



MITIGASI RISIKO YURIDIS PENGADAAN BARANG/JASA MELALUI *LEGAL ASSISTANCE* JAKSA PENGACARA NEGARA PADA KEJAKSAAN NEGERI TOBA

Siska Natasya Sihombing¹, Ni Putu Ega Parwati², Josua P.M. Situmorang³

¹⁻² Faculty of Law and Social Sciences, Universitas Pendidikan Ganesha

³Toba District Attorney's Office

*Penulis Korespondensi: siskanatasya567@gmail.com¹, ni.putu.ega.parwati@undiksha.ac.id²,
Josuasitumorang46@gmail.com³

Abstract. *Government procurement of goods and services is one of the national development instruments most vulnerable to administrative irregularities and corruption. Within this preventive framework, the State Attorney (Jaksa Pengacara Negara/JPN) at the Toba District Prosecutor's Office (Kejari Toba) performs Legal Assistance functions for local government agencies to mitigate juridical risks in the procurement process. This study aims to analyze the implementation of Legal Assistance by JPN Kejari Toba and to identify the boundaries of legal accountability between JPN and the Commitment Making Officer (PPK) in the event of state financial losses on assisted projects. The research employs an empirical juridical method with statutory, conceptual, and empirical approaches. Primary data were obtained through in-depth interviews with the Head of the Civil and State Administrative Affairs Section (Datan), functional prosecutors, and PPK officials from agencies that received Legal Assistance. Secondary data were sourced from legislation, academic literature, and institutional documents. The results show that Legal Assistance is implemented through a mechanism of OPD requests, request review, MoU signing, legal assistance, and monitoring. Risk mitigation measures include legal opinions, contract risk identification, legal consultation, and procurement stage assistance. Legal accountability for procurement rests entirely with the PPK as the authorized decision-maker and budget manager, while JPN is only accountable for the quality of the legal opinions provided. Legal Assistance does not transfer procurement authority or responsibility from the PPK to the Prosecutor's Office..*

Keywords: *Legal Assistance; State Attorney; Government Procurement; Juridical Risk Mitigation; Legal Accountability*

Abstrak. Pengadaan Barang/Jasa pemerintah merupakan salah satu instrumen pembangunan nasional yang paling rentan terhadap penyimpangan administrasi dan tindak pidana korupsi. Dalam kerangka pencegahan tersebut, Jaksa Pengacara Negara (JPN) pada Kejaksaan Negeri Toba menjalankan fungsi Legal Assistance kepada instansi pemerintah daerah guna memitigasi risiko yuridis dalam proses pengadaan. Penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi Legal Assistance oleh JPN Kejari Toba serta mengidentifikasi batas pertanggungjawaban hukum antara JPN dengan Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) apabila terjadi kerugian negara pada proyek yang didampingi. Penelitian menggunakan metode yuridis empiris dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan empiris. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam dengan Kepala Seksi Datan, jaksa fungsional Bidang Datan, serta PPK pada instansi yang pernah menerima Legal Assistance di wilayah hukum Kejari Toba. Data sekunder bersumber dari peraturan perundang-undangan, literatur akademik, dan dokumen kelembagaan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Legal Assistance JPN Kejari Toba dilaksanakan melalui mekanisme permohonan oleh Organisasi Perangkat Daerah, telaah permohonan, penandatanganan Memorandum of Understanding, pelaksanaan pendampingan hukum, dan monitoring. Bentuk mitigasi risiko yang diberikan mencakup pemberian legal opinion, identifikasi risiko kontrak, konsultasi hukum, dan asistensi pada setiap tahapan pengadaan. Adapun pertanggungjawaban hukum atas pelaksanaan pengadaan sepenuhnya melekat pada PPK sebagai pejabat yang berwenang mengambil keputusan dan mengelola anggaran, sedangkan JPN

hanya bertanggung jawab atas kualitas pendapat hukum yang diberikan. Legal Assistance tidak mengalihkan kewenangan maupun tanggung jawab pengadaan dari PPK kepada Kejaksaan.

Kata kunci: Legal Assistance; Jaksa Pengacara Negara; Pengadaan Barang/Jasa; Mitigasi Risiko Yuridis; Pertanggungjawaban Hukum

1. LATAR BELAKANG

A. Pengadaan Barang/Jasa sebagai Instrumen Pembangunan dan Area Risiko Tinggi

Negara hukum (*rechtsstaat*) menghendaki bahwa setiap tindakan pemerintahan harus dilandasi oleh kewenangan yang sah berdasarkan peraturan perundang-undangan dan berorientasi pada terwujudnya kesejahteraan umum (Hadjon, 1994). Dalam konstruksi demikian, penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan prasyarat mutlak bagi tercapainya tujuan bernegara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Salah satu pilar utama *good governance* adalah akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan negara, yang salah satu manifestasinya diwujudkan melalui mekanisme Pengadaan Barang/Jasa (PBJ) pemerintah.

Pengadaan Barang/Jasa pemerintah merupakan instrumen strategis yang secara langsung menentukan kualitas pelayanan publik dan efisiensi penggunaan anggaran negara. Berdasarkan data Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) tahun 2023, nilai transaksi pengadaan secara nasional mencapai lebih dari Rp1.000 triliun per tahun, menjadikannya salah satu sektor dengan volume pengeluaran negara terbesar. Besarnya nilai anggaran yang dikelola dalam mekanisme pengadaan ini berbanding lurus dengan tingginya potensi penyimpangan, baik dalam bentuk pelanggaran administratif maupun tindak pidana korupsi.

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam laporan tahunannya secara konsisten menyebutkan bahwa sektor pengadaan barang/jasa merupakan area dengan risiko korupsi tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Permasalahan yang lazim ditemukan antara lain spesifikasi teknis yang diarahkan pada rekanan tertentu, manipulasi harga perkiraan sendiri (HPS), pemecahan paket yang tidak sesuai ketentuan, serta penerimaan hasil pekerjaan yang tidak sesuai kontrak. Kondisi ini menegaskan urgensi penerapan prinsip akuntabilitas dan kepastian hukum dalam setiap tahapan pengadaan sebagaimana diakomodasi dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

B. Peran Kejaksaan dalam Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara

Jaksa Pengacara Negara (JPN) adalah jaksa yang secara khusus diberi wewenang oleh undang-undang untuk bertindak mewakili kepentingan negara dan pemerintah dalam urusan hukum perdata dan tata usaha negara. Keberadaan institusi JPN dalam sistem hukum Indonesia diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021. Pasal 30 ayat (2) undang-undang tersebut menegaskan 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.

Ruang lingkup kewenangan JPN kemudian dijabarkan secara teknis melalui Peraturan Kejaksaan Nomor 7 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Penegakan Hukum, Bantuan Hukum, Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Lain, dan Pelayanan Hukum pada Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara. Regulasi tersebut merinci tugas JPN ke dalam empat klaster fungsi utama:

- (1) penegakan hukum (law enforcement)
- (2) bantuan hukum (legal aid) dalam lingkup litigasi
- (3) pertimbangan hukum (legal consideration)
- (4) tindakan hukum lain termasuk pelayanan hukum non-litigasi yang salah satunya diwujudkan dalam bentuk Legal Assistance.

C. Legal Assistance sebagai Instrumen Pencegahan Risiko Hukum

Legal Assistance dalam konteks tugas JPN merupakan bentuk pendampingan hukum non-litigasi yang diberikan kepada instansi pemerintah, badan usaha milik negara atau daerah, serta badan hukum lain yang kekayaan atau modalnya sebagian maupun seluruhnya bersumber dari keuangan negara. Berbeda dengan bantuan hukum litigasi yang berorientasi pada penyelesaian sengketa di pengadilan, Legal Assistance memiliki orientasi preventif yakni mencegah terjadinya permasalahan hukum sebelum muncul ke permukaan.

Dalam konteks pengadaan barang/jasa, Legal Assistance berfungsi sebagai mekanisme mitigasi risiko yuridis yang bekerja pada titik-titik kritis dalam proses pengadaan, mulai dari perencanaan, persiapan, pemilihan penyedia, pelaksanaan kontrak, hingga serah terima pekerjaan. Melalui pemberian pendapat hukum (legal opinion), identifikasi potensi pelanggaran regulasi, dan rekomendasi perbaikan, JPN membantu instansi pemerintah untuk memastikan bahwa setiap tahapan pengadaan telah memenuhi ketentuan hukum yang berlaku.

D. Permasalahan Pertanggungjawaban Hukum

Salah satu persoalan hukum yang berkembang dalam praktik pendampingan Legal Assistance adalah adanya kesalahpahaman di kalangan pejabat pemerintah mengenai implikasi hukum dari kehadiran JPN. Sebagian Organisasi Perangkat Daerah (OPD) beranggapan bahwa proyek yang telah mendapatkan pendampingan dari Kejaksaan secara otomatis terbebas dari risiko tuntutan hukum, termasuk tuntutan ganti rugi atas kerugian negara. Anggapan demikian jelas keliru dan berpotensi menimbulkan moral hazard yang justru meningkatkan risiko hukum dalam jangka panjang.

Secara normatif, Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) sebagaimana diatur dalam Pasal 11 Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 jo. Perpres Nomor 12 Tahun 2021 merupakan pejabat yang bertanggung jawab atas pelaksanaan pengadaan. PPK-lah yang menandatangani kontrak, menetapkan spesifikasi teknis, menyetujui pembayaran, dan mengesahkan berita acara serah terima. Tanggung jawab tersebut bersifat personal dan tidak dapat dialihtanggankan, bahkan ketika proses pengadaan yang bersangkutan mendapatkan pendampingan dari JPN.

E. Kondisi Empiris di Kejaksaan Negeri Toba

Kejaksaan Negeri Toba melalui Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (Datun) secara aktif melaksanakan program Legal Assistance kepada instansi pemerintah daerah di Kabupaten Toba. Dalam kurun waktu tiga tahun terakhir, Kejari Toba telah memberikan pendampingan hukum kepada beberapa OPD dalam pengadaan proyek-proyek infrastruktur dan pengadaan barang dengan nilai yang cukup signifikan. Pengalaman lapangan tersebut menjadikan Kejari Toba sebagai objek kajian empiris yang relevan untuk menganalisis mekanisme Legal Assistance dan implikasi pertanggungjawaban hukumnya.

F. State of The Art dan Posisi Penelitian

Kajian mengenai peran Jaksa Pengacara Negara dalam pengadaan barang/jasa telah dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya. Herma Desvira dkk. (dalam Ranah Research, 2023) membahas independensi JPN dalam pendampingan hukum pengadaan barang dan jasa di wilayah hukum Kejaksaan Negeri Payakumbuh, dengan fokus pada aspek kemandirian institusional JPN dalam menjalankan fungsi pendampingan. Penelitian tersebut berkontribusi pada pemahaman mengenai kedudukan struktural JPN, namun tidak menyentuh secara mendalam aspek mitigasi risiko yuridis dan persoalan pertanggungjawaban hukum antara JPN dan PPK.

Penelitian ini hadir untuk mengisi celah tersebut dengan dua fokus diferensiasi: pertama, menganalisis Legal Assistance secara spesifik sebagai instrumen mitigasi risiko yuridis dalam konteks pengadaan barang/jasa; dan kedua, merumuskan batas pertanggungjawaban hukum antara JPN Kejari Toba dengan PPK apabila terjadi kerugian negara pada proyek yang memperoleh pendampingan hukum. Dua fokus ini merupakan novelty yang membedakan penelitian ini secara substantif dari penelitian-penelitian sebelumnya.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, penelitian ini merumuskan dua pertanyaan penelitian:

- (1) Bagaimana implementasi Legal Assistance oleh Jaksa Pengacara Negara Kejaksaan Negeri Toba dalam memitigasi risiko yuridis pada pengadaan barang/jasa pemerintah?
- (2) Bagaimana batas pertanggungjawaban hukum antara Jaksa Pengacara Negara Kejaksaan Negeri Toba dengan Pejabat Pembuat Komitmen apabila terjadi kerugian negara pada proyek yang memperoleh pendampingan hukum?

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris (empirical legal research), yaitu penelitian hukum yang mengkaji implementasi norma hukum dalam realitas sosial melalui pengumpulan dan analisis data lapangan (Marzuki, 2016). Pemilihan metode ini didasarkan pada pertimbangan bahwa objek kajian penelitian ini tidak hanya berupa norma hukum *an sich*, melainkan mencakup pula perilaku hukum (legal behavior) para aktor yang terlibat dalam mekanisme Legal Assistance pengadaan barang/jasa di Kejari Toba.

A. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris yang didukung oleh kajian normatif. Kajian normatif dilakukan melalui penelaahan berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kewenangan Jaksa Pengacara Negara dan pengadaan barang/jasa pemerintah, antara lain Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021, Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021, serta Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2021. Selain itu, penelitian juga memanfaatkan pendekatan konseptual dengan mengkaji berbagai doktrin, asas, dan teori hukum yang relevan, seperti teori pertanggungjawaban hukum, prinsip good governance, serta konsep mitigasi risiko hukum. Untuk memperoleh gambaran mengenai implementasi ketentuan hukum tersebut dalam praktik, penelitian dilengkapi dengan pengumpulan data lapangan pada lokasi penelitian.

B. Lokasi dan Waktu Penelitian

Penelitian dilaksanakan di Kejaksaan Negeri Toba, Kabupaten Toba, Provinsi Sumatera Utara, khususnya pada Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (Datun). Pemilihan lokasi didasarkan pada pertimbangan bahwa Kejari Toba secara aktif menjalankan program Legal Assistance kepada instansi pemerintah daerah dan merupakan tempat pelaksanaan kegiatan magang peneliti, sehingga memungkinkan akses data yang komprehensif dan mendalam.

C. Sumber Data

Data primer diperoleh melalui wawancara semi terstruktur dengan tiga kategori narasumber: (1) Kepala Seksi Perdata dan Tata Usaha Negara (Kasi Datun) Kejari Toba; (2) jaksa fungsional Bidang Datun yang pernah menjalankan tugas Legal Assistance pengadaan barang/jasa; dan (3) Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) pada Organisasi Perangkat Daerah yang pernah menerima Legal Assistance dari Kejari Toba. Data sekunder diperoleh dari bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan dokumen kelembagaan, bahan hukum sekunder berupa buku teks, jurnal ilmiah, dan hasil penelitian terdahulu.

D. Teknik Pengumpulan dan Analisis Data

Pengumpulan data dilakukan melalui tiga teknik: wawancara mendalam (in-depth interview), studi dokumen, dan studi kepustakaan. Analisis data dilakukan secara kualitatif deskriptif melalui tahapan reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan berdasarkan model analisis interaktif Miles dan Huberman. Validasi data dilakukan dengan triangulasi sumber dan triangulasi metode.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Implementasi Legal Assistance oleh JPN Kejari Toba dalam Memitigasi Risiko Yuridis Pengadaan Barang/Jasa

a. Kedudukan JPN dalam Pelaksanaan Legal Assistance

Dalam konstruksi kelembagaan Kejaksaan Republik Indonesia, Jaksa Pengacara Negara bukan merupakan jabatan struktural tersendiri, melainkan suatu fungsi yang melekat pada jaksa yang ditugaskan di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (Datun). Kewenangan JPN bersumber dari Pasal 30 ayat (2) UU Nomor 11 Tahun 2021 yang

secara tegas memberikan keleluasaan bagi kejaksaan untuk bertindak mewakili kepentingan hukum negara dan pemerintah baik di dalam maupun di luar pengadilan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Seksi Perdata dan Tata Usaha Negara Kejaksaan Negeri Toba, pelaksanaan Legal Assistance pada praktiknya tidak hanya berpedoman pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 dan Peraturan Kejaksaan Nomor 7 Tahun 2021, tetapi juga mengacu pada Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor KEP-157/A/JA/11/2012 tentang Administrasi Teknis Penanganan Perkara Perdata dan Tata Usaha Negara. Pedoman tersebut menjadi dasar operasional bagi Jaksa Pengacara Negara dalam melaksanakan pendampingan hukum, mulai dari penerimaan permohonan, penelaahan, penerbitan Surat Perintah, hingga pelaksanaan pendampingan kepada instansi pemohon.

Peraturan Kejaksaan Nomor 7 Tahun 2021 lebih lanjut mengatur secara teknis pelaksanaan tugas bidang Datun, termasuk mekanisme pemberian Legal Assistance kepada instansi pemerintah. Berdasarkan regulasi tersebut, Legal Assistance dapat diberikan kepada: (a) instansi pemerintah pusat dan daerah; (b) badan usaha milik negara dan daerah; serta (c) badan hukum lain yang kekayaan atau modalnya sebagian atau seluruhnya berasal dari keuangan negara. Pelaksanaan Legal Assistance mensyaratkan adanya permohonan resmi dari instansi pemohon dan diterbitkannya Surat Perintah dari Kepala Kejaksaan Negeri.

b. Mekanisme Pelaksanaan Legal Assistance di Kejari Toba

Mekanisme pelaksanaan Legal Assistance dalam konteks pengadaan barang/jasa dilaksanakan melalui lima tahapan yang berurutan dan berkesinambungan sebagai berikut:

1. Permohonan dari OPD. Tahapan pertama dimulai dari inisiatif Organisasi Perangkat Daerah yang mengajukan permohonan tertulis kepada Kejari Toba. Permohonan memuat identitas proyek, nilai kontrak, jenis pengadaan, dan tahapan yang memerlukan pendampingan. Dalam praktik di Kejari Toba, permohonan seringkali diajukan menjelang proses tender atau pada saat timbul permasalahan pada pelaksanaan kontrak.
2. Telaah Permohonan. Kasi Datun melakukan telaah awal terhadap permohonan untuk memastikan bahwa objek pendampingan masuk dalam kewenangan Kejaksaan berdasarkan Peraturan Kejaksaan Nomor 7 Tahun 2021, serta untuk mengidentifikasi jenis risiko hukum yang perlu mendapatkan perhatian.
3. Penandatanganan Memorandum of Understanding (MoU). Apabila permohonan disetujui, para pihak menandatangani MoU yang mengatur ruang lingkup pendampingan, hak dan kewajiban masing-masing pihak, serta jangka waktu pelaksanaan. MoU berfungsi sebagai landasan formal yang mengikat dan sekaligus membatasi cakupan tanggung jawab JPN.
4. Pelaksanaan Pendampingan Hukum. JPN yang telah mendapatkan Surat Perintah melaksanakan pendampingan hukum pada setiap tahapan pengadaan yang disepakati. Pendampingan dilakukan secara aktif dengan kehadiran langsung

maupun melalui pemberian pendapat hukum tertulis atas setiap permasalahan yang diajukan oleh OPD.

5. **Monitoring dan Pelaporan.** Kasi Datun melakukan monitoring terhadap pelaksanaan Legal Assistance dan menyusun laporan berkala mengenai perkembangan pendampingan, termasuk temuan-temuan risiko hukum yang berhasil diidentifikasi dan rekomendasi tindak lanjutnya.

Berdasarkan keterangan Kasi Datun Kejari Toba, mekanisme permohonan Legal Assistance diawali dengan pengajuan surat permohonan secara resmi oleh instansi pemohon kepada Kejaksaan Negeri. Surat tersebut kemudian ditelaah oleh Kasi Datun untuk menilai kelayakan dan ruang lingkup pendampingan yang dibutuhkan. Apabila permohonan dinilai layak, pemohon akan diundang untuk melakukan ekspos perkara di hadapan tim Jaksa Pengacara Negara guna memaparkan permasalahan atau kebutuhan hukum yang dihadapi. Setelah permohonan disetujui, diterbitkan Surat Perintah yang menugaskan JPN untuk melaksanakan pendampingan, disertai penerbitan surat kuasa khusus dan surat kuasa substitusi kepada JPN yang secara konkret akan menjalankan tugas pendampingan tersebut.

Pelaksanaan Legal Assistance oleh JPN di Kejari Toba didasarkan pada Keputusan Jaksa Agung Nomor KEP-157/A/JA/11/2012 sebagai landasan hukum utama yang mengatur tata cara dan kewenangan JPN dalam memberikan pendampingan hukum kepada instansi pemerintah maupun badan hukum yang kekayaannya bersumber dari keuangan negara. Dasar hukum ini memberikan legitimasi formal bagi seluruh tahapan pelaksanaan Legal Assistance yang dijalankan oleh Bidang Datun Kejari Toba.

c. Bentuk Mitigasi Risiko yang Dilakukan JPN

Dalam pelaksanaan Legal Assistance di Kejaksaan Negeri Toba, Jaksa Pengacara Negara menjalankan berbagai upaya mitigasi risiko yuridis guna mencegah timbulnya permasalahan hukum dalam proses pengadaan barang/jasa pemerintah. Salah satu bentuk mitigasi yang dilakukan adalah pemberian legal opinion atau pendapat hukum tertulis yang memuat analisis terhadap permasalahan konkret yang dihadapi Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Pendapat hukum tersebut mencakup penilaian terhadap legalitas dokumen, kesesuaian prosedur pengadaan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, serta rekomendasi langkah hukum yang dapat ditempuh oleh pihak terkait. Dengan demikian, legal opinion berfungsi sebagai pedoman bagi Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) dalam mengambil keputusan yang memiliki implikasi hukum.

Upaya mitigasi lainnya diwujudkan melalui identifikasi risiko kontrak. Pada tahap ini, Jaksa Pengacara Negara melakukan telaah terhadap rancangan maupun kontrak pengadaan yang telah disusun guna mengidentifikasi klausul-klausul yang berpotensi menimbulkan kerugian bagi negara, menimbulkan multitafsir, atau tidak sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Telaah tersebut umumnya difokuskan pada pengaturan mengenai force majeure, mekanisme pengenaan sanksi atau penalti, syarat pemutusan kontrak, serta mekanisme penyelesaian sengketa yang mungkin timbul selama pelaksanaan kontrak.

Jaksa Pengacara Negara juga memberikan layanan konsultasi hukum kepada Pejabat Pembuat Komitmen dan pihak-pihak yang terlibat dalam proses pengadaan. Melalui konsultasi tersebut, para pelaksana pengadaan memperoleh penjelasan mengenai aspek hukum pada setiap tahapan kegiatan, termasuk pemahaman terhadap regulasi yang

berlaku, pemenuhan persyaratan administratif, serta langkah-langkah yang harus dilakukan apabila muncul kondisi yang tidak diatur secara tegas dalam perencanaan awal.

Selain bentuk-bentuk mitigasi yang telah diuraikan di atas, pelaksanaan Legal Assistance di Kejari Toba juga mencakup penerapan prinsip kehati-hatian (*prudential principle*) dalam menghadapi situasi yang berpotensi menimbulkan konflik kepentingan di internal instansi pemohon. Hal ini menjadi perhatian khusus terutama ketika pemohon merupakan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang secara struktural memiliki kompleksitas relasi kepentingan yang lebih tinggi dibandingkan instansi pemerintah daerah biasa. Hasil wawancara menunjukkan, apabila dalam proses pendampingan ditemukan indikasi adanya perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pihak pemohon, JPN berwenang dan berkewajiban untuk menghentikan pemberian pendampingan hukum. Dalam kondisi demikian, pendampingan yang telah berjalan dinyatakan tidak sah sejak saat ditemukannya pelanggaran tersebut. Ketentuan ini mencerminkan bahwa Legal Assistance bukan merupakan instrumen yang bersifat absolut dan tanpa syarat, melainkan terikat pada prinsip legalitas dan integritas hukum yang menjadi landasan etik profesi JPN.

Bentuk mitigasi risiko yang tidak kalah penting adalah pemberian asistensi pada tahapan-tahapan pengadaan yang memiliki tingkat kerawanan hukum tinggi. Pendampingan dilakukan secara langsung pada kegiatan tertentu, seperti rapat penjelasan pekerjaan (*aanwijzing*), pembukaan dan evaluasi penawaran, hingga proses serah terima pekerjaan. Kehadiran Jaksa Pengacara Negara pada tahapan tersebut tidak hanya berfungsi sebagai langkah preventif terhadap potensi penyimpangan, tetapi juga memastikan bahwa setiap keputusan yang diambil telah mempertimbangkan aspek kepatuhan hukum dan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.

d. Efektivitas Legal Assistance dalam Pencegahan Risiko Hukum

Legal Assistance telah memberikan kontribusi dalam memitigasi risiko yuridis pada pengadaan barang/jasa pemerintah, pelaksanaannya masih menghadapi sejumlah kendala. Salah satu hambatan yang sering ditemui adalah keterbatasan sumber daya manusia pada Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (Datun), sehingga tidak seluruh kegiatan pengadaan yang memerlukan pendampingan dapat difasilitasi secara optimal. Kondisi tersebut berpengaruh terhadap intensitas dan cakupan layanan yang dapat diberikan oleh Jaksa Pengacara Negara.

Selain faktor sumber daya manusia, efektivitas Legal Assistance juga dipengaruhi oleh waktu pengajuan permohonan pendampingan dari instansi pemerintah. Dalam praktiknya, permohonan pendampingan tidak jarang diajukan ketika proses pengadaan telah memasuki tahap akhir atau bahkan setelah muncul permasalahan hukum tertentu. Keadaan ini menyebabkan fungsi preventif dari Legal Assistance menjadi kurang optimal karena ruang untuk melakukan mitigasi risiko sejak tahap perencanaan dan pelaksanaan awal menjadi terbatas.

Kendala lainnya berkaitan dengan belum tersusunnya standar operasional prosedur yang secara khusus mengatur mekanisme pelaksanaan Legal Assistance pada bidang pengadaan barang/jasa di tingkat Kejaksaan Negeri. Ketidadaan pedoman teknis yang lebih rinci berpotensi menimbulkan perbedaan dalam pola pendampingan yang diberikan,

baik dari segi metode, ruang lingkup, maupun bentuk rekomendasi hukum yang disampaikan. Oleh karena itu, diperlukan upaya penguatan regulasi internal guna menciptakan keseragaman dan kepastian dalam pelaksanaan Legal Assistance sebagai instrumen mitigasi risiko yuridis.

Hal ini sejalan dengan keterangan narasumber dari Bidang Datun yang menegaskan bahwa peran JPN dalam melindungi kekayaan negara diwujudkan melalui keterlibatan aktif dalam pemberian bantuan hukum, pertimbangan hukum, tindakan hukum lain, pelayanan hukum, serta penegakan hukum sebagaimana diatur dalam regulasi yang berlaku. Keseluruhan tindakan tersebut merupakan satu kesatuan fungsi yang secara sinergis diarahkan untuk menjaga agar pengelolaan keuangan dan aset negara terhindar dari potensi kerugian akibat penyimpangan dalam proses pengadaan.

B. Batas Pertanggungjawaban Hukum antara JPN dan PPK terhadap Kerugian Negara

a. Kedudukan Hukum PPK dalam Pengadaan Barang/Jasa

Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) merupakan pejabat yang diberi kewenangan oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran (PA/KPA) untuk mengambil keputusan dan/atau melakukan tindakan yang dapat mengakibatkan pengeluaran anggaran belanja negara/daerah. Kedudukan hukum PPK diatur secara rinci dalam Pasal 11 Perpres Nomor 16 Tahun 2018 jo. Perpres Nomor 12 Tahun 2021, yang menetapkan bahwa PPK memiliki tugas meliputi antara lain: menyusun perencanaan pengadaan; menetapkan spesifikasi teknis/kerangka acuan kerja (KAK); menetapkan Harga Perkiraan Sendiri (HPS); menyusun rancangan kontrak; dan menandatangani kontrak.

Dari konstruksi normatif tersebut, jelas bahwa PPK adalah pengambil keputusan utama (primary decision maker) dalam seluruh proses pengadaan. Semua keputusan yang mengikat secara hukum—mulai dari penetapan pemenang tender hingga pengesahan pembayaran—berada di tangan PPK. Dengan kewenangan yang demikian luas, tanggung jawab hukum yang melekat pada PPK pun bersifat komprehensif, mencakup dimensi administratif, perdata, dan pidana.

b. Kedudukan Hukum JPN dalam Legal Assistance

Berbeda secara diametral dengan PPK, JPN dalam konteks Legal Assistance berkedudukan semata-mata sebagai pemberi layanan hukum (legal service provider). JPN tidak memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan pengadaan, tidak mengelola anggaran, tidak menandatangani kontrak, dan tidak memiliki kewenangan administratif terhadap proses pengadaan. Peran JPN terbatas pada pemberian pendapat dan saran hukum yang bersifat rekomendatif.

Dalam praktiknya, hal ini dikonfirmasi oleh narasumber dari Bidang Datun Kejari Toba yang menyatakan bahwa JPN tidak sepenuhnya mengambil keputusan dalam proses pengadaan, melainkan hanya memberikan bantuan hukum dalam batas-batas tindakan sebagaimana yang telah diuraikan. Pendapat dan saran hukum yang diberikan oleh JPN bersifat rekomendatif dan menjadi bahan pertimbangan bagi instansi pemohon untuk diputuskan lebih lanjut sesuai kewenangan yang dimiliki.

Hal ini sejalan dengan prinsip yang dikemukakan oleh Herma Desvira dkk. bahwa peran JPN dalam pendampingan hukum tidak mengalihkan tanggung jawab pengadaan kepada Kejaksaan. JPN hanya memberikan panduan hukum, sedangkan otoritas untuk

menerima atau menolak panduan tersebut sepenuhnya berada pada PPK. Dengan kata lain, terdapat pemisahan yang tegas antara fungsi *legal advising* yang dijalankan oleh JPN di satu sisi dengan fungsi *decision making* yang sepenuhnya berada pada PPK di sisi lain.

c. Analisis Pertanggungjawaban Hukum Apabila Terjadi Kerugian Negara

1. Tanggung Jawab Administratif PPK

Apabila terjadi kerugian negara akibat kesalahan atau kelalaian dalam proses pengadaan, PPK dapat dimintai pertanggungjawaban administratif berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Bentuk sanksi administratif yang dapat dijatuhkan bervariasi dari teguran tertulis hingga pemberhentian dengan tidak hormat, bergantung pada tingkat keseriusan pelanggaran yang dilakukan.

2. Tanggung Jawab Perdata PPK

Dalam dimensi hukum perdata, PPK beserta penyedia barang/jasa yang terbukti menyebabkan kerugian negara dapat dikenai kewajiban untuk mengganti kerugian tersebut berdasarkan ketentuan Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata mengenai perbuatan melawan hukum. Tuntutan penggantian kerugian ini dapat diajukan oleh Pengguna Anggaran melalui mekanisme tuntutan ganti rugi (TGR) berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

3. Tanggung Jawab Pidana

Apabila dalam proses pengadaan yang menimbulkan kerugian negara ditemukan unsur melawan hukum (*wederrechtelijkheid*) dan memperkaya diri sendiri atau orang lain, maka PPK dapat dikenai ketentuan pidana sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam konteks ini pula, Kejaksaan beralih fungsi dari pendamping hukum (*Legal Assistance*) menjadi penuntut umum—suatu kondisi yang secara struktural meniscayakan pemisahan yang tegas antara peran JPN Datun dengan jaksa penuntut umum.

d. Batas Pertanggungjawaban antara JPN dan PPK

Berdasarkan analisis terhadap kerangka normatif dan data empiris yang diperoleh, penelitian ini mengidentifikasi empat argumentasi utama yang menegaskan batas pertanggungjawaban antara JPN dan PPK:

Dalam pelaksanaan *Legal Assistance*, penting untuk dipahami bahwa peran Jaksa Pengacara Negara tidak dimaksudkan sebagai bentuk persetujuan ataupun pengesahan terhadap suatu proyek pengadaan barang/jasa. Pendampingan yang diberikan terbatas pada pemberian pendapat dan pertimbangan hukum atas persoalan yuridis yang diajukan oleh instansi pemohon. Dengan demikian, JPN tidak melakukan penilaian terhadap aspek teknis, ekonomis, maupun kelayakan pelaksanaan proyek. Konsekuensinya, keberadaan *Legal Assistance* tidak menghilangkan kewajiban Pejabat Pembuat Komitmen untuk memastikan bahwa setiap keputusan yang diambil telah memenuhi prinsip kehati-hatian dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pemberian *Legal Assistance* tidak dapat dimaknai sebagai pengalihan kewenangan dari Pejabat Pembuat Komitmen kepada Jaksa Pengacara Negara. Dalam perspektif

hukum administrasi negara, setiap kewenangan yang melekat pada suatu jabatan harus dijalankan oleh pejabat yang secara hukum diberikan kewenangan tersebut. Oleh karena itu, kewenangan Pejabat Pembuat Komitmen sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah tetap berada pada pejabat yang bersangkutan dan tidak berpindah kepada JPN hanya karena adanya proses pendampingan hukum.

Kedudukan Legal Assistance yang bersifat konsultatif juga menyebabkan tanggung jawab hukum atas keputusan pengadaan tetap berada pada Pejabat Pembuat Komitmen. Kepatuhan terhadap saran atau pendapat hukum yang diberikan oleh JPN tidak serta-merta menghapus pertanggungjawaban hukum apabila di kemudian hari ditemukan pelanggaran atau kerugian negara yang timbul akibat keputusan yang diambil. Hal ini karena tanggung jawab jabatan melekat pada pejabat yang memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan, sehingga tidak dapat dialihkan kepada pihak lain yang hanya memberikan pertimbangan hukum.

Di sisi lain, Jaksa Pengacara Negara juga memiliki tanggung jawab profesional terhadap kualitas pendapat hukum yang diberikan. Setiap legal opinion maupun bentuk pendampingan hukum harus disusun secara cermat, objektif, dan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Apabila dalam pelaksanaannya terbukti terdapat kelalaian serius atau tindakan yang dilakukan secara sengaja sehingga menghasilkan pendapat hukum yang tidak tepat, maka JPN dapat dimintai pertanggungjawaban administratif sesuai dengan ketentuan internal Kejaksaan. Namun demikian, pertanggungjawaban tersebut berbeda dengan tanggung jawab atas kerugian negara yang mungkin timbul dari keputusan pengadaan, karena keputusan tersebut tetap merupakan kewenangan dan tanggung jawab Pejabat Pembuat Komitmen sebagai pengambil keputusan.

Hasil wawancara menunjukkan bahwa batas kewenangan Jaksa Pengacara Negara dalam Legal Assistance hanya sebatas memberikan saran, pertimbangan hukum, melakukan pemantauan terhadap pekerjaan, serta melaksanakan tindakan hukum lain sesuai ruang lingkup Surat Kuasa Khusus. Jaksa Pengacara Negara tidak memiliki kewenangan untuk menentukan kebijakan pengadaan maupun mengambil keputusan administratif yang menjadi kewenangan Pejabat Pembuat Komitmen. Oleh karena itu, tanggung jawab hukum atas hasil pengadaan tetap berada pada PPK.

Tabel 1. Matriks Batas Pertanggungjawaban Hukum JPN dan PPK dalam Konteks Legal Assistance

Aspek	Pejabat Pembuat Komitmen (PPK)	Jaksa Pengacara Negara (JPN)
Peran dalam Pengadaan	Pengambil keputusan, penandatanganan kontrak, pengelola anggaran	Pemberi layanan hukum non-litigasi, penasihat yuridis
Dasar Kewenangan	Perpres No. 16/2018 jo. No. 12/2021, Ps. 11	UU No. 11/2021 Ps. 30(2); Perkeja No. 7/2021
Tanggung Jawab Pidana	Ada; UU No. 31/1999 jo. No. 20/2001	Sangat terbatas; dilindungi imunitas fungsional jabatan

Tanggung Jawab Perdata	Ada; Pasal 1365 KUHPerdara (PMH), kewajiban TGR	Tidak ada secara langsung atas kerugian negara
Tanggung Jawab Administratif	Sanksi disiplin PP No. 94/2021	Sanksi disiplin internal kejaksaan atas kualitas legal opinion
Implikasi Kerugian Negara	Wajib mengganti kerugian negara	Tidak diwajibkan; hanya bertanggung jawab atas pendapat hukum
Pengaruh Legal Assistance	Tidak menghapus tanggung jawab jabatan PPK	Tidak mengalihkan kewenangan atau tanggung jawab pengadaan

Sumber: Analisis Penulis berdasarkan Data Lapangan dan Kajian Normatif, 2024

4. KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan, dapat disimpulkan bahwa implementasi Legal Assistance oleh Jaksa Pengacara Negara pada Kejaksaan Negeri Toba merupakan salah satu instrumen preventif yang berperan dalam memitigasi risiko yuridis pada pengadaan barang/jasa pemerintah. Pelaksanaan Legal Assistance dilakukan melalui tahapan yang meliputi pengajuan permohonan oleh Organisasi Perangkat Daerah, penelaahan permohonan, penandatanganan nota kesepahaman, pelaksanaan pendampingan hukum, serta kegiatan monitoring dan evaluasi. Dalam praktiknya, upaya mitigasi risiko diwujudkan melalui pemberian legal opinion, identifikasi risiko kontrak, konsultasi hukum, serta asistensi pada tahapan-tahapan pengadaan yang memiliki tingkat kerawanan hukum tinggi. Pelaksanaan mekanisme tersebut memberikan kontribusi terhadap peningkatan kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan sekaligus mengurangi potensi terjadinya penyimpangan dalam proses pengadaan barang/jasa pemerintah di Kabupaten Toba.

Penelitian ini juga menunjukkan bahwa keberadaan Legal Assistance tidak mengubah konstruksi pertanggungjawaban hukum dalam pengadaan barang/jasa pemerintah. Tanggung jawab atas setiap keputusan dan tindakan dalam pelaksanaan pengadaan tetap berada pada Pejabat Pembuat Komitmen sebagai pejabat yang diberi kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, pendampingan hukum yang diberikan oleh Jaksa Pengacara Negara tidak dapat dimaknai sebagai pengalihan, pengurangan, maupun penghapusan tanggung jawab hukum Pejabat Pembuat Komitmen. Adapun tanggung jawab Jaksa Pengacara Negara terbatas pada kualitas dan ketepatan pendapat hukum yang diberikan dalam rangka pelaksanaan tugas dan fungsinya. Oleh karena itu, konsekuensi hukum yang timbul dari keputusan pengadaan tetap menjadi tanggung jawab Pejabat Pembuat Komitmen, baik dalam aspek administratif, perdata, maupun pidana sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Saran

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan, terdapat beberapa rekomendasi yang dapat dipertimbangkan untuk meningkatkan efektivitas pelaksanaan Legal Assistance dalam pengadaan barang/jasa pemerintah. Kejaksaan Negeri Toba perlu menyusun Standar Prosedur Operasional (SPO) yang lebih komprehensif dan terdokumentasi secara tertulis mengenai mekanisme pelaksanaan Legal Assistance. Keberadaan pedoman tersebut penting untuk menciptakan keseragaman dalam pelaksanaan pendampingan hukum, meningkatkan kualitas layanan yang diberikan, serta meminimalkan potensi kesalahan prosedural dalam pelaksanaannya. Di samping aspek prosedural tersebut, diperlukan upaya sosialisasi yang lebih intensif kepada Organisasi Perangkat Daerah, khususnya Pejabat Pembuat Komitmen, mengenai kedudukan dan fungsi Legal Assistance dalam pengadaan barang/jasa pemerintah.

Pemahaman yang tepat mengenai ruang lingkup pendampingan hukum diperlukan agar tidak muncul anggapan bahwa keterlibatan Jaksa Pengacara Negara dapat mengalihkan atau menghapus tanggung jawab jabatan yang melekat pada Pejabat Pembuat Komitmen. Dengan demikian, setiap pejabat yang terlibat dalam pengadaan tetap menjalankan prinsip kehati-hatian hukum (*due diligence*) dalam setiap pengambilan keputusan. Kejaksaan Agung Republik Indonesia perlu mempertimbangkan penyusunan regulasi atau pedoman teknis yang secara khusus mengatur pelaksanaan Legal Assistance dalam bidang pengadaan barang/jasa pemerintah. Pengaturan yang lebih rinci mengenai ruang lingkup kewenangan, mekanisme pendampingan, serta batas-batas pertanggungjawaban hukum Jaksa Pengacara Negara akan memberikan kepastian hukum yang lebih kuat bagi seluruh pihak yang terlibat dan mendukung optimalisasi fungsi preventif Legal Assistance dalam tata kelola pengadaan barang/jasa pemerintah.

DAFTAR REFERENSI

A. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4401).

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 298).

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2021.

Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Penegakan Hukum, Bantuan Hukum, Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Lain, dan Pelayanan Hukum pada Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

B. Buku

- Hadjon, P.M. (1994). *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu.
- Marzuki, P.M. (2016). *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Ridwan, H.R. (2016). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2006). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Wiyono, R. (2012). *Pembahasan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Sinar Grafika.

C. Jurnal

- Desvira, H., dkk. (2023). Independensi Jaksa Pengacara Negara dalam Pendampingan Hukum untuk Pengadaan Barang dan Jasa di Wilayah Hukum Kejaksaan Negeri Payakumbuh. *Ranah Research: Journal of Multidisciplinary Research and Development*, 5(3).
- Harahap, Y. (2019). Peran Jaksa Pengacara Negara dalam Pemulihan Kerugian Negara Akibat Tindak Pidana Korupsi. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 8(2), 245–268.
- Purwosaputro, A. (2021). Pertanggungjawaban Pejabat Pembuat Komitmen dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah: Perspektif Hukum Administrasi. *Jurnal Ilmu Hukum*, 14(1), 78–99.
- Siregar, B.A. (2022). Batasan Tanggung Jawab Jaksa dalam Pendampingan Hukum Non-Litigasi: Kajian Terhadap Legal Assistance Bidang Datun. *Jurnal Kajian Hukum*, 7(1), 112–134.
- Yunianto, T. (2020). Efektivitas Hukum Preventif dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah melalui Pendampingan Jaksa Pengacara Negara. *Jurnal Hukum Bisnis*, 9(2), 55–74.