BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Prinsip negara hukum menyiratkan bahwasanya setiap tindakan hukum yang dijalankan oleh pemerintah wajib dilandaskan atas ketetapan perundang-undangan yang diberlakukan ataupun kewenangan yang telah ditentukan oleh ketetapan perundang-undangan. Pada setiap tindakan hukum yang diambil oleh pemerintah, terdapat aspek penggunaan wewenang yang mengimplikasikan adanya kewajiban pertanggungjawaban. Dalam konteks hukum publik, tindakan pemerintah tersebut biasanya diatur dalam berbagai instrumen hukum seperti peraturan, keputusan, dan peraturan kebijaksanaan¹.

Peraturan perundang-undangan merujuk kepada peraturan yang diterbitkan oleh pemerintah di tingkat nasional ataupun daerah, yang dilandaskan atas kewenangan yang ditekankan pada undang-undang. Menurut H.D. Stout, konsep wewenang merujuk pada aspek hukum organisasi pemerintahan, yang mengacu pada seperangkat aturan yang mengatur tentang bagaimana wewenang pemerintah diperoleh dan digunakan oleh entitas hukum publik pada konteks hubungan hukum publik².

Selain itu berdasarkan Bagir Manan :

Pada konteks bahasa hukum, wewenang memiliki makna yang berbeda dengan kekuasaan. Kekuasaan sekedar memperlihatkan hak dalam bertindak ataupun tidak bertindak. Meskipun demikian, pada konteks hukum, wewenang tersusun atas hak dan kewajiban. Terkait dengan otonomi daerah,

¹ Sukamto Satoto et. al, *Buku Ajar Hukum Administrasi Negara*, Damera Press, Jakarta Selatan, 2024. hlm. 100.

² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2018. hlm. 98.

hak merujuk pada kekuasaan dalam mengatur dan mengelola sendiri, sementara kewajiban dengan horizontal menunjukkan kekuasaan dalam melaksanakan pemerintahan dengan benar. Secara vertikal, ini mengacu pada kekuasaan guna mengelola pemerintahan pada kerangka yang terikat pada sistem pemerintahan negara secara keseluruhan³.

Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia nomor 7 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Penegakan Hukum, Bantuan Hukum, Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Lain, Dan Pelayanan Hukum Di Bidang Perdata Dan Tata Usaha Negara merumuskan Jaksa Pengacara Negara adalah jaksa yang berdasarkan Surat Kuasa Khusus melakukan Penegakan Hukum dan Bantuan Hukum dan/atau berdasarkan surat perintah melakukan Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Lain, dan Pelayanan Hukum di bidang perdata dan tata usaha negara.

Selanjutnya Pasal 30 ayat 2 Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 seperti yang telah dilakukan perubahan terakhir oleh UU No. 11 Tahun 2021 tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang menekankan terkait wewenang kejaksaan. 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.

Jaksa memiliki wewenang yang diserahkan oleh peraturan perundang-undangan dalam bertindak sebagai Penuntut Umum, menegakkan penetapan hakim, dan menjalankan berbagai kewenangan lainnya yang ditetapkan pada peraturan hukum. Salah satu kewenangan lainnya adalah sebagai Jaksa Pengacara

³ *Ibid*

Negara, yang memiliki peran sebagai penegak hukum dalam membela kepentingan Negara.

Pengaturan peran jaksa pengacara negara sejalan dengan pandangan Thomas Aquinas tentang pemberian keadilan umum, di mana jaksa pengacara negara bertindak sesuai dengan kehendak Undang-Undang untuk mewujudkan kepentingan umum, termasuk mewujudkan keselarasan, ketertiban, dan keseimbangan pada hukum dikarenakan keadilan adalah tujuan utama hukum.

Jaksa pengacara negara memiliki wewenang yang sejalan dengan konsep Jeremy Bentham tentang *the greatest happiness of the greatest number* "kebahagiaan yang terbesar bagi jumlah orang yang terbesar"⁴. Sebagai ilustrasi, jaksa pengacara negara mampu memberi bantuan hukum serta layanan hukum terhadap Negara dan masyarakat pada kasus hukum serta pemberian pertimbangan hukum. Jaksa pengacara negara merupakan perwakilan Negara mempunyai pendekatan yang khas dalam menangani perkara. Pendekatan ini berbeda dengan peran jaksa sebagai penuntut umum. Jaksa mengupayakan penyelesaian masalah baik lewat litigasi ataupun non litigasi, di mana mereka dapat bertindak sebagai penggugat atau tergugat dalam proses litigasi. Lebih dari itu, jaksa pengacara negara cenderung memprioritaskan penyelesaian perkara melalui jalur non litigasi terlebih dahulu dalam kewenangannya menangani kasus perdata.

Jaksa pengacara negara tidak menggunakan atribut atau seragam kejaksaan. Pendekatan semacam itu telah menjadi praktik umum di antara jaksa pengacara negara dan terbukti efektif ketika menghadapi gugatan dari masyarakat ataupun

⁴ *Ibid*

perselisihan antar lembaga negara. Pada konteks ini, jaksa pengacara negara dapat melakukan mediasi serta penyelesaian non litigasi untuk memastikan terciptanya keadilan, kepastian hukum, dan manfaat pada penanganan perkara dan perselisihan. Kejaksaan pada ranah perdata serta tata usaha negara juga mampu berperan menjadi jaksa pengacara negara lewat surat kuasa khusus, melalui tujuan menegakkan hukum, memberikan bantuan hukum, ataupun atas dasar surat perintah untuk mempertimbangkan hukum dalam bidang lain, serta menyediakan layanan hukum pada ranah perdata beserta tata usaha negara.

Pada lingkup sistem peradilan, khususnya dalam kewenangannya pada bidang Perdata dan Tata Usaha Negara, kejaksaan bertindak menurut ketetapan yang diatur undang-undang ataupun menurut putusan pengadilan yang bersifat final dan mengikat⁵. Menjaga tatanan hukum, menjamin kepastian hukum, juga memberikan perlindungan kepentingan Negara, pemerintah, beserta hak-hak masyarakat akan memastikan penerapan hukum yang sesuai dengan tujuan hukum.

Penegakan hukum yakni tindakan yang Jaksa lakukan dalam melakukan pengajuan gugatan ataupun permohonan terhadap pengadilan⁶. Seperti yang diatur pada peraturan perundang-undangan, tujuan penegakan hukum yakni guna memastikan kepastian hukum, mempertahankan ketertiban hukum, serta

⁵ J Simanjuntak, *Kajian Yuridis Pemberian Bantuan Hukum Jaksa Pengacara Negara Dalam Perkara Perdata Dan Tata Usaha Negara* . Lex Administratum, Vol. VI/No. 1/Jan-Mar/2018. hlm 158

⁶ <https://radio-online.id/rri-pro1-jambi>, “*Kewenangan Bidang Perdata Dan Tata Usaha Negara Pada Kejaksaan Negeri Jambi*”, Pro 1 RRI Jambi, di akses pada Kamis, 06 September 2023.

memberikan perlindungan kepentingan Negara, pemerintah, dan hak-hak masyarakat dalam ranah perdata.

Kedudukan suatu pemerintah yang menjadi wakil badan hukum publik mampu menjalani tindakan hukum pada bidang perdata, sebagai contohnya sewa menyewa, jual beli, membuat perjanjian dan lain sebagainya. Hal ini memungkinkan adanya tindakan pemerintah yang akan berlawanan dengan hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*)⁷. Oleh karena itu, hakim dapat berwenang dalam memberikan hukuman terhadap pemerintah yang melakukan tindakan yang bertentangan dengan hukum sebagai ganti kerugian. Hakim juga dapat memberikan suatu larangan atau perintah pada pemerintah dalam melakukan tindakan tertentu.

Menurut Ridwan HR:

Perlindungan hukum untuk warga negara atas tindakan hukum pemerintah, yang bertindak menjadi perwakilan dari entitas hukum publik, ditegakkan lewat proses peradilan umum. Posisi pemerintah ataupun administrasi negara pada konteks ini sejajar dengan individu ataupun badan hukum lainnya, memungkinkan pemerintah untuk menjadi tergugat atau penggugat. Konsep ini mencerminkan asas kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), yang mana yakni bagian integral dari pemberlakuan prinsip Negara hukum. Atau, hukum menyediakan perlindungan yang setara terhadap pemerintah dan individu ataupun badan hukum lainnya⁸.

Tindakan hukum pemerintah berupa tindakan-tindakan yang didasarkan pada sifat yang menimbulkan suatu akibat hukum. Keputusan-keputusan merupakan hal yang penting dari suatu tindakan hukum yang dijalankan pemerintah yang sifatnya sepihak⁹. Bersifat sepihak dalam hal ini dikarenakan dijalankan atau tidaknya tindakan ditentukan pada keinginan sepihak dari pemerintah dan tidak ditentukan

⁷ Ridwan HR, *Ibid.*, hlm 271

⁸ *Ibid.*, hlm 274

⁹ *Ibid*

pada pihak lain serta tidak diwajibkan adanya kesesuaian kehendak (wilsovereenstemming) dengan pihak lainnya¹⁰. Pasal 1 angka 10 UU No. 5 Tahun 1986 seperti yang dilakukan perubahan terakhir oleh UU No 51 tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara merumuskan pengertian sengketa tata usaha negara sebagai sengketa yang bermunculan pada ranah tata usaha negara diantara individu maupun entitas hukum dan badan maupun pejabat tata usaha negara, baik di tingkat pusat ataupun daerah, selaku dampak dari penerbitan keputusan tata usaha negara.

Pemerintah bertindak untuk mewujudkan kepentingan umum dan kesejahteraan masyarakat, pemerintah juga meliputi dalam hal pemerintah tingkat daerah dalam batas wilayahnya. Demikian halnya batasan tersebut menjadi kemungkinan banyaknya sebuah tindakan pemerintah yang bertentangan dengan hukum sehingga banyak perbuatan pemerintah ataupun perusahaan-perusahaan milik negara terlibat dalam persoalan hukum baik secara perdata ataupun Tata Usaha Negara.

Pada pasal 4 UU No. 16 Tahun 2004 seperti yang dilakukan perubahan terakhir UU No 11 Tahun 2021 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia mengenai kedudukan Kejaksaan Agung berbasis di pusat administrasi Negara Republik Indonesia dan memiliki yurisdiksi atas semua wilayah hukum Negara. Kejaksaan Tinggi berpusat di ibu kota provinsi serta memiliki yurisdiksi atas wilayah provinsi tersebut. Kejaksaan Negeri berpusat di ibu kota kabupaten atau kota serta memiliki yurisdiksi atas wilayah kabupaten atau kota tersebut.

¹⁰ Philipus M. Hadjon et. al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, hlm 305.

Mengenai tugas serta fungsi jaksa pengacara negara dalam peranannya sangat optimal tentang tugas dan fungsinya. selain itu, pada Kejaksaan negeri Jambi yang merupakan ruang lingkup Kejaksaan Tinggi Jambi yang termasuk dalam salah satu kesatuan dari Kejaksaan Agung yang mana pada Januari hingga September tahun 2023 Kejaksaan Negeri Jambi belum mendapat surat kuasa untuk mewakili pemerintah pada kasus tata usaha negara dan masih ada kepala daerah atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang jika dalam perkara masih diwakilkan oleh pengacara badan hukum swasta.

Mengenai hal ini jika dilihat dari tugas dan fungsinya tersebut Kepala Daerah dan BUMN lebih efektif dengan menyerahkan surat kuasa terhadap jaksa pengacara negara karena selain dalam hal efisiensi pembiayaan yang efektif karena tidak dipungut biaya sama sekali serta dapat menghemat anggaran pemerintah, juga sangat berperan dalam meningkatkan sinergitas antarlembaga. Demikian halnya juga pada wilayah lain yang menjadi kewenangan Kejaksaan sehingga menimbulkan sebuah opini bahwa banyak pemerintah atau perusahaan milik Negara yang masih belum mengetahui secara luas tentang tugas beserta fungsi Kejaksaan bagian Perdata dan Tata Usaha Negara. Posisi advokat atau pengacara dimana tugas beserta fungsi kejaksaan bagian perdata dan tata usaha negara juga dapat dilangsungkan oleh advokat atau pengacara swasta jika diberikan kuasa khusus oleh pemerintah.

Menurut Sjamsul Rakan :

Dalam persidangan, sering kali timbul masalah ketika pengacara sebagai pihak yang berlawanan dengan jaksa pengacara negara melakukan penolakan kehadiran jaksa yang mana adalah perwakilan pejabat ataupun lembaga

pemerintah, BUMN/BUMD selaku tergugat ataupun penggugat pada perkara dengan mengajukan eksepsi¹¹.

Pengaturan jaksa pengacara negara tidak disebutkan secara rinci dalam Undang-Undang Republik Indonesia No 16 Tahun 2004 bahkan sampai perubahan terakhir yaitu Undang-Undang Republik Indonesia No 11 Tahun 2021 Tentang Kejaksaan tidak menyebutkan dengan jelas tentang batasan pengertian jaksa pengacara negara.

Kejaksaan melalui kewenangan jaksa pengacara negara, pemerintah tentunya lebih efisien dalam kuasa khusus diwakili oleh jaksa pengacara negara. Menurut Philipus M Hadjon tentang pemerintah yaitu Pemerintahan merupakan kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan,¹² sehingga sinergitas pemerintah harusnya lebih efisien. berbanding dengan advokat atau pengacara yang mana dapat mewakili pemerintah ataupun masyarakat, jaksa pengacara negara tidak mampu mewakili masyarakat tetapi hanya mampu mewakili pemerintah saja. Melalui tugas dan fungsi jaksa pengacara negara maka kemanfaatan hukum diperlukan sebagai efisiensi sinergitas lembaga antara Kejaksaan dan pemerintah di Indonesia.

Didasarkan atas latar belakang tersebut, maka peneliti tergugah dalam membuat penelitian pada bentuk skripsi berjudul **“PENGATURAN JAKSA PENGACARA NEGARA DALAM MEWAKILI PEMERINTAH BERDASARKAN SISTEM PERADILAN DI INDONESIA”**

¹¹ Sjamsul Rakan, *Kedudukan Pengacara Negara Dalam Sistem Peradilan Di Indonesia (Studi Terhadap Sinkronisasi Kedudukan Kejaksaan Republik Indonesia Dan Advokat Sebagai Pengacara Negara)*, Tesis, Magister Hukum, Universitas Islam Indonesia, 2008. hlm 10.

¹² Philipus M. Hadjon et. al, *Ibid.*, hlm 6.

B. Rumusan Masalah

Menurut latar belakang masalah yang sudah dipaparkan di atas, alhasil penulis melakukan perumusan dan memberi batasan masalah yang nantinya dikaji diantaranya:

1. Bagaimana Pengaturan Jaksa Pengacara Negara Dalam Mewakili Pemerintah Di Indonesia?
2. Bagaimana Kewenangan Jaksa Sebagai Jaksa Pengacara Negara ?

C. Tujuan Penelitian

Menurut rumusan masalah yang sudah dijabarkan di atas alhasil penulisan ini dijalankan melalui tujuan:

1. Untuk mengetahui Pengaturan Jaksa Pengacara Negara Dalam Mewakili Pemerintah Di Indonesia.
2. Untuk mengetahui Kewenangan Jaksa Sebagai Jaksa Pengacara Negara.

D. Manfaat Penelitian

Didasarkan atas tujuan penelitian ini alhasil harapannya penelitian ini dapat berguna seperti berikut:

1. Manfaat Teoritis

Temuan dari penelitian ini harapannya mampu mendatangkan kegunaan terhadap pengembangan hukum di Indonesia yang sehubungan dengan masalah pengaturan jaksa pengacara negara dalam mewakili pemerintah di Indonesia.

2. Manfaat Praktis

Temuan dari penelitian ini harapannya mampu berkontribusi pengetahuan terkait pengaturan jaksa pengacara negara dalam mewakili pemerintah di Indonesia.

E. Kerangka Konseptual

1. Pengaturan

Peraturan perundang-undangan yakni ketentuan yang pemerintah terbitkan baik pada tingkatan pusat ataupun daerah, yang dihasilkan berdasarkan wewenang yang dimuat oleh perundang-undangan, mempunyai karakter atribusi dan juga bersifat delegasi. Penyusunan ketetapan undang – undang ialah bagian integral dari proses penyusunan hukum baru, dikarenakan hukum tersusun atas prosedur, proses, norma perilaku, dan juga hukum kebiasaan¹³.

2. Kejaksaan

Kejaksaan merupakan lembaga pemerintahan yang bertanggung jawab atas penegakan hukum Negara. Sebagai otoritas yang memegang wewenang untuk menegakkan hukum beserta keadilan, seorang Jaksa Agung yang ditunjuk serta bertanggung jawab langsung terhadap Presiden memimpin Kejaksaan. Kejaksaan Agung, Kejaksaan Tinggi, beserta Kejaksaan Negeri ialah bagian dari satu kesatuan yang tidak mampu dilakukan pemisahan dan merupakan bagian dari kekuasaan Negara. (*Een en Ondeelbaar*)¹⁴.

3. Jaksa Pengacara Negara

¹³ Berry, Michael Frans, ‘*Pembentukan Teori Peraturan - Perundang-Undangan*’, Muhammadiyah Law Review, 2 Februari (2018), hlm 89.

¹⁴ <https://www.kejaksaan.go.id/pages/pengertian-kejaksaan> Di unduh pada tanggal 23 september 2023, pukul 12. 45 WIB

Jaksa Pengacara Negara ialah penerapan fungsi beserta wewenang instansi Kejaksaan pada sektor Keperdataan dan Tata Usaha Negara selaku yang perwakilan pemerintahan di bidang perdata berdasarkan terdapatnya kuasa khusus dan juga pelayanan hukum lainnya.

Berdasarkan kamus hukum Indonesia karangan BN. Marbun:

- a. Jaksa ataupun Penuntut Umum yakni pejabat yang memiliki wewenang sesuai dengan Undang-Undang dalam berperilaku menjadi penuntut umum dalam kasus pelanggaran hukum pidana di hadapan pengadilan, juga guna melangsungkan putusan pengadilan (eksekusi) dengan kekuatan hukum tetap dan wewenang lainnya yang ditetapkan oleh Undang-Undang.
- b. Pengacara atau Advokat berperan sebagai pembela pada perkara hukum, memberikan nasihat hukum, dan bertindak sebagai perwakilan dalam perkara, baik menjadi tergugat ataupun penggugat pada perkara perdata, serta sebagai pembela pada perkara pidana. Kehadiran pengacara biasanya tidak diwajibkan, kecuali dalam perkara pidana yang dapat mengakibatkan hukuman mati bagi terdakwa.
- c. Negara adalah sebuah entitas politik yang tersusun atas bangsa yang berada pada wilayah tertentu yang mempunyai batas yang jelas, memiliki pemerintahan sendiri, dan berkedaulatan baik di dalam ataupun di luar wilayahnya. Unsur-unsur negara meliputi wilayah, penduduk, pemerintahan, serta kedaulatan internal dan eksternal. Pemerintahan merupakan badan yang menjalankan penyelenggaraan negara.¹⁵

4. Pemerintah

Pemerintahan dirumuskan sebagai "pemerintahan umum" atau "pemerintahan Negara". Pemerintahan mampu di pahami pada artian "fungsi pemerintahan" (aktivitas memerintah), di lain pihak pada artian "organisasi pemerintahan" (himpunan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan)¹⁶.

5. Sistem peradilan

¹⁵ Marbun BN, *Kamus Hukum Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), hlm.88

¹⁶ Philipus M. Hadjon et. al, *Ibid.*, hlm 6.

Sistem peradilan adalah suatu sistem yang berfungsi untuk menegakkan hukum, mengadili, dan memberikan keadilan. Sistem ini memiliki struktur dan prosedur yang mengatur bagaimana penegakan hukum dilakukan, bagaimana kasus-kasus diselesaikan, dan bagaimana keputusan-keputusan diambil berdasarkan hukum yang berlaku. Sistem peradilan memiliki yurisdiksi untuk melakukan pengadilan pada tingkat tertentu, yang mencakup badan peradilan tingkat pertama dan banding, dengan semua ini berada di bawah satu Mahkamah Agung.

UU No 03 Tahun 2009 Tentang Mahkamah Agung menekankan bahwasanya Mahkamah Agung yakni sebuah lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman yang mengawasi badan peradilan pada cakupan peradilan militer, agama, umum, juga tata usaha negara.

F. Landasan Teoritis

1. Teori Negara Hukum

Negara hukum terdiri atas beberapa istilah, seperti "*rechtsstaat*"¹⁷. Istilah lainnya yaitu *the rule of law* yang artinya "negara hukum". Notohamidjojo mempergunakan kata-kata "...alhasil muncul pula istilah negara hukum ataupun *rechtsstaat*"¹⁸.

Muhammad Yamin menjelaskan bahwa kata negara hukum mempunyai arti yang serupa dengan *rechtsstaat* atau *government of law*, seperti pada kutipan pendapat berikut:

¹⁷ Philipus M Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat- Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987, hlm 30

¹⁸ O.Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, Jakarta: Badan Penerbit Kristen, 1970, hlm. 27

" Polisi atau kekuatan militer negara, tempat di mana petugas polisi serta prajurit bertanggung jawab atas pemerintahan beserta keadilan, tidaklah mewakili Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum (*rechtsstaat*, *government of law*) di mana keadilan yang didasarkan pada hukum tertulis menggantikan kekuasaan (*machtsstaat*) di mana kekuatan bersenjata dan badan pemerintahan bertindak sewenang-wenang.¹⁹

Menurut pemaparan di atas menjelaskan bahwa hukum Indonesia istilah *rechtsstaat* dalam memperlihatkan arti Negara hukum, dinamakan pula *the of law*. Istilah *the rule of law* ini secara umum kerap dipergunakan. Berdasarkan pemaparan Philipus M Hadjon, dua terminologi ini, *rechtsstaat* serta *the rule of law* ini didasarkan pada latar belakang sistem hukum yang tak sama.

Istilah *Rechtsstaat* adalah buah gagasan dalam melawan *absolutisme*, sifatnya revolusioner serta dilandaskan atas sistem hukum kontinental yang dikenal dengan *civil law*. Kemudian, *the rule of law* mengalami perkembangan dengan evolusioner, yang dilandaskan pada sistem hukum *common law*. Perbedaan pada keduanya tersebut tidak dipersoalkan dikarenakan hal ini berorientasi pada target yang serupa, yakni perlindungan atas HAM.

Walaupun adanya perbedaan latar belakang paham pada *rechtsstaat* atau *etat de droit* beserta *the rule of law*, adanya istilah "negara hukum" atau yang dijelaskan pada UUD 1945 yaitu "negara berlandaskan atas hukum (*rechtsstaat*)", tidak dapat dipisahkan dari pengaruh kedua pandangan tersebut. *The rule of law* dapat melakukan pencegahan disalahgunakannya kekuasaan diskresi. Pemerintah dalam hal ini melarang mempergunakan *privilege* yang tidak perlu ataupun terbebas dari ketetapan hukum biasa. Konsep negara hukum (*rechtsstaat* atau *the*

¹⁹ Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonseia, Jakarta Ghalia Indonesia*, 1982, hlm. 72.

rule of law) mencakup prinsip-prinsip pemisahan kekuasaan, legalitas, dan kemandirian kehakiman, yang bermaksud guna mengawasi dan mencegah negara ataupun pemerintah dari potensi perilaku sewenang-wenang, tirani, serta penyalahgunaan kekuasaan.

Istilah negara hukum adalah adaptasi dari istilah "*rechtsstaat*". Dalam konteks hukum Indonesia, istilah lainnya yang sering dipergunakan *the rule of law*, yang memiliki arti yang serupa dengan "negara hukum". Notohamidjojo mempergunakan frase "...alhasil bermunculan juga istilah negara hukum atau *rechtsstaat*".²⁰ Menurut Djokosoetono, istilah "negara hukum yang demokratis" sebenarnya tidak akurat. Menurutnya, yang esensial dan utama adalah konsep "*rechtsstaat*", tanpa adanya tambahan "*demokratische*".

2. Teori Perundang-Undangan

Teori Pembentukan hukum mengacu pada aturan yang dapat bersifat tertulis atau tidak tertulis. Hukum tertulis disusun pejabat negara yang mempunyai wewenang dan terdokumentasi secara tertulis sebagai bentuk peraturan. Sementara hukum yang tidak tertulis adalah aturan yang ada dalam kehidupan masyarakat, seperti tradisi turun-temurun. Untuk memiliki keberlakuan secara yuridis, suatu peraturan harus sesuai persyaratan pembentukan dan berada dalam kerangka hukum yang lebih tinggi.

3. Teori Kewenangan

Teori pembentukan hukum merujuk pada proses di mana aturan dapat dinyatakan dalam bentuk tertulis atau tidak tertulis. Hukum tertulis diciptakan

²⁰ Ivan Zikrillah, *kekuatan mengikat putusan mahkamah konstitusi dalam perspektif negara hukum Indonesia*, Tesis, Magister Hukum, Universitas Jambi, 2022. hlm 38.

pejabat negara yang memiliki wewenang, dan diresmikan secara tertulis sebagai bagian dari peraturan. Di sisi lain, hukum yang tidak tertulis merujuk pada norma-norma yang ada pada kehidupan masyarakat, seperti tradisi yang turun-temurun. Agar memiliki kekuatan secara yuridis, suatu peraturan harus sesuai dengan persyaratan pembentukan dan berada dalam kerangka hukum yang lebih tinggi²¹.

Lingkup tindakan hukum publik menandakan suatu kewenangan. Lingkup kewenangan pemerintahan, seperti yang terkandung dalam pembuatan keputusan pemerintah (*bestuur*), pelaksanaan tugas, serta penugasan dan distribusi wewenang, umumnya diatur pada peraturan perundang-undangan. Menurut hukum, wewenang mengacu pada kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan agar menghasilkan konsekuensi hukum²².

Kewenangan dan wewenang memiliki konsep yang berbeda. Kewenangan mengacu pada kekuasaan resmi yang diserahkan oleh Undang-Undang, sementara wewenang yakni penjabaran lebih lanjut dari kewenangan yang menentukan siapa yang memiliki kekuasaan tersebut berdasarkan Undang-Undang. Dengan kata lain, wewenang menjelaskan bahwa penerima kewenangan (subjek hukum) yang ditetapkan oleh Undang-Undang memegang otoritas dalam menjalankan tindakan yang termasuk pada lingkup kewenangan tersebut.

Berdasarkan pemaparan Philipus M Hadjon :

Perbedaan antara istilah kewenangan dengan "*bevoegheid*" atau wewenang berada pada sifat hukumnya. Istilah "*bevoegheid*" dipergunakan baik pada konteks hukum publik ataupun hukum privat. Tetapi, pada konteks hukum

²¹ Nuryanto A Daim, *Hukum Administrasi Negara*, Laksbang Justisia, Surabaya, 2014, hlm 40.

²² *Ibid*

di negara kita, istilah kewenangan atau wewenang sebaiknya dipergunakan pada konteks hukum publik."²³.

4. Tugas dan fungsi Kejaksaan

Pada konteks ini, peranan beserta fungsi Kejaksaan pada bidang Perdata dan Tata Usaha Negara adalah agar menjadi perwakilan pemerintah pada kasus perdata dengan menggunakan kuasa khusus. Sebagai bagian dari badan hukum publik, Kejaksaan terlibat dalam hubungan hukum perdata, namun, dengan memegang prinsip bahwa mereka tidak bertindak menjadi penguasa atau organisasi kekuasaan. Sebagai gantinya, mereka mempergunakan hak yang setara dengan rakyat dan tunduk pada peradilan biasa. Selaku kuasa hukum yang menjadi perwakilan atas kepentingan Negara ataupun pemerintah di pengadilan, Kejaksaan memiliki kedudukan yang setara dengan pihak lawan dalam perkara tersebut.²⁴.

Menurut Pasal 30 ayat 2 UU No. 16 Tahun 2004 yang telah dilakukan perubahan terakhir oleh UU No. 11 Tahun 2021 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia, tugas beserta fungsi Kejaksaan dalam bidang Perdata dan Tata Usaha Negara adalah bahwa Kejaksaan, melalui kuasa khusus, mempunyai wewenang dalam berperilaku baik di dalam ataupun luar pengadilan untuk serta atas nama Negara ataupun pemerintah.

5. Teori Kepastian Hukum

Dari segi normatif, kepastian hukum bisa dijelaskan sebagai pembuatan dan pengundangan ketetapan peundang – undangan dengan jelas dan pasti. Dengan

²³ *Ibid. hlm. 38*

²⁴ Rusdianto, “*Fungsi Kejaksaan Sebagai Pengacara Negara Dalam Perspektif Penegakan Hukum Di Indonesia*”, 6.Juni (2015), 99–108 <www.jchunmer.wordpress.com>, hlm 4.

demikian, kepastian hukum memungkinkan pengaturan yang tegas dan logis, menghindari kemungkinan adanya penafsiran ganda yang dapat menyebabkan keraguan. Hal ini mengurangi risiko konflik normatif dan benturan hukum.

Berdasarkan pemaparan Utrecht :

Kepastian hukum mempunyai dua dimensi. Pertama, ada keberadaan peraturan yang sifatnya umum yang menyediakan panduan bagi individu tentang tindakan yang diperkenankan dan yang tidak diperkenankan. Kedua, ada jaminan keamanan hukum bagi individu dari kebijakan sewenang-wenang pemerintah. Melalui keberadaan ketetapan yang sifatnya umum ini, individu mampu memahami batasan-batasan yang mampu dikenakan dan tindakan apa yang dapat dijalankann oleh Negara terhadap individu.

Bersamaan dengan kepastian hukum, kejaksaan dalam menjalankan tugas penegakan hukum seharusnya mengimplementasikan prinsip-prinsip hukum sebagai contohnya keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan sehingga dapat direalisasikan secara efektif²⁵. Penegakan hukum yang diperbuat oleh lembaga Kejaksaan tidak sekedar terbatas pada aspek pidana, namun melibatkan bidang perdata dan tata usaha negara juga.

G. Orisinalitas Penelitian

No	Nama Peneliti Tahun dan Judul Penelitian.	Persamaan	Perbedaan	Originalitas Penelitian

²⁵ I Wahyu Donri Tinambunan, Galih Raka Siwi , “Dinamika Kedudukan Hukum Jaksa Sebagai Pengacara Negara Pasca Perubahan Undang-Undang Kejaksaan,” *Ajudikasi : Jurnal Ilmu Hukum*, 6.2 (2022), 125–42.

1.	<p>Iska Tirta Adiyaksa, Skripsi, Universitas Bhayangkara Surabaya,(2022)</p> <p>Peran Jaksa Pengacara Negara pada Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara Studi Pada Kejaksaan Negeri Sidoarjo.</p>	<p>Berkenaan dengan Jaksa Pengacara Negara di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara.</p>	<p>Terletak pada rumusan masalah, Pada penulisan penelitian ini rumusan masalahnya diantaranya:</p> <p>1.Bagaimana Pengaturan Jaksa Pengacara Negara Dalam Mewakili Pemerintah Di Indonesia?</p> <p>2. Bagaimana Kewenangan Jaksa Selaku Jaksa Pengacara Negara ?.</p>	<p>Orisinalitas penelitian ditinjau pada metode penelitian normatif sedangkan peneliti sebelumnya yaitu Iska Tirta Adiyaksa menggunakan metode penelitian Empiris.</p>
2	<p>Gerry Pamungkas, Skripsi, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, (2015).</p> <p>Independensi Kejaksaan Sebagai Jaksa Pengacara Negara (Studi di Kejaksaan Agung Republik Indonesia).</p>	<p>Berkenaan dengan kedudukan kejaksaan selaku lembaga penegak hukum dan tugas serta fungsinya.</p>	<p>Terletak pada rumusan masalah, Pada penulisan penelitian ini rumusan masalahnya yakni:</p> <p>1.Bagaimana Pengaturan Jaksa Pengacara Negara Dalam Mewakili Pemerintah Di Indonesia?</p> <p>2. Bagaimana Kewenangan Jaksa Selaku Jaksa Pengacara Negara ?.</p>	<p>Orisinalitas penelitian bertumpu pada tugas beserta fungsi kejaksaan di bidang perdata serta tata usaha negara sedangkan peneliti sebelumnya yakni Gerry Pamungkas meneliti bagaimana problematika dalam internal kejaksaan itu sendiri.</p>

3	Andy Sasongko, Jurnal, (2022). Penerapan Fungsi Hukum Jaksa Pengacara Negara untuk Mewujudkan Kepastian Hukum, Keadilan, dan Kemanfaatan dalam Perkara Perdata dan Tata Usaha Negara (Berdasarkan kajian Filsafat Hukum).	Tinjauan tentang kejaksaan dalam hal tugas serta fungsi Jaksa Pengacara Negara .	Penelitian andy sasongko bertempat di kejaksaan negeri Muaro Jambi, sedangkan penelitian ini pada ruang lingkup Kejaksaan RI.	Terletak pada tinjauan yuridis, pada penelitian andy sasongko menggunakan pada pendekatan filsafat sedangkan penelitian ini pada yuridis dan pendekatan Undang-Undang.
---	--	--	---	--

H. Metode Penelitian

Dibawah ini terdapat penjelasan terperinci sehubungan dengan metode yang dipergunakan pada penelitian ini, mencakup unsur-unsurnya :

1. Tipe penelitian

Penelitian ini termasuk dalam kategori penelitian yuridis normatif. Artinya, fokusnya adalah mengukur standar ataupun aturan yang sesuai. Penelitian ini juga melibatkan analisis data sekunder atau sumber pustaka untuk mencapai tujuannya²⁶. Dalam penelitian normatif, tidak memerlukan bantuan data atau fakta-fakta sosial untuk menjelaskan hukum.

Dalam konteks hukum normatif, pengetahuan tentang data atau fakta sosial tidak diperlukan karena hukum dianggap menjadi satu-satunya sumber informasi. Atas dasar ini, hanya ide dan prosedur hukum yang dipergunakan dalam

²⁶ Irwansyah, *Penelitian Hukum Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel*, Mitra Buana Media, Yogyakarta, 2021, hlm 42.

menjelaskan, memahami, dan mengevaluasi hukum.²⁷

1) Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang penulis pilih pada penelitian ini yakni :

a. Pendekatan Peraturan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Ini adalah pendekatan yang menelaah peraturan perundang-undangan yang sehubungan dengan topik penelitian ini.

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Ini yakni penelitian yang menelaah prinsip – prinsip hukum sebagai contohnya fungsi hukum, sumber hukum, lembaga hukum, dan sejenisnya.

c. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

2. Pengumpulan Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer

Ini merujuk pada bahan hukum yang berkekuatan mengikat dan mencakup ketentuan undang – undang yang relevan dengan penelitian ini:

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

b. Undang-Undang No.16 Tahun 2004 sebagaimana diubah terakhir Undang-Undang No 11 Tahun 2021 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

c. Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia No.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.

b. Bahan Hukum Sekunder

²⁷ Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, CV Mandar Maju, Bandung, 2016, hlm 87.

Bahan hukum sekunder ini mencakup literatur ataupun bacaan ilmiah sebagai contohnya buku ataupun karya – karya akademis yang relevan dengan topik penulisan skripsi ini.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yakni sumber hukum yang menginterpretasikan serta menjabarkan bahan hukum primer beserta sekunder. Contohnya Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Kamus Hukum, surat kabar, beserta sumber-sumber lainnya yang serupa.

3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Sumber hukum yang relevan pada penulisan ini didapat melalui studi dokumen ataupun penelusuran pustaka, yang merupakan metode pengumpulan bahan hukum dengan memeriksa bahan-bahan tertulis, khususnya yang terkait dengan topik yang nantinya didiskusikan, dan kemudian menganalisis isi dari bahan-bahan tersebut.

4. Analisis Bahan Hukum

Selaku temuan dari penyusunan bahan hukum, terdapat analisis yang meliputi pemahaman mendalam tentang situasi yang menjadi permasalahan dan solusi yang mendetail menurut informasi hukum yang terkumpul. Analisis tersebut dijalankan melalui tahapan seperti berikut :

- a. Menyusun daftar lengkap dari semua ketentuan undang - undang yang relevam dengan topik penelitian.
- b. Mengorganisir bahan-bahan hukum yang sehubungan dengan persoalan yang tengah dikaji.

- c. Menguraikan makna dari peraturan-peraturan relevan dengan topik penelitian.

I. Sistematikan Penulisan

Untuk mendapatkan pemahaman yang komprehensif dan terperinci tentang seluruh isi dan diskusi proposal ini secara terstruktur, untuk memudahkan hubungan antara Bab I dengan bab-bab lainnya pada proposal, proposal ini ditulis menurut empat Bab yang terusun atas :

BAB I Pendahuluan, Bab ini memuat terkait latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka konseptual, kerangka teori, metode penelitian beserta sistematika penulisannya.

BAB II Tinjauan Pustaka terkait Pengaturan Jaksa Pengacara Negara Dalam Mewakili Pemerintah Berdasarkan Sistem Peradilan di Indonesia.

BAB III Pengaturan Jaksa Pengacara Negara dalam Mewakili Pemerintah Berdasarkan Sistem Peradilan Di Indonesia, dalam bab ini membahas tentang pengaturan bagaimana Jaksa Pengacara Negara berperan mewakili pemerintah.

BAB IV Penutup, pada bab ini. Dimuat beberapa kesimpulan hasil pembahasan bab terdahulu, kemudian disajikan saran-saran pemecahan masalahnya yang dianggap perlu, untuk dikedepankan pada tugas akhir ini.