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2016, hlm. 133–135.

⁷² Ronny Hanitijo Soemitro, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 110.

⁷³ Bambang Sunggono, 2016, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 43.

- 4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009.
 - 5) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601).
 - 6) Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor PER-025/A/JA/11/2015 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penegakan, Bantuan, Pertimbangan, dan Pelayanan Hukum di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara.
 - 7) Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor KEP-152/A/JA/10/2022 tentang Pedoman Pelaksanaan Fungsi, Tugas, dan Wewenang Jaksa Pengacara Negara.
 - 8) Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 62 PK/TUN/2016 tentang Peran Jaksa Pengacara Negara dalam Perkara Tata Usaha Negara.
- b) Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, seperti buku, jurnal, hasil penelitian, dan pendapat para ahli hukum.

- c) Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, ensiklopedia, dan direktori hukum.

5. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik Pengumpulan data dalam penelitian hukum normatif atau kepustakaan dengan studi pustaka terhadap bahan Hukum, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Penelusuran Bahan Hukum tersebut dapat dilakukan dengan membaca, mendengar, melihat ataupun melalui penelusuran bahan hukum melalui internet.

Pengumpulan data didasarkan pada buku literatur dan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian ini, guna memperoleh bahan-bahan yang bersifat teoritis ilmiah dan bahan-bahan yang bersifat yuridis normatif sebagai perbandingan dan pedoman dalam menguraikan permasalahan yang dibahas.

Bahan hukum dikumpulkan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan menelaah peraturan perundang-undangan, literatur, dan hasil penelitian sebelumnya yang relevan. Penelusuran dilakukan baik melalui sumber cetak maupun basis data elektronik, jurnal hukum, surat kabar, dan *website* di internet.

6. Analisis Bahan Hukum

Analisis kualitatif deskriptif untuk menjawab rumusan masalah. Analisis data merupakan tahap penyusunan supaya mudah diinterpretasi kemudian teknik penelitian yang digunakan yaitu deskriptif kualitatif melalui tahap-

tahap mulai dari mengumpulkan data dari lapangan kemudian baru dikelola dengan baik dan benar, analisis dan dituangkan dalam bentuk tulisan tesis apa adanya terakhir penarikan kesimpulan sampai akhirnya bisa menjawab permasalahan yang akan di teliti. Analisis data merupakan kegiatan dalam penelitian yang berupa melakukan kajian atau menelaah terhadap hasil pengelolaan data yang dibantu dengan teori yang telah didapatkan sebelumnya.⁷⁴

Analisis data sendiri dapat dilakukan dalam empat tahap yaitu *pertama*, tahap pengumpulan data dilakukan sejak pertama kali terjun kelapangan yang dituangkan dalam bentuk tulisan baru selanjutnya dianalisis. *Kedua*, ada tahap reduksi fungsinya untuk lebih mempertajam penelitian dalam hal ini penulis akan fokus pada hal yang dianggap penting yang sesuai dengan permasalahan yang akan diteliti selama penelitian.

Kemudian yang *ketiga* tahap penyajian dalam tahap ini penulis akan melihat gambaran keseluruhan dari penelitian sehingga dapat menarik kesimpulan dengan tepat. *Keempat* tahap verifikasi adalah tahap terakhir selama penelitian berlangsung. Dalam hal ini penulis berusaha menganalisis dan mencari makna dari setiap data yang sudah terkumpul sehingga dapat menghasilkan suatu kesimpulan yang sifatnya permanen dan mendasar.

⁷⁴ Sugiyono, 2007 Metode Penelitian Bisnis, Alfabeta, Bandung, hlm. 429

