

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN JAKSA AGUNG TENTANG
PEMBENTUKAN DAN PELAKSANAAN TUGAS TIM
PENGAWAL, PENGAMAN PEMERINTAHAN DAN
PEMBANGUNAN DAERAH
(Studi Sosio Legal Pada Kejaksaan Negeri Pontianak)**

**O L E H :
LINDA IRMA SARI, S.H
NPM. A2021151060**

ABSTRAK

Tesis ini membahas tentang implementasi kebijakan Jaksa Agung tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) pada Kejaksaan Negeri Pontianak. Di samping itu juga mempunyai tujuan yaitu untuk mengungkapkan dan menganalisis kendala teknis dan yuridis dalam mengimplementasikan kebijakan Jaksa Agung tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah pada Kejaksaan Negeri Pontianak serta upaya mengatasi kendala teknis dan yuridis dalam mengimplementasikan kebijakan Jaksa Agung tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah pada Kejaksaan Negeri Pontianak. Melalui studi kepustakaan dengan menggunakan metode pendekatan sosio legal diperoleh kesimpulan, bahwa dalam praktiknya, kebijakan Jaksa Agung dengan mengeluarkan Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: KEP-152/A/JA/10/2015 tentang Pembentukan Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan (TP4) dan Instruksi Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: INS-001/A/JA/10/2015 tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas TP4P dan TP4D belum dapat diimplementasikan secara maksimal dengan instansi pemerintah yang terdapat di daerah. Adapun kendala teknis dan yuridis dalam mengimplementasikan kebijakan Jaksa Agung tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas TP4D pada Kejaksaan Negeri Pontianak adalah adanya anggapan dari pejabat-pejabat daerah yang ada di instansi Pemerintah Kota Pontianak bahwa TP4D hanya mencari-cari kesalahan dan ingin ikut campur dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan daerah dan anggota TP4D yang dibentuk belum seluruhnya mendapatkan pelatihan berkenaan dengan tata cara dan mekanisme proses pendampingan terhadap SKPD. Selain itu, adanya anggapan bahwa pembentukan TP4D pada Kejaksaan Negeri Pontianak dianggap tidak memiliki kekuatan hukum karena sifatnya hanya keputusan dan instruksi untuk internal Kejaksaan saja. Upaya-upaya dalam mengatasi kendala teknis dan yuridis dalam mengimplementasikan kebijakan Jaksa Agung Tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas TP4D pada Kejaksaan Negeri Pontianak adalah dengan cara: (a) Memberikan pemahaman kepada SKPD Pemerintah Kota Pontianak bahwa pembentukan TP4D bukan untuk mencari-cari kesalahan dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan daerah, tetapi justru memberikan advis agar tidak terjadi penyimpangan atau penyelewengan dalam penggunaan anggaran keuangan daerah; (b) Meningkatkan sumber daya anggota TP4D melalui pelatihan-pelatihan berkenaan dengan tata cara dan mekanisme proses pendampingan terhadap SKPD; dan (c) Meminta kepada Presiden melalui Jaksa Agung Republik Indonesia untuk membuat peraturan perundang-undangan dalam bentuk Peraturan Presiden agar kedudukan TP4D memiliki kekuatan hukum.

Kata kunci: Implementasi Kebijakan, Tugas TP4D, Kejaksaan.

ABSTRACT

This thesis discusses the implementation of the policy of the Attorney General on the Establishment and Duties Team Guards, Security Administration and Regional Development (TP4D) at the State Attorney Pontianak. In addition it also has the goal of which is to reveal and analyze the technical and juridical in implementing the policy of the Attorney General on the Establishment and Duties Team Guards, Security Administration and Regional Development at the State Attorney Pontianak and efforts to overcome the technical obstacles and juridical in implementing the policy of the Attorney General on Establishment and Implementation of Duties of the Guard, Security and Governance Team at the Pontianak District Attorney. Through literature study using the approach of socio-legal conclusion that, in practice, the policy of the Attorney General issued a Decree of the Attorney General of the Republic of Indonesia Number: KEP-152/A/JA/10/2015 concerning the Formation Team Guards, Security Governance and Development (TP4) and instructions for the Attorney General of Republic of Indonesia Number: INS-001/A/JA/10/2015 on the Establishment and Duties TP4P and TP4D can not be implemented to the fullest with the government agencies of the region. As for technical and juridical in implementing the policy of the Attorney General on the Establishment and Duties TP4D the State Attorney Pontianak is the perception of local officials in government institutions Pontianak City that TP4D only find fault and wants to interfere in the implementation of development activities The areas and members of TP4D that have been formed have not been fully trained with regard to procedures and mechanisms of the SKPD mentoring process. In addition, the assumption that the formation of TP4D at the Pontianak District Attorney is considered to have no legal force because it is only a decision and instructions for internal Justice. Efforts to overcome technical obstacles and juridical in implementing the policy of the Attorney General on the Establishment and Duties TP4D the State Attorney Pontianak are to: (a) To provide an understanding to SKPD Government of Pontianak City that the establishment TP4D not to find fault in the implementation of activities Regional development, but instead advises against irregularities or misappropriation in the use of regional financial budgets; (b) Increase the resources of TP4D members through trainings regarding the procedures and mechanisms of the mentoring process to the SKPD; And (c) Requesting the President through the Attorney General of the Republic of Indonesia to enact legislation in the form of a Presidential Regulation in order for TP4D to have a legal standing.

Keywords: Policy Implementation, TP4D Duty, Attorney Office.

A. PENDAHULUAN

Dalam rangka penyelenggaraan negara yang bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme, maka **Presiden RI Joko Widodo** membuat agenda prioritas dalam menjalankan roda pemerintahan yang tercantum di dalam 9 (Sembilan) Agenda Prioritas yang disebut dengan **Nawa Cita**.

Sebagai tindak lanjut dari 9 (sembilan) Agenda Prioritas **Nawa Cita**, maka Presiden mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2015 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2015 pada tanggal 6 Mei 2015. Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2015 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2015 dimaksudkan untuk meningkatkan upaya pencegahan terjadinya tindak pidana korupsi di instansi pemerintahan yang perlu didukung dan dilaksanakan secara terencana dan sungguh-sungguh sehingga kegiatan pencegahan korupsi yang dilakukan oleh Kejaksaan Republik Indonesia dapat berlangsung dengan efektif dan optimal.

Dari adanya Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2015 ini, maka Kejaksaan Republik Indonesia memandang perlu memberikan pendampingan kepada pejabat pemerintahan terkait dalam hal akselerasi pembangunan dan program-program strategis pembangunan nasional.

Di samping itu, Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga penegak hukum berperan dalam mendukung keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional di pusat dan daerah melalui pengawalan dan pengamanan, baik dalam kegiatan perencanaan, pelaksanaan maupun pemanfaatan hasil pembangunan, termasuk dalam upaya mencegah timbulnya penyimpangan dan kerugian negara.

Melihat hal tersebut, maka Kejaksaan Republik Indonesia mengeluarkan Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: KEP-152/A/JA/10/2015 tentang Pembentukan Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan (TP4) Kejaksaan Republik Indonesia.

Dalam rangka melaksanakan Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: KEP-152/A/JA/10/2015 tentang Pembentukan Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan (TP4), maka Kejaksaan Republik Indonesia juga mengeluarkan Instruksi Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: INS-001/A/JA/10/2015 tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Pusat (TP4P) dan Daerah (TP4D).

Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: KEP-152/A/JA/10/2015 tentang Pembentukan Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan (TP4) dan Instruksi Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: INS-001/A/JA/10/2015 tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Pusat (TP4P) dan Daerah (TP4D) merupakan kebijakan yang dilakukan oleh Jaksa Agung Republik Indonesia dalam mendukung keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional di pusat maupun daerah melalui pengawalan dan pengamanan baik dalam kegiatan perencanaan, pelaksanaan maupun pemanfaatan hasil pembangunan, termasuk dalam upaya mencegah timbulnya penyimpangan dan kerugian negara.

Pembentukan Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Pusat (TP4P) dan Daerah (TP4D) ini bukan tanpa alasan, di mana pada tahun 2015 lalu penyerapan anggaran yang dialami oleh pemerintah pusat maupun daerah sangat rendah. Hal ini dikarenakan banyak pejabat daerah yang takut dipidanakan apabila salah atau menyimpang dalam menggunakan anggaran tersebut.

Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) yang dibentuk di seluruh Indonesia ini dipastikan tidak akan tumpang tindih dalam melaksanakan pengawasan dengan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), sebab memiliki tujuan yang sama yakni agar tidak terjadi penyimpangan.

Dengan dibentuknya Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D), diharapkan setiap pejabat daerah dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) bisa meminta pendampingan untuk penggunaan anggaran keuangan daerah, sehingga semuanya bisa tepat sasaran dan program pembangunan bisa berjalan dengan baik. Pendampingan yang diberikan oleh Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) kepada pejabat daerah dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) ini sampai proses pemeliharaan hasil pembangunan.

Namun dalam praktiknya, kebijakan Jaksa Agung dengan mengeluarkan Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: KEP-152/A/JA/10/2015 tentang Pembentukan Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan (TP4) dan Instruksi Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: INS-001/A/JA/10/2015 tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Pusat (TP4P) dan Daerah (TP4D) belum dapat diimplementasikan secara keseluruhan dengan instansi pemerintah yang terdapat di daerah. Hal ini juga terjadi pada Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) yang telah dibentuk oleh Kejaksaan Negeri Pontianak, di mana hingga saat ini baru beberapa Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) pada Pemerintah Kota Pontianak yang meminta pendampingan untuk kegiatan pembangunan daerah, yakni Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Pontianak, Dinas Pertanian, Perikanan dan Kehutanan Kota Pontianak, Dinas Pendidikan Kota Pontianak, Dinas

Kebudayaan dan Pariwisata Kota Pontianak dan Kantor Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Kota Pontianak.¹

Begitu pula dengan pendampingan yang diberikan oleh Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) kepada pejabat daerah dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di beberapa Kejaksaan Negeri yang ada di Provinsi Kalimantan Barat, seperti: TP4D Kejaksaan Negeri Mempawah yang baru melakukan pendampingan kepada Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Bidang Cipta Karya, Bidang Bina Marga, dan Bidang Sumber Daya Air, Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi, UKM, Pertambangan dan Energi, Dinas Kesehatan Bidang Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana dan Dinas Perhubungan dan Lingkungan Hidup.² Kemudian TP4D Kejaksaan Negeri Singkawang yang baru melakukan pendampingan kepada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, Dinas Pariwisata, Pemuda dan Olahraga, Dinas Perumahan, Permukiman dan Pertanahan, Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Badan Keuangan Daerah.³

Belum dapat diimplementasikannya kebijakan Jaksa Agung tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah pada Kejaksaan Negeri Pontianak disebabkan karena adanya kendala teknis, seperti adanya anggapan dari pejabat-pejabat daerah yang ada di instansi Pemerintah Kota Pontianak bahwa Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) hanya mencari-cari kesalahan dan ingin ikut campur dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan daerah. Di samping itu, anggota Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) yang

¹Data dari Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) Kejaksaan Negeri Pontianak Bulan Mei 2017.

²Data dari Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) Kejaksaan Negeri Mempawah Bulan Mei 2017.

³Data dari Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) Kejaksaan Negeri Singkawang Bulan Mei 2017.

dibentuk belum seluruhnya mendapatkan pelatihan tentang pendampingan untuk penggunaan anggaran keuangan daerah dalam proses pembangunan. Sedangkan dari kendala yuridis, pembentukan Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) pada Kejaksaan Negeri Pontianak dianggap tidak memiliki kekuatan hukum karena sifatnya hanya keputusan dan instruksi untuk internal Kejaksaan saja.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian di atas, maka yang menjadi permasalahan dalam tulisan ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi kebijakan Jaksa Agung tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah pada Kejaksaan Negeri Pontianak ?
2. Apa yang menjadi kendala teknis dan yuridis dalam mengimplementasikan kebijakan Jaksa Agung tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah pada Kejaksaan Negeri Pontianak ?
3. Bagaimana upaya mengatasi kendala teknis dan yuridis dalam mengimplementasikan kebijakan Jaksa Agung tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah pada Kejaksaan Negeri Pontianak ?

C. TUJUAN PENELITIAN

Adapun yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengungkapkan dan menganalisis implementasi kebijakan Jaksa Agung tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah pada Kejaksaan Negeri Pontianak.

2. Untuk mengungkapkan dan menganalisis kendala teknis dan yuridis dalam mengimplementasikan kebijakan Jaksa Agung tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah pada Kejaksaan Negeri Pontianak.
3. Untuk mengungkapkan dan menganalisis upaya mengatasi kendala teknis dan yuridis dalam mengimplementasikan kebijakan Jaksa Agung tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah pada Kejaksaan Negeri Pontianak.

D. KERANGKA TEORITIK

Adapun teori, asas dan konsep yang digunakan dalam penelitian ini adalah Teori Fungsi Peraturan Perundang-undangan, Teori Sistem Hukum, Konsep Tata Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*) dan Teori Implementasi Kebijakan.

1. Teori Fungsi Peraturan Perundang-undangan

Secara umum, peraturan perundang-undangan fungsinya adalah “mengatur” sesuatu substansi untuk memecahkan suatu masalah yang ada dalam masyarakat. Artinya, peraturan perundang-undangan adalah sebagai instrumen kebijakan (*beleids instrument*) apapun bentuknya, apakah bentuknya penetapan, pengesahan, pencabutan, maupun perubahan.

Bagir Manan mengemukakan bahwa fungsi peraturan perundang-undangan, yang dapat dibagi menjadi 2 (dua) kelompok utama, yaitu:⁴

Fungsi internal peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- a) Fungsi penciptaan hukum melalui pembentukan hukum oleh organ legislatif dan eksekutif, keputusan hakim (*yurisprudence*), hukum adat, serta konvensi ketatanegaraan.

⁴Bagir Manan, *Fungsi dan Materi Peraturan Perundang-Undangan* (Makalah), (Jakarta: 1994), halaman 47.

- b) Fungsi pembaharuan hukum untuk menyempurnakan peraturan perundang-undangan yang sudah ketinggalan zaman, kurang adil, tidak lengkap, atau tidak sesuai lagi dengan kebutuhan masa kini.
- c) Fungsi integrasi pluralisme sistem hukum, ialah mengintegrasikan beberapa sistem hukum dan atau materi-materi hukum sejenis sehingga tersusun dalam satu tatanan kodifikasi dan unifikasi hukum yang harmonis.
- d) Fungsi kepastian hukum (*rechtszekerheid*) untuk menjamin terpeliharanya upaya pengaturan dan penegakan hukum melalui perumusan norma hukum yang memenuhi kriteria asas, bentuk, pengertian, penggunaan bahasa, maupun keberlakuannya.

Fungsi eksternal peraturan perundang-undangan terkait dengan fungsi sosial hukum, berkorelasi dengan hukum adat, *yurisprudensi* dan atau lingkungan tempat berlakunya peraturan perundang-undangan, yaitu:

- a) Fungsi Perubahan, berkenaan dengan fungsi hukum sebagai sarana pembaharuan (*law as a tool social engineering*) guna merubah kondisi sosial, ekonomi, budaya masyarakat dan aparatur Negara, baik mengenai pola pikir maupun perilakunya dari status tradisional (konservatif) ke status modern (progresif), dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang dianggap terbaik bagi kepentingan negara, pemerintah dan rakyat.
- b) Fungsi stabilisasi, mengandung pengertian peranan peraturan perundang-undangan untuk menstabilkan keadaan-keadaan tertentu, dari kondisi yang kacau dan carut marut ke kondisi yang lebih tertib dan terkendali;
- c) Fungsi kemudahan, ialah untuk memberikan kemudahan-kemudahan, toleransi dan fasilitas tertentu guna mencapai tujuan tertentu.

2. Teori Sistem Hukum

Teori sistem hukum dari **Lawrence M. Friedman** digunakan untuk melihat implementasi kebijakan Jaksa Agung tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah. Menurut **Friedman**, sistem hukum terdiri atas 3 (tiga) komponen, yaitu:

1. Komponen yang disebut dengan struktur. Ia adalah kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum seperti pengadilan negeri, pengadilan administrasi yang mempunyai fungsi untuk mendukung bekerjanya sistem hukum itu sendiri. Komponen struktur ini memungkinkan pemberian pelayanan dan penggarapan hukum secara teratur.

2. Komponen substansi yaitu berupa norma-norma hukum, baik itu peraturan-peraturan, keputusan-keputusan dan sebagainya yang semuanya dipergunakan oleh para penegak hukum maupun oleh mereka yang diatur.
3. Komponen hukum yang bersifat kultural. Ia terdiri dari ide-ide, sikap-sikap, harapan dan pendapat tentang hukum. Kultur hukum ini dibedakan antara *internal legal culture*, yakni kultur hukumnya *lawyers* dan *judged's*, dan *external legal culture* yakni kultur hukum masyarakat pada umumnya.⁵

Ketiga komponen tersebut saling menentukan satu sama lainnya, demikian juga saling berpengaruh satu sama lainnya.

Kelembagaan hukum adalah bagian dari struktur hukum seperti Kejaksaan Agung Republik Indonesia dan jajaran di bawahnya beserta aparaturnya. Kejaksaan Negeri Pontianak sebagai struktur Kejaksaan Agung Republik Indonesia memiliki peran yang penting di dalam mengimplementasikan kebijakan Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah. Keberhasilan dan kegagalan dalam mengimplementasikan kebijakan tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah ditopang oleh kemampuan dan kecakapan dari aparat Kejaksaan di dalam menjalankan perannya.

Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: KEP-152/1/JA/10/2015 tentang Pembentukan Tim Pengawal dan Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Kejaksaan Republik Indonesia dan Instruksi Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: INS-001/A/JA/10/2015 tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas Tim Pengawal dan Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Pusat dan Daerah Kejaksaan Republik Indonesia merupakan komponen substansi hukum. Komponen substansi ini dapat memberikan kepastian kepada Tim Pengawal dan Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah untuk melaksanakan kedua aturan tersebut.

⁵Lawrence M. Friedman, *American Law*, (New York: W.W. Norton and Company, 1984), halaman 7-12.

Terkait dengan budaya hukum ini, sesungguhnya Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas Tim Pengawal dan Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Pusat dan Daerah merupakan produk dari sistem hukum yang pelaksanaannya sangat tergantung dengan nilai dan keyakinan masyarakat maupun organisasi pemerintah sebagai bagian dari pemerintahan yang melakukan pembangunan. Nilai dan keyakinan merupakan bagian dari budaya hukum masyarakat.

3. Konsep Tata Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*)

Sistem penyelenggaraan pemerintahan negara merupakan unsur penting dalam suatu negara. Oleh karena itu, tidak berlebihan apabila salah satu faktor penentu krisis nasional dan berbagai persoalan yang melanda bangsa Indonesia bersumber dari kelemahan di bidang manajemen pemerintahan, terutama birokrasi yang tidak mengindahkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

Secara teoritik, birokrasi pemerintahan memiliki 3 (tiga) fungsi utama, yaitu: fungsi pelayanan, fungsi pembangunan dan fungsi pemerintahan umum. Fungsi pelayanan, berhubungan dengan unit organisasi pemerintahan yang berhubungan langsung dengan masyarakat. Fungsi utamanya, memberikan pelayanan (*service*) langsung kepada masyarakat. Fungsi pembangunan, berhubungan dengan unit organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang tugas tertentu di sektor pembangunan. Fungsi pokoknya adalah *development function* dan *adaptive function*. Fungsi pemerintahan umum, berhubungan dengan rangkaian kegiatan organisasi pemerintah yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum (regulasi), termasuk di dalamnya menciptakan dan memelihara

ketentraman dan ketertiban. Fungsinya lebih dekat pada fungsi pengaturan (*regulation function*).⁶

Ketiga fungsi birokrasi pemerintahan tersebut, menunjukkan bahwa pelayanan publik yang dilaksanakan oleh pemerintahan daerah cakupannya sangat luas yaitu pelayanan yang menghasilkan *public good*, seperti: jalan, jembatan, pasar dan lain-lain, dan pelayanan yang menghasilkan peraturan perundang-undangan atau kebijakan (fungsi regulasi), yang harus dipatuhi oleh masyarakat seperti perizinan dan lain-lain.

Good Governance merupakan tata pemerintahan, adalah penggunaan wewenang ekonomi, politik, dan administrasi guna mengelola urusan-urusan Negara pada semua tingkat. Tata pemerintahan tersebut mencakup seluruh mekanisme, proses dan lembaga-lembaga di mana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan di antara mereka.

Good governance meliputi 3 (tiga) domain, yaitu: *state* (negara atau pemerintahan), *private sector* (sektor swasta atau dunia usaha), dan *society* (masyarakat) yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing.

4. Teori Implementasi Kebijakan

Dalam rangka penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintahan dan memperlancar pembangunan diperlukan suatu kebijakan berupa ketentuan-ketentuan yang harus dijadikan pedoman, pegangan atau petunjuk bagi setiap usaha dan kegiatan aparatur pemerintah, di samping melakukan koordinasi, integrasi dan sinkronisasi maksudnya supaya pelaksanaan tugas-tugas

⁶Depdagri-LAN, *Modul Kebijakan Pelayanan Publik, Diklat Teknis Pelayanan Publik, Akutabilitas dan Pengelolaan Mutu (Public Service Delivery, Accountability, and Quality Management)*, Jakarta, 2007, halaman 30-33.

pemerintahan dapat berjalan dengan lancar dan berhasil dengan baik, adanya kesatuan tindakan dan tindakan itu serasi, seirama, selaras satu sama lain.

Kebijakan dalam arti *policy* tidak bersangkutan paut dengan suatu kewenangan bebas-tidaknya perbuatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah, atau tidak diaturnya perbuatan pejabat pemerintah dalam undang-undang, melainkan bersangkutan paut dengan sikap dan perbuatan pemerintah demi kepentingan umum. Oleh karena itu berdasarkan Hukum Administrasi Negara kebijakan dalam arti *policy* tidak boleh dirancukan dengan kebijaksanaan sebagai asas pijakan *Freies Ermessen*.⁷

Berkenaan dengan implementasi kebijakan, maka implementasi kebijakan merupakan aspek yang jauh lebih penting daripada formulasi kebijakan karena suatu kebijakan hanya berupa rencana jika tanpa diikuti adanya implementasi. Dapat dipahami di sini bahwa implementasi adalah suatu kegiatan yang dimaksudkan untuk mengoperasikan sebuah program.⁸

Adapun tugas dari implementasi kebijakan adalah mengembangkan suatu struktur hubungan antara kebijakan publik yang telah ditetapkan dengan tindakan-tindakan pemerintah untuk merealisasikan tujuan-tujuan tersebut berupa hasil kebijakan. Menurut **Livebri**⁹ kebijakan tidak akan sukses jika dalam pelaksanaan tidak ada kaitan dengan tujuan yang ditetapkan.

James P. Lester dan **Joseph Stewart** dalam **Budi Winarno**¹⁰ menyatakan bahwa implementasi kebijakan dipandang dalam

⁷Istislam, *Kebijakan dan Hukum Lingkungan Sebagai Instrumen Pembangunan Berwawasan Lingkungan dan Berkelanjutan*, Arena Hukum No. 10 Tahun 4, Maret 2000, halaman 73.

⁸O. Jones Charles, *Pengantar Kebijakan Publik*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1991), halaman 296.

⁹Fadillah Putra, *Paradigma Krisis dalam Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset, 2001), halaman 81.

¹⁰Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Media Presindo, 2002), halaman 57.

pengertian yang luas merupakan alat administrasi hukum di mana sebagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.

Van Matter dan **Van Horn** dalam **Widodo** menawarkan suatu model mengenai proses implementasi yang terdiri dari 6 (enam) variabel yang membentuk hubungan antara kebijakan dengan implementasi, yaitu:

- (1) standar dan tujuan yaitu adanya kejelasan dari standar dan tujuan yang akan dilaksanakan;
- (2) sumber daya yaitu tersedianya sumber daya yang diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan seperti staf, fasilitas fisik, informasi dan sebagainya;
- (3) komunikasi antar organisasi dan pelaksana yaitu adanya transmisi informasi yang lancar, seimbang dan jelas antara organisasi dan pelaksana kebijakan;
- (4) karakteristik lembaga pelaksana, yaitu adanya ciri dan kemampuan lembaga pelaksana yang mendukung kesuksesan pelaksanaan implementasi kebijakan;
- (5) kondisi sosial, ekonomi dan politik di mana kebijakan tersebut dilaksanakan; serta
- (6) disposisi pelaksana yaitu adanya kesediaan dan komitmen dari pelaksana untuk mensukseskan implementasi kebijakan di lapangan.¹¹

Salah satu model yang dikembangkan oleh **Mazmanian** dan **Sabatier**¹² adalah model kerangka analisis implementasi. Kedua ahli tersebut berpendapat bahwa variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan pada keseluruhan proses implementasi adalah:

- (1) mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan;
- (2) kemampuan keputusan kebijaksanaan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya;

¹¹Joko Widodo, *Good Governance Telaah Dari Dimensi Akuntabilitas, Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, (Surabaya: Insan Cendekia, 2001), halaman 195.

¹²Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan*, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2001), halaman 81.

- (3) pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijaksanaan tersebut.

Dalam pandangan **George Edward III**, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh 4 (empat) variabel, yakni: (1) komunikasi, (2) sumber daya, (3) disposisi, dan (4) struktur birokrasi.

E. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Sedangkan metode penelitian hukum sosiologis atau empiris adalah metode atau cara yang dipergunakan di dalam penelitian hukum terhadap keterkaitan hukum dengan perilaku nyata manusia. Ruang lingkup penelitian hukum sosiologis atau empiris adalah derajat efektifitas hukum, artinya sampai sejauh mana hukum benar-benar berlaku di dalam kenyataan pergaulan hidup.¹³

Dalam penelitian ini, jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum empiris. Penelitian hukum empiris adalah suatu metode penelitian hukum yang berfungsi untuk dapat melihat hukum dalam artian nyata serta meneliti bagaimana bekerjanya hukum di suatu lingkungan masyarakat, maka metode penelitian hukum empiris dapat juga dikatakan sebagai penelitian hukum sosiologis.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat **Deskriptif**, dengan maksud untuk menggambarkan keadaan yang ada dengan mempergunakan metode penelitian ilmiah serta memecahkan masalah berdasarkan data dan fakta yang terkumpul sebagaimana adanya pada saat penelitian ini dilakukan.

3. Sumber Data

- a. Penelitian kepustakaan yang berupa data sekunder mencakup:

¹³Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, halaman 32.

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat yaitu berupa peraturan perundang-undangan.
 2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan bahan hukum primer yang terdiri dari: literatur, makalah, jurnal, artikel, internet dan hasil penelitian yang berhubungan dengan masalah penelitian ini.
 3. Bahan hukum tertier, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan bagi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus dan ensiklopedi.
- a. Penelitian Lapangan

Data yang dikumpulkan dari penelitian lapangan adalah data primer yang berkaitan dengan penelitian implementasi kebijakan Jaksa Agung tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) pada Kejaksaan Negeri Pontianak.

4. Teknik Penentuan Sampel Penelitian

Metode sampel (*sampling*) yang digunakan dalam penelitian ini adalah *purposive sampling*, yaitu penarikan sampel bertujuan karena sampel yang diperlukan dalam penelitian ini harus memiliki karakteristik tertentu sesuai dengan apa yang menjadi tujuan penelitian.

Berdasarkan teknik sampling di atas, maka sistem pilihan sampel yang paling urgen untuk dipergunakan adalah *snow ball sampling* yaitu memilih (menentukan) salah satu sampel sebagai informan awal selanjutnya terus menggelinding laksana bola salju kepada sampel-sampel lanjutan dan baru akan berakhir pada suatu sampel/informan yang tidak memunculkan varian baru.¹⁴ Dalam

¹⁴Prinsip *Snow Ball Sampling* ini berangkat dari suatu pencarian informasi yang diawali dengan suatu penunjukkan atau pilihan responden/informan tertentu, yang selanjutnya bergulir menggelinding mencari informasi/responden baru sampai batas tertentu sehingga tidak dapat ditemukan suatu indikasi/varian baru (Sanapiyah Faisal, *Penelitian Kualitatif*, Malang: Yayasan Asah-Asih-Asuh (A3), 2002, halaman 67).

penelitian ini, masing-masing dipilih 1 (satu) orang informan awal, yaitu:

- 1) Kepala Kejaksaan Negeri Pontianak;
- 2) Walikota Pontianak;
- 3) Ketua DPRD Kota Pontianak;
- 4) Pejabat dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Setda Kota Pontianak.

5. Teknik dan Alat Pengumpul Data

Pengumpulan data dilakukan dengan data primer yang dikumpulkan melalui wawancara dan observasi kepada informan yang menjadi sampel dalam penelitian ini. Selain itu data sekunder diperoleh melalui kepustakaan (*library research*) terhadap peraturan perundang-undangan, dokumen atau catatan yang berkaitan dengan penelitian ini.

6. Pengolahan Data

- a. Data yang dikutip (diinventarisasi) dari bahan-bahan hukum primer, dan sekunder berupa konsep, asas, teori dan norma hukum akan diaplikasikan secara proporsional ke dalam bab-bab pembahasan tesis yang relevan.
- b. Data yang diperoleh dari hasil wawancara akan diolah sesuai penggolongannya dan dituangkan pada bab analisis hasil penelitian.

7. Analisis Data

Analisis data merupakan suatu proses mengorganisasikan baik dari studi kepustakaan maupun lapangan, dan selanjutnya diklasifikasikan dalam suatu susunan yang konsekuensi, sehingga dapat ditemukan mengenai implementasi kebijakan Jaksa Agung tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) pada Kejaksaan Negeri Pontianak, dan data yang terkumpul dalam

penelitian, baik itu data primer maupun sekunder dianalisis dengan menggunakan metode analisis kualitatif.

F. ANALISIS HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Implementasi Kebijakan Jaksa Agung tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah Pada Kejaksaan Negeri Pontianak

Dalam rangka untuk menganalisis implementasi kebijakan Jaksa Agung tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) pada Kejaksaan Negeri Pontianak, maka akan digunakan teori sistem hukum dari **Lawrence M. Friedman**. Menurut **Lawrence M. Friedman**, sistem hukum terdiri atas 3 (tiga) komponen, yaitu:

1. Komponen yang disebut dengan struktur. Ia adalah kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum seperti pengadilan negeri, pengadilan administrasi yang mempunyai fungsi untuk mendukung bekerjanya sistem hukum itu sendiri. Komponen struktur ini memungkinkan pemberian pelayanan dan penggarapan hukum secara teratur.
2. Komponen substansi yaitu berupa norma-norma hukum, baik itu peraturan-peraturan, keputusan-keputusan dan sebagainya yang semuanya dipergunakan oleh para penegak hukum maupun oleh mereka yang diatur.
3. Komponen hukum yang bersifat kultural. Ia terdiri dari ide-ide, sikap-sikap, harapan dan pendapat tentang hukum. Kultur hukum ini dibedakan antara *internal legal culture*, yakni kultur hukumnya *lawyers* dan *judged's*, dan *external legal culture* yakni kultur hukum masyarakat pada umumnya.¹⁵

Ketiga komponen tersebut saling menentukan satu sama lainnya, demikian juga saling berpengaruh satu sama lainnya.

Kelembagaan hukum adalah bagian dari struktur hukum, dalam konteks penelitian ini yang dimaksud dengan struktur hukum adalah Kejaksaan Negeri Pontianak. Kejaksaan Negeri Pontianak sebagai struktur Kejaksaan Agung Republik Indonesia memiliki peran yang

¹⁵Lawrence M. Friedman, *American Law*, (New York: W.W. Norton and Company, 1984), halaman 7-12.

penting di dalam mengimplementasikan kebijakan pembentukan dan pelaksanaan tugas Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D). Keberhasilan dan kegagalan dalam mengimplementasikan kebijakan tentang pembentukan dan pelaksanaan tugas Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) ditopang oleh kemampuan dan kecakapan dari aparat Kejaksaan di dalam menjalankan perannya.

Berdasarkan hasil penelitian, bahwa Kejaksaan Negeri Pontianak telah membentuk 3 (tiga) Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) dan anggotanya terdiri dari 6 (enam) orang setiap timnya. Tim-tim yang dibentuk tersebut bertugas melakukan sosialisasi TP4D dan menawarkan pendampingan untuk pelaksanaan pembangunan daerah yang menggunakan anggaran keuangan daerah, sehingga semuanya bisa tepat sasaran dan tidak terjadi penyimpangan dalam penggunaan keuangan daerah.

Semenjak dibentuknya Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) pada Kejaksaan Negeri Pontianak, tim ini telah melakukan sosialisasi ke seluruh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Pemerintah Kota Pontianak. Namun, untuk pelaksanaan pendampingan hanya beberapa Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) pada Pemerintah Kota Pontianak yang meminta pendampingan untuk kegiatan pembangunan daerah, yakni: Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Pontianak, Dinas Pertanian, Perikanan dan Kehutanan Kota Pontianak, Dinas Pendidikan Kota Pontianak, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Pontianak dan Kantor Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Kota Pontianak.¹⁶

Kerjasama pendampingan yang dilakukan dengan beberapa Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) pada Pemerintah Kota

¹⁶Hasil wawancara dengan **Dr. Bambang Gunawan, SH., MH.**, selaku Kepala Kejaksaan Negeri Pontianak tanggal 5 April 2017.

Pontianak ini dituangkan dalam bentuk *Memorandum of Understanding* (MoU).

Berkenaan dengan substansi hukum, maka Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: KEP-152/1/JA/10/2015 tentang Pembentukan Tim Pengawal dan Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Kejaksaan Republik Indonesia dan Instruksi Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: INS-001/A/JA/10/2015 tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas Tim Pengawal dan Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Pusat dan Daerah Kejaksaan Republik Indonesia merupakan komponen substansi hukum.

Dengan dikeluarkannya Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: KEP-152/1/JA/10/2015 tentang Pembentukan Tim Pengawal dan Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Kejaksaan Republik Indonesia dan Instruksi Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: INS-001/A/JA/10/2015 tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas Tim Pengawal dan Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Pusat dan Daerah Kejaksaan Republik Indonesia sebagai komponen substansi hukum, maka dapat memberikan kepastian secara hukum kepada Tim Pengawal dan Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) untuk melaksanakan kedua aturan tersebut. Kepastian hukum merupakan salah satu tujuan ideal hukum, selain keadilan dan kemanfaatan.

Selanjutnya terkait dengan budaya hukum, sebenarnya pembentukan dan pelaksanaan tugas Tim Pengawal dan Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) merupakan produk dari sistem hukum yang pelaksanaannya sangat tergantung dengan nilai dan keyakinan masyarakat maupun organisasi pemerintah sebagai bagian dari pemerintahan yang melakukan pembangunan. Nilai dan keyakinan merupakan bagian dari budaya hukum masyarakat.

Memang pembentukan Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) Kejaksaan Negeri Pontianak belum bisa memberikan jaminan atau garansi sepenuhnya bahwa dalam pelaksanaan pembangunan di daerah tidak akan terjadi penyimpangan keuangan daerah, tetapi paling tidak sudah ada upaya untuk meminimalisir terjadinya kebocoran dan penyimpangan dari penggunaan anggaran keuangan daerah.

Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) dalam menjalankan tugas dan kewenangannya tetap harus berkoordinasi dengan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Inspektorat Daerah (Itda), sehingga kedudukan Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) tidak akan tumpang tindih dengan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Inspektorat Daerah (Itda), apalagi Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D), Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) serta Inspektorat Daerah (Itda) memiliki tujuan yang sama yaitu agar tidak terjadi penyimpangan dalam pelaksanaan pembangunan daerah.

2. Kendala Teknis dan Yuridis Dalam Mengimplementasikan Kebijakan Jaksa Agung Tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah Pada Kejaksaan Negeri Pontianak

Dalam kaitannya dengan implementasi kebijakan Jaksa Agung tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) pada Kejaksaan Negeri Pontianak yang dituangkan dalam Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: KEP-152/1/JA/10/2015 tentang Pembentukan Tim Pengawal dan Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Kejaksaan Republik Indonesia dan Instruksi

Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: INS-001/A/JA/10/2015 tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas Tim Pengawal dan Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Pusat dan Daerah Kejaksaan Republik Indonesia, maka tidak semudah yang dibayangkan, bahkan dalam kenyataannya masih mengalami berbagai kendala. Kendala-kendala tersebut terbagi atas kendala secara teknis dan secara yuridis.

Adapun **kendala teknis** dalam mengimplementasikan kebijakan Jaksa Agung Tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) pada Kejaksaan Negeri Pontianak, antara lain sebagai berikut:

- 1) Adanya anggapan dari pejabat-pejabat daerah yang ada di instansi Pemerintah Kota Pontianak bahwa Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) hanya mencari-cari kesalahan dan ingin ikut campur dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan daerah.

Sebenarnya pejabat daerah dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Pemerintah Kota Pontianak tidak perlu takut dengan dibentuknya Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) oleh Kejaksaan Negeri Pontianak karena TP4D justru membantu Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Pemerintah Kota Pontianak dalam bentuk pendampingan agar pelaksanaan pembangunan tidak mengalami penyelewengan atau penyimpangan dalam penggunaan keuangan daerah yang bisa dikualifisir sebagai tindak pidana korupsi.

- 2) Anggota Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) yang dibentuk belum seluruhnya mendapatkan pelatihan berkenaan dengan tata cara dan

mekanisme proses pendampingan terhadap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

Walaupun belum seluruhnya anggota Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) dari Kejaksaan Negeri Pontianak mendapatkan pelatihan berkenaan dengan tata cara dan mekanisme proses pendampingan, akan tetapi secara garis besar tujuan dibentuknya Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) ini untuk melakukan pengawasan terhadap proses pembangunan di daerah yang selama ini terindikasi adanya penyimpangan dalam penggunaan anggaran keuangan daerah.

Sedangkan yang menjadi **kendala yuridis** dalam mengimplementasikan kebijakan Jaksa Agung Tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) pada Kejaksaan Negeri Pontianak adalah adanya anggapan bahwa pembentukan Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) pada Kejaksaan Negeri Pontianak dianggap tidak memiliki kekuatan hukum karena sifatnya hanya keputusan dan instruksi untuk internal Kejaksaan saja.

3. Upaya Mengatasi Kendala Teknis Dan Yuridis Dalam Mengimplementasikan Kebijakan Jaksa Agung Tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah Pada Kejaksaan Negeri Pontianak

Berkaitan dengan adanya kendala-kendala dalam mengimplementasikan kebijakan Jaksa Agung tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) pada Kejaksaan Negeri Pontianak, maka perlu dilakukan upaya-upaya dalam mengatasi kendala teknis dan

yuridis dalam mengimplementasikan kebijakan Jaksa Agung Tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) pada Kejaksaan Negeri Pontianak tersebut.

Adapun upaya-upaya dalam mengatasi kendala teknis dan yuridis dalam mengimplementasikan kebijakan Jaksa Agung Tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) pada Kejaksaan Negeri Pontianak adalah dengan cara:

- 1) Memberikan pemahaman kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Pemerintah Kota Pontianak bahwa pembentukan Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) bukan untuk mencari-cari kesalahan dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan daerah, tetapi justru memberikan advis agar tidak terjadi penyimpangan atau penyelewengan dalam penggunaan anggaran keuangan daerah.
- 2) Meningkatkan sumber daya anggota Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) melalui pelatihan-pelatihan berkenaan dengan tata cara dan mekanisme proses pendampingan terhadap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).
- 3) Meminta kepada Presiden melalui Jaksa Agung Republik Indonesia untuk membuat peraturan perundang-undangan dalam bentuk Peraturan Presiden agar kedudukan Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) memiliki kekuatan hukum.

G. PENUTUP

1. Kesimpulan

- a. Dalam praktiknya, kebijakan Jaksa Agung dengan mengeluarkan Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: KEP-152/A/JA/10/2015 tentang Pembentukan Tim Pengawal,

Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan (TP4) dan Instruksi Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: INS-001/A/JA/10/2015 tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Pusat (TP4P) dan Daerah (TP4D) belum dapat diimplementasikan secara maksimal dengan instansi pemerintah yang terdapat di daerah.

- b. Adapun kendala teknis dan yuridis dalam mengimplementasikan kebijakan Jaksa Agung tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) pada Kejaksaan Negeri Pontianak adalah adanya anggapan dari pejabat-pejabat daerah yang ada di instansi Pemerintah Kota Pontianak bahwa Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) hanya mencari-cari kesalahan dan ingin ikut campur dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan daerah dan anggota Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) yang dibentuk belum seluruhnya mendapatkan pelatihan berkenaan dengan tata cara dan mekanisme proses pendampingan terhadap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Selain itu, adanya anggapan bahwa pembentukan Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) pada Kejaksaan Negeri Pontianak dianggap tidak memiliki kekuatan hukum karena sifatnya hanya keputusan dan instruksi untuk internal Kejaksaan saja.
- c. Upaya-upaya dalam mengatasi kendala teknis dan yuridis dalam mengimplementasikan kebijakan Jaksa Agung Tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) pada Kejaksaan Negeri Pontianak adalah dengan cara: (a) Memberikan pemahaman kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Pemerintah Kota Pontianak bahwa pembentukan Tim Pengawal,

Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) bukan untuk mencari-cari kesalahan dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan daerah, tetapi justru memberikan advis agar tidak terjadi penyimpangan atau penyelewengan dalam penggunaan anggaran keuangan daerah; (b) Meningkatkan sumber daya anggota Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) melalui pelatihan-pelatihan berkenaan dengan tata cara dan mekanisme proses pendampingan terhadap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD); dan (c) Meminta kepada Presiden melalui Jaksa Agung Republik Indonesia untuk membuat peraturan perundang-undangan dalam bentuk Peraturan Presiden agar kedudukan Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) memiliki kekuatan hukum.

2. S a r a n

- a. Perlu dilakukan sosialisasi oleh Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) secara terus menerus (kontinu) kepada seluruh jajaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di daerah tentang pentingnya proses pendampingan dalam pelaksanaan pembangunan daerah sehingga tidak menimbulkan penyimpangan atau penyelewengan anggaran keuangan daerah yang akhirnya mengakibatkan terjadinya tindak pidana korupsi.
- b. Untuk mencegah terjadinya dualisme kewenangan dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan daerah, maka Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) perlu melakukan koordinasi dengan lembaga pengawasan seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) maupun Inspektorat Daerah.

- c. Agar kedudukan Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) memiliki kekuatan hukum yang mengikat, hendaknya pembentukan Tim Pengawal, Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Daerah (TP4D) ditegaskan dalam suatu peraturan perundang-undangan, baik itu Peraturan Presiden atau Peraturan Pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

LITERATUR :

- Darumunti, Khrisna dan Umbu Ranta, 2003, *Otonomi Daerah, Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Dunn, William N., 2003, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi Kedua, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dwiyanto, Agus, 2006, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Faisal, Sanapiah, 2002, *Penelitian Kualitatif Dasar-Dasar dan Aplikasi*, Malang: YA3.
- Friedman, Lawrence M., 1975, *The Legal System, A Social Science Perspective*, New York: Russell Sage Foundation.
- , 1984, *American Law*, New York: W.W. Norton and Company.
- , 2013, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Bandung: Nusa Media.
- Hadjon, Philipus M., 1985, *Pengertian-Pengertian Dasar Tentang Tindak Pemerintahan (Bestuurshandeling)*, Surabaya: Djumali.
- , *et.al*, 2011, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Introduction to the Indonesian Administrative law*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Hakim, Lukman, 2012, *Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah, Perspektif Teori Otonomi & Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Hukum dan Kesatuan*, Malang: Setara Press.
- Islamy, M. Irfan, 2002, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Jones, Charles O., 1991, *Pengantar Kebijakan Publik*, Jakarta: PT. Rajawali Press.
- Kamelo, Tan, 2004, *Hukum Jaminan Fidusia Suatu Kebutuhan Yang Didambakan*, Bandung: Alumni.
- Krina, P., 2003, *Indikator dan Alat Ukur Akuntabilitas, Transparansi dan Partisipasi*, Jakarta: Sekretariat Good Public Governance, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.

- Lotulung, Paulus Efendie, 1994, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Lubis, M. Solly, 1994, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Bandung: Mandar Maju.
- Makmur, 2013, *Kriminologi Administrasi dalam Pemerintahan*, Bandung: Refika Aditama.
- Masthuri, Budhi, 2005, *Mengenal Ombudsman Indonesia*, Jakarta: Pradnya Paramita.
- Nonet, Phillippe & Phillip Selznick, 1978, *Law in Transition: Toward Responsive Law*, Cambridge: Cambridge Press.
- Nugroho D., Riant, 2003, *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi Dan Evaluasi*, Jakarta: PT. Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia.
- Paton, Adri, 2005, *Pemimpin Informal, Budaya Lokal dan Pembangunan Daerah*, Malang: Agritek Yayasan Pembangunan Nasional.
- Pujirahayu, Esmi Warrasih, 2010, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang: PT. Suryandaru Utama.
- Putra, Fadilah, 2001, *Paradigma Krisis Dalam Studi Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset.
- Rahardjo, Satjipto, 1980, *Hukum, Masyarakat, dan Pembangunan*, Bandung: Angkasa.
- , 2000, *Ilmu Hukum*, Cetakan ke-V, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Sedarmayanti, 2009, *Manajemen Sumber Daya Manusia Reformasi Birokrasi dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil*, Bandung: Refika Aditama.
- , 2004, *Good Government (Pemerintahan yang Baik)*, Bandung: CV. Mandar Maju.
- Seidmen, Aan, et.all., 2001, *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis: Sebuah Panduan untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang*, Jakarta: ELIPS.
- Soehino, 1984, *Asas-Asas Hukum Tata Pemerintahan*, Yogyakarta: Liberty.
- Soemitro, Ronny Hanitijo, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia.

- Soekanto, Soerjono, 2010, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia Press (UI-Press).
- , dan Sri Mamudji, 2009, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan ke-11, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Subarsono, A.G., 2005, *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Suharto, Edi, 2005, *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Bandung: Alfabeta.
- Sunggono, Bambang, 2003, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Sumarto, Hetifa Sj., 2009, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, Bandung: Yayasan Obor Indonesia.
- Sumaryadi, I Nyoman, 2005, *Perencanaan Pembangunan Daerah Otonom dan Pemberdayaan Masyarakat*, Jakarta: Citra Utama.
- Wahab Solichin Abdul, 2001, *Analisis Kebijaksanaan*, Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Wibawa Samudra, 1992, *Teori Kebijakan Publik, Proses Dan Analisis*, Yogyakarta: Intermedia.
- Wibowo, Eddi, dkk, 2004, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Penerbit YPAPI.
- Widodo, Joko, 2001, *Good Governance Telaah Dari Dimensi Akuntabilitas, Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Surabaya: Insan Cendekia.
- Wignyosoebroto, Soetandyo, 2002, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: Elsam dan Huma.
- Winarno, Budi, 1989, *Teori Dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Media Pressindo.

MAKALAH / ARTIKEL / TESIS / JURNAL :

Arifin, Indar, 2012, *Good Governance dan Pembangunan Daerah Dalam Bingkai Nilai Lokal Sebuah Studi Birokrasi dan Perubahan Sosial Politik*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Makassar: Universitas Hasanuddin.

Depdagri-LAN, 2007, *Modul Kebijakan Pelayanan Publik, Diklat Teknis Pelayanan Publik, Akuntabilitas dan Pengelolaan Mutu (Public Service Delivery, Accountability, and Quality Management)*, Jakarta.

Ekwarso, Hendro, dan Gunawan, 2011, *Kajian Penciptaan Good Governance di Propinsi Riau*, Jurnal Sosial Ekonomi Pembangunan, Tahun 1, Nomor 2 Maret.

Hadjon, Philipus M., 1998, *Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuurbevoegdheid)*, Pro Justitia Tahun XVI Nomor I Januari.

Hanafiah, Pipin, 2007, *Good Governance: Membangun Masyarakat yang Demokratis dan Nasionalis*, (Makalah), Bandung: Fisip Unpad.

Hardijanto, 2000, *Pendayagunaan Aparatur Negara Menuju Good Governance*, Jakarta: Work Paper TOT.

Istislam, 2000, *Kebijakan dan Hukum Lingkungan Sebagai Instrumen Pembangunan Berwawasan Lingkungan dan Berkelanjutan*, Arena Hukum No. 10 Tahun 4, Maret.

Manan, Bagir, 1994, *Fungsi dan Materi Peraturan Perundang-Undangan* (Makalah), Jakarta.

-----, 1994, *Pemahaman Mengenai Sistem Hukum Nasional* (Makalah), Jakarta.

Subarsono, A.G., 2003, *Kebijakan Publik Dalam Perspektif Teoretis*, di dalam Demokrasi, Vol. 1, No. 1.

Syafrudin, Ateng, 2000, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Bandung: Universitas Parahyangan.

Syamsudin, Aziz, 2009, *Ombudsman Republik Indonesia, Merengkuh Keluhan Rakyat 'Menjewe Sang Pejabat'*, Jakarta.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN :

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (Amandemen).

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

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2015 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2015.

Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: KEP-152/1/JA/10/2015 tentang Pembentukan Tim Pengawal dan Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Kejaksaan Republik Indonesia.

Instruksi Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor: INS-001/A/JA/10/2015 tentang Pembentukan dan Pelaksanaan Tugas Tim Pengawal dan Pengaman Pemerintahan dan Pembangunan Pusat dan Daerah Kejaksaan Republik Indonesia.

