

**ANALISIS YURIDIS TERHADAP PERAN LEGAL  
ASSISTANCE JAKSA PENGACARA NEGARA KEJAKSAAN  
NEGERI BATAM TERKAIT PENYELESAIAN SERAH  
TERIMA PRASARANA, SARANA, DAN UTILITAS UMUM  
(PSU) PERUMAHAN DI KOTA BATAM**

**TESIS**



**Oleh:**

**DESI ARYANI**

**NIM : 20302400417**

**Konsentrasi : Hukum Pidana**

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG  
SEMARANG  
2025**

**ANALISIS YURIDIS TERHADAP PERAN LEGAL  
ASSISTANCE JAKSA PENGACARA NEGARA KEJAKSAAN  
NEGERI BATAM TERKAIT PENYELESAIAN SERAH  
TERIMA PRASARANA, SARANA, DAN UTILITAS UMUM  
(PSU) PERUMAHAN DI KOTA BATAM**

**TESIS**

**Diajukan untuk penyusunan Tesis  
Program Studi Ilmu Hukum**

**Oleh:**

**UNISSULA**  
**DESIA RYANI**

**NIM : 20302400417**

**Konsentrasi : Hukum Pidana**

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG  
SEMARANG  
2025**

**ANALISIS YURIDIS TERHADAP PERAN LEGAL ASSISTANCE JAKSA  
PENGACARA NEGARA KEJAKSAAN NEGERI BATAM TERKAIT  
PENYELESAIAN SERAH TERIMA PRASARANA, SARANA, DAN  
UTILITAS UMUM (PSU) PERUMAHAN DI KOTA BATAM**

Diajukan Untuk Penyusunan Tesis

Program Magister Hukum

**Oleh:**

Nama : DESI ARYANI

NIM : 20302400417

Program Studi : Magister (S2) Ilmu Hukum (M.H.)

Disetujui oleh:

Pembimbing I

Tanggal,

**Dr. Andri Winjaya Laksana, S.H., M.H. M.Kn.**

**NIDN. 06-2005-8302**

Dekan

Fakultas Hukum

UNISSULA

**Prof. Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.**

**NIDN. 06-2004-6701**

**ANALISIS YURIDIS TERHADAP PERAN LEGAL  
ASSISTANCE JAKSA PENGACARA NEGARA KEJAKSAAN  
NEGERI BATAM TERKAIT PENYELESAIAN SERAH  
TERIMA PRASARANA, SARANA, DAN UTILITAS UMUM  
(PSU) PERUMAHAN DI KOTA BATAM**

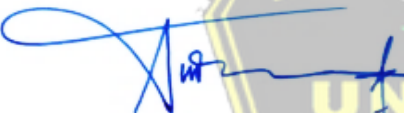
Telah Dipertahankan di Depan Dewan Penguji  
Pada Tanggal 28 November 2025  
Dan dinyatakan **LULUS**


Tim Penguji  
Ketua,  
Tanggal,

  
**Prof. Dr. Bambang Tri Bawono, S.H., M.H.**  
NIDN. 06-0707-7601

Anggota

Anggota,

  
**Dr. Andri Winjaya Laksana, S.H., M.H. M.Kn.**  
NIDN. 06-2005-8302

  
**Dr. Denny Suwondo, S.H., M.H.**  
NIDN. 06-1710-6301

**Mengetahui**

Dekan  
Fakultas Hukum  
UNISSULA

  
**Prof. Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H.**  
NIDN: 06-2004-6701

## **SURAT PERNYATAAN KEASLIAN**

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : DESI ARYANI

NIM : 20302400417

Dengan ini saya nyatakan bahwa Karya Tulis Ilmiah yang berjudul:

**ANALISIS YURIDIS TERHADAP PERAN LEGAL ASSISTANCE JAKSA  
PENGACARA NEGARA KEJAKSAAN NEGERI BATAM TERKAIT  
PENYELESAIAN SERAH TERIMA PRASARANA, SARANA, DAN  
UTILITAS UMUM (PSU) PERUMAHAN DI KOTA BATAM**

Adalah benar hasil karya saya dan penuh kesadaran bahwa saya tidak melakukan tindakan plagiasi atau mengambil alih seluruh atau sebagian besar karya tulis orang lain tanpa menyebutkan sumbernya. Jika saya terbukti melakukan tindakan plagiasi, saya bersedia menerima sanksi sesuai dengan aturan yang berlaku.

Semarang, 30 Oktober 2025

Yang Membuat Pernyataan.



(DESI ARYANI)

## PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama	: DESI ARYANI
NIM	: 20302400417
Program Studi	: Magister Ilmu Hukum
Fakultas	: Hukum

Dengan ini menyerahkan karya ilmiah berupa ~~Tugas Akhir/Skripsi/Tesis/Disertasi\*~~ dengan judul:

**ANALISIS YURIDIS TERHADAP PERAN LEGAL ASSISTANCE JAKSA  
PENGACARA NEGARA KEJAKSAAN NEGERI BATAM TERKAIT  
PENYELESAIAN SERAH TERIMA PRASARANA, SARANA, DAN  
UTILITAS UMUM (PSU) PERUMAHAN DI KOTA BATAM**

dan menyetujuinya menjadi hak milik Universitas Islam Sultan Agung serta memberikan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif untuk disimpan, dialihmediakan, dikelola dalam pangkalan data, dan dipublikasikannya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai pemilik Hak Cipta.

Pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh. Apabila dikemudian hari terbukti ada pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah ini, maka segala bentuk tuntutan hukum yang timbul akan saya tanggung secara pribadi tanpa melibatkan pihak Universitas Islam Sultan Agung.

Semarang, 30 Oktober 2025

Yang Membuat Pernyataan.



(DESI ARYANI)

\*Coret yang tidak perlu

## ABSTRAK

Penyelesaian serah terima Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum (PSU) dari pengembang kepada pemerintah daerah merupakan kewajiban hukum yang memiliki peran penting dalam menjamin keberlanjutan layanan publik, khususnya pada kawasan perumahan yang berkembang pesat seperti di Kota Batam. Namun, proses ini masih menghadapi berbagai kendala, baik dari aspek administratif, teknis, maupun kepatuhan pengembang. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pelaksanaan *legal assistance* oleh Jaksa Pengacara Negara (JPN) Kejaksaan Negeri Batam dalam mendampingi Pemerintah Kota Batam pada proses penyelesaian serah terima PSU, serta mengidentifikasi hambatan-hambatan yang memengaruhi efektivitas pendampingan tersebut dan merumuskan solusi yang dapat ditempuh.

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris dengan teknik pengumpulan data melalui studi dokumen, wawancara, dan analisis berita acara rapat antara pemerintah dan pengembang. Data lapangan dianalisis dengan teori kepastian hukum, teori kewenangan, serta teori sistem hukum untuk memberikan gambaran komprehensif mengenai posisi dan peran JPN dalam proses penyelesaian PSU. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan *legal assistance* oleh JPN telah dilakukan melalui tahapan sistematis mulai dari permohonan pendampingan, klarifikasi kepada pengembang, verifikasi dokumen dan fisik PSU, pemberian rekomendasi hukum, hingga fasilitasi mediasi. Pendampingan ini terbukti memperkuat kepastian hukum dan meningkatkan efektivitas pemerintah dalam menyelesaikan serah terima PSU, termasuk keberhasilan penyelamatan aset daerah bernilai signifikan.

Efektivitas *legal assistance* masih dipengaruhi sejumlah hambatan, seperti ketidaktertiban administrasi, ketidaksinkronan data antarinstansi, ketidakpatuhan pengembang, dokumen yang tidak lengkap, serta kondisi fisik PSU yang banyak tidak sesuai standar. Solusi yang direkomendasikan meliputi penguatan koordinasi lintas instansi, peningkatan pengawasan awal pembangunan, penyusunan database PSU terintegrasi, serta pendampingan hukum yang lebih intensif dan berkelanjutan.

**Kata Kunci:** Legal Assistance, Jaksa Pengacara Negara, PSU, Pemerintah Daerah, Kepastian Hukum.



## ABSTRACT

*The handover of Public Infrastructure, Facilities, and Utilities (PSU) from developers to local governments is a mandatory legal obligation that plays a crucial role in ensuring sustainable public services, particularly within rapidly growing residential areas such as those in Batam City. In practice, the handover process still faces significant challenges, including administrative inconsistencies, technical inadequacies, and low compliance among developers. This study aims to analyze the implementation of legal assistance provided by the State Attorney (Jaksa Pengacara Negara/JPN) of the Batam District Prosecutor's Office in supporting the Batam City Government during the PSU handover process, as well as to identify the factors hindering the effectiveness of such legal assistance and propose appropriate solutions.*

*This research employs an empirical juridical approach by collecting data through document analysis, interviews, and examination of meeting minutes between government agencies and developers. The data were analyzed using the theories of legal certainty, authority, and legal system theory to provide a comprehensive understanding of the role and position of JPN in facilitating PSU settlement. The findings indicate that legal assistance by JPN is carried out through systematic stages, including the issuance of a legal assistance order, clarification with developers, verification of administrative and physical PSU documents, provision of legal recommendations, and facilitation of mediation. This assistance significantly strengthens legal certainty and enhances the government's ability to resolve PSU handover issues, including the successful recovery of substantial regional assets.*

*Nevertheless, the effectiveness of legal assistance is constrained by several factors, such as administrative disorder, inconsistencies in inter-agency data, non-compliance by developers, incomplete documentation, and PSU conditions that do not meet technical standards. The recommended solutions include strengthening inter-agency coordination, enhancing early-stage construction supervision, establishing an integrated PSU database, and ensuring more intensive and continuous legal assistance.*

**Keywords:** Legal Assistance, State Attorney, Public Infrastructure and Utilities, Local Government, Legal Certainty.



## KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan ke hadirat Allah SWT atas limpahan rahmat dan karunia-Nya sehingga saya dapat menyelesaikan tesis ini dengan judul, “*Analisis Yuridis Terhadap Peran Legal assistance Jaksa Pengacara Negara Kejaksaan Negeri Batam Terkait Penyelesaian Serah Terima Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum (PSU) Perumahan di Kota Batam.*” Tesis ini diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Magister Ilmu Hukum (MIH) Universitas Islam Sultan Agung (UNISULA) Semarang.

Proses penyusunan tesis ini tidak lepas dari bantuan, bimbingan, serta dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini, saya ingin menyampaikan penghargaan dan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Prof. Dr. Gunarto, S.H., M.H., selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung (UNISULA) Semarang;
2. Dr. Jawade Hafiz, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISULA) Semarang;
3. Dr. Hj. Widayati, S.H., M.H., selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISULA) Semarang;
4. Dr. Deni Suwondo, S.H., M.H., selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISULA) Semarang;
5. Dr. Andri Winjaya Laksana, S.H., M.H., selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISULA) Semarang;
6. Dr. Andri Winjaya Laksana, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing;
7. Bapak dan Ibu Dosen serta Guru Besar pada Program Magister Ilmu Hukum yang telah memberikan ilmu dan wawasan yang sangat berharga selama masa studi;
8. Semua staf karyawan Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISULA) Semarang;

9. Keluarga tercinta, khususnya kepada suami, anak-anak, kedua orang tua yang senantiasa memberikan doa, motivasi, serta dukungan moril dan materil selama masa studi. Terima kasih juga saya sampaikan kepada teman-teman yang selalu ada untuk memberikan semangat dan bantuan dalam berbagai hal.
10. Seluruh pihak yang tidak dapat saya sebutkan satu per satu, yang telah memberikan bantuan dan dukungan kepada saya selama penyusunan tesis ini.

Saya menyadari bahwa tesis ini masih memiliki kekurangan dan belum sempurna. Oleh karena itu, saya sangat menerima masukan dan kritik konstruktif untuk perbaikan di masa depan. Harapan saya, tesis ini dapat berkontribusi pada pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang hukum, serta memberikan manfaat yang nyata bagi masyarakat.

Semarang, Desember 2025  
Penulis,



(Desi Aryani)  
NIM: 20302400417

## DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
HALAMAN JUDUL.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING ....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
HALAMAN PENGESAHAN.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
ABSTRAK .....	ii
ABSTRACK .....	iii
KATA PENGANTAR .....	iv
DAFTAR ISI.....	vi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	5
C. Tujuan Penelitian.....	6
D. Manfaat Penelitian.....	6
E. Kerangka Konseptual .....	8
F. Kerangka Teoretis .....	12
G. Metode Penelitian .....	17
H. Sistematika Isi Tesis.....	24
BAB II KAJIAN PUSTAKA.....	26
A. Analisis Yuridis.....	26
1. Pengertian Analisis Yuridis .....	26

2. Ruang Lingkup Analisis Yuridis dalam Penelitian Hukum .....	27
3. Analisis Yuridis terhadap Pelaksanaan Legal Assistance .....	28
B. Legal Assistance .....	30
1. Pengertian Legal Assistance .....	30
2. Dasar Hukum <i>Legal assistance</i> oleh Jaksa Pengacara Negara .....	33
3. Ruang Lingkup <i>Legal assistance</i> dalam Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara .....	36
4. <i>Legal assistance</i> sebagai Instrumen Non-Litigasi Pemerintah .....	39
C. Jaksa Pengacara Negara (JPN) .....	42
1. Pengertian dan Kedudukan Jaksa Pengacara Negara .....	42
2. Wewenang JPN dalam Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara .....	45
3. Peranan JPN dalam Penyelesaian Sengketa Administratif .....	48
4. JPN sebagai Representasi Negara dalam Penyelesaian PSU .....	50
D. Kejaksaan Negeri Batam .....	53
1. Profil dan Struktur Kejaksaan Negeri Batam .....	53
2. Seksi Perdata dan Tata Usaha Negara (DATUN) .....	54
3. Peran Kejaksaan Negeri Batam dalam Pendampingan Pemerintah Daerah .....	56
E. Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum (PSU) .....	57
1. Pengertian Prasarana .....	57
2. Pengertian Sarana .....	58
3. Pengertian Utilitas Umum .....	59
4. Standar Teknis dan Kewajiban Penyediaan PSU .....	60
5. Ketentuan Penyerahan PSU kepada Pemerintah Daerah .....	61
F. Perumahan di Indonesia dan Kota Batam .....	62

1. Konsep Perumahan dan Kawasan Permukiman .....	62
2. Pengaturan Hukum Perumahan di Indonesia .....	63
3. Perkembangan Kawasan Perumahan di Kota Batam .....	64
4. Permasalahan PSU dalam Perumahan di Batam .....	65
G. Penyelesaian Administratif Serah Terima PSU .....	66
1. Pengertian Penyelesaian Administratif.....	66
2. Tahapan Proses Serah Terima PSU .....	67
3. Hambatan Umum dalam Penyelesaian PSU .....	69
4. Peran JPN dalam Penyelesaian Administratif PSU.....	70
H. Asas-Asas Hukum yang Relevan .....	71
1. Asas Kepastian Hukum .....	71
2. Asas Kewenangan ( <i>Bevoegdheid</i> ) .....	73
3. Asas Good Governance (Tata Kelola Pemerintahan yang Baik) .....	74
I. Teori-Teori dalam Penelitian.....	75
1. Teori Kepastian Hukum .....	75
2. Teori Sistem Hukum .....	77
3. Teori Kewenangan.....	78
4. Pendekatan Sosiologis dalam Kajian Hukum.....	80
J. Perspektif Hukum Islam .....	83
1. Prinsip Amanah dalam Pelayanan Publik.....	83
2. Konsep Masalahah dalam Penyediaan Fasilitas Umum.....	85
3. Prinsip Keadilan dan Tanggung Jawab Pejabat Publik .....	86
4. Fiqh Siyasah: Kewenangan Pemerintah dan Perlindungan Kepentingan Umat .....	87
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....	89

A. Pelaksanaan <i>Legal assistance</i> oleh Jaksa Pengacara Negara .....	89
1. Gambaran Umum Kejaksaan Negeri Batam dan Peran JPN.....	89
2. Tahapan Pelaksanaan <i>Legal assistance</i> dalam Penyelesaian PSU .....	90
3. Temuan Lapangan terkait Pelaksanaan Legal Assistance .....	94
4. Analisis Yuridis Pelaksanaan Legal Assistance .....	99
B. Faktor Penghambat dalam Penyelesaian Serah Terima PSU .....	103
1. Hambatan dari Pemerintah Daerah.....	103
2. Hambatan dari Pengembang Perumahan.....	106
3. Hambatan Teknis dan Administratif PSU .....	109
4. Solusi atas Hambatan dalam Penyelesaian PSU .....	111
C. Analisis Temuan Lapangan.....	113
1. Analisis Temuan Lapangan dengan Teori Kepastian Hukum.....	113
2. Analisis Peran JPN Berdasarkan Teori Kewenangan.....	115
3. Relevansi Temuan dengan Penelitian Terdahulu .....	117
BAB IV PENUTUP .....	119
A. Kesimpulan.....	119
B. Saran .....	120
DAFTAR PUSTAKA .....	123



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Kota Batam merupakan salah satu kawasan strategis nasional yang mengalami perkembangan pesat di sektor perumahan.<sup>1</sup> Pembangunan perumahan secara masif menuntut penyediaan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum (PSU) yang memadai, seperti jalan lingkungan, saluran drainase, taman, tempat ibadah, dan fasilitas publik lainnya.<sup>2</sup> Regulasi nasional, khususnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, menetapkan bahwa penyediaan dan penyerahan PSU merupakan kewajiban pengembang setelah proses pembangunan selesai. Kewajiban tersebut bertujuan memastikan keberlanjutan pengelolaan fasilitas publik oleh pemerintah daerah demi kepentingan masyarakat.<sup>3</sup>

Kondisi empirik di Kota Batam menunjukkan bahwa implementasi kewajiban penyerahan PSU tidak berjalan sebagaimana mestinya.<sup>4</sup> Berdasarkan hasil pendampingan antara Dinas Perumahan, Kawasan Permukiman, dan Pertamanan (Perkim) Kota Batam bersama Kejaksaan

---

<sup>1</sup> I. N. E. Laia, L. Salsabila, dan K. T. Lodan, "Ambiguitas dan Pertumbuhan Ekonomi di Kota Batam," *Prosiding Seminar Nasional Ilmu Sosial dan Teknologi (SNISTEK)*, 6 (2024), h. 240.

<sup>2</sup> F. Sabila, I. Caisarina, dan A. Salsabila, "Identifikasi Karakteristik Kawasan Permukiman Kumuh di Bantaran Sungai Krueng Daroy: Identification of Characteristics of Slum Settlement on Krueng Daroy Riverbanks," *Rumoh Journal of Architecture*, 11(2) (2021), h. 40.

<sup>3</sup> F. Kurniawan, R. Salman, E. Agustin, dan I. G. Pratidina, "Penguatan Model Regulasi di Bidang Pembiayaan Penyediaan Infrastruktur di Indonesia," *Simposium II UNIID 2017*, 2(1) (2017), h. 175.

<sup>4</sup> M. Miswulandari, *Tinjauan Yuridis Hukum Pidana bagi Korporasi dalam Bidang Perumahan dan Kawasan Permukiman*, Disertasi, Universitas Islam Sultan Agung, 2024, h. 23.

Negeri Batam, ditemukan bahwa dari 671 perumahan, baru 365 perumahan mengajukan permohonan serah terima PSU hingga awal 2025. Data tersebut mengindikasikan bahwa tingkat kepatuhan pengembang terhadap kewajiban penyerahan PSU masih rendah. Sebagian besar pengembang belum menyampaikan dokumen, belum menyelesaikan persyaratan teknis, atau bahkan tidak merespons surat permintaan dari pemerintah daerah.

Permasalahan semakin kompleks karena terdapat 306 perumahan yang sama sekali belum mengajukan permohonan serah terima PSU. Fakta ini menciptakan kekosongan kewenangan pengelolaan fasilitas publik, mengingat pemerintah tidak dapat melakukan perbaikan atau peningkatan fasilitas tanpa adanya status legal sebagai aset daerah. Kondisi tersebut berdampak langsung terhadap masyarakat, seperti jalan lingkungan yang rusak, drainase yang tersumbat, dan fasilitas sosial yang tidak terawat.

Contoh konkret hambatan PSU terlihat dalam beberapa proyek pengembang besar di Batam. Proyek-proyek dari PT Glory Point, seperti Glory Tanjung Riau, Glory Tiban Indah, Glory Sadai, Glory Hill, dan Glory Royal Residence, menunjukkan variasi masalah signifikan. Terdapat perumahan yang belum mengajukan permohonan PSU meskipun pembangunan sudah selesai, perumahan yang PSU-nya belum lengkap atau masih terdapat row jalan yang belum dibangun, serta perumahan yang terkendala status lahan dan tunggakan PBB. Temuan ini tercantum dalam Berita Acara Rapat Perkim tanggal 16 September 2025, yang menunjukkan bahwa sejumlah proyek berada pada

status merah atau kuning karena ketidaksesuaian dokumen atau belum dipenuhinya kewajiban oleh pengembang.

Kendala lain tampak pada proses pengiriman Surat Permintaan (SP) dari Dinas Perkim kepada pengembang. Berdasarkan dokumen progres, dari 306 perumahan yang belum mengajukan permohonan, terdapat 160 perumahan yang sudah dikirimkan SP, tetapi respon yang diterima masih minim. Sebanyak 111 perumahan menerima SP1, 34 perumahan menerima SP2, dan 15 perumahan menerima SP3, namun masih banyak yang tidak menyampaikan tanggapan ataupun dokumen yang diperlukan. Kondisi ini mencerminkan keterbatasan efektivitas langkah administratif yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam mendorong kepatuhan pengembang.

Ketidakpatuhan pengembang mengakibatkan pemerintah tidak dapat menganggarkan pembangunan atau pemeliharaan PSU, karena fasilitas tersebut belum menjadi aset pemerintah. Masyarakat menjadi pihak yang paling dirugikan, mengingat PSU merupakan unsur vital bagi kenyamanan dan keamanan tempat tinggal. Situasi ini menimbulkan ketidakpastian hukum mengenai siapa yang bertanggung jawab atas pengelolaan fasilitas publik tersebut.<sup>5</sup>

Upaya mengatasi hambatan tersebut telah dilakukan melalui mekanisme pendampingan hukum oleh Kejaksaan Negeri Batam melalui Jaksa Pengacara Negara (JPN). Kewenangan JPN tercantum dalam Pasal 30 ayat (2)

---

<sup>5</sup> M. J. Siregar, "Kebijakan Pembangunan Kota Baru di Indonesia: Antara Fasilitas Bisnis dan Pelayanan Publik," *NALARs*, 11(2) (2012), h. 121.

Undang-Undang Kejaksaan,<sup>6</sup> yang memberikan mandat kepada kejaksaan untuk memberikan bantuan hukum, pertimbangan hukum, dan tindakan hukum lainnya kepada pemerintah. Pemerintah Kota Batam melalui Dinas Perkim secara resmi mengajukan Permohonan Pendampingan Hukum pada 13 Januari 2025, yang kemudian ditindaklanjuti dengan Surat Perintah Pendampingan Hukum PRIN-1676/L.10.11/Gph.2/07/2025, sebagai dasar pelaksanaan *legal assistance*.

*Legal assistance* yang diberikan JPN meliputi analisis yuridis terhadap dokumen pengembang, pendampingan dalam rapat koordinasi, pemberian rekomendasi hukum terkait mekanisme percepatan penyerahan PSU, hingga mediasi antara pemerintah daerah dan pengembang. Dalam beberapa rapat resmi, JPN memberikan masukan terkait kelengkapan dokumen, penyempurnaan SOP PSU, dan langkah-langkah hukum yang dapat ditempuh apabila pengembang tetap tidak patuh. Bentuk pendampingan tersebut memperkuat posisi hukum pemerintah, sekaligus memberikan arah penyelesaian yang lebih terukur.

Salah satu ilustrasi konkret terlihat pada Surat Tanggapan PT Tanamas Duta Niaga yang menyatakan bahwa PSU belum dapat diserahkan karena terdapat persoalan internal dan administrasi lahan. Pendampingan JPN membantu pemerintah menilai apakah alasan tersebut memiliki dasar hukum yang kuat atau sekadar bentuk penundaan kewajiban. Kehadiran JPN

---

<sup>6</sup> Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (jo. UU No. 11 Tahun 2021).

memberikan kepastian bagi pemerintah daerah dalam menentukan langkah hukum yang tepat dan terukur.

Kajian akademik mengenai peran JPN dalam konteks penyelesaian PSU masih sangat terbatas. Penelitian sebelumnya cenderung membahas kewenangan JPN secara umum dalam bidang perdata dan tata usaha negara tanpa menguraikan praktik pendampingan dalam kasus yang sangat spesifik, seperti PSU perumahan. Celah ini menunjukkan perlunya pengembangan kajian yang menggabungkan aspek hukum administrasi, tata kelola aset daerah, serta efektivitas tindakan non-litigasi kejaksaan dalam penyelesaian masalah publik.

Urgensi penelitian ini semakin kuat mengingat peran JPN yang strategis dalam mempercepat penyelesaian PSU dan memberikan dukungan hukum kepada pemerintah daerah. Analisis yang lebih mendalam dibutuhkan untuk menilai sejauh mana pelaksanaan *legal assistance* mampu mengatasi hambatan teknis, administratif, serta yuridis yang muncul dalam proses penyerahan PSU. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi penguatan mekanisme penyelesaian PSU di Kota Batam sekaligus memperkaya literatur hukum yang masih minim di bidang ini.

## **B. Rumusan Masalah**

Penulis membatasi dan memfokuskan penelitian ini pada rumusan masalah sebagai berikut berdasarkan uraian masalah di atas:

1. Bagaimana pelaksanaan *legal assistance* yang diberikan oleh Jaksa Pengacara Negara Kejaksaan Negeri Batam dalam penyelesaian serah terima Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum (PSU) perumahan di Kota Batam?
2. Apa saja faktor yang menghambat efektivitas peran *legal assistance* Jaksa Pengacara Negara dalam proses penyelesaian serah terima PSU di Kota Batam, serta bagaimana solusi yang dapat dilakukan untuk mengatasi hambatan tersebut?

### C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah di atas, tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengidentifikasi dan menganalisis pelaksanaan *legal assistance* yang diberikan oleh Jaksa Pengacara Negara Kejaksaan Negeri Batam dalam penyelesaian serah terima Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum (PSU) perumahan di Kota Batam.
2. Untuk mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor yang menghambat efektivitas peran *legal assistance* Jaksa Pengacara Negara dalam proses penyelesaian serah terima PSU di Kota Batam, serta merumuskan solusi yang dapat dilakukan untuk mengatasi hambatan tersebut.

### D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis dan praktis sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis



- a. Memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam kajian mengenai peran Jaksa Pengacara Negara (JPN) dalam penyelesaian masalah hukum non-litigasi terkait serah terima Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum (PSU).
- b. Memperkaya literatur akademik mengenai pelaksanaan *legal assistance* oleh JPN sebagai bagian dari kewenangan di bidang perdata dan tata usaha negara, sehingga dapat menjadi dasar pengembangan konsep-konsep hukum administrasi dan hukum perumahan.
- c. Menyediakan landasan teoretis bagi penelitian berikutnya yang membahas isu kepastian hukum, kewenangan, serta efektivitas mekanisme pendampingan hukum dalam penyelesaian sengketa administratif antara pemerintah daerah dan pengembang.

## 2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Kejaksaan Negeri Batam, penelitian ini memberikan masukan strategis untuk meningkatkan efektivitas pelaksanaan *legal assistance*, terutama dalam menghadapi hambatan teknis maupun yuridis pada proses serah terima PSU.
- b. Bagi Pemerintah Kota Batam, penelitian ini dapat menjadi acuan dalam memperkuat kerja sama dengan Jaksa Pengacara Negara dalam menyelesaikan permasalahan PSU, serta dalam merumuskan kebijakan yang lebih efektif terkait pengawasan pengembang.
- c. Bagi pengembang perumahan, penelitian ini memberikan pemahaman mengenai kewajiban hukum, potensi hambatan, serta

konsekuensi yuridis jika tidak memenuhi kewajiban serah terima PSU.

- d. Bagi masyarakat dan penghuni perumahan, penelitian ini berpotensi mendorong percepatan penyediaan fasilitas publik yang layak dan sah secara administratif melalui peran aktif JPN dalam menjamin pelaksanaan serah terima PSU.

## **E. Kerangka Konseptual**

Kerangka konseptual merupakan uraian mengenai konsep-konsep utama yang digunakan dalam penelitian ini. Konsep-konsep dijelaskan secara operasional agar dapat menjadi dasar analisis yuridis terhadap pelaksanaan *legal assistance* oleh Jaksa Pengacara Negara Kejaksaan Negeri Batam dalam penyelesaian serah terima Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum (PSU) perumahan di Kota Batam.

### **1. Analisis Yuridis**

Analisis yuridis adalah proses menelaah suatu permasalahan menggunakan ketentuan hukum positif, asas hukum, teori hukum, dan doktrin yang relevan. Dalam konteks penelitian ini, analisis yuridis digunakan untuk mengkaji bagaimana pelaksanaan *legal assistance* oleh Jaksa Pengacara Negara (JPN) sesuai dengan kewenangan hukum, peraturan perundang-undangan, serta tanggung jawab administratif dalam proses penyelesaian PSU.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Kornelius Benuf dan Muhamad Azhar, “Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer”, *Jurnal Gema Keadilan*, Vol. 7, Edisi I, Juni 2020, h. 20–33.

## 2. Pesan (*Message*)

Dalam konteks penelitian ini, “pesan” merujuk pada substansi hukum yang disampaikan melalui tindakan *legal assistance*, berupa nasihat hukum, pendapat hukum, atau langkah penyelesaian hukum yang diberikan oleh Jaksa Pengacara Negara kepada pemerintah daerah. Pesan hukum ini menjadi dasar bagi pemerintah dalam mengambil keputusan terkait PSU.

## 3. *Legal Assistance*

*Legal assistance* adalah bentuk bantuan hukum non-litigasi yang diberikan oleh Jaksa Pengacara Negara kepada instansi pemerintah berdasarkan Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Kejaksaan. Bantuan ini meliputi pendampingan hukum, kajian hukum, pendapat hukum, mediasi, dan tindakan administratif lainnya untuk penyelesaian masalah hukum tanpa melalui proses peradilan.<sup>8</sup> Dalam penelitian ini, *legal assistance* difokuskan pada pendampingan terhadap Pemerintah Kota Batam dalam menyelesaikan hambatan penyerahan PSU oleh pengembang.

## 4. Jaksa Pengacara Negara (JPN)

Jaksa Pengacara Negara adalah jaksa yang menjalankan tugas dan kewenangan Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara. JPN bertindak untuk dan atas nama negara atau pemerintah dalam memberikan bantuan hukum, pertimbangan hukum, pelayanan hukum, serta tindakan

---

<sup>8</sup> Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (jo. UU No. 11 Tahun 2021).

hukum lainnya.<sup>9</sup> Dalam penelitian ini, JPN merupakan aktor utama yang melakukan pendampingan hukum terkait PSU.

#### 5. Kejaksaan Negeri Batam

Kejaksaan Negeri Batam adalah instansi Kejaksaan yang memiliki yurisdiksi di wilayah Kota Batam. Melalui Seksi Perdata dan Tata Usaha Negara (DATUN), Kejaksaan Negeri Batam melaksanakan fungsi *legal assistance* terhadap pemerintah daerah dalam menangani permasalahan penyerahan PSU perumahan.

#### 6. Penyelesaian

Penyelesaian adalah serangkaian langkah atau proses yang dilakukan oleh pemerintah daerah bersama Jaksa Pengacara Negara untuk menuntaskan permasalahan hukum terkait PSU. Penyelesaian dapat berupa mediasi, pendampingan administratif, fasilitasi komunikasi antara pengembang dan pemerintah, hingga pemberian pendapat hukum yang mengikat secara internal bagi instansi pemerintah.<sup>10</sup>

#### 7. Serah Terima

Serah terima dalam konteks PSU bukan merupakan konsep hukum utama, tetapi yang relevan adalah tindakan administratif penyerahan PSU oleh pengembang kepada pemerintah sebagai bagian dari kewajiban hukum mereka. Serah terima menjadi tahap akhir dari pemenuhan kewajiban

<sup>9</sup> Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor PER-006/A/JA/07/2017.

<sup>10</sup> Icha Shintya dan Suci Flambonita, 2023, “Kewenangan Kejaksaan dalam Menyelesaikan Sengketa Non Litigasi”, *Lex LATA: Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum*, 7(1), h. 127–140.

pengembang terhadap fasilitas umum dan fasilitas sosial yang sudah dibangun.<sup>11</sup>

#### 8. Prasarana

Prasarana perumahan adalah kelengkapan dasar fisik lingkungan seperti jalan lingkungan, drainase, pengelolaan air limbah, dan jaringan persampahan yang menjadi bagian integral suatu kawasan perumahan. Prasarana merupakan elemen utama PSU yang wajib diserahkan kepada pemerintah daerah setelah pembangunan selesai.<sup>12</sup>

#### 9. Sarana

Sarana perumahan adalah fasilitas pendukung kegiatan sosial masyarakat, seperti fasilitas pendidikan, kesehatan, olahraga, ruang terbuka, dan tempat ibadah yang disediakan dalam kawasan perumahan. Sarana merupakan bagian dari PSU yang keberadaannya mendukung fungsi sosial hunian.<sup>13</sup>

#### 10. Utilitas Umum

Utilitas umum adalah kelengkapan penunjang perumahan berupa jaringan listrik, jaringan air bersih, jaringan telekomunikasi, pengelolaan air hujan, dan utilitas lainnya yang diperuntukkan bagi penghuni

---

<sup>11</sup> V. Rahmad, K. Warman, dan J. Elvardi, “Penyerahan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Perumahan dan Permukiman dari Pengembang kepada Pemerintah Daerah (Studi pada Kabupaten Tanah Datar),” *UNES Law Review* 6, no. 1 (2023), h. 1710–1723.

<sup>12</sup> Natasya Khairunnida dan Budiman Rusli, 2025, “Implementasi Kebijakan Penyerahan Prasarana, Sarana, dan Utilitas (PSU) Perumahan di Kota Cirebon”, *Responsive: Jurnal Pemikiran dan Penelitian Bidang Administrasi, Sosial, Humaniora dan Kebijakan Publik*, 8(1), h. 80–95.

<sup>13</sup> Baiq Susdiana Fibrianti, 2020, “Fasilitas Sosial sebagai Pendukung Kebutuhan Perumahan di Perumnas Tanjung Karang Permai Kota Mataram,” *Jurnal Sangkareang Mataram*, Vol. 6, No. 3, September 2020, hlm. 9–15.

perumahan. Utilitas umum merupakan elemen PSU yang harus memenuhi standar teknis sebelum diserahkan kepada pemerintah.<sup>14</sup>

#### 11. Perumahan

Perumahan adalah kumpulan rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal dengan kelengkapan PSU yang wajib dipenuhi oleh pengembang sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.<sup>15</sup> Penelitian ini fokus pada perumahan yang dibangun oleh pengembang di wilayah Kota Batam.

#### 12. Kota Batam

Kota Batam adalah wilayah hukum yang menjadi lokasi objek penelitian. Sebagai kawasan strategis nasional dan pusat industri, Batam mengalami perkembangan pesat pembangunan perumahan, sehingga permasalahan terkait penyerahan PSU dari pengembang kepada pemerintah kerap muncul dan membutuhkan pendampingan hukum dari Jaksa Pengacara Negara.

### F. Kerangka Teoretis

Kerangka teoretis merupakan panduan konsep dan teori yang relevan yang akan dipakai untuk menilai dan memahami peran kejaksaan.<sup>16</sup> Dengan memakai kerangka teoretis ini, peneliti dapat menganalisis secara sistematis

<sup>14</sup> Azzahra Putri Utami, Windy Mononimbar, dan Rachmat Prijadi, “Analisis Kebutuhan Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum Permukiman Pesisir di Kabupaten Bolaang Mongondow Utara,” *Sabua* Vol. 11, No. 2, 2022, h. 49–58.

<sup>15</sup> Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

<sup>16</sup> Dwi Mulyadi, *Teori dan Praktik Kejaksaan dalam Sistem Hukum di Indonesia*, Jakarta: PT Tatanusa, 2021, h. 85.



bagaimana peran *legal assistance* yang dijalankan oleh Jaksa Pengacara Negara (JPN) Kejaksaan Negeri Batam dalam membantu pemerintah daerah menyelesaikan persoalan hukum terkait serah terima PSU perumahan.

Analisis ini mencakup evaluasi terhadap efektivitas bantuan hukum non-litigasi, kepatuhan pengembang terhadap kewajiban hukum, serta prosedur administratif yang berlaku dalam proses serah terima. Selain itu, peneliti juga dapat mengidentifikasi kendala hukum dan teknis yang dihadapi dalam implementasi serah terima PSU di Kota Batam serta menilai kontribusi yuridis dari peran JPN dalam mempercepat penyelesaian sengketa dan memastikan kepastian hukum bagi semua pihak. Berikut beberapa saran teori yang dapat digunakan:

### **1. Teori Kepastian Hukum**

Kepastian Hukum merupakan salah satu prinsip fundamental dalam sistem hukum yang menekankan bahwa hukum harus memiliki karakteristik yang jelas, konsisten, dan dapat diprediksi.<sup>17</sup> Kepastian Hukum memastikan bahwa norma hukum dapat dijadikan pedoman perilaku dan menjadi dasar keputusan yang adil. Tanpa kepastian, hukum akan kehilangan maknanya karena tidak dapat digunakan secara efektif untuk membimbing tindakan individu dan institusi.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> K. N. Aulia, A. Lestari, L. M. Latief, dan N. K. Fajarwati, "Kepastian Hukum dan Keadilan Hukum dalam Pandangan Ilmu Komunikasi," *Journal Sains Student Research*, Vol. 2, No. 1, 2024, h. 713.

<sup>18</sup> Abdul Mahmud, "Kepastian Hukum dalam Perspektif Teori Hukum Modern," *Jurnal Hukum dan Masyarakat*, Vol. 15, No. 1, 2021, h. 55.

Gagasan kepastian hukum telah dibahas sejak pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh Montesquieu.<sup>19</sup> Kepastian hukum menjadi salah satu tujuan utama dari hukum, dan keteraturan masyarakat sangat bergantung pada adanya kepastian dalam hukum. Keteraturan ini memungkinkan masyarakat untuk hidup dengan keyakinan dan melaksanakan kegiatan sehari-hari tanpa kekhawatiran mengenai ketidakpastian hukum.

Gustav Radbruch mengemukakan empat aspek mendasar dari kepastian hukum.<sup>20</sup> Pertama, hukum positif. Hukum positif merujuk pada perundang-undangan yang berlaku. Hukum harus berbasis pada peraturan yang jelas dan tertulis. Kedua, berdasarkan fakta. Hukum harus didasarkan pada fakta dan kenyataan yang ada di masyarakat. Ketiga, rumusan yang jelas. Fakta dan aturan hukum harus dirumuskan dengan cara yang jelas untuk menghindari kekeliruan dalam pemaknaan serta memudahkan pelaksanaan. Keempat, stabilitas hukum. Hukum positif tidak boleh berubah dengan mudah agar tetap memberikan kepastian.

Sementara Jan M. Otto mengidentifikasi beberapa elemen penting dari kepastian hukum.<sup>21</sup> Pertama, ketersediaan aturan. Aturan hukum harus tersedia dengan jelas, konsisten, dan mudah diakses oleh masyarakat.

---

<sup>19</sup> Indra Triantoro, 2020, "Pemisahan Kekuasaan dan Kepastian Hukum: Refleksi Pemikiran Montesquieu," *Jurnal Hukum dan Keadilan*, Vol. 22, No. 3, h. 136.

<sup>20</sup> Johannes Baumann, 2019, "Gustav Radbruch's Concept of Legal Certainty: An Analysis," *Journal of Legal Theory*, Vol. 27, No. 4, h. 412.

<sup>21</sup> Jan M. Otto, 2008, *Sharia and National Law in Muslim Countries: Tensions and Opportunities for Dutch and EU Foreign Policy*, Leiden: Leiden University Press, h. 42.

Kedua, penerapan konsisten oleh Instansi Penguasa. Instansi pemerintahan harus menerapkan aturan hukum secara konsisten dan patuh pada hukum tersebut. Ketiga, persetujuan mayoritas warga. Mayoritas warga harus menyetujui muatan aturan hukum dan menyesuaikan perilaku mereka sesuai dengan aturan tersebut. Keempat, penerapan oleh hakim. Hakim yang mandiri dan tidak berpihak harus menerapkan aturan hukum secara konsisten dalam menyelesaikan sengketa. Kelima, pelaksanaan keputusan peradilan. Keputusan peradilan harus dilaksanakan secara konkret untuk memastikan kepastian hukum.

Teori Kepastian Hukum sangat relevan karena penelitian berfokus pada bagaimana Jaksa Pengacara Negara (JPN) Kejaksaan Negeri Batam berperan dalam menciptakan kepastian hukum dalam proses serah terima PSU. Pengembang memiliki kewajiban hukum untuk menyerahkan PSU kepada pemerintah daerah, namun seringkali muncul kendala yang menghambat kelancaran proses tersebut. JPN sebagai pemberi bantuan hukum memiliki peran krusial untuk memastikan bahwa pengembang memenuhi kewajibannya sesuai dengan aturan yang berlaku. Dengan bantuan hukum yang diberikan, JPN dapat membantu memastikan bahwa serah terima PSU dilakukan dengan sesuai hukum, menciptakan kepastian dan mengurangi ketidakpastian yang dapat memicu sengketa hukum.

## **2. Teori Sistem Hukum**

Teori Sistem Hukum menekankan pentingnya memahami hukum sebagai bagian dari sistem yang kompleks, di mana berbagai komponen

saling berinteraksi dan mempengaruhi satu sama lain.<sup>22</sup> Dalam konteks serah terima PSU, teori ini relevan untuk menggambarkan bagaimana berbagai elemen dalam sistem hukum Indonesia berinteraksi dalam menangani permasalahan hukum. Kejaksaan Negeri Batam, melalui JPN, berperan sebagai bagian dari sistem hukum yang bekerja bersama dengan pihak pengembang, pemerintah daerah, dan masyarakat untuk memastikan penyelesaian masalah hukum yang muncul dalam proses serah terima PSU.

### 3. Teori Kewenangan

Teori Kewenangan berfokus pada hak dan tanggung jawab lembaga-lembaga hukum dalam menjalankan fungsi dan wewenangnya sesuai dengan peraturan yang berlaku.<sup>23</sup> Indroharto, FAM Stroink, dan JG Steenbeek memberikan perspektif yang mendalam tentang kewenangan dalam konteks organisasi pemerintah dan alat kelengkapan negara.<sup>24</sup> Menurut mereka, pengkajian kewenangan melibatkan beberapa hal, yakni:

1. Kekuasaan Organ Pemerintah

Menganalisis kekuasaan yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam melaksanakan tugas dan fungsi mereka. Ini mencakup bagaimana kewenangan dikelola dalam praktik dan bagaimana kebijakan serta keputusan diambil.

2. Kewenangan di Sektor Publik dan Privat

---

<sup>22</sup> Niklas Luhmann, 2004, *Law as a Social System*, Oxford: Oxford University Press, h. 57.

<sup>23</sup> Hilaire Barnett, 2017, *Constitutional and Administrative Law*, London: Routledge, h. 87.

<sup>24</sup> Indroharto, B. S., F.A.M. Stroink, dan J.G. Steenbeek, 1998, *Administrasi Negara dan Kewenangan: Perspektif Organisasi Pemerintah dan Alat Kelengkapan Negara*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, h. 55.

Mengkaji kewenangan yang diterapkan di sektor publik (misalnya, lembaga pemerintah seperti Kejaksaan) dan sektor privat (misalnya, perusahaan atau organisasi non-pemerintah), serta bagaimana kewenangan tersebut mempengaruhi pengelolaan dan pelaksanaan tugas.

### 3. Keterhubungan Kewenangan

Mengidentifikasi bagaimana kewenangan saling berhubungan dan mempengaruhi satu sama lain dalam struktur pemerintahan dan organisasi negara.

Teori Kewenangan membahas mengenai pembagian dan batasan kewenangan yang dimiliki oleh lembaga atau pihak tertentu dalam melakukan tindakan hukum. Dalam penelitian ini, teori ini dapat digunakan untuk menganalisis kewenangan yang dimiliki oleh Jaksa Pengacara Negara dalam memberikan bantuan hukum kepada pemerintah daerah terkait dengan serah terima PSU. Kejaksaan Negeri Batam memiliki kewenangan untuk memberikan nasihat hukum dan membantu menyelesaikan sengketa yang mungkin timbul antara pengembang dan pemerintah daerah. Teori kewenangan berguna untuk memahami sejauh mana JPN dapat menggunakan kewenangannya untuk mencapai tujuan hukum yang adil dalam proses serah terima PSU, serta apakah terdapat batasan-batasan dalam kewenangan tersebut yang mempengaruhi efektivitas peran JPN.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Metode Pendekatan**

Penelitian yuridis empiris adalah pendekatan yang berfokus pada penerapan aturan normatif dalam konteks nyata di masyarakat atau lapangan.<sup>25</sup> Pendekatan ini juga dikenal sebagai pendekatan sosiologis, karena berupaya memahami bagaimana hukum bekerja dalam interaksi sosial antara pemerintah daerah, pengembang perumahan, dan Jaksa Pengacara Negara Kejaksaan Negeri Batam. Dengan pendekatan ini, penelitian tidak hanya menelaah peraturan perundang-undangan tentang PSU, tetapi juga mengkaji praktik pelaksanaan *legal assistance* dalam penyelesaian serah terima PSU di Kota Batam.

Penelitian ini berfokus pada praktik hukum yang dilakukan oleh JPN dalam membantu penyelesaian sengketa yang mungkin timbul dalam proses serah terima PSU antara pengembang dan pemerintah daerah, serta bagaimana bantuan hukum tersebut berkontribusi untuk memastikan kepatuhan terhadap peraturan yang berlaku. Dengan pendekatan ini, penelitian akan mengeksplorasi interaksi antara norma hukum yang ada dan penerapannya dalam konteks nyata di Kota Batam, guna memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai tantangan dan solusi yang dihadapi dalam penyelesaian masalah serah terima PSU.

## **2. Spesifikasi Penelitian**

Deskriptif analisis adalah spesifikasi yang digunakan untuk memberikan gambaran yang mendetail dan sistematis tentang

---

<sup>25</sup> Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, h. 134



permasalahan yang diteliti,<sup>26</sup> terkait peran *legal assistance* yang diberikan oleh Jaksa Pengacara Negara (JPN) Kejaksaan Negeri Batam dalam penyelesaian serah terima prasarana, sarana, dan utilitas umum (PSU) perumahan di Kota Batam. Metode deskriptif analisis ini memungkinkan peneliti untuk menggambarkan secara rinci penerapan ketentuan hukum yang terkait dengan serah terima PSU, serta bagaimana JPN berperan dalam memastikan bahwa proses tersebut berlangsung sesuai dengan aturan hukum yang berlaku.

### 3. Objek Penelitian

Objek penelitian ini adalah peran *legal assistance* yang diberikan oleh Jaksa Pengacara Negara (JPN) Kejaksaan Negeri Batam dalam penyelesaian serah terima prasarana, sarana, dan utilitas umum (PSU) perumahan di Kota Batam. Fokus penelitian adalah bagaimana Kejaksaan Negeri Batam, melalui JPN, memberikan bantuan hukum dalam proses serah terima PSU antara pengembang dan pemerintah daerah, serta bagaimana bantuan hukum tersebut mendukung kelancaran dan kepatuhan terhadap peraturan yang berlaku.

### 4. Sumber Data

Bahan hukum primer adalah sumber hukum yang memiliki kekuatan hukum mengikat, yang langsung berkaitan dengan peraturan perundang-undangan atau keputusan pengadilan yang menjadi objek penelitian.<sup>27</sup> Bahan hukum primer mencakup:

---

<sup>26</sup> John W. Creswell, 2018, *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*, Thousand Oaks: Sage Publications, h. 198.

<sup>27</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2016, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media, h. 35.

- 1) Undang-Undang (UU): Peraturan perundang-undangan yang berlaku dan terkait langsung dengan serah terima prasarana, sarana, dan utilitas umum (PSU) dalam perumahan, seperti UU No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, serta UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.
- 2) Peraturan Pemerintah (PP): Peraturan yang dikeluarkan untuk melaksanakan ketentuan undang-undang, seperti PP No. 8 Tahun 2016 tentang Fasilitas Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum pada Permukiman Perumahan, yang berkaitan dengan proses serah terima PSU.
- 3) Peraturan Menteri dan Keputusan Lainnya: Peraturan yang lebih teknis yang diterbitkan oleh Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, serta peraturan terkait yang mengatur prosedur serah terima PSU dan kewajiban pengembang serta pemerintah daerah.
- 4) Putusan Pengadilan: Putusan yang terkait dengan sengketa mengenai serah terima PSU atau peran Jaksa Pengacara Negara dalam penyelesaian sengketa tersebut, yang menjadi preseden atau acuan bagi praktik hukum terkait.
- 5) Traktat dan Perjanjian Internasional: Jika ada perjanjian internasional atau traktat yang mempengaruhi regulasi terkait prasarana, sarana, dan utilitas umum dalam perumahan di

Indonesia, perjanjian tersebut akan dijadikan bahan hukum primer yang relevan.

#### a. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan atau komentar atas bahan hukum primer. Bahan ini tidak memiliki kekuatan hukum mengikat tetapi berguna untuk menganalisis dan memahami bahan hukum primer.<sup>28</sup> Bahan hukum sekunder meliputi:

- 1) Literatur Hukum: Buku, jurnal ilmiah, dan artikel yang membahas mengenai peran Jaksa Pengacara Negara, *legal assistance* dalam hukum administrasi negara, serta regulasi dan praktik terkait serah terima prasarana, sarana, dan utilitas umum (PSU) perumahan.
- 2) Laporan Resmi dan Statistik: Laporan tahunan dari Kejaksaan Negeri Batam, data dari Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Batam, serta statistik dari Badan Pusat Statistik (BPS) yang berkaitan dengan perkembangan sektor perumahan dan infrastruktur di Kota Batam.
- 3) Artikel dan Karya Ilmiah: Tesis, disertasi, dan artikel akademik yang mengkaji isu-isu tentang *legal assistance*, kewenangan kejaksaan dalam bidang perdata dan tata usaha negara, serta

---

<sup>28</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2011, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, h. 15.

dinamika hukum dalam penyelesaian serah terima PSU antara pengembang dan pemerintah daerah.

#### **b. Bahan Hukum Tersier**

Bahan hukum tersier adalah bahan yang membantu menemukan dan menginterpretasikan bahan hukum primer dan sekunder. Bahan ini lebih bersifat penunjang dan memberikan panduan dalam mencari sumber-sumber hukum yang relevan,<sup>29</sup> meliputi:

- 1) Ensiklopedia Hukum: Digunakan untuk memperoleh pemahaman awal mengenai konsep-konsep hukum seperti bantuan hukum oleh Jaksa Pengacara Negara, kewenangan kejaksaan dalam bidang perdata dan tata usaha negara, serta pengertian PSU dalam perumahan.
- 2) Kamus Hukum: Berfungsi untuk menjelaskan istilah-istilah hukum yang digunakan dalam peraturan perundang-undangan dan literatur, seperti “*legal assistance*”, “PSU”, dan “kewenangan absolut Kejaksaan”.
- 3) Indeks Hukum dan Panduan Sitasi: Dimanfaatkan untuk menelusuri dokumen hukum, peraturan perundang-undangan, serta artikel ilmiah yang relevan dengan topik penelitian.

### **5. Metode Pengumpulan Data**

- a. Studi Dokumen: Mengumpulkan dan menganalisis dokumen resmi yang berkaitan dengan serah terima PSU perumahan, termasuk peraturan

---

<sup>29</sup> Dewi Suryani, 2021, “Peran Bahan Hukum Tersier dalam Penelitian Hukum Normatif,” *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 15, No. 1, h. 52.

perundang-undangan, surat kuasa khusus dari instansi pemerintah kepada Jaksa Pengacara Negara, serta dokumen pelaksanaan *legal assistance* oleh Kejaksaan Negeri Batam.

- b. Wawancara: Melakukan wawancara semi-terstruktur dengan Jaksa Pengacara Negara di Kejaksaan Negeri Batam, pejabat dari Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman Kota Batam, serta perwakilan pengembang, guna memperoleh informasi langsung mengenai proses, kendala, dan efektivitas bantuan hukum dalam serah terima PSU.
- c. Observasi: Melakukan pengamatan secara langsung terhadap praktik bantuan hukum oleh Jaksa Pengacara Negara, khususnya dalam proses koordinasi dan penyelesaian sengketa antara pengembang dan pemerintah daerah terkait PSU.
- d. Studi Kasus: Mengkaji secara mendalam beberapa kasus konkret serah terima PSU yang melibatkan Kejaksaan Negeri Batam sebagai pemberi bantuan hukum, untuk memahami alur, peran, dan hasil dari intervensi hukum tersebut.
- e. Analisis Sekunder: Menggunakan data statistik, laporan tahunan Kejaksaan, dan literatur ilmiah yang relevan sebagai pelengkap analisis terhadap temuan lapangan dan studi dokumen.

## **6. Analisa Data**

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif, dengan memusatkan perhatian pada interpretasi mendalam terhadap data yang

diperoleh dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier, serta hasil wawancara dan observasi lapangan.<sup>30</sup>

## H. Sistematika Isi Tesis

Bab I Pendahuluan. Bab ini berisi pengantar mengenai latar belakang masalah yang melandasi pentingnya penelitian tentang peran *legal assistance* Jaksa Pengacara Negara dalam penyelesaian serah terima prasarana, sarana, dan utilitas umum (PSU) perumahan di Kota Batam. Dalam bab ini juga dijelaskan rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian secara teoritis dan praktis, kerangka konseptual, kerangka teoretis yang digunakan, pendekatan dan metode penelitian, serta sistematika penulisan yang digunakan dalam tesis ini.

Bab II Tinjauan Pustaka menguraikan teori-teori hukum yang relevan seperti teori kepastian hukum, teori kewenangan, dan teori sistem hukum, serta memaparkan peraturan perundang-undangan terkait kewenangan Jaksa Pengacara Negara dan ketentuan mengenai Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum (PSU). Bab ini juga memuat penelitian terdahulu mengenai penyelesaian PSU oleh pemerintah daerah dan aparat penegak hukum. Selain itu, Bab II dilengkapi dengan perspektif kajian Islam yang menekankan prinsip amanah, maslahah, keadilan, dan tanggung jawab penyelenggara negara, serta nilai-nilai Fiqh Siyasah yang relevan dengan peran Jaksa Pengacara Negara dalam melindungi kepentingan

---

<sup>30</sup> Ronny Hanitijo, 1998, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia, h. 98.



publik dan memastikan terpenuhinya kewajiban pengembang terhadap fasilitas umum perumahan.

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan. Menyajikan hasil penelitian yang menggambarkan peran Jaksa Pengacara Negara Kejaksaan Negeri Batam dalam memberikan *legal assistance* terkait penyelesaian serah terima prasarana, sarana, dan utilitas umum (PSU) perumahan di Kota Batam. Bab ini juga akan membahas langkah-langkah konkret yang dilakukan oleh Kejaksaan dalam proses penyelesaian PSU, kendala atau hambatan yang dihadapi selama proses pendampingan hukum, serta faktor-faktor yang memengaruhi efektivitas pelaksanaan kewenangan Jaksa Pengacara Negara dalam mendukung kepastian hukum dan penyelesaian administrasi PSU oleh pengembang.

Bab IV Penutup. Berisi kesimpulan yang ditarik dari hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan, serta saran-saran yang dapat diberikan untuk memperkuat peran *legal assistance* Jaksa Pengacara Negara dalam proses penyelesaian serah terima PSU perumahan. Saran diberikan dengan harapan dapat meningkatkan efektivitas pelayanan hukum dan memperkuat koordinasi antar-instansi dalam penegakan dan kepastian hukum di bidang pertanahan dan tata ruang kota.

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

#### **A. Analisis Yuridis**

##### **1. Pengertian Analisis Yuridis**

Analisis yuridis merupakan metode pengkajian yang menggunakan ketentuan hukum positif sebagai dasar untuk menilai, memahami, dan menjelaskan suatu persoalan hukum.<sup>31</sup> Metode ini menempatkan norma hukum sebagai instrumen utama dalam menguji legalitas suatu tindakan atau kebijakan, sehingga penilaian yang dihasilkan bersifat objektif dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Norma hukum yang menjadi rujukan meliputi peraturan perundang-undangan, asas hukum, doktrin para ahli, serta putusan pengadilan yang relevan. Seluruh unsur tersebut membentuk kerangka yang membantu peneliti mengidentifikasi kesesuaian antara fakta dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Analisis yuridis berfungsi untuk menilai apakah sebuah tindakan atau keputusan telah berada dalam koridor hukum yang benar, apakah terdapat kekosongan norma, benturan norma, atau potensi penyimpangan dalam penerapan aturan. Penilaian tersebut penting untuk memastikan bahwa setiap tindakan penyelenggaraan pemerintahan, kebijakan publik, dan aktivitas subjek hukum tidak bertentangan dengan prinsip legalitas maupun asas-asas

---

<sup>31</sup> M. Zainuddin dan A. D. Karina, 2023, "Penggunaan Metode Yuridis Normatif dalam Membuktikan Kebenaran pada Penelitian Hukum," *Smart Law Journal*, Vol. 2, No. 2, h. 114–123.

fundamental seperti kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan. Penerapan analisis yuridis membantu memperjelas posisi hukum suatu peristiwa, termasuk hak dan kewajiban para pihak serta konsekuensi hukum yang melekat.

Penggunaan analisis yuridis juga memberikan arah bagi penafsiran hukum dalam situasi yang memerlukan klarifikasi atau pembatasan kewenangan. Penelitian yang menggunakan pendekatan ini menilai bagaimana ketentuan hukum seharusnya diterapkan terhadap fakta yang ditemukan di lapangan. Hasil analisis kemudian menjadi dasar untuk memberikan rekomendasi, menentukan langkah penyelesaian, atau merumuskan kebijakan yang sesuai dengan hukum positif. Dalam konteks penelitian administrasi pemerintahan, analisis yuridis memegang peran penting untuk menilai kesesuaian tindakan pejabat publik dan memastikan bahwa seluruh proses berjalan dalam kerangka hukum yang benar.

## **2. Ruang Lingkup Analisis Yuridis dalam Penelitian Hukum**

Ruang lingkup analisis yuridis meliputi penelaahan terhadap norma hukum yang mengatur objek yang diteliti, termasuk identifikasi dasar hukum, kewenangan lembaga yang terlibat, hak dan kewajiban para pihak, serta mekanisme penyelesaian hukum yang tersedia.<sup>32</sup> Analisis ini juga mencakup interpretasi terhadap pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan, relevansi asas-asas hukum, serta penerapan aturan hukum terhadap fakta

---

<sup>32</sup> H. Muchtar, 2015, "Analisis Yuridis Normatif Sinkronisasi Peraturan Daerah dengan Hak Asasi Manusia," *Humanus*, Vol. 14, No. 1, h. 80–91.

empiris. Dalam penelitian hukum yang bersifat empiris, analisis yuridis tidak hanya digunakan untuk mengkaji ketentuan normatif, tetapi juga untuk menilai sejauh mana hukum tersebut efektif diterapkan dalam praktik. Dengan demikian, analisis yuridis dalam penelitian ini menilai hubungan antara ketentuan hukum mengenai kewenangan Jaksa Pengacara Negara, aturan tentang PSU, serta implementasinya dalam praktik penyelesaian PSU di Kota Batam.

### **3. Analisis Yuridis terhadap Pelaksanaan Legal Assistance**

Analisis yuridis terhadap pelaksanaan *legal assistance* oleh Jaksa Pengacara Negara Kejaksaan Negeri Batam dilakukan untuk menilai kesesuaian pendampingan hukum dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur kewenangan Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara.<sup>33</sup> Kerangka hukum utama terdapat dalam Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia sebagaimana telah diubah, yang menegaskan bahwa Jaksa Pengacara Negara memiliki kewenangan memberikan bantuan hukum, pertimbangan hukum, dan tindakan hukum lain dalam rangka melindungi kepentingan negara dan pemerintah. Kewenangan tersebut menjadi dasar bagi pelaksanaan

---

<sup>33</sup> J. Simanjuntak, 2018, "Kajian Yuridis Pemberian Bantuan Hukum Jaksa Pengacara Negara dalam Perkara Perdata dan Tata Usaha Negara (TUN)," *Lex Administratum*, Vol. 6, No. 1, h. 152–163.

pendampingan hukum kepada Pemerintah Kota Batam dalam penyelesaian permasalahan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum (PSU) perumahan.<sup>34</sup>

Analisis yuridis diperlukan untuk menilai legalitas kewenangan yang dijalankan JPN, mencakup kesesuaian prosedur pendampingan, bentuk tindakan hukum yang diberikan, serta kualitas rekomendasi yang dikeluarkan dalam proses penyelesaian PSU. Penilaian dilakukan dengan membandingkan tindakan JPN dengan norma hukum positif, pedoman teknis Kejaksaan, dan prinsip hukum administrasi yang berlaku. Fokus analisis terletak pada apakah tindakan JPN telah berada dalam batas kewenangan formal, apakah pendampingan telah dilakukan sesuai prosedur yang ditetapkan melalui surat perintah pendampingan hukum, serta apakah langkah hukum yang ditempuh sejalan dengan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Analisis juga digunakan untuk mengidentifikasi sejauh mana *legal assistance* mencerminkan perlindungan terhadap kepentingan publik. Penilaian diarahkan pada kemampuan JPN memberikan arahan hukum yang memperkuat posisi pemerintah daerah ketika berhadapan dengan pengembang yang tidak mematuhi kewajiban penyerahan PSU. Hasil analisis memberikan gambaran mengenai efektivitas *legal assistance* dalam mengatasi hambatan administratif maupun yuridis yang muncul selama proses penyelesaian. Analisis yuridis pada akhirnya menjadi dasar untuk menilai kontribusi JPN

---

<sup>34</sup> M. H. Pakaja, R. J. Mawuntu, dan C. J. Waha, 2025, "Implementasi Peran Jaksa Pengacara Negara yang Profesional, Proporsional dan Akuntabel dalam Pemulihan Kerugian Negara," *Innovative: Journal of Social Science Research*, Vol. 5, No. 4, h. 3880–3895.

terhadap terwujudnya kepastian hukum bagi pemerintah daerah dan masyarakat dalam pengelolaan PSU.

## **B. Legal Assistance**

### **1. Pengertian Legal Assistance**

*Legal assistance* merupakan bentuk bantuan hukum non-litigasi yang diberikan oleh Jaksa Pengacara Negara (JPN) kepada instansi pemerintah sebagai bagian dari fungsi Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara.<sup>35</sup> Kewenangan ini diberikan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, terutama Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia sebagaimana telah diubah, yang menegaskan bahwa JPN berwenang memberikan bantuan hukum, pertimbangan hukum, dan tindakan hukum lain dalam rangka melindungi kepentingan negara serta memastikan bahwa penyelenggaraan pemerintahan berjalan sesuai dengan prinsip legalitas. *Legal assistance* menjadi instrumen penting dalam mendukung pemerintah menjalankan kewenangannya secara benar, terukur, dan sesuai hukum.

*Legal assistance* pada praktiknya mencakup berbagai bentuk pendampingan, antara lain pemberian pendapat hukum (*legal opinion*), pendampingan hukum (*legal assistance*), mediasi, fasilitasi, konsultasi hukum, serta asistensi terhadap tindakan administratif yang memiliki implikasi hukum.<sup>36</sup> Seluruh bentuk pendampingan tersebut dilakukan dalam ruang

---

<sup>35</sup> M. A. L. Quintarti, I. Riswandie, T. Yuliana, dan M. Ilyas, 2024, "Peran Jaksa dalam Hukum Perdata," *Jurnal Kolaboratif Sains*, Vol. 7, No. 7, h. 2310–2315.

<sup>36</sup> A. Alqorni, F. W. Siregar, P. S. Putro, S. R. Lubis, dan M. Rafly, 2025, "Advokat sebagai Upaya Bantuan Hukum dalam Penyelesaian Perkara," *Journal Sains Student Research*, Vol. 3, No. 1, h. 445–457.



lingkup non-litigasi, sehingga JPN tidak bertindak mewakili pemerintah di pengadilan, melainkan memberikan dukungan hukum pada proses administrasi dan kebijakan. Pendampingan ini ditujukan untuk meminimalkan risiko hukum, mencegah terjadinya sengketa, dan memastikan bahwa setiap keputusan pemerintah telah memenuhi persyaratan normatif.

*Legal assistance* memiliki fungsi preventif karena dilakukan sebelum terjadinya sengketa atau pelanggaran hukum. Sifat preventif tersebut tercermin dalam tindakan JPN yang menilai kelengkapan dokumen, memberikan arahan dalam penyusunan kebijakan, dan menilai aspek legalitas suatu tindakan administratif.<sup>37</sup> Pemerintah daerah sering kali menghadapi kesulitan dalam menafsirkan ketentuan teknis atau menentukan langkah hukum yang tepat, sehingga kehadiran JPN sangat membantu untuk mencegah kesalahan prosedur dan menghindari potensi terbitnya kerugian negara atau kerugian publik. Fungsi preventif ini menjadi semakin penting ketika pemerintah berhadapan dengan pelaku usaha atau pengembang yang memiliki kepentingan ekonomi dan posisi tawar yang tidak selalu seimbang.

*Legal assistance* juga memiliki fungsi represif administratif, yaitu pendampingan yang diberikan ketika suatu masalah hukum telah muncul atau sedang berlangsung.<sup>38</sup> Pada tahap ini, JPN memberikan analisis hukum terhadap permasalahan, mengevaluasi tindakan pemerintah sebelumnya, serta

---

<sup>37</sup> R. M. R. Fahrudin, H. Alting, dan S. Alwan, 2024, "Fungsi Jaksa Pengacara Negara dalam Penegakan Hukum Non Litigasi pada Pelaksanaan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan," *Journal of Syntax Literate*, Vol. 9, No. 12, h. 1–12.

<sup>38</sup> M. A. Susiyanto, S. M. Hangabei, dan H. S. Putra, 2021, "Hak Asasi Manusia dan Pemenuhan Pendampingan Hukum," *Jurnal HAM*, Vol. 12, No. 3, h. 434.

memberikan solusi atau rekomendasi langkah hukum yang harus dilakukan agar penyelesaian masalah tetap berada dalam koridor hukum. Dalam konteks penyelesaian Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum (PSU) perumahan, fungsi represif administratif terlihat ketika JPN membantu pemerintah daerah menghadapi pengembang yang tidak memenuhi kewajiban penyerahan PSU, menyelesaikan kendala administratif, atau memediasi sengketa antara masyarakat, pemerintah, dan pengembang.

Kehadiran *legal assistance* sangat relevan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, terutama ketika berhadapan dengan permasalahan hukum yang kompleks dan bersinggungan dengan kepentingan publik. Pemerintah daerah sering kali mengalami keterbatasan sumber daya hukum, baik dalam hal jumlah tenaga ahli maupun pemahaman terhadap regulasi perdata dan tata usaha negara. *Legal assistance* yang diberikan JPN memberikan kepastian bagi pemerintah dalam mengambil langkah-langkah yang aman secara hukum, serta membantu memperkuat dasar pertanggungjawaban administratif. Pendampingan tersebut juga memastikan bahwa keputusan pemerintah tidak hanya sah secara formal, tetapi juga memiliki legitimasi hukum yang kuat.<sup>39</sup>

*Legal assistance* memainkan peran strategis dalam menjaga tata kelola pemerintahan yang baik, khususnya dalam proses yang berpotensi menimbulkan sengketa antara pemerintah dan pihak swasta. Dalam konteks

---

<sup>39</sup> R. S. Tarigan, 2024, *Reformasi Hukum Tata Negara: Menuju Keadilan dan Keseimbangan*, Ruang Berkarya, h. 38.

penyerahan PSU di Kota Batam, pendampingan hukum menjadi sarana penting untuk memastikan bahwa pengembang memenuhi kewajiban hukumnya, bahwa pemerintah tidak melampaui batas kewenangan, dan bahwa masyarakat memperoleh fasilitas publik yang layak. *Legal assistance* menjadi titik temu antara kepentingan hukum negara, kepentingan administratif pemerintah daerah, dan kebutuhan masyarakat akan kepastian hukum serta pelayanan publik yang berkualitas.

## **2. Dasar Hukum *Legal assistance* oleh Jaksa Pengacara Negara**

Dasar hukum *legal assistance* oleh Jaksa Pengacara Negara (JPN) berakar dari kewenangan konstitusional Kejaksaan yang menjalankan fungsi negara dalam penegakan hukum, khususnya di bidang perdata dan tata usaha negara.<sup>40</sup> Kewenangan ini memberikan landasan bagi JPN untuk mendampingi pemerintah daerah dalam menyelesaikan persoalan hukum yang berkaitan dengan aset negara, kebijakan publik, maupun kewajiban pihak ketiga, termasuk pelaksanaan serah terima Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum (PSU) perumahan. Ketentuan tersebut diperkuat melalui berbagai instrumen hukum yang bersifat hierarkis dan operasional.

Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 memberikan dasar legal utama bagi JPN. Pasal

---

<sup>40</sup> M. H. Pakaja, R. J. Mawuntu, dan C. J. Waha, 2025, "Implementasi Peran Jaksa Pengacara Negara yang Profesional, Proporsional dan Akuntabel dalam Pemulihan Kerugian Negara," *Innovative: Journal of Social Science Research*, Vol. 5, No. 4, h. 3880–3895.

ini menyatakan bahwa Kejaksaan memiliki kewenangan memberikan bantuan hukum, pertimbangan hukum, dan tindakan hukum lain kepada pemerintah dalam rangka penyelamatan dan pemulihan keuangan negara, aset negara, serta kepentingan publik. Kewenangan ini mencakup penyelesaian persoalan administratif dan non-litigasi, sehingga ruang lingkup kerja JPN mencakup pendampingan hukum untuk memperkuat posisi pemerintah daerah dalam menghadapi pihak ketiga. Ketentuan ini menjadi dasar legal yang digunakan Kejaksaan Negeri Batam ketika mengeluarkan Surat Perintah Pendampingan Hukum PRIN-1676/L.10.11/Gph.2/07/2025 untuk menangani hambatan PSU perumahan.

Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor PER-025/A/JA/11/2015 tentang Pedoman Penanganan Perkara Perdata dan Tata Usaha Negara menjadi instrumen hukum yang memperjelas bentuk, tahapan, dan prosedur pemberian *legal assistance*. Peraturan ini mengatur bahwa JPN dapat memberikan konsultasi hukum, legal opinion, legal assistance, review dokumen, mediasi, hingga asistensi administratif. Seluruh bentuk pendampingan tersebut diperbolehkan sepanjang tidak masuk ke wilayah litigasi. Peraturan ini juga memberikan pedoman teknis bagi JPN dalam menentukan langkah yang tepat, termasuk ketika mendampingi pemerintah daerah menilai kelengkapan dokumen PSU, memeriksa keabsahan sertifikat, atau memastikan kesesuaian tindakan administratif pemerintah dengan aturan hukum. Struktur pendampingan inilah yang digunakan JPN dalam rapat-rapat

resmi bersama Dinas Perkim Batam untuk menilai progres PSU yang melibatkan puluhan pengembang.

Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Penegakan Hukum, Bantuan Hukum, Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Lain, dan Pelayanan Hukum di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara memperluas dasar operasional legal assistance.<sup>41</sup> Peraturan ini menegaskan bahwa pendampingan hukum dilakukan untuk melindungi kepentingan pemerintah sekaligus memastikan bahwa kebijakan dan langkah administrasi berada dalam koridor hukum positif. Peraturan ini menjadi rujukan dalam menentukan format laporan, lingkup tugas JPN, serta batas kewenangan selama *legal assistance* berlangsung.

Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor PER-018/A/JA/07/2014 tentang SOP Pelaksanaan Tugas dan Wewenang DATUN menambahkan dasar bahwa setiap pendampingan wajib melalui tahapan analisis awal, klarifikasi, verifikasi dokumen, dan penyusunan kesimpulan hukum. Ketentuan ini relevan dalam penanganan PSU karena sebagian besar hambatan yang ditemukan berkaitan dengan ketidaklengkapan dokumen pengembang, perbedaan data fisik dan administratif, serta sengketa pemanfaatan lahan.

---

<sup>41</sup> Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2021 tentang Pedoman Pelaksanaan Penegakan Hukum, Bantuan Hukum, Pertimbangan Hukum, Tindakan Hukum Lain, dan Pelayanan Hukum di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara.

Seluruh ketentuan tersebut menjadi dasar hukum komprehensif yang memberikan legitimasi kepada JPN dalam menjalankan legal assistance. Keberlakuan regulasi ini memastikan bahwa pendampingan hukum yang diberikan dalam penyelesaian PSU perumahan di Kota Batam dilakukan sesuai prosedur, berada dalam batas kewenangan, serta memiliki kekuatan hukum yang sah untuk mendukung pemerintah daerah menghadapi hambatan dari pengembang.

### **3. Ruang Lingkup *Legal assistance* dalam Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara**

Ruang lingkup *legal assistance* dalam bidang perdata dan tata usaha negara mencakup seluruh bentuk pendampingan hukum non-litigasi yang diberikan Jaksa Pengacara Negara (JPN) untuk memastikan penyelenggaraan pemerintahan berjalan sesuai ketentuan hukum. Pendampingan ini berorientasi pada perlindungan kepentingan negara dan publik melalui pemberian arahan hukum, evaluasi tindakan administratif, serta asistensi dalam penyelesaian persoalan yang memiliki implikasi perdata maupun tata usaha negara. Lingkup pendampingan tersebut diatur secara formal dalam regulasi Kejaksaan, termasuk UU Kejaksaan, Peraturan Jaksa Agung, dan pedoman teknis DATUN.<sup>42</sup>

Pendampingan dalam bidang perdata meliputi penilaian terhadap hak dan kewajiban pemerintah serta pihak ketiga, pemeriksaan dokumen legal yang

---

<sup>42</sup> M. A. Syafaat, A. Y. W. Sutikno, dan M. Asiz, 2023, “Peran Jaksa Pengacara Negara dalam Pemberian Bantuan Hukum di Kejaksaan Negeri Sorong,” *Equality Before The Law*, Vol. 3, No. 2, h. 80–93.



berhubungan dengan aset negara atau aset daerah, serta penyusunan langkah penyelesaian apabila terjadi ketidaksesuaian atau potensi kerugian negara. Dalam konteks PSU perumahan, pendampingan perdata mencakup pemeriksaan akta pendirian pengembang, legalitas sertifikat tanah, pengecekan kesesuaian bukti kepemilikan lahan, serta kelengkapan dokumen teknis yang menjadi syarat serah terima. Lingkup ini dibutuhkan karena sebagian besar hambatan PSU berkaitan dengan ketidaklengkapan dokumen dan ketidaksesuaian antara kondisi fisik dan data administratif.<sup>43</sup>

Pendampingan dalam bidang tata usaha negara mencakup asistensi terhadap tindakan administratif pemerintah daerah, penilaian terhadap prosedur kerja, serta evaluasi apakah kebijakan atau keputusan yang diambil telah sesuai dengan asas legalitas, kepastian hukum, ketepatan prosedur, dan kewenangan. Lingkup pendampingan ini relevan dalam proses PSU karena serah terima aset merupakan tindakan administrasi pemerintah yang memerlukan prosedur baku. JPN membantu pemerintah daerah memastikan bahwa setiap tahapan, mulai dari penerimaan permohonan, verifikasi dokumen, pengecekan lapangan, hingga penerbitan berita acara dan penandatanganan akta notaris, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ruang lingkup *legal assistance* juga mencakup fungsi mediasi dan fasilitasi ketika ditemukan perbedaan pendapat antara pengembang dan pemerintah. Pendampingan ini penting karena banyak pengembang yang

---

<sup>43</sup> K. D. Jayanti, 2024, *Perlindungan Hukum terhadap Pemegang Hak atas Tanah sebagai Bukti Kepemilikan Hak atas Tanah tentang Pendaftaran Tanah*, Disertasi, Universitas Islam Sultan Agung Semarang.

menolak atau menunda kewajiban penyerahan PSU dengan alasan administrasi atau teknis. Peran fasilitatif JPN memberikan tekanan moral dan hukum kepada pengembang untuk mematuhi kewajiban, sekaligus memberi landasan bagi pemerintah daerah untuk mengambil tindakan administratif yang tepat.<sup>44</sup>

Ruang lingkup berikutnya adalah review kebijakan dan penyusunan rekomendasi hukum, yang digunakan untuk menilai efektivitas SOP atau mekanisme serah terima PSU. JPN dapat memberikan usulan perbaikan administrasi, penyempurnaan prosedur, atau penguatan dasar hukum agar pemerintah memiliki instrumen yang lebih efektif dalam mendorong kepatuhan pengembang. Pendampingan ini menjadi relevan dalam kasus Batam, di mana proses PSU sering menghadapi hambatan karena perbedaan standar dokumen, data fisik yang tidak sinkron, dan kurangnya mekanisme penegasan terhadap pengembang yang tidak patuh.

Ruang lingkup *legal assistance* mencakup pula penyelamatan aset negara atau daerah, yakni memastikan bahwa PSU yang seharusnya menjadi milik pemerintah tidak hilang, dikuasai pihak ketiga, atau tidak teradministrasikan dengan benar. Ruang lingkup ini tampak jelas dalam Laporan Kejaksaan Negeri Batam Tahun 2025 yang mencatat keberhasilan serah terima PSU senilai Rp 631.798.523.000 dari 12 pengembang perumahan.

Ruang lingkup tersebut menjadikan *legal assistance* sebagai sarana yang komprehensif untuk memperkuat posisi hukum pemerintah daerah dalam

---

<sup>44</sup> A. Wibowo, 2025, *Hukum Administrasi Negara*, Semarang: Penerbit Yayasan Prima Agus Teknik, h. 18.

menghadapi hambatan serah terima PSU, memastikan kepastian hukum bagi masyarakat, dan melindungi aset negara secara efektif.

#### **4. *Legal assistance* sebagai Instrumen Non-Litigasi Pemerintah**

*Legal assistance* merupakan instrumen non-litigasi yang digunakan pemerintah untuk menyelesaikan permasalahan hukum tanpa melalui proses peradilan. Instrumen ini berfungsi memastikan bahwa tindakan administratif dan kebijakan publik tetap berada dalam koridor hukum positif, sekaligus memberikan ruang penyelesaian masalah secara lebih efisien, cepat, dan tidak konfrontatif. Kedudukan *legal assistance* dalam sistem hukum Indonesia didasarkan pada konsep bahwa banyak persoalan pemerintahan tidak memerlukan penyelesaian melalui sengketa di pengadilan, tetapi membutuhkan dukungan hukum yang bersifat preventif, konsultatif, dan solutif.<sup>45</sup>

Peran *legal assistance* terlihat dalam kemampuannya memberikan alternatif penyelesaian masalah melalui pendampingan, klarifikasi, dan mediasi. Pendekatan non-litigasi ini memungkinkan pemerintah menyelesaikan hambatan administratif yang berpotensi berkembang menjadi sengketa hukum. Dalam konteks kewajiban serah terima Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum (PSU), banyak permasalahan yang timbul dari ketidaklengkapan dokumen, ketidaksesuaian data fisik, perbedaan penafsiran

---

<sup>45</sup> T. Tamba dan M. Mukharom, 2023, “Efektivitas Peran Mediator dalam Penyelesaian Sengketa Non Litigasi dalam Bidang Bisnis maupun Hukum,” *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Perbankan Syariah (JIMPA)*, Vol. 3, No. 2, h. 445–460.

kewajiban, serta ketidakpatuhan pengembang.<sup>46</sup> Situasi tersebut tidak serta-merta membutuhkan gugatan perdata atau tindakan represif; pemerintah lebih membutuhkan asistensi hukum untuk menentukan langkah administratif yang tepat. *Legal assistance* menjadi wadah untuk menilai setiap aspek permasalahan sebelum diambil keputusan hukum yang lebih tegas.

Kehadiran Jaksa Pengacara Negara dalam memberikan *legal assistance* memperkuat posisi pemerintah dalam berhadapan dengan pihak ketiga. Pendampingan ini memberikan legitimasi hukum terhadap tindakan pemerintah, mengurangi risiko kesalahan prosedural, dan meningkatkan akuntabilitas. Dalam penanganan PSU di Kota Batam, *legal assistance* berperan membantu Dinas Perumahan dan Kawasan Permukiman menilai kelengkapan administrasi pengembang, melakukan evaluasi hasil verifikasi lapangan, serta memberikan rekomendasi mengenai langkah administratif yang dapat ditempuh. Keberadaan JPN mencegah terjadinya tindakan melampaui kewenangan dan memastikan setiap keputusan memiliki dasar hukum yang sah.<sup>47</sup>

*Legal assistance* memberikan ruang mediasi antara pemerintah dan pengembang untuk menghindari eskalasi konflik yang tidak diperlukan.<sup>48</sup> Mekanisme mediasi ini penting karena banyak pengembang keberatan

---

<sup>46</sup> N. Khairunnida dan B. Rusli, 2025, "Implementasi Kebijakan Penyerahan Prasarana, Sarana, dan Utilitas (PSU) Perumahan di Kota Cirebon," *Responsive: Jurnal Pemikiran dan Penelitian Administrasi, Sosial, Humaniora dan Kebijakan Publik*, Vol. 8, No. 1, h. 80–95.

<sup>47</sup> U. N. T. Astuti, 2024, *Ketidaksesuaian Objek Tanah Hasil Pemecahan Sertipikat oleh Developer di Kantor Pertanahan Nasional Kota Tangerang Selatan*, Disertasi, Universitas Islam Sultan Agung Semarang, h. 25.

<sup>48</sup> H. Sinaga, 2024, "Peran Mediasi dalam Kerangka Pengembangan Hukum di Indonesia," *J-CEKI: Jurnal Cendekia Ilmiah*, Vol. 3, No. 4, h. 1726–1737.

menyerahkan PSU akibat persoalan internal, status lahan yang belum tuntas, atau beban biaya penyelesaian yang tinggi. Pendekatan non-litigasi memungkinkan pemerintah mendapatkan klarifikasi dan komitmen dari pengembang tanpa harus membawa perkara ke pengadilan. Pendampingan dalam rapat koordinasi dan penyusunan berita acara merupakan bagian dari upaya menjaga relasi administratif sekaligus menegaskan kewajiban hukum pengembang.

*Legal assistance* berfungsi sebagai instrumen penyelamatan aset negara. Pemerintah sering menghadapi risiko kehilangan aset atau terbatasnya kewenangan pengelolaan karena status hukum PSU belum jelas.<sup>49</sup> Kejaksaan Negeri Batam mencatat keberhasilan penyelesaian PSU senilai lebih dari Rp 631 miliar dari 12 pengembang selama 2025, yang menunjukkan efektivitas instrumen non-litigasi dalam pemulihan aset daerah.

*Legal assistance* merupakan bentuk intervensi hukum yang tidak bersifat memaksa, tetapi memberikan dasar kuat bagi pemerintah untuk melakukan tindakan administratif lanjutan. Instrumen ini menjadi pilihan ketika penyelesaian permasalahan dapat dilakukan secara persuasif, namun tetap menegakkan asas legalitas dan kepastian hukum. Pemerintah daerah mendapatkan manfaat berupa penguatan landasan hukum, percepatan proses administratif, dan pengurangan potensi sengketa. Instrumen non-litigasi ini

---

<sup>49</sup> S. D. Kartika dan N. P. Saputra, 2021, *Tanggung Jawab Negara dalam Penanganan Aset Tindak Pidana*, Jakarta: Publica Indonesia Utama, h. 59.

menjadi semakin penting dalam tata kelola pemerintahan modern yang mengutamakan efisiensi, kolaborasi, dan perlindungan kepentingan publik.

### **C. Jaksa Pengacara Negara (JPN)**

#### **1. Pengertian dan Kedudukan Jaksa Pengacara Negara**

Jaksa Pengacara Negara (JPN) merupakan bagian dari struktur Kejaksaan Republik Indonesia yang diberi kewenangan menjalankan fungsi negara dalam bidang perdata dan tata usaha negara. Kedudukan JPN berbeda dari jaksa penuntut umum karena JPN tidak menangani perkara pidana, melainkan bertugas memberikan perlindungan hukum terhadap kepentingan negara, pemerintah, dan masyarakat melalui mekanisme non-litigasi maupun litigasi di ranah perdata dan tata usaha negara. Keberadaan JPN diatur dalam kerangka hukum nasional yang menempatkannya sebagai aktor strategis dalam memastikan penyelenggaraan pemerintahan berjalan sesuai prinsip legalitas dan akuntabilitas.<sup>50</sup>

Pengertian JPN merujuk pada jaksa yang melaksanakan fungsi Kejaksaan berdasarkan Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021. Ketentuan tersebut menyatakan bahwa Kejaksaan berwenang memberikan bantuan hukum, pertimbangan hukum, dan tindakan hukum lainnya kepada pemerintah dalam bidang perdata dan tata usaha negara. Kewenangan ini menempatkan JPN sebagai penasihat hukum negara yang bertugas

---

<sup>50</sup> R. Prihandana, T. S. W. Murthi, J. E. Tambunan, dan I. Syafari, 2023, “Wewenang Jaksa di Bidang Keperdataan Berdasarkan Pasal 30 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia,” *Halu Oleo Law Review*, Vol. 7, No. 1, h. 111–128.



mendampingi pemerintah dalam menyelesaikan berbagai persoalan administrasi dan keperdataan yang memiliki implikasi terhadap kepentingan publik. Kedudukan ini memberikan legitimasi hukum kepada JPN untuk bertindak mewakili negara maupun pemerintah dalam upaya penyelamatan, pemulihan, atau pengamanan aset negara.

JPN memiliki peran penting dalam memberikan perlindungan hukum preventif. Kedudukan preventif ini diwujudkan melalui pemberian pendapat hukum, asistensi administrasi, dan klarifikasi terhadap tindakan atau kebijakan yang akan diambil pemerintah. Pemerintah daerah sering kali menghadapi dinamika administrasi yang kompleks dan membutuhkan kepastian hukum dalam setiap langkah. JPN memberikan dukungan bagi pemerintah agar tidak melakukan tindakan melampaui kewenangan, menghindari kesalahan prosedur, dan memastikan setiap kebijakan berada dalam batas hukum yang jelas. Kewenangan preventif ini relevan dalam konteks pembangunan daerah, termasuk dalam pengelolaan aset, penyusunan perjanjian, dan pemenuhan kewajiban pihak ketiga terhadap pemerintah.<sup>51</sup>

JPN juga memiliki kedudukan strategis dalam fungsi represif administratif melalui pendampingan setelah munculnya permasalahan hukum. Kedudukan ini terlihat ketika JPN membantu pemerintah menafsirkan persoalan yang telah terjadi, mengevaluasi tindakan sebelumnya, serta merumuskan solusi atau rekomendasi langkah lanjutan sesuai peraturan

---

<sup>51</sup> Tedi Sudrajat dan Endra Wijaya, 2021, *Perlindungan Hukum terhadap Tindakan Pemerintahan*, Jakarta: Bumi Aksara, h. 8.

perundang-undangan. Pendampingan hukum yang bersifat represif administratif memberikan jaminan bahwa pemerintah daerah dapat mengambil keputusan secara tepat tanpa melanggar norma hukum yang berlaku.

Kedudukan JPN sebagai representasi negara di bidang perdata dan tata usaha negara memberikan ruang bagi JPN untuk melakukan tindakan hukum lain demi penyelamatan aset negara. Tindakan hukum tersebut mencakup verifikasi dokumen, evaluasi legalitas sertifikat, klarifikasi data administrasi, hingga rekomendasi penyelesaian terhadap hambatan yang dihadapi pemerintah ketika berinteraksi dengan pihak ketiga. Kedudukan ini memberikan legitimasi bagi JPN untuk hadir dalam berbagai rapat koordinasi, mediasi, maupun diskusi teknis yang berkaitan dengan hak dan kewajiban hukum pemerintah daerah.

Kedudukan JPN relevan dalam penyelesaian masalah Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum (PSU) di Kota Batam. Persoalan PSU melibatkan berbagai aspek administrasi dan hukum yang kompleks, seperti status aset, legalitas lahan, kesesuaian dokumen teknis, dan kewajiban pengembang untuk menyerahkan PSU kepada pemerintah daerah. Pemerintah membutuhkan kepastian hukum dalam penyelesaian masalah tersebut, dan JPN hadir sebagai lembaga negara yang memberikan arahan hukum serta memastikan bahwa langkah-langkah pemerintah berada dalam koridor legal.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> A. Wahyudi, 2024, *Peran dan Tanggung Jawab Badan Pertanahan Nasional dalam Perlindungan Hukum Pemegang Hak Milik atas Tanah di atas Hak Pengelolaan di Kota Batam*, Tesis, Universitas Islam Sultan Agung (Indonesia).

Kedudukan JPN sebagai aktor hukum negara menjadikan perannya tidak hanya sebagai penasihat, tetapi juga sebagai pengawal kepentingan publik. Kehadiran JPN dalam penyelesaian PSU memberikan landasan yang kuat bagi pemerintah daerah untuk menuntut kepatuhan pengembang, memastikan terpenuhinya standar hukum dalam setiap proses administrasi, serta melindungi hak masyarakat terhadap fasilitas publik yang layak. Kedudukan ini mencerminkan fungsi Kejaksaan sebagai penjaga kepentingan negara dalam ranah hukum perdata dan tata usaha negara.

## **2. Wewenang JPN dalam Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara**

Wewenang Jaksa Pengacara Negara (JPN) dalam bidang perdata dan tata usaha negara merupakan bagian dari kewenangan institusional Kejaksaan yang diberikan melalui undang-undang dan peraturan internal Kejaksaan. Wewenang ini memungkinkan JPN menjalankan peran hukum negara dalam penyelesaian persoalan administrasi dan keperdataan yang terkait dengan kepentingan pemerintah, aset negara, serta perlindungan masyarakat. Wewenang tersebut bersifat luas, mencakup tindakan preventif, represif administratif, hingga tindakan hukum dalam rangka penyelamatan aset negara.<sup>53</sup>

Wewenang pertama adalah bantuan hukum, yaitu representasi pemerintah atau negara dalam perkara perdata dan tata usaha negara, termasuk gugatan, bantahan, atau upaya hukum lainnya. Bantuan hukum dilakukan

---

<sup>53</sup> A. Mukhtar, M. R. Hafidz, dan M. F. Said, 2022, “Kedudukan Jaksa Selaku Pelaksana Mewakili Negara dalam Sistem Peradilan Pidana,” *Journal of Lex Generalis (JLG)*, Vol. 3, No. 4, h. 828–845.

melalui proses litigasi ketika persoalan sudah masuk ke pengadilan. Wewenang ini memungkinkan JPN mewakili pemerintah jika pengembang atau pihak ketiga menggugat pemerintah terkait PSU atau apabila pemerintah harus mengajukan klaim atas pelanggaran kewajiban pengembang. Wewenang ini diatur dalam Undang-Undang Kejaksaan dan Peraturan Jaksa Agung mengenai pedoman pelaksanaan tugas DATUN.

Wewenang kedua adalah pertimbangan hukum, yakni pemberian pendapat hukum (legal opinion) dan saran hukum kepada pemerintah terkait kebijakan atau tindakan administratif yang akan dilakukan. Wewenang ini bersifat preventif dan bertujuan memberikan dasar hukum yang kuat bagi pemerintah dalam menyusun kebijakan atau mengambil keputusan penting. Dalam konteks PSU, pertimbangan hukum diperlukan untuk memastikan kelengkapan dokumen pengembang, legalitas sertifikat, serta kesesuaian prosedur serah terima aset dengan ketentuan hukum.

Wewenang ketiga adalah tindakan hukum lain yang bersifat non-litigasi, seperti pendampingan hukum (legal assistance), mediasi, fasilitasi, klarifikasi, verifikasi dokumen, serta asistensi terhadap langkah administratif pemerintah daerah. Wewenang ini sangat relevan dalam konteks percepatan penyelesaian PSU. JPN berwenang meminta data, menilai kecukupan dokumen, memeriksa kesesuaian data fisik PSU, serta memberikan rekomendasi hukum yang diperlukan agar pemerintah mengambil langkah yang benar. Wewenang ini menjadikan JPN sebagai mitra hukum pemerintah dalam penyelesaian persoalan yang berada di luar ranah peradilan.

Wewenang keempat adalah penyelamatan dan pemulihan aset negara, yaitu tindakan yang dilakukan JPN untuk memastikan bahwa aset yang menjadi hak pemerintah tidak hilang, tidak disalahgunakan, atau tidak dikuasai pihak ketiga tanpa dasar hukum. PSU merupakan bagian dari aset publik yang wajib diserahkan pengembang. Ketika pengembang menunda kewajiban, JPN berwenang membantu pemerintah memastikan pemenuhan kewajiban tersebut melalui langkah administratif yang tepat. Fungsi penyelamatan aset negara ini terbukti efektif di Kota Batam ketika Kejaksaan berhasil mengawal serah terima PSU dari 12 pengembang dengan nilai lebih dari Rp 631 miliar.

Wewenang kelima adalah monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan tindakan hukum pemerintah. Wewenang ini mencakup pengawasan terhadap pelaksanaan rekomendasi hukum yang telah diberikan, memastikan bahwa pemerintah tidak melakukan langkah melampaui kewenangan, dan memastikan bahwa proses administrasi berjalan tepat sesuai ketentuan hukum.

Wewenang JPN dalam bidang perdata dan tata usaha negara memberikan penguatan hukum bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan kewajibannya dan menghadapi pihak ketiga. Wewenang ini mengarahkan pemerintah pada langkah yang benar, memperkuat kepastian hukum, serta memastikan bahwa penyelenggaraan pemerintahan berjalan sesuai asas legalitas dan akuntabilitas.

### 3. Peranan JPN dalam Penyelesaian Sengketa Administratif

Peranan Jaksa Pengacara Negara (JPN) dalam penyelesaian sengketa administratif berakar pada tugas konstitusional Kejaksaan yang memberikan kewenangan bagi JPN untuk mendampingi pemerintah dalam menyelesaikan persoalan hukum yang timbul dari tindakan administratif. Sengketa administratif sering terjadi ketika terdapat perbedaan penafsiran kewajiban, ketidaksesuaian data, atau ketidakpatuhan pihak ketiga terhadap peraturan pemerintah. Peran JPN diperlukan untuk memberikan arahan hukum yang objektif, memastikan langkah pemerintah sesuai prosedur, serta menghindari potensi sengketa yang lebih besar di kemudian hari.<sup>54</sup>

Peranan JPN dapat dilihat melalui fungsi preventif dalam penyelesaian sengketa administratif. Peran ini dijalankan dengan memberikan pendapat hukum atas dokumen, kebijakan, atau langkah administratif yang dilakukan pemerintah. Pemerintah daerah sering kali dihadapkan dengan persoalan administrasi kompleks, seperti penggunaan lahan, perizinan, atau kewajiban pengembang. JPN memberikan klarifikasi mengenai batas kewenangan pemerintah, prosedur yang harus diikuti, serta potensi risiko hukum apabila tindakan tertentu tidak dilaksanakan sesuai ketentuan. Peranan preventif ini mengurangi kemungkinan timbulnya sengketa karena pemerintah memperoleh landasan hukum yang kuat sebelum mengambil tindakan.

---

<sup>54</sup> G. F. Alfia, 2019, *Peran Jaksa Pengacara Negara di Bidang Perdata untuk Mewakili Instansi Pemerintah Daerah pada Kejaksaan Tinggi Kepulauan Riau*, Disertasi, Universitas Islam Riau.



Peranan JPN juga tampak dalam fungsi mediasi, yaitu membantu pemerintah dan pihak ketiga mencapai penyelesaian administratif tanpa harus memasuki proses litigasi. Sengketa administratif kerap terjadi ketika pengembang menolak atau menunda kewajiban, termasuk dalam penyerahan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum (PSU). JPN hadir dalam pertemuan atau rapat resmi sebagai lembaga yang memiliki otoritas hukum, memberikan tekanan yang cukup kuat kepada pihak ketiga untuk patuh. Mediasi oleh JPN bersifat formal dan berdasarkan hukum, sehingga memberikan rasa aman serta kepastian bagi para pihak dalam menyepakati langkah penyelesaian.

Peranan berikutnya adalah evaluasi dan verifikasi administratif, yang dilakukan dengan menilai keabsahan dokumen, memeriksa kesesuaian data fisik dan administratif, serta memastikan bahwa proses administrasi sesuai SOP dan peraturan perundang-undangan. Banyak sengketa administratif yang timbul karena perbedaan data antara pemerintah dan pihak pengembang. JPN membantu menilai legalitas sertifikat, dokumen perumahan, dan kelayakan data yang diajukan pihak ketiga, sehingga pemerintah dapat menetapkan langkah penyelesaian berdasarkan data yang sah.

Peranan represif administratif JPN terlihat ketika sengketa sudah muncul dan membutuhkan penyelesaian segera. JPN memberikan rekomendasi hukum mengenai tindakan administratif yang perlu ditempuh, termasuk penerbitan surat peringatan, penegasan kewajiban, atau langkah administratif lain yang dapat mendesak pihak ketiga untuk segera memenuhi kewajibannya. Dalam konteks PSU Batam, banyak pengembang tidak merespons Surat

Permintaan (SP) yang dikeluarkan Perkim. JPN kemudian membantu pemerintah menilai langkah yang harus ditempuh agar proses penyerahan PSU tetap berjalan dan tidak merugikan masyarakat.

Peranan JPN memperkuat posisi hukum pemerintah sebagai penyelenggara urusan publik. Sengketa administratif sering melibatkan kepentingan masyarakat, seperti akses terhadap layanan dasar, pengelolaan fasilitas publik, dan legalitas aset daerah. JPN memastikan bahwa penyelesaian sengketa dilakukan berdasarkan hukum sehingga melindungi hak masyarakat sekaligus menjaga integritas pemerintahan.

Peranan JPN dalam penyelesaian sengketa administratif memberikan kontribusi besar terhadap terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik, mengurangi potensi kerugian negara, dan menguatkan kepastian hukum bagi semua pihak.

#### **4. JPN sebagai Representasi Negara dalam Penyelesaian PSU**

Jaksa Pengacara Negara (JPN) memiliki peran strategis sebagai representasi negara dalam penyelesaian persoalan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum (PSU) perumahan. PSU merupakan fasilitas publik yang wajib diserahkan pengembang kepada pemerintah daerah. Kewajiban ini sering tidak dipenuhi atau mengalami hambatan administratif dan hukum. Pemerintah daerah membutuhkan dukungan hukum yang kuat agar mampu menegakkan kewajiban tersebut tanpa menimbulkan konflik berkepanjangan. JPN hadir sebagai representasi negara yang memperkuat posisi pemerintah dalam memastikan bahwa aset publik tersedia dan dapat dikelola secara sah.

Peran JPN sebagai representasi negara terlihat dalam fungsi perlindungan kepentingan publik. PSU merupakan elemen penting dalam penyelenggaraan kehidupan masyarakat, sehingga keterlambatan penyerahan atau ketidaksesuaian dokumen dapat merugikan banyak pihak. JPN membantu pemerintah daerah memastikan bahwa hak masyarakat terlindungi melalui mekanisme hukum yang tepat. Pendampingan ini memberi keyakinan kepada pemerintah bahwa langkah administratif yang diambil sejalan dengan ketentuan hukum dan tidak menimbulkan konsekuensi hukum yang merugikan.

Peran representatif JPN juga tercermin dalam kemampuannya memberikan legitimasi hukum terhadap kebijakan dan tindakan pemerintah daerah. Banyak persoalan PSU terjadi karena pengembang merasa tidak memiliki kewajiban menyerahkan PSU sebelum pemenuhan persyaratan tertentu. JPN memberikan penegasan berdasarkan hukum bahwa penyerahan PSU merupakan kewajiban mutlak setelah pembangunan selesai. Penegasan tersebut memberi dasar bagi pemerintah daerah untuk menuntut kepatuhan pengembang, sekaligus menghindari tuduhan penyalahgunaan kewenangan.<sup>55</sup>

Peran berikutnya adalah fasilitasi dan mediasi antara pemerintah dan pengembang. JPN hadir dalam rapat koordinasi untuk memberikan arahan hukum dan mempercepat proses penyelesaian. Ketidakhadiran JPN sering menyebabkan proses mediasi mandek karena pemerintah tidak memiliki kekuatan persuasi yang cukup terhadap pengembang. Dengan kehadiran JPN,

---

<sup>55</sup> M. Susanto, 2020, "Identifikasi dan Analisis Faktor Risiko Kegagalan Penyediaan Prasarana dan Sarana Umum (PSU) Perumahan Subsidi di Indonesia," *Journal Infrastructure*, Vol. 6, No. 1, h. 25–37.

pengembang merasa berkewajiban memberikan tanggapan karena pendampingan tersebut merupakan representasi langsung dari negara. Keberhasilan serah terima PSU senilai lebih dari Rp 631 miliar dari 12 pengembang di Batam mencerminkan efektivitas fungsi representatif JPN dalam mempercepat penyelesaian PSU.

Peran representatif juga mencakup pengawasan terhadap tindakan pemerintah daerah. JPN memastikan bahwa pemerintah tidak melakukan tindakan melampaui kewenangan atau bertentangan dengan hukum. Peran ini memberikan perlindungan bagi pemerintah ketika harus mengambil langkah administratif seperti pemberian teguran, permintaan klarifikasi, atau tindakan administratif lainnya yang berpotensi menimbulkan keberatan dari pengembang. Kehadiran JPN menjamin setiap langkah hukum pemerintah berada pada koridor yang sah.

Peran JPN sebagai representasi negara memberikan dampak signifikan terhadap tata kelola penyelesaian PSU. Pemerintah daerah memperoleh dukungan hukum yang kuat, pengembang mendapatkan kejelasan mengenai kewajiban hukumnya, dan masyarakat memperoleh manfaat berupa tersedianya fasilitas publik yang layak. JPN memperkuat integritas proses penyelesaian PSU dan memastikan bahwa setiap tindakan pemerintah didasarkan pada hukum positif serta selaras dengan kepentingan publik.

## **D. Kejaksaan Negeri Batam**

### **1. Profil dan Struktur Kejaksaan Negeri Batam**

Kejaksaan Negeri Batam merupakan lembaga penegak hukum yang berada di bawah naungan Kejaksaan Republik Indonesia dan memiliki yurisdiksi pada wilayah Kota Batam. Kejaksaan ini berlokasi di kawasan pusat pemerintahan dan memiliki peran strategis dalam menjaga supremasi hukum serta memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat dan pemerintah daerah. Kejaksaan Negeri Batam menjalankan fungsi penyelidikan, penuntutan, pembinaan, pengelolaan barang bukti, serta pelayanan hukum di bidang perdata dan tata usaha negara.<sup>56</sup>

Struktur organisasi Kejaksaan Negeri Batam terdiri atas beberapa seksi, yaitu Seksi Intelijen, Seksi Tindak Pidana Umum, Seksi Tindak Pidana Khusus, Seksi Perdata dan Tata Usaha Negara (DATUN), serta Subbagian Pembinaan. Masing-masing seksi memiliki tugas dan fungsinya sendiri untuk mendukung pelaksanaan tugas Kejaksaan secara menyeluruh. Seksi-seksi tersebut berkoordinasi untuk memastikan bahwa seluruh aspek penegakan hukum dan pelayanan publik dapat berjalan efektif.<sup>57</sup>

Seksi Pembinaan bertugas mengelola urusan kepegawaian, keuangan, sarana prasarana, dan administrasi umum. Seksi Intelijen berperan dalam kegiatan intelijen penegakan hukum dan pengamanan pembangunan. Seksi

---

<sup>56</sup> R. Jannah, 2024, *Analisis Yuridis Peran Kejaksaan Negeri Batam dalam Upaya Penegakan Hukum Pengembalian Keuangan Negara dari Tindak Pidana Korupsi*, Disertasi, Universitas Islam Sultan Agung Semarang.

<sup>57</sup> Kastoper Sidabutar dan Agus Riyanto, 2019, "Peran Kejaksaan Negeri dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dalam Perspektif Hukum Pidana (Studi pada Kejaksaan Negeri Batam)," *Scientia Journal: Jurnal Ilmiah Mahasiswa*, Vol. 1, No. 2, h. 1–10.

Pidana Umum dan Pidana Khusus menangani penanganan perkara pidana sesuai jenisnya. Sementara itu, Seksi DATUN menjadi unsur penting dalam memberikan dukungan perdata dan administrasi kepada pemerintah daerah, terutama ketika terdapat persoalan hukum yang memerlukan penilaian teknis.

Kejaksaan Negeri Batam menjalankan visi Kejaksaan Republik Indonesia untuk menjadi lembaga penegak hukum yang profesional, proporsional, dan akuntabel. Hal ini tercermin dari berbagai kegiatan pengawasan internal, monitoring dan evaluasi kinerja, pelayanan masyarakat, serta peningkatan kapasitas aparatur kejaksaan. Struktur kelembagaan yang jelas dan pembagian tugas yang terukur menjadikan Kejaksaan Negeri Batam berperan dalam menjaga stabilitas hukum di wilayah Kota Batam.

## **2. Seksi Perdata dan Tata Usaha Negara (DATUN)**

Seksi Perdata dan Tata Usaha Negara (DATUN) merupakan unit yang bertugas memberikan bantuan hukum, pertimbangan hukum, dan tindakan hukum lainnya dalam bidang perdata dan administrasi pemerintahan. DATUN berfungsi mendampingi pemerintah daerah, badan usaha milik negara/daerah, serta institusi lain yang memerlukan perlindungan hukum terhadap tindakan atau kebijakan tertentu. Tugas ini dilaksanakan baik dalam bentuk litigasi maupun non-litigasi, sesuai kebutuhan dan kerangka peraturan perundang-undangan.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Agus Kelana Putra, Faisal A. Rani, dan Mahdi Syahbandir, 2017, "Eksistensi Lembaga Kejaksaan sebagai Pengacara Negara dalam Penegakan Hukum di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (Suatu Penelitian pada Kejaksaan Tinggi Aceh)," *Syiah Kuala Law Journal*, Vol. 1, No. 2, h. 163–182.



Fungsi DATUN meliputi penyusunan pendapat hukum, pendampingan hukum non-litigasi, mediasi, fasilitasi, verifikasi dokumen, klarifikasi terhadap permasalahan administratif, serta penyelamatan aset negara. DATUN juga bertugas memberikan telaahan hukum terhadap kebijakan pemerintah daerah serta menilai apakah suatu tindakan telah sesuai dengan prosedur dan prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Struktur DATUN terdiri atas subseksi yang menangani bidang perdata serta subseksi yang menangani tata usaha negara. Subseksi perdata menangani persoalan yang berkaitan dengan hubungan hukum keperdataan, termasuk perjanjian, aset, dan hak-kewajiban para pihak. Subseksi tata usaha negara menangani tindakan dan keputusan administratif yang memerlukan kajian hukum untuk menghindari sengketa administratif. Keduanya bekerja bersama dalam memberikan pertimbangan hukum kepada pemerintah daerah.

Peran DATUN menjadi semakin penting dalam isu penyelesaian Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum (PSU) perumahan. DATUN membantu melakukan review dokumen pengembang, menilai kelayakan serah terima PSU, dan memberikan masukan terkait langkah yang dapat ditempuh pemerintah apabila pengembang tidak memenuhi kewajiban. Fungsi ini memastikan pemerintah berada pada jalur hukum yang tepat sehingga tidak terjadi kesalahan prosedur atau potensi sengketa di kemudian hari.

### **3. Peran Kejaksaan Negeri Batam dalam Pendampingan Pemerintah Daerah**

Kejaksaan Negeri Batam memiliki peran strategis dalam memberikan pendampingan hukum kepada pemerintah daerah, terutama ketika menghadapi persoalan hukum yang bersifat kompleks dan berdampak pada kepentingan publik. Pendampingan ini dilaksanakan melalui Seksi Perdata dan Tata Usaha Negara (DATUN) dengan memberikan *legal assistance* kepada instansi pemerintah yang memerlukan arahan hukum untuk memastikan bahwa tindakan mereka sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pendampingan tersebut meliputi analisis terhadap dokumen, klarifikasi terhadap kewajiban hukum pihak ketiga, serta asistensi dalam penyusunan kebijakan atau langkah administratif yang perlu ditempuh pemerintah daerah. Pemerintah Kota Batam menghadapi banyak hambatan dalam proses serah terima PSU, seperti ketidaklengkapan dokumen pengembang, sengketa lahan, keterlambatan pembangunan PSU, dan ketidakpatuhan pengembang. Kejaksaan Negeri Batam melalui DATUN membantu menilai persoalan tersebut secara hukum dan memberikan rekomendasi langkah penyelesaian.

Pendampingan hukum juga dilakukan melalui rapat-rapat koordinasi antara pemerintah daerah dan pengembang perumahan. Kehadiran Kejaksaan memberikan legitimasi terhadap tindakan pemerintah dan memberikan tekanan moral maupun hukum kepada pengembang agar memenuhi kewajibannya. Pendampingan ini tidak hanya membantu menyelesaikan persoalan secara

administratif, tetapi juga memperkuat aspek legalitas sehingga pemerintah tidak melampaui kewenangannya.

Kejaksaan Negeri Batam berperan penting dalam penyelamatan aset negara dan daerah. PSU merupakan aset publik yang wajib diserahkan pengembang kepada pemerintah. Ketika terjadi hambatan, Kejaksaan membantu memastikan bahwa aset tersebut tetap terlindungi dan tidak menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Pendampingan hukum yang diberikan mempercepat proses penyelesaian PSU dan meningkatkan kepastian hukum bagi pemerintah dan masyarakat.

Peran ini memperlihatkan bahwa Kejaksaan Negeri Batam bukan hanya aparat penegak hukum pidana, tetapi juga mitra strategis pemerintah daerah dalam memastikan bahwa kegiatan pemerintahan berjalan sesuai prinsip legalitas, akuntabilitas, dan kepentingan umum.

## **E. Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum (PSU)**

### **1. Pengertian Prasarana**

Prasarana merupakan kelengkapan dasar fisik yang diperlukan untuk mendukung terbentuknya suatu lingkungan hunian yang layak. Prasarana mencakup elemen-elemen fisik yang menjadi fondasi bagi penyelenggaraan kegiatan masyarakat dalam kawasan permukiman.<sup>59</sup> Elemen ini meliputi jaringan jalan, drainase, sistem pengelolaan air hujan, dan infrastruktur lingkungan lainnya yang dirancang untuk mendukung mobilitas, sirkulasi, dan kenyamanan hidup penghuni. Keberadaan prasarana menjadi prasyarat

---

<sup>59</sup> I. Putu Jati Arsana, 2018, *Perencanaan Prasarana Perkotaan*, Jakarta: Deepublish.

minimal dalam pembangunan perumahan karena menentukan kualitas fungsi ruang dan keterhubungan antarbagian kawasan.

Prasarana perumahan memiliki karakter yang berkelanjutan karena tidak hanya dibangun untuk kepentingan jangka pendek, tetapi harus dapat mendukung perkembangan kawasan dalam jangka panjang. Setiap jaringan jalan, saluran lingkungan, dan infrastruktur lainnya harus memenuhi standar teknis tertentu agar dapat diterima oleh pemerintah daerah dalam proses serah terima. Kualitas prasarana sangat mempengaruhi keamanan dan kenyamanan penghuni, sehingga pemenuhannya menjadi kewajiban pengembang sebelum kawasan diserahkan kepada pemerintah.

## **2. Pengertian Sarana**

Sarana adalah fasilitas penunjang yang dibangun untuk melengkapi kebutuhan sosial dan kegiatan masyarakat dalam kawasan perumahan. Sarana mencakup fasilitas pendidikan, kesehatan, peribadatan, ruang terbuka hijau, taman bermain, serta fasilitas sosial lain yang digunakan oleh warga untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Sarana tidak hanya berfungsi sebagai fasilitas fisik, tetapi juga sebagai ruang interaksi sosial yang memperkuat integrasi masyarakat dalam lingkungan permukiman.<sup>60</sup>

Peran sarana menjadi penting dalam mewujudkan kawasan hunian yang berfungsi secara sosial, ekonomi, dan budaya. Penyediaan sarana yang memadai memungkinkan masyarakat memperoleh akses layanan dasar tanpa

---

<sup>60</sup> Annisa Fitriyani, Syam Fitriani Asnur, dan Syahril Idris, 2021, "Implementasi Sarana dan Prasarana Lingkungan Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2021 pada Perencanaan Perumahan Pekerja PT. COR Kabupaten Morowali Utara," *Jurnal Arsitektur Sulapa*, Vol. 3, No. 2, h. 78–88.

harus keluar dari lingkungan tempat tinggalnya. Pengembang wajib memenuhi penyediaan sarana sesuai peraturan zonasi, standar ruang publik, dan peraturan teknis yang berlaku. Sarana yang dibangun juga harus memiliki kualitas dan spesifikasi yang dapat diterima pemerintah sebelum masuk ke tahap serah terima.

### **3. Pengertian Utilitas Umum**

Utilitas umum adalah kelengkapan penunjang perumahan yang berupa sistem jaringan dan instalasi yang menyediakan layanan langsung kepada penghuni. Utilitas tersebut mencakup jaringan air bersih, jaringan listrik, jaringan telekomunikasi, jaringan gas, sistem pengelolaan air limbah, dan fasilitas utilitas lain yang dibutuhkan untuk menunjang kehidupan sehari-hari. Utilitas umum berfungsi menjaga keberlangsungan layanan dasar yang tidak dapat dipisahkan dari infrastruktur perumahan.<sup>61</sup>

Utilitas umum harus memenuhi standar keselamatan, kelayakan operasional, dan kompatibilitas teknis agar dapat diterima pemerintah dalam proses serah terima. Ketidaksesuaian utilitas umum dengan ketentuan teknis sering menjadi salah satu hambatan penyelesaian PSU, seperti jaringan air bersih yang belum terpasang penuh, panel listrik yang belum memenuhi standar, atau jaringan drainase yang tidak berfungsi dengan baik. Pemenuhan utilitas umum merupakan indikator penting kesiapan kawasan untuk dihuni dan diserahkan kepada pemerintah daerah.

---

<sup>61</sup> Endri Prima Prastica dan Albani Musyafa, 2025, "Analisis kelengkapan dan kualitas prasarana, sarana dan utilitas umum di kompleks perumahan kabupaten Sleman," *Proceeding Civil Engineering Research Forum*, h. 1.

#### **4. Standar Teknis dan Kewajiban Penyediaan PSU**

Standar teknis penyediaan PSU ditetapkan melalui peraturan perundang-undangan di bidang perumahan dan kawasan permukiman. Standar ini mengatur spesifikasi minimal prasarana, sarana, dan utilitas yang harus dibangun pengembang sebelum kawasan siap diserahkan kepada pemerintah daerah. Standar teknis mencakup lebar dan kualitas jalan lingkungan, kapasitas saluran drainase, proporsi ruang terbuka hijau, kelayakan fasilitas sosial, serta kelengkapan jaringan air bersih, listrik, dan telekomunikasi. Standar ini dibuat agar PSU yang dibangun tidak hanya layak secara fungsional, tetapi juga aman, efisien, dan terintegrasi dengan sistem layanan pemerintah.

Kewajiban penyediaan PSU merupakan bagian dari kewajiban pembangunan perumahan oleh pengembang. Kewajiban ini bersifat mutlak dan harus dipenuhi sebelum dilakukan serah terima kepada pemerintah daerah. Pemerintah daerah bertanggung jawab melakukan verifikasi teknis terhadap kelengkapan dan kualitas PSU yang diserahkan. Proses verifikasi biasanya mencakup pemeriksaan dokumen teknis, pengecekan lapangan, evaluasi kesesuaian fisik, dan penilaian kelayakan operasional sebelum dituangkan dalam berita acara.

Kualitas PSU yang tidak sesuai standar teknis menjadi penyebab utama keterlambatan serah terima di banyak kawasan perumahan, termasuk di Kota Batam. Ketidaksesuaian ini dapat berupa kekurangan jaringan jalan, saluran yang tidak berfungsi, utilitas yang tidak selesai, atau fasilitas sosial yang belum



dibangun sesuai siteplan. Penerapan standar teknis yang ketat menjadi penting untuk memastikan bahwa PSU dapat dikelola pemerintah secara berkelanjutan.

## **5. Ketentuan Penyerahan PSU kepada Pemerintah Daerah**

Penyerahan PSU kepada pemerintah daerah merupakan tahapan akhir yang menandakan bahwa pengembang telah menyelesaikan kewajiban pembangunan kawasan perumahan. Penyerahan ini dilakukan melalui mekanisme administrasi yang meliputi permohonan serah terima, penyampaian dokumen administrasi, verifikasi teknis, penilaian kelayakan, dan penandatanganan berita acara serah terima. Setelah serah terima dilakukan, pengelolaan PSU sepenuhnya menjadi tanggung jawab pemerintah daerah.

Ketentuan penyerahan PSU bertujuan memastikan bahwa pemerintah menerima aset yang telah memenuhi standar dan dapat segera dimanfaatkan untuk pelayanan publik. Penyerahan PSU memberikan dasar bagi pemerintah untuk menganggarkan perbaikan, pemeliharaan, dan peningkatan fasilitas umum. Ketentuan ini sekaligus melindungi masyarakat agar tidak dibebani kewajiban yang seharusnya menjadi tanggung jawab pemerintah.

Ketentuan penyerahan PSU menjadi sangat penting dalam konteks Kota Batam yang memiliki ratusan kawasan perumahan. Banyak pengembang menunda penyerahan PSU karena alasan administrasi, teknis, atau finansial. Pemerintah daerah dengan dukungan pendampingan hukum dari Jaksa Pengacara Negara perlu memastikan bahwa pengembang memenuhi kewajiban tepat waktu untuk menjaga kepastian hukum dan keberlanjutan layanan publik.

## **F. Perumahan di Indonesia dan Kota Batam**

### **1. Konsep Perumahan dan Kawasan Permukiman**

Perumahan merupakan kumpulan rumah yang berfungsi sebagai tempat tinggal dilengkapi dengan prasarana, sarana, dan utilitas umum untuk mendukung kehidupan penghuninya. Perumahan tidak hanya mencakup bangunan fisik berupa rumah, tetapi juga keseluruhan lingkungan yang menjamin kualitas hidup masyarakat. Konsep ini melekat pada prinsip kelayakan, keamanan, kesehatan, dan keberlanjutan. Kawasan permukiman adalah bagian lingkungan hidup di luar kawasan lindung yang telah ditempati sebagai tempat tinggal dan tempat kegiatan pendukung kehidupan. Kawasan permukiman mencakup ruang yang diatur secara fungsional agar mampu menyediakan lingkungan hunian yang tertata, nyaman, dan sesuai standar pembangunan berkelanjutan.

Perumahan dan kawasan permukiman harus memenuhi kebutuhan dasar manusia sekaligus mendukung perkembangan sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat. Pengembangan kawasan permukiman memerlukan perencanaan yang baik untuk mengintegrasikan tata ruang, sistem transportasi, utilitas, serta penyediaan fasilitas umum. Ketersediaan ruang terbuka hijau, akses jalan, ruang publik, drainase, dan infrastruktur lainnya merupakan bagian dari konsep permukiman yang terpadu. Pengembang bertanggung jawab memenuhi seluruh persyaratan tersebut sebelum kawasan diserahkan kepada pemerintah daerah.

## 2. Pengaturan Hukum Perumahan di Indonesia

Pengaturan perumahan di Indonesia diatur melalui rangkaian undang-undang, peraturan pemerintah, dan regulasi teknis yang mengatur perencanaan, pembangunan, pemanfaatan, hingga pengawasan kawasan perumahan.<sup>62</sup> Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman menjadi landasan utama yang menetapkan bahwa penyelenggaraan perumahan harus berbasis asas kemanfaatan, keserasian, keterjangkauan, dan keberlanjutan. Undang-undang ini menegaskan kewajiban pengembang untuk menyediakan dan menyerahkan PSU kepada pemerintah daerah setelah pembangunan selesai.<sup>63</sup>

Pengaturan lebih lanjut terdapat dalam Peraturan Pemerintah mengenai penyelenggaraan perumahan, pedoman teknis pembangunan, standarisasi PSU, serta tata cara serah terima. Ketentuan ini memberikan kepastian hukum mengenai kualitas fisik prasarana, sarana, dan utilitas umum yang wajib dibangun pengembang. Pengaturan tersebut juga mengharuskan pemerintah daerah melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan perumahan dan memastikan bahwa seluruh kewajiban pengembang telah dilaksanakan sebelum penerbitan persetujuan teknis.

Regulasi nasional memberikan dasar hukum penting bagi pemerintah daerah untuk menuntut kepatuhan pengembang. Ketentuan ini sekaligus melindungi masyarakat agar memperoleh lingkungan hunian yang layak,

---

<sup>62</sup> Indonesia, Republik, 1992, *Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 115.

<sup>63</sup> Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

aman, dan dapat dikelola secara optimal oleh pemerintah daerah setelah serah terima dilakukan.

### **3. Perkembangan Kawasan Perumahan di Kota Batam**

Kota Batam mengalami pertumbuhan kawasan perumahan yang sangat pesat sebagai akibat dari peningkatan jumlah penduduk, arus investasi, dan perkembangan ekonomi. Pertumbuhan pesat tersebut mendorong munculnya ratusan perumahan baru yang tersebar di berbagai kecamatan. Pengembang skala besar maupun menengah aktif membangun perumahan untuk memenuhi kebutuhan hunian masyarakat maupun pekerja industri. Pertumbuhan kawasan permukiman ini juga dipengaruhi oleh kebijakan pengembangan lahan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Pemekaran kawasan perumahan di Batam berdampak pada meningkatnya kebutuhan PSU sebagai prasyarat keberlanjutan lingkungan hunian. Banyak kawasan berkembang di daerah yang sebelumnya belum memiliki infrastruktur dasar yang memadai. Pengembang harus membangun seluruh jaringan jalan, saluran drainase, utilitas dasar, hingga fasilitas sosial sesuai siteplan yang disetujui. Pemerintah daerah melakukan verifikasi terhadap kelayakan kawasan sebelum dapat menerima PSU sebagai aset daerah.

Perkembangan kawasan perumahan yang cepat membuat pemerintah menghadapi tantangan dalam pengawasan dan pengelolaan. Banyaknya pengembang yang beroperasi, variasi skala pembangunan, serta perbedaan kapasitas finansial dan teknis pengembang menyebabkan kualitas PSU tidak

selalu seragam. Kondisi ini menimbulkan berbagai persoalan administratif dan teknis yang harus diselesaikan melalui mekanisme pendampingan hukum.

#### **4. Permasalahan PSU dalam Perumahan di Batam**

Permasalahan PSU di Kota Batam muncul karena ketidakpatuhan sebagian pengembang dalam memenuhi kewajiban pembangunan dan penyerahan prasarana, sarana, serta utilitas umum kepada pemerintah daerah. Banyak pengembang belum menyerahkan PSU meskipun kawasan telah dihuni masyarakat dalam jangka waktu panjang. Keterlambatan ini mengakibatkan pemerintah tidak dapat menganggarkan pemeliharaan atau peningkatan kualitas fasilitas umum karena statusnya belum menjadi aset daerah.

Permasalahan yang sering ditemui meliputi ketidaksesuaian pembangunan PSU dengan siteplan, utilitas yang belum terpasang sepenuhnya, sertifikat tanah yang belum selesai, hingga saluran drainase yang tidak berfungsi dengan baik. Administrasi dokumen pengembang yang tidak lengkap juga menjadi hambatan utama proses verifikasi teknis. Sebagian pengembang menunda penyerahan PSU karena alasan internal atau kendala finansial. Ada pula pengembang yang menyampaikan keberatan atau menolak kewajiban dengan alasan belum terpenuhinya persyaratan tertentu.

Permasalahan lainnya adalah rendahnya respons pengembang terhadap Surat Permintaan (SP) yang diterbitkan pemerintah daerah. Tingkat ketidakpatuhan yang tinggi menyebabkan banyak perumahan tidak dapat diselesaikan proses serah terimanya. Pemerintah membutuhkan pendampingan hukum untuk memastikan langkah yang diambil sesuai ketentuan dan memiliki

kekuatan hukum cukup untuk menekan pengembang agar memenuhi kewajibannya.

Permasalahan PSU di Kota Batam merupakan isu krusial karena berkaitan langsung dengan pelayanan publik dan kepastian hukum warga. Penyelesaian masalah ini menjadi prioritas pemerintah daerah sebagai bagian dari upaya mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan pengelolaan aset daerah yang akuntabel.

## **G. Penyelesaian Administratif Serah Terima PSU**

### **1. Pengertian Penyelesaian Administratif**

Penyelesaian administratif merupakan rangkaian tindakan hukum dan prosedur yang dilakukan pemerintah daerah untuk memastikan bahwa proses penyerahan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum (PSU) dari pengembang kepada pemerintah berjalan sesuai ketentuan. Penyelesaian administratif mencakup pengelolaan dokumen, verifikasi data, pemeriksaan fisik lapangan, koordinasi antarlembaga, serta penerbitan keputusan atau berita acara resmi yang menjadi dasar legal penyertaan PSU sebagai aset daerah.

Penyelesaian administratif berfungsi menjamin bahwa PSU yang akan diterima pemerintah telah memenuhi standar teknis, persyaratan legalitas, dan kelayakan operasional. Pemerintah tidak dapat menerima PSU tanpa melalui proses administratif yang terstruktur karena PSU yang tidak sesuai standar dapat menjadi beban biaya dan risiko hukum bagi pemerintah daerah. Penyelesaian administratif juga bertujuan memberikan kepastian hukum bagi



masyarakat penghuni perumahan, terutama terkait pengelolaan dan pelayanan publik setelah PSU menjadi tanggung jawab pemerintah.

Penyelesaian administratif menjadi instrumen penting dalam tata kelola aset daerah. Setiap tahapan harus dilakukan secara cermat untuk menghindari potensi sengketa, kerugian negara, dan ketidaksesuaian data antara pengembang, pemerintah daerah, dan pihak lainnya. Penyelesaian administratif merupakan langkah wajib sebelum pemerintah mengambil alih pengelolaan fasilitas publik.

## **2. Tahapan Proses Serah Terima PSU**

Proses serah terima PSU melalui tahapan administratif yang terstruktur dan telah menjadi standar dalam penyelenggaraan perumahan. Tahapan ini dimulai dari pengajuan permohonan oleh pengembang hingga proses legalisasi pengalihan aset kepada pemerintah daerah.

- a. Tahapan pertama adalah pengajuan permohonan serah terima PSU oleh pengembang. Pengajuan dilakukan dengan menyampaikan dokumen administratif, antara lain legalitas badan hukum, siteplan yang telah disahkan, gambar utilitas, as-built drawing, dan daftar PSU yang akan diserahkan. Dokumen ini menjadi dasar awal bagi pemerintah untuk menilai kesiapan pengembang.
- b. Tahapan kedua adalah verifikasi dokumen administratif oleh pemerintah daerah. Verifikasi meliputi pengecekan kesesuaian dokumen dengan peraturan perumahan, legalitas lahan, status sertifikat, dan kelengkapan data teknis. Pemerintah memastikan bahwa seluruh

dokumen mencerminkan kondisi kawasan dan dapat dijadikan dasar penilaian.

- c. Tahapan ketiga adalah pemeriksaan fisik lapangan yang dilakukan bersama tim teknis. Pemeriksaan fisik bertujuan menilai kesesuaian PSU dengan dokumen yang diajukan. Tim memeriksa jaringan jalan, drainase, utilitas umum, fasilitas sosial, serta kondisi lingkungan lainnya. Ketidaksesuaian atau kekurangan dicatat sebagai bahan rekomendasi bagi pengembang untuk dilakukan perbaikan.
- d. Tahapan keempat adalah rekomendasi teknis dan perbaikan. Pengembang diberikan kewajiban memperbaiki atau melengkapi PSU yang belum sesuai standar. Perbaikan ini menjadi bagian dari pemenuhan kewajiban sebelum PSU dapat diserahkan.
- e. Tahapan kelima adalah penerbitan Berita Acara Serah Terima PSU apabila seluruh persyaratan telah terpenuhi. Berita acara ini mencakup daftar PSU yang diserahkan, kondisi fisik, dokumen pendukung, dan kesepakatan para pihak. Pemerintah kemudian menginput PSU tersebut sebagai aset daerah agar dapat dikelola dan dianggarkan dalam APBD.
- f. Tahapan terakhir adalah pengelolaan dan pemeliharaan oleh pemerintah daerah. Setelah serah terima dilakukan, pemerintah berhak mengelola, memelihara, dan meningkatkan PSU sesuai kebutuhan masyarakat.

### 3. Hambatan Umum dalam Penyelesaian PSU

Hambatan dalam penyelesaian PSU umumnya muncul karena ketidaksiapan pengembang dan kompleksitas administratif yang tinggi. Banyak pengembang yang belum mengajukan permohonan serah terima meskipun kawasan telah dihuni masyarakat. Kondisi ini menyebabkan PSU tidak dapat dipelihara pemerintah sehingga berdampak pada kualitas lingkungan.

- a. Hambatan utama adalah ketidaklengkapan dokumen. Pengembang sering tidak mengajukan dokumen yang sesuai dengan ketentuan, seperti siteplan final, legalitas lahan, dan gambar teknis terbaru. Ketidaksesuaian antara dokumen dengan kondisi lapangan juga sering terjadi, menyebabkan pemeriksaan fisik menjadi berlarut-larut.
- b. Hambatan fisik juga mengemuka, seperti PSU yang belum dibangun sesuai standar teknis. Permasalahan ini meliputi jalan yang belum diperkeras, drainase yang tidak berfungsi, jaringan utilitas yang belum lengkap, atau fasilitas sosial yang belum dibangun. Kondisi fisik PSU yang buruk menyebabkan pemerintah menolak serah terima.
- c. Hambatan selanjutnya adalah ketidakpatuhan pengembang. Banyak pengembang tidak merespons permintaan perbaikan atau permintaan dokumen dari pemerintah. Surat Permintaan (SP) yang dikirimkan pemerintah sering kali tidak ditindaklanjuti. Ketidakpatuhan ini menjadi hambatan serius sehingga proses serah terima tidak dapat dilanjutkan.

- d. Hambatan lainnya muncul dari status lahan yang bermasalah, seperti sertifikat yang belum terbit, tumpang tindih kepemilikan, atau adanya sengketa internal pengembang. Persoalan ini membuat pemerintah tidak dapat menerima PSU karena dasar legalitas belum jelas.
- e. Hambatan koordinasi antarlembaga juga terjadi, baik antara pemerintah daerah dan BP Batam, maupun antara dinas teknis dengan lembaga hukum seperti Kejaksaan. Ketidaksinkronan data teknis atau perbedaan standar dokumen memperlambat proses penyelesaian.

#### **4. Peran JPN dalam Penyelesaian Administratif PSU**

Peran Jaksa Pengacara Negara (JPN) sangat penting dalam penyelesaian administratif PSU karena JPN memberikan pendampingan hukum yang memastikan bahwa seluruh proses serah terima berjalan sesuai ketentuan. JPN berfungsi memberikan penilaian hukum terhadap dokumen, menilai kesesuaian tindakan administratif pemerintah, dan memberikan rekomendasi hukum atas langkah strategis yang harus diambil.

- a. Peran pertama adalah analisis yuridis terhadap dokumen. JPN menilai legalitas dokumen pengembang, kesesuaian siteplan, status lahan, serta keselarasan data dengan ketentuan hukum perumahan. Analisis ini membantu pemerintah menentukan apakah dokumen dapat diproses atau harus diperbaiki.
- b. Peran kedua adalah pendampingan dalam rapat koordinasi. JPN hadir dalam setiap rapat resmi antara pemerintah dan pengembang untuk memberikan arahan hukum yang objektif. Kehadiran JPN memberikan

legitimasi dan kekuatan hukum terhadap tindakan pemerintah.

Pengembang lebih kooperatif ketika pendampingan dilakukan oleh pihak Kejaksaan karena JPN mewakili kepentingan negara.

c. Peran ketiga adalah fasilitasi penyelesaian hambatan administratif. JPN membantu menyusun rekomendasi hukum atas hambatan seperti status lahan bermasalah, dokumen tidak lengkap, atau PSU yang belum sesuai standar teknis. Rekomendasi ini menjadi dasar tindakan pemerintah dalam menegur pengembang atau meminta pemenuhan kewajiban.

d. Peran keempat adalah pengawasan terhadap tindakan pemerintah. JPN memastikan pemerintah tidak mengambil langkah melampaui kewenangan dan tetap berpegang pada prinsip legalitas. Pengawasan ini penting untuk menghindari kesalahan prosedur yang dapat menimbulkan sengketa hukum.

Peran JPN dalam penyelesaian PSU memperkuat kedudukan pemerintah daerah dalam menuntut kepatuhan pengembang. Pendampingan ini memastikan bahwa PSU dapat diterima sebagai aset daerah secara legal, sehingga pemerintah dapat melanjutkan pengelolaan dan pelayanan publik secara efektif.

## **H. Asas-Asas Hukum yang Relevan**

### **1. Asas Kepastian Hukum**

Asas kepastian hukum merupakan asas fundamental dalam sistem hukum yang bertujuan memberikan kejelasan mengenai hak, kewajiban, serta prosedur yang harus diikuti oleh setiap pihak dalam penyelenggaraan

pemerintahan. Kepastian hukum memastikan bahwa aturan yang digunakan dalam proses administrasi memiliki dasar hukum yang jelas, dapat diprediksi, dan tidak menimbulkan multitafsir. Asas ini memberikan perlindungan bagi masyarakat dari tindakan pemerintah yang sewenang-wenang, sekaligus menjamin penegakan hukum yang adil dan terstruktur.<sup>64</sup>

Asas ini memiliki relevansi langsung dengan penyelesaian Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum (PSU). Kepastian hukum diperlukan untuk memastikan kewajiban pengembang, standar teknis PSU, serta prosedur penyerahannya kepada pemerintah daerah. Tanpa kepastian hukum, proses administrasi menjadi tidak efektif, berlarut-larut, dan menimbulkan ketidakpastian bagi masyarakat penghuni perumahan. Kepastian hukum juga menjadi landasan bagi pemerintah daerah untuk menegakkan kewajiban pengembang, karena setiap tindakan harus memiliki dasar peraturan yang tegas.

Kepastian hukum dalam konteks *legal assistance* terkait dengan kejelasan kewenangan Jaksa Pengacara Negara (JPN) dalam memberikan pendampingan kepada pemerintah. Pendampingan JPN membantu pemerintah memastikan bahwa setiap langkah administratif dalam serah terima PSU sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Asas kepastian hukum memastikan bahwa tindakan pemerintah tidak menimbulkan ketidakpastian

---

<sup>64</sup> K. N. Aulia, A. Lestari, L. M. Latief, dan N. K. Fajarwati, 2024, “Kepastian Hukum dan Keadilan Hukum dalam Pandangan Ilmu Komunikasi,” *Journal Sains Student Research*, Vol. 2, No. 1, h. 713–724.



bagi pengembang atau masyarakat, melainkan membawa kejelasan prosedural yang dapat dipertanggungjawabkan.

## 2. Asas Kewenangan (*Bevoegdheid*)

Asas kewenangan merupakan asas penting dalam hukum administrasi negara yang menyatakan bahwa setiap tindakan pejabat pemerintah harus dilakukan berdasarkan kewenangan yang sah. Kewenangan tersebut diperoleh melalui peraturan perundang-undangan dan hanya dapat dijalankan dalam batas yang telah ditentukan. Asas kewenangan memastikan bahwa pemerintah tidak bertindak melampaui atau menyimpang dari tugas dan fungsinya. Keabsahan suatu tindakan administrasi bergantung pada sah atau tidaknya kewenangan pejabat yang melaksanakan.<sup>65</sup>

Asas kewenangan memiliki hubungan langsung dengan peran JPN dan pemerintah daerah dalam penyelesaian PSU. Pemerintah daerah memiliki kewenangan mengawasi pembangunan perumahan dan menerima penyerahan PSU. Kewenangan ini harus digunakan secara tepat agar serah terima berjalan sesuai hukum. Ketika pengembang tidak mematuhi kewajiban, pemerintah hanya dapat mengambil tindakan administratif sesuai batas kewenangannya. Penegakan kewajiban PSU harus dilakukan secara legal melalui mekanisme teguran, klarifikasi, dan verifikasi, bukan tindakan yang melampaui aturan.

Kewenangan JPN sebagai pemberi *legal assistance* juga berlandaskan peraturan. JPN tidak boleh bertindak di luar kewenangan, tetapi harus

---

<sup>65</sup> Tubagus Muhammad Nasarudin, 2016, "Asas dan Norma Hukum Administrasi Negara dalam Pembuatan Instrumen Pemerintahan," *Jurnal Hukum Novelty*, Vol. 7, No. 2, h. 139–154.

memberikan pendampingan hukum dalam ruang lingkup perdata dan tata usaha negara sesuai mandat undang-undang. Asas kewenangan memastikan bahwa pendampingan JPN memiliki legitimasi hukum yang kuat, sehingga hasil pendampingan dapat menjadi dasar tindakan pemerintah daerah. Asas ini menjadi penting agar tidak terjadi abuse of power dan agar langkah administrasi pemerintah tetap berada dalam batas hukum.

### **3. Asas Good Governance (Tata Kelola Pemerintahan yang Baik)**

Asas good governance merupakan asas yang menuntut agar penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan secara transparan, akuntabel, efektif, efisien, dan berorientasi pada pelayanan publik. Pemerintahan yang baik harus mematuhi ketentuan hukum, memberikan pelayanan yang responsif, serta mengedepankan kepentingan masyarakat. Asas ini menjadi standar dari praktik administrasi modern yang mengharuskan pemerintah bertindak profesional dan dapat dipertanggungjawabkan.<sup>66</sup>

Asas good governance sangat relevan dengan proses penyelesaian PSU. Pemerintah daerah harus memastikan bahwa pengawasan terhadap pengembang dilakukan transparan dan akuntabel, termasuk dalam proses verifikasi dokumen, pemeriksaan fisik lapangan, dan penyusunan berita acara serah terima. Masyarakat berhak mendapatkan fasilitas publik yang layak,

---

<sup>66</sup> Neneng Siti Maryam, 2016, "Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik," *Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi*, Vol. 6, No. 1, h. 1–18.

sehingga pemerintah harus memastikan bahwa setiap keputusan diambil berdasarkan data dan evaluasi yang jelas.

Asas ini juga terkait erat dengan peran JPN. Pendampingan hukum yang diberikan JPN mendukung terciptanya pemerintahan yang baik, karena JPN memastikan tindakan pemerintah sesuai aturan hukum dan tidak menimbulkan penyalahgunaan kewenangan. JPN berperan mendorong efektivitas penyelesaian PSU, memperkuat akuntabilitas proses administrasi, dan membantu pemerintah mengambil tindakan yang tepat terhadap pengembang tidak patuh.

Asas good governance menjadi fondasi dalam mendorong tata kelola PSU yang transparan, legal, dan berpihak pada kepentingan masyarakat. Asas ini memperkuat integritas pemerintah dalam menjalankan kewajiban pelayanan publik dan menjaga kepercayaan masyarakat terhadap lembaga pemerintah.

## **I. Teori-Teori dalam Penelitian**

### **1. Teori Kepastian Hukum**

Teori Kepastian Hukum merupakan salah satu pilar utama dalam sistem hukum modern. Kepastian hukum mengandaikan bahwa hukum harus dirumuskan secara jelas, tetap, dan dapat diprediksi sehingga masyarakat mengetahui hak dan kewajibannya secara pasti. Kepastian hukum memberikan jaminan bahwa setiap tindakan pemerintah atau individu memiliki dasar yang jelas dan dapat diuji secara objektif melalui ketentuan hukum positif.

Gustav Radbruch memformulasikan empat aspek penting dari kepastian hukum, yaitu hukum positif, hukum yang didasarkan pada fakta, rumusan aturan yang jelas, dan stabilitas hukum. Aspek hukum positif mengharuskan bahwa setiap tindakan berlandaskan aturan tertulis yang berlaku. Aspek berbasis fakta menuntut penerapan hukum yang objektif sesuai kondisi riil. Rumusan aturan yang jelas memastikan tidak terjadi multitafsir. Stabilitas hukum memastikan bahwa aturan tidak berubah dengan mudah sehingga masyarakat memiliki kepastian dalam bertindak.<sup>67</sup>

Jan M. Otto menambahkan bahwa kepastian hukum hanya dapat tercapai apabila terdapat aturan yang jelas, penerapan yang konsisten oleh pemerintah, penerimaan oleh masyarakat, dan penegakan oleh hakim yang independen. Elemen-elemen ini menunjukkan bahwa kepastian hukum tidak hanya soal adanya aturan tertulis, tetapi juga implementasi yang konsisten dan dapat dipercaya.<sup>68</sup>

Teori Kepastian Hukum memiliki relevansi kuat terhadap penyelesaian PSU di Kota Batam. Pengembang memiliki kewajiban hukum yang harus dipenuhi sebelum PSU dapat diserahkan kepada pemerintah daerah. Ketidaktegasan aturan, ketidakkonsistenan penerapan kebijakan, atau kurangnya mekanisme pengawasan yang efektif dapat menimbulkan ketidakpastian hukum yang merugikan masyarakat. Pendampingan JPN

---

<sup>67</sup> Mario Julyano dan Aditya Yuli Sulistyawan, 2019, "Pemahaman terhadap Asas Kepastian Hukum melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum," *Crepido*, Vol. 1, No. 1, h. 13–22.

<sup>68</sup> J. M. Otto, A. W. Bedner, S. Irianto, dan T. D. Wirastri, 2012, "Kepastian Hukum yang Nyata di Negara Berkembang [Real Legal Certainty in Developing Countries]," dalam *Kajian Socio-Legal [Socio-Legal Studies]*, h. 115–156.

berfungsi menciptakan kepastian hukum melalui analisis dokumen, verifikasi legalitas, dan penegasan kewajiban pengembang agar proses serah terima PSU mengikuti ketentuan hukum yang berlaku. Kepastian hukum dalam konteks ini memberikan jaminan bahwa pemerintah memiliki legitimasi kuat dalam menuntut pemenuhan kewajiban pengembang dan memastikan bahwa masyarakat memperoleh fasilitas publik yang layak.

## **2. Teori Sistem Hukum**

Teori Sistem Hukum memandang hukum sebagai suatu sistem yang terdiri dari komponen-komponen yang saling berhubungan, antara lain struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum. Struktur hukum merujuk pada lembaga penegak hukum, seperti Kejaksaan, pemerintah daerah, serta lembaga teknis yang terlibat dalam pengawasan pembangunan perumahan. Substansi hukum merujuk pada aturan yang mengatur kewajiban PSU, standar teknis, dan tata cara serah terima. Budaya hukum mencakup kesadaran, kepatuhan, dan perilaku para pelaku pembangunan perumahan.<sup>69</sup>

Teori ini menekankan bahwa efektivitas hukum tidak hanya bergantung pada adanya aturan, tetapi juga pada bagaimana lembaga menjalankan fungsi dan pada sikap masyarakat terhadap hukum. Penerapan teori sistem hukum dalam konteks PSU menuntut analisis menyeluruh terhadap seluruh elemen yang terlibat dalam proses serah terima.

Kejaksaan Negeri Batam melalui JPN merupakan bagian dari struktur hukum yang memiliki peran penting dalam mengisi kekosongan fungsi

---

<sup>69</sup> I. N. P. B. Atmadja dan I. Budiarta, 2018, *Teori-teori Hukum*, Malang: Setara Press, h. 142.

pemerintah ketika terjadi hambatan administratif atau hukum. Substansi hukum memberikan dasar bagi JPN untuk menjalankan fungsi bantuan hukum dalam bidang perdata dan tata usaha negara. Budaya hukum pengembang menentukan tingkat kepatuhan dalam memenuhi kewajiban menyerahkan PSU. Apabila salah satu elemen tidak berfungsi, sistem hukum tidak dapat berjalan efektif, sehingga serah terima PSU menjadi terhambat.

Teori Sistem Hukum membantu menjelaskan bagaimana interaksi antara pemerintah daerah, pengembang, dan JPN membentuk proses penyelesaian PSU. Penerapannya memungkinkan penelitian ini melihat permasalahan secara komprehensif, bukan hanya dari aspek aturan, tetapi juga dari implementasi dan perilaku para pihak.

### **3. Teori Kewenangan**

Teori Kewenangan membahas dasar hukum bagi lembaga pemerintah dalam menjalankan tugasnya. Kewenangan merupakan kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang kepada pejabat atau organ pemerintah untuk mengambil tindakan tertentu. Teori Kewenangan menekankan tiga aspek utama, yaitu sumber kewenangan, batas kewenangan, dan cara kewenangan dijalankan.

Menurut Indroharto serta F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek, kewenangan terdiri dari tiga komponen utama: kekuasaan organ pemerintah, kewenangan dalam sektor publik dan privat, serta keterhubungan antara satu kewenangan dengan kewenangan lainnya. Kekuasaan organ pemerintah



menekankan bahwa setiap tindakan pemerintah harus memiliki dasar hukum.<sup>70</sup> Kewenangan sektor publik dan privat membedakan ruang lingkup kewenangan pemerintah dengan kewenangan pihak swasta. Keterhubungan kewenangan membahas bagaimana lembaga pemerintah harus bekerja bersama secara harmonis dalam struktur negara.

Teori kewenangan sangat relevan dengan peran JPN dalam pendampingan PSU. Kewenangan JPN bersumber dari undang-undang dan peraturan kejaksaan yang mengatur bahwa JPN dapat memberikan bantuan hukum, pendapat hukum, dan tindakan hukum lain bagi pemerintah daerah. Kewenangan ini harus digunakan sesuai batas yang ditentukan undang-undang, sehingga tidak terjadi tindakan melampaui wewenang. Analisis kewenangan diperlukan untuk memahami sejauh mana pemerintah daerah dan JPN dapat bertindak dalam proses penyelesaian PSU tanpa melanggar batas hukum.

Penerapan teori kewenangan memungkinkan penelitian menilai apakah tindakan JPN dalam memberikan *legal assistance* benar-benar sesuai dengan kewenangan yang diberikan. Teori ini juga membantu mengidentifikasi apakah terdapat batasan kewenangan yang membuat JPN tidak dapat menyelesaikan hambatan tertentu, sehingga diperlukan kebijakan atau langkah administratif lainnya. Teori kewenangan menjadi alat penting untuk mengevaluasi efektivitas pendampingan JPN dan peran pemerintah daerah dalam penegakan kewajiban pengembang.

---

<sup>70</sup> L. Hakim, 2011, "Kewenangan Organ Negara dalam Penyelenggaraan Pemerintahan," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 4, No. 1, h. 115–327.

#### 4. Pendekatan Sosiologis dalam Kajian Hukum

Pendekatan sosiologis dalam kajian hukum memandang hukum bukan hanya sebagai seperangkat aturan tertulis, tetapi sebagai bagian dari struktur sosial yang hidup, berkembang, dan dipengaruhi oleh interaksi manusia. Pendekatan ini menekankan bahwa hukum akan efektif ketika diterapkan sesuai dengan realitas sosial, perilaku para pelaku, serta dinamika hubungan antaraktor dalam masyarakat. Hukum tidak dapat dipahami secara utuh hanya melalui norma tertulis; hukum harus dianalisis berdasarkan bagaimana ia bekerja di lapangan dan bagaimana masyarakat mempersepsikan, mematuhi, atau bahkan mengabaikannya. Pendekatan sosiologis oleh karena itu memberikan perspektif yang lebih komprehensif terhadap implementasi hukum, termasuk pada isu serah terima Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum (PSU).<sup>71</sup>

Pendekatan ini berakar pada pemikiran para ahli seperti Eugen Ehrlich yang menyatakan bahwa hukum yang sesungguhnya hidup adalah “living law”, yaitu hukum yang dijalankan dalam praktik sosial, bukan sekadar tertulis dalam undang-undang.<sup>72</sup> Roscoe Pound juga menekankan bahwa hukum adalah alat rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*) sehingga harus mampu mengarahkan perilaku masyarakat ke arah yang lebih tertib dan bermanfaat.<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> Mappasessu, dkk., *Sosiologi Hukum di Indonesia* (Jakarta: Adikara Cipta Aksa, 2025), h. 1.

<sup>72</sup> A. C. Putranto dan I. Triadi, “Konsep Hukum Pidana Adat Pasca Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Perspektif Living Law,” *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, Vol. 3, No. 5, 2025, h. 7317–7338.

<sup>73</sup> M. Y. Yahya dan H. Alimuddin, “Roscoe Pound: Hukum Sebagai Alat Rekayasa Sosial (Keterhubungannya Dengan Kaidah *La Yunkaru Tagayyur Al-Ahkam Bi Tagayyuri Azzaman*),” *Indonesian Journal of Shariah and Justice*, Vol. 2, No. 2, 2022, h. 141–161.

Pemikiran tersebut menunjukkan bahwa efektivitas aturan hukum sangat dipengaruhi oleh kondisi sosial, kesadaran hukum, kepatuhan, serta interaksi para pihak yang terlibat.

Pemanfaatan pendekatan sosiologis dalam penelitian ini relevan karena proses serah terima PSU tidak hanya menyangkut kepatuhan terhadap aturan hukum, tetapi juga berkaitan dengan interaksi sosial antara pemerintah, pengembang perumahan, serta masyarakat penghuni. Proses PSU melibatkan aspek sosial seperti tingkat kepatuhan pengembang, persepsi mereka terhadap kewajiban hukum, koordinasi dengan dinas teknis, serta kesiapan pemerintah dalam melakukan pengawasan. Realitas sosial tersebut tidak dapat dijelaskan hanya melalui norma hukum tertulis, tetapi harus dianalisis melalui pendekatan yang memasukkan variabel sosial dan perilaku aktor.

Pendekatan sosiologis membantu memahami mengapa banyak pengembang tidak menyerahkan PSU meskipun aturan hukum sudah jelas. Ketidakpatuhan tersebut bukan semata-mata persoalan pelanggaran norma, tetapi terkait dengan kondisi sosial perusahaan, motivasi ekonomi, minimnya pengawasan, serta budaya ketidakteraturan administrasi yang sudah berlangsung lama. Ketika pengembang memandang bahwa tidak ada konsekuensi nyata dari ketidakpatuhan, maka mereka cenderung menunda kewajiban. Fenomena ini hanya dapat dipahami melalui analisis sosiologis mengenai pola perilaku dan struktur kepentingan dalam dunia usaha perumahan.

Pendekatan ini juga membantu menjelaskan bagaimana peran Jaksa Pengacara Negara (JPN) menjadi lebih efektif karena JPN tidak hanya bekerja berdasarkan norma hukum, tetapi juga membaca dinamika sosial yang terjadi antara pemerintah dan pengembang. Saat JPN hadir dalam rapat klarifikasi, memberikan pendampingan hukum, atau memfasilitasi mediasi, pendekatan tersebut menunjukkan fungsi sosial hukum sebagai jembatan komunikasi antarpihak. Keberadaan JPN mempengaruhi psikologis dan perilaku pengembang karena mereka merasa bahwa pemerintah memiliki dukungan institusi penegak hukum. Hal ini mengubah sikap pengembang dari pasif menjadi lebih kooperatif.

Pendekatan sosiologis juga penting dalam menilai efektivitas kebijakan pemerintah daerah. Banyak hambatan PSU muncul bukan karena aturan tidak ada, tetapi karena struktur sosial birokrasi yang rumit, koordinasi yang lemah antarinstansi, dan keterbatasan kapasitas teknis. Pemerintah daerah memiliki perannya sendiri dalam dinamika sosial birokrasi yang memengaruhi penerapan kewajiban serah terima PSU. Melalui pendekatan sosiologis, penelitian dapat melihat bagaimana struktur, budaya, dan praktik administrasi berkontribusi terhadap lambatnya penyelesaian PSU.

Pendekatan ini juga memungkinkan peneliti memahami dampak sosial dari ketidakselesaian PSU terhadap masyarakat. Ketika PSU tidak diserahkan, masyarakat menghadapi jalan rusak, drainase tersumbat, utilitas tidak berfungsi, dan fasilitas publik tidak tersedia. Fenomena ini menunjukkan bahwa PSU tidak hanya persoalan administratif, tetapi merupakan kebutuhan

sosial yang berdampak langsung pada kualitas hidup warga. Pendekatan sosiologis dengan demikian memperkuat argumentasi bahwa penyelesaian PSU adalah isu pelayanan publik, bukan sekadar kepatuhan hukum formal.

Pendekatan sosiologis dalam konteks penelitian ini memberikan kerangka analisis yang lebih utuh dan realistis. Hukum tidak dapat dinilai dari teks peraturan saja, tetapi harus dilihat dari bagaimana ia bekerja di lapangan, bagaimana aktor mematuhi atau melanggarnya, serta bagaimana masyarakat merasakan dampaknya. Dengan pendekatan ini, penelitian menjadi lebih kaya karena dapat menjelaskan hubungan antara norma, struktur sosial, perilaku pengembang, kapasitas pemerintah, dan peran JPN dalam memastikan bahwa hukum berjalan sesuai tujuan sosialnya.

## **J. Perspektif Hukum Islam**

### **1. Prinsip Amanah dalam Pelayanan Publik**

Amanah merupakan salah satu prinsip fundamental dalam hukum Islam dan menjadi karakter wajib bagi setiap pemegang jabatan publik. Amanah bermakna titipan yang harus dijaga dan ditunaikan sesuai tujuan pemberi amanah, yaitu Allah SWT dan masyarakat. Dalam konteks pelayanan publik, amanah diwujudkan dengan melaksanakan setiap tugas pemerintahan secara jujur, bertanggung jawab, dan tidak menyelewengkan wewenang. Pejabat publik berkewajiban menjaga kepercayaan masyarakat dengan memastikan

bahwa kebijakan dan tindakan yang dilakukan benar-benar mengabdikan kepada kepentingan umum.<sup>74</sup>

Amanah mengharuskan pemerintah untuk memastikan bahwa fasilitas publik, termasuk Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum (PSU), dikelola dengan baik. Pemenuhan PSU merupakan bentuk nyata pelaksanaan amanah karena berkaitan langsung dengan kebutuhan dasar masyarakat. Pengembang perumahan juga memikul amanah untuk melaksanakan kewajibannya menyediakan PSU sesuai kesepakatan dan aturan. Pengabaian kewajiban tersebut termasuk perbuatan yang tidak sejalan dengan prinsip amanah. Pemerintah wajib menegakkan amanah dengan memastikan proses serah terima PSU berjalan sesuai hukum agar masyarakat mendapatkan haknya atas fasilitas publik yang layak.

Amanah menjadi dasar moral sekaligus standar etika bagi Jaksa Pengacara Negara, aparatur pemerintah daerah, dan pengembang. Kegagalan memenuhi amanah dapat menimbulkan mudarat bagi masyarakat, berupa kerusakan lingkungan, fasilitas yang tidak berfungsi, atau tidak adanya perlindungan hukum terhadap aset publik. Prinsip amanah menuntut setiap pihak melaksanakan tanggung jawabnya sesuai aturan demi terwujudnya kemaslahatan bersama.

---

<sup>74</sup> G. S. S. Day, "Prinsip-prinsip dasar tata kelola negara dalam Islam dan relevansinya dengan praktik tata kelola pemerintahan yang baik," *MADANIA Jurnal Hukum Pidana dan Ketatanegaraan Islam*, Vol. 14, No. 2, 2024, h. 39–48.



## 2. Konsep Masalah dalam Penyediaan Fasilitas Umum

Maslahah merupakan prinsip dalam hukum Islam yang menekankan pada tercapainya kemanfaatan dan terhindarnya masyarakat dari kerusakan. Maslahah dalam penyediaan fasilitas umum diwujudkan melalui pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat, meliputi kelayakan infrastruktur, kenyamanan hidup, dan akses terhadap layanan publik. Maslahah menjadi landasan moral dan normatif bagi pemerintah untuk memastikan bahwa perumahan tidak hanya dibangun untuk kepentingan ekonomi pengembang, tetapi juga memberikan manfaat bagi masyarakat luas.<sup>75</sup>

Maslahah dalam konteks PSU mencakup pemenuhan kebutuhan jalan lingkungan, drainase, utilitas dasar, ruang terbuka, dan fasilitas sosial yang berfungsi baik. Fasilitas ini merupakan kebutuhan publik yang jika tidak terpenuhi dapat menimbulkan kerugian fisik maupun nonfisik. Pemerintah wajib memastikan bahwa pengembang membangun PSU sesuai standar teknis demi menjaga kemaslahatan masyarakat. Setiap tindakan pemerintah yang mendukung percepatan penyelesaian PSU, termasuk pendampingan hukum oleh JPN, merupakan implementasi masalah karena bertujuan mencegah kerusakan yang lebih besar.

Maslahah juga menjadi pertimbangan penting dalam pengambilan keputusan administratif. Kebijakan yang memberikan manfaat luas bagi masyarakat harus lebih diutamakan dibanding kepentingan individu atau

---

<sup>75</sup> Astuti, R. D., 2019, *Pemanfaatan daerah sempadan sungai Welang sebagai tempat tinggal perspektif hukum positif dan teori masalah: studi di Desa Tambakrejo Kecamatan Kraton Kabupaten Pasuruan*, Disertasi Doktor, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim, h. 25.

kelompok. Proses serah terima PSU yang cepat dan tepat memperkuat kemaslahatan karena memberikan dasar bagi pemerintah untuk memelihara dan meningkatkan layanan publik. Masalah menjadi kompas moral agar kebijakan PSU tidak hanya sah secara hukum tetapi juga berorientasi pada kesejahteraan masyarakat.

### **3. Prinsip Keadilan dan Tanggung Jawab Pejabat Publik**

Keadilan merupakan nilai inti dalam hukum Islam yang harus tercermin dalam setiap kebijakan publik. Keadilan menuntut perlakuan setara, tidak memihak, serta pembagian tanggung jawab yang proporsional antara pemerintah, pengembang, dan masyarakat. Dalam konteks PSU, prinsip keadilan menuntut agar masyarakat memperoleh fasilitas publik yang layak sebagai bagian dari hak dasar mereka sebagai penghuni perumahan. Pengembang wajib memenuhi kewajiban secara adil sesuai komitmen dan aturan yang berlaku. Pemerintah wajib bertindak adil ketika menilai dokumen, melakukan pemeriksaan lapangan, serta memberikan keputusan serah terima.<sup>76</sup>

Tanggung jawab pejabat publik dalam hukum Islam berkaitan erat dengan konsep al-mas'uliyah, yaitu kewajiban mempertanggungjawabkan setiap tindakan di hadapan Allah SWT dan masyarakat. Pejabat publik wajib menjalankan tugasnya tidak hanya berdasarkan peraturan positif tetapi juga berdasarkan nilai moral. Pejabat publik yang lalai menegakkan kewajiban serah terima PSU dapat dianggap menelantarkan hak masyarakat. Pejabat

---

<sup>76</sup> Efendi, S., 2022, "Prinsip keadilan dalam proses penyelesaian sengketa hukum Islam," *Constitutio: Journal of State and Political Law Research*, Vol. 1, No. 2, h. 87–96.

publik harus memastikan bahwa proses administrasi dilakukan transparan, akurat, serta tidak mengandung unsur penyalahgunaan wewenang.

Prinsip keadilan menuntut adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban. Pemerintah wajib memberikan perlakuan yang sama kepada seluruh pengembang, namun tetap tegas terhadap pengembang yang tidak patuh. Pendampingan hukum oleh JPN membantu memastikan bahwa tindakan pemerintah untuk menindak atau meminta pemenuhan kewajiban dilakukan berdasarkan landasan hukum dan tidak mengandung diskriminasi. Prinsip keadilan memastikan bahwa penyelesaian PSU berjalan objektif dan dapat diterima oleh seluruh pihak.

#### **4. Fiqh Siyasah: Kewenangan Pemerintah dan Perlindungan Kepentingan Umat**

Fiqh siyasah membahas prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan dalam perspektif Islam, termasuk kewenangan penguasa dan perlindungan kepentingan masyarakat. Pemerintah memiliki otoritas untuk membuat kebijakan, melakukan pengawasan, dan menegakkan aturan demi tercapainya kesejahteraan masyarakat. Kewenangan ini mencakup pengaturan ruang, pembangunan perumahan, dan pengelolaan fasilitas publik. Dalam konteks PSU, fiqh siyasah menegaskan bahwa pemerintah memiliki mandat untuk memastikan fasilitas publik tersedia dan dapat diakses dengan baik.<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> A. Pratama, 2025, "Konsep Pemikiran Hukum Islam dalam Bidang Siyasah," Jurnal Penelitian Ilmiah Multidisipliner, Vol. 1, No. 03, h. 1075–1087.

Kewenangan pemerintah dalam fiqh siyasah harus dijalankan berdasarkan prinsip kemaslahatan, keadilan, dan amanah. Pemerintah berhak memerintahkan pengembang untuk memenuhi kewajiban PSU serta mengambil tindakan administratif ketika terjadi pelanggaran. Kewenangan ini bukan bentuk kekuasaan yang sewenang-wenang, tetapi bagian dari tanggung jawab pemerintah untuk menjaga kelangsungan hidup masyarakat. Perlindungan kepentingan umat menjadi tujuan utama pemerintah dalam setiap kebijakan yang diambil, termasuk percepatan penyelesaian PSU.

Fiqh siyasah memberikan legitimasi bagi pemerintah untuk bekerja sama dengan lembaga penegak hukum seperti Kejaksaan dalam memastikan kepatuhan pengembang. Pendampingan hukum oleh Jaksa Pengacara Negara merupakan perwujudan dari kewenangan siyasah dalam menjaga ketertiban administrasi dan perlindungan aset publik. Kerja sama ini mencerminkan prinsip al-siyasah al-syar'iyah, yaitu kebijakan yang diambil pemerintah untuk kemaslahatan masyarakat meskipun tidak disebutkan secara eksplisit dalam teks syariah.

Fiqh siyasah memberikan dasar normatif bahwa penyediaan fasilitas publik adalah bagian dari hak masyarakat yang harus dijaga negara. Pemerintah wajib memastikan PSU dikelola secara benar, diserahterimakan tepat waktu, dan dipelihara demi kepentingan umat. Prinsip fiqh siyasah ini memperkuat landasan etis dan moral dalam penyelesaian administratif PSU dan memastikan bahwa seluruh proses tidak hanya sah secara hukum positif tetapi juga sejalan dengan nilai keadilan Islam.

### **BAB III**

## **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Pelaksanaan *Legal assistance* oleh Jaksa Pengacara Negara**

##### **1. Gambaran Umum Kejaksaan Negeri Batam dan Peran JPN**

Kejaksaan Negeri Batam merupakan lembaga penegak hukum yang melaksanakan kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia pada tingkat kota, termasuk fungsi perdata dan tata usaha negara melalui Seksi DATUN. JPN di Kejaksaan Negeri Batam bertanggung jawab memberikan bantuan hukum, pertimbangan hukum, dan tindakan hukum lain kepada pemerintah daerah dalam rangka melindungi kepentingan hukum negara dan masyarakat. Peran ini menjadi penting di Kota Batam karena terdapat ratusan perumahan yang membutuhkan verifikasi dan penyelesaian kewajiban penyerahan PSU dari pengembang kepada pemerintah daerah.

Kondisi empiris menunjukkan bahwa Kota Batam memiliki 671 perumahan, dengan 365 perumahan telah mengajukan permohonan PSU, sedangkan 306 perumahan belum mengajukan sama sekali. Ketertinggalan administratif ini menyebabkan pemerintah tidak dapat mengelola fasilitas umum sebagai aset daerah. Kejaksaan Negeri Batam melalui JPN hadir untuk memperkuat kapasitas hukum Pemerintah Kota Batam, terutama Dinas Perumahan, Kawasan Permukiman, dan Pertamanan (Perkim), dalam menangani hambatan-hambatan tersebut. Pendampingan JPN dilaksanakan berdasarkan Surat Permohonan Pendampingan Hukum Perkim dan diperkuat dengan Surat Perintah Pendampingan Hukum.

Peran JPN menjadi signifikan ketika pemerintah menghadapi pengembang yang tidak kooperatif, dokumen yang tidak lengkap, serta adanya perbedaan data antara kondisi fisik dan administrasi. Dalam kedudukan sebagai penasihat hukum negara, JPN memastikan bahwa setiap langkah pemerintah berada dalam koridor hukum yang sah.

## **2. Tahapan Pelaksanaan *Legal assistance* dalam Penyelesaian PSU**

Pelaksanaan *legal assistance* oleh Jaksa Pengacara Negara (JPN) Kejaksaan Negeri Batam dalam penyelesaian Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum (PSU) merupakan proses yang terstruktur, sistematis, dan didasarkan pada kerangka hukum yang telah ditentukan. Pendampingan hukum ini dilaksanakan guna mendukung Pemerintah Kota Batam dalam menyelesaikan berbagai persoalan administratif maupun substantif yang menghambat proses serah terima PSU dari pengembang kepada pemerintah daerah. Tahapan *legal assistance* tersebut tidak saja berfungsi sebagai bentuk perlindungan hukum bagi pemerintah, namun juga menghadirkan kepastian hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Pelaksanaan *legal assistance* meliputi beberapa tahapan utama yang saling berkaitan mulai dari tahap permohonan hingga tahap penyelesaian dan pemulihan aset.

- a. Tahap pertama yaitu permohonan pendampingan hukum oleh Dinas Perumahan, Kawasan Permukiman, dan Pertamanan (Perkim) Kota Batam. Permohonan tersebut diajukan setelah pemerintah menemukan berbagai persoalan serius terkait PSU, termasuk tingginya jumlah perumahan yang belum menyerahkan PSU. Data menunjukkan bahwa



dari total 671 perumahan di Kota Batam, hanya 365 yang telah mengajukan proses serah terima, sedangkan 306 perumahan belum menyampaikan permohonan sama sekali. Kondisi ini menimbulkan ketidakpastian dalam pengelolaan fasilitas publik. Permohonan pendampingan kemudian ditindaklanjuti oleh Kejaksaan Negeri Batam dengan menerbitkan Surat Perintah Pendampingan Hukum, yang memberikan dasar legal bagi JPN untuk melaksanakan tugasnya.

b. Tahap kedua adalah inventarisasi masalah dan analisis administratif.

Pada tahap ini, JPN mengumpulkan seluruh dokumen dan daftar perumahan yang telah mengajukan serah terima PSU maupun perumahan yang masuk kategori bermasalah. Inventarisasi dilakukan dengan menelaah dokumen legalitas perusahaan, siteplan yang telah disahkan, dokumen perizinan, gambar as-built jaringan utilitas, dan data status lahan. Hasil inventarisasi menunjukkan bahwa sebagian besar pengembang belum memiliki dokumen lengkap, bahkan tidak sedikit yang belum memiliki siteplan final atau dokumen legalitas terkait teknis PSU. Temuan administrasi awal ini menjadi dasar bagi JPN untuk menentukan arah pendampingan selanjutnya.

c. Tahap ketiga adalah klarifikasi dan rapat koordinasi dengan pengembang. JPN hadir bersama Perkim dalam serangkaian rapat teknis yang dilakukan dengan berbagai pengembang. Rapat-rapat ini mendiskusikan hambatan yang menyebabkan pengembang belum dapat menyerahkan PSU. Dalam beberapa pertemuan, pengembang seperti

PT Tanamas Duta Niaga dan PT Glory Point mengemukakan alasan terkait keterlambatan dan kendala internal, termasuk permasalahan lahan, dokumen yang belum diperbarui, dan kebutuhan penyesuaian teknis. JPN dalam rapat tersebut berfungsi sebagai penegas hukum, menjelaskan kewajiban pengembang berdasarkan peraturan, dan memberikan peringatan administratif apabila terjadi ketidakpatuhan. Kehadiran JPN memberikan legitimasi pada proses klarifikasi sehingga pengembang terdorong untuk lebih kooperatif.

d. Tahap keempat adalah verifikasi teknis dan pemeriksaan lapangan.

Dalam proses ini, JPN tidak hanya melakukan pendampingan administratif, tetapi juga ikut memastikan kesesuaian antara dokumen dan kondisi lapangan. Pemeriksaan lapangan dilakukan bersama tim teknis Perkim untuk mengevaluasi apakah PSU yang dibangun sesuai dengan standar dan ketentuan. Temuan lapangan menunjukkan bahwa banyak PSU tidak memenuhi standar, seperti jalan lingkungan yang belum diperkeras, saluran drainase yang tersumbat atau tidak terpasang sempurna, jaringan listrik dan air bersih yang belum lengkap, serta fasilitas sosial yang belum dibangun. Ketidaksesuaian ini dicatat dalam berita acara pemeriksaan untuk kemudian menjadi dasar rekomendasi hukum.

e. Tahap kelima adalah pemberian rekomendasi hukum dan arahan penyelesaian. JPN mengeluarkan rekomendasi kepada Perkim mengenai langkah hukum yang dapat ditempuh pemerintah.

Rekomendasi tersebut mencakup permintaan perbaikan dokumen kepada pengembang, perintah memperbaiki kondisi fisik PSU, klarifikasi status kepemilikan lahan, dan penegasan kewajiban menyerahkan PSU berdasarkan peraturan perundang-undangan. Rekomendasi ini tidak bersifat memaksa seperti putusan pengadilan, tetapi memiliki kekuatan persuasi kuat karena dikeluarkan oleh Kejaksaan sebagai lembaga negara. Banyak pengembang baru menunjukkan itikad baik setelah dikeluarkannya rekomendasi hukum oleh JPN.

f. Tahap keenam adalah mediasi dan fasilitasi penyelesaian konflik.

Dalam beberapa kasus, JPN menengahi perbedaan pendapat antara pemerintah daerah dan pengembang, terutama ketika terjadi perbedaan interpretasi terhadap kewajiban pembangunan PSU atau status aset yang akan diserahkan. Mediasi ini penting untuk mencegah sengketa hukum dan mempercepat penyelesaian administratif. JPN menilai persoalan berdasarkan ketentuan hukum, kemudian memberikan jalan tengah agar proses tidak terhenti.

g. Tahap ketujuh adalah penguatan legalitas dan penyusunan berita acara serah terima. Apabila pengembang telah memenuhi kewajibannya baik dari sisi dokumen maupun kondisi fisik, JPN mendampingi pemerintah dalam penyusunan berita acara serah terima PSU. Dokumen ini merupakan bukti formal bahwa PSU telah diserahterimakan dan siap menjadi aset pemerintah daerah. Tahap ini merupakan bentuk finalisasi

dari pendampingan hukum karena memberikan dasar legal untuk pengelolaan PSU oleh pemerintah.

h. Tahap kedelapan adalah pemulihan dan penyelamatan aset daerah.

Pendampingan JPN telah menghasilkan serah terima PSU dari 12 pengembang dengan total nilai aset mencapai Rp 631.798.523.000.

Nilai ini menunjukkan bahwa *legal assistance* tidak hanya berfungsi mempercepat administrasi, tetapi juga membawa dampak signifikan terhadap penyelamatan aset negara.

Pelaksanaan *legal assistance* oleh JPN Kejaksaan Negeri Batam berlangsung melalui mekanisme yang terukur, dibangun atas dasar koordinasi intensif, analisis hukum yang mendalam, serta kerja sama teknis dengan pemerintah daerah. Tahapan-tahapan tersebut memastikan bahwa penyelesaian PSU berjalan sesuai asas legalitas, akuntabilitas, dan kepentingan publik. Pendampingan ini tidak hanya memperbaiki proses administrasi, tetapi juga meningkatkan kepatuhan pengembang dan memperkuat posisi pemerintah dalam menegakkan kewajiban hukum.

### **3. Temuan Lapangan terkait Pelaksanaan Legal Assistance**

Temuan lapangan dalam pelaksanaan *legal assistance* oleh Jaksa Pengacara Negara (JPN) Kejaksaan Negeri Batam menggambarkan kondisi faktual penyelenggaraan serah terima Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum (PSU) pada berbagai kawasan perumahan di Kota Batam. Temuan ini diperoleh dari hasil rapat koordinasi, berita acara pertemuan dengan pengembang, pemeriksaan dokumen administratif, verifikasi fisik lapangan, serta hasil

evaluasi terhadap respons pengembang terhadap permintaan pemerintah. Temuan lapangan memberikan gambaran menyeluruh mengenai hambatan nyata yang dihadapi pemerintah daerah serta bagaimana JPN berperan dalam menanganinya.

Kota Batam memiliki total 671 perumahan, namun hanya 365 yang mengajukan proses serah terima PSU, sedangkan 306 perumahan belum mengajukan sama sekali. Kondisi ini menimbulkan ketimpangan besar antara jumlah kawasan hunian yang sudah dihuni masyarakat dengan jumlah PSU yang telah diserahkan secara legal kepada pemerintah daerah. Ketidakseimbangan data tersebut menjadi salah satu faktor utama perlunya pendampingan hukum agar pemerintah dapat mengambil langkah hukum yang tepat dan terukur.

- a. Temuan pertama berkaitan dengan ketidaklengkapan dokumen administratif pengembang. Banyak pengembang tidak menyerahkan dokumen dasar seperti legalitas badan hukum, akta pendirian perusahaan, perizinan yang diperbarui, siteplan final, gambar as-built, hingga bukti kepemilikan tanah. Ketidaksesuaian antara dokumen dan kondisi lapangan juga sering muncul. Beberapa dokumen siteplan yang diajukan tidak mencerminkan kondisi fisik yang sebenarnya karena pengembang melakukan perubahan tanpa revisi izin. Ketidaklengkapan dokumen ini menyebabkan pemerintah daerah tidak dapat melakukan penilaian teknis yang akurat. JPN menemukan bahwa sebagian besar pengembang menyerahkan dokumen yang sudah kedaluwarsa, tidak

lengkap, atau tidak ditandatangani, sehingga menimbulkan keraguan terhadap keabsahan hukum dokumen tersebut.

- b. Temuan kedua berkaitan dengan ketidaksesuaian kondisi fisik PSU. Pemeriksaan lapangan oleh Perkim yang didampingi JPN menemukan banyak PSU tidak memenuhi standar teknis. Jalan lingkungan pada beberapa perumahan belum diperkeras, bahkan ada yang masih berupa tanah merah sehingga tidak layak untuk dilalui kendaraan. Banyak saluran drainase tidak terhubung, tidak memiliki kemiringan yang sesuai, atau dalam kondisi rusak. Sistem utilitas seperti jaringan listrik dan jaringan air bersih ditemukan belum terpasang secara penuh di beberapa perumahan. Kondisi ini menunjukkan bahwa pengembang belum menyelesaikan kewajiban pembangunan PSU secara menyeluruh. Beberapa fasilitas sosial seperti rumah ibadah, taman, atau ruang terbuka hijau tidak pernah dibangun meskipun tercantum dalam siteplan. Ketidaksesuaian fisik ini menyebabkan proses serah terima tidak dapat dilakukan karena pemerintah hanya dapat menerima PSU yang sudah memenuhi standar teknis.
- c. Temuan ketiga menunjukkan tingginya angka ketidakpatuhan pengembang terhadap surat permintaan pemerintah. Banyak pengembang tidak merespons ketika pemerintah menerbitkan SP1, SP2, dan SP3. Beberapa pengembang bahkan sama sekali tidak hadir dalam rapat klarifikasi, meskipun telah diundang secara resmi. Data menunjukkan bahwa pengembang dengan kategori “merah” umumnya



memiliki persoalan serius seperti ketidaklengkapan dokumen, ketidaksesuaian fisik PSU, atau ketidakhadiran dalam rapat koordinasi. JPN menemukan bahwa ketidakpatuhan ini sering disebabkan oleh masalah internal perusahaan, kurangnya komitmen, atau alasan finansial. Ketidakpatuhan yang berlarut-larut membuat pemerintah tidak dapat melanjutkan proses serah terima PSU.

- d. Temuan keempat adalah masalah status lahan dan legalitas kepemilikan. Beberapa perumahan memiliki persoalan lahan yang kompleks seperti tumpang tindih sertifikat, perubahan status kepemilikan, sengketa internal manajemen perusahaan, hingga lahan yang belum bersertifikat. Pemerintah tidak dapat menerima PSU yang masih bermasalah secara hukum karena berpotensi menimbulkan gugatan di kemudian hari. JPN menemukan bahwa status lahan merupakan hambatan krusial karena pengembang sering menunda penyelesaian sengketa tanah sehingga proses administrasi tidak dapat dilanjutkan. JPN perlu melakukan analisis hukum mendalam untuk memastikan apakah lahan tersebut aman untuk diserahterimakan.
- e. Temuan kelima berkaitan dengan ketidaksinkronan data antara Perkim, BP Batam, pengembang, dan instansi teknis lainnya. Perbedaan data terjadi pada luas PSU, titik koordinat, jumlah jaringan utilitas, hingga kelengkapan fasilitas sosial. Ketidaksinkronan ini membuat verifikasi teknis memerlukan waktu lebih lama karena pemerintah harus memastikan data valid sebelum meminta pengembang melakukan

perbaikan. JPN berperan mengarahkan pemerintah agar melakukan penyelarasan data antarinstansi untuk memastikan legalitas hasil verifikasi.

- f. Temuan keenam adalah adanya perumahan yang masuk kategori negatif atau bermasalah berdasarkan penilaian Perkim. Perumahan dalam kategori ini umumnya belum memiliki dokumen lengkap, kondisi PSU yang jauh di bawah standar, atau memiliki sengketa yang belum diselesaikan. Perumahan kategori negatif ini menjadi beban besar bagi pemerintah daerah karena membutuhkan pendampingan hukum intensif untuk memaksa pengembang memenuhi kewajiban.
- g. Temuan ketujuh berasal dari rapat koordinasi resmi. Dalam rapat-rapat tersebut, banyak pengembang menyampaikan keberatan atau alasan tidak mampu menyelesaikan PSU karena kendala dana, perubahan manajemen perusahaan, atau ketidaktahuan mengenai prosedur serah terima. JPN memberikan arahan hukum untuk memperjelas kewajiban pengembang. Rapat dengan PT Tanamas Duta Niaga, PT Glory Point, PT TCP, dan sejumlah pengembang lainnya menunjukkan bahwa kehadiran JPN menambah tekanan moral dan hukum sehingga pengembang tidak dapat menunda kewajiban tanpa alasan yang dapat dibenarkan secara hukum.

Temuan lapangan tersebut memperlihatkan bahwa pendampingan hukum oleh JPN diperlukan untuk mengatasi kompleksitas administratif, persoalan hukum, dan ketidakpatuhan pengembang. Temuan-temuan ini

menjadi dasar analisis dalam menentukan strategi penyelesaian PSU secara efektif dan sesuai hukum.

#### **4. Analisis Yuridis Pelaksanaan Legal Assistance**

Analisis yuridis terhadap pelaksanaan *legal assistance* oleh Jaksa Pengacara Negara (JPN) Kejaksaan Negeri Batam diperlukan untuk menilai sejauh mana pendampingan hukum telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum administrasi, serta kewenangan formal yang dimiliki JPN. Analisis ini menjadi penting karena proses penyelesaian Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum (PSU) adalah tindakan administrasi negara yang harus berjalan berdasarkan asas legalitas dan akuntabilitas. Pendampingan JPN tidak hanya berfungsi membantu pemerintah daerah, tetapi juga menegakkan prinsip-prinsip dasar hukum agar serah terima PSU berjalan sah, terukur, dan berorientasi pada kepentingan publik.

Kejaksaan Negeri Batam melaksanakan *legal assistance* berdasarkan Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Kejaksaan, yang memberikan kewenangan kepada Jaksa Pengacara Negara untuk memberikan bantuan hukum, pertimbangan hukum, dan tindakan hukum lain di bidang perdata dan tata usaha negara. Kewenangan ini berlaku ketika instansi pemerintah memerlukan dukungan hukum dalam menangani permasalahan administratif atau sengketa non-litigasi. Pendampingan JPN dalam penyelesaian PSU di Kota Batam memenuhi unsur legalitas karena dimulai dari permohonan resmi Dinas Perumahan, Kawasan Permukiman, dan Pertamanan (Perkim), yang kemudian

ditindaklanjuti dengan penerbitan Surat Perintah Pendampingan Hukum oleh Kepala Kejaksaan Negeri Batam.

Kewenangan JPN juga sesuai dengan Pedoman Jaksa Agung tentang Pedoman Penanganan Perdata dan Tata Usaha Negara, yang mengatur bahwa JPN dapat menjalankan fungsi *legal assistance* berupa analisis dokumen, mediasi, fasilitasi penyelesaian masalah, serta memberikan rekomendasi hukum. Seluruh tindakan JPN di Kota Batam telah dijalankan dalam batas kewenangan tersebut. Analisis ini menunjukkan bahwa pendampingan JPN memiliki dasar hukum yang lengkap dan memenuhi syarat formil.

Asas kewenangan (*bevoegdheid*) menjadi bagian penting dalam analisis yuridis karena setiap tindakan administrasi harus dilakukan oleh pejabat yang berwenang. JPN dalam kasus ini bertindak dalam koridor kewenangan perdata dan tata usaha negara, bukan kewenangan pidana. Analisis menunjukkan bahwa JPN tidak melampaui kewenangan karena tidak mengambil alih fungsi Perkim, hanya memberikan pendampingan teknis, analisis hukum, dan rekomendasi. Tindakan ini sesuai prinsip “tidak melampaui batas” (*detournement de pouvoir*) dalam hukum administrasi. Seluruh proses tetap berada pada kewenangan Perkim sebagai instansi teknis yang bertanggung jawab terhadap pembangunan perumahan dan PSU. JPN memberikan pendampingan hukum, bukan mengambil keputusan substantif.

Asas kepastian hukum memberikan perspektif penting dalam menganalisis pelaksanaan *legal assistance*. Serah terima PSU tidak dapat dilakukan tanpa kepastian mengenai legalitas dokumen, kondisi fisik, dan

status aset. Analisis JPN terhadap dokumen pengembang—seperti siteplan, legalitas badan usaha, sertifikat lahan, izin mendirikan bangunan, serta gambar as-built—berfungsi menciptakan kepastian hukum bagi pemerintah sebelum menerima PSU sebagai aset daerah. Ketika dokumen ditemukan tidak lengkap, JPN memberikan rekomendasi hukum agar pemerintah tidak menerima PSU yang berpotensi menimbulkan masalah di masa depan. Pendampingan ini mencegah terjadinya kerugian negara yang dapat timbul akibat aset tidak jelas statusnya, memiliki sengketa, atau tidak sesuai spesifikasi teknis.

Analisis yuridis juga menunjukkan bahwa pendampingan JPN mendukung penerapan asas kecermatan (*zorgvuldigheid*) dalam pengambilan keputusan administrasi. Pemerintah wajib memastikan bahwa setiap PSU yang diserahkan telah diperiksa dengan cermat dari aspek teknis dan legal. JPN memastikan bahwa pemeriksaan dilakukan secara objektif dan berdasarkan dokumen yang sah. Dalam sejumlah pertemuan, JPN meminta pengembang melengkapi dokumen atau melakukan perbaikan fisik sebelum pemerintah mengambil keputusan serah terima. Tindakan ini merupakan penerapan langsung asas kecermatan dan asas kehati-hatian dalam hukum administrasi negara.

Asas akuntabilitas menjadi unsur lain dalam analisis yuridis. Pendampingan JPN membantu memperkuat akuntabilitas proses administrasi karena setiap langkah diperiksa, didokumentasikan, dan memiliki dasar hukum yang jelas. Hasil pendampingan JPN berupa berita acara rapat, notulensi pembahasan, evaluasi dokumen, dan laporan verifikasi menjadi bukti bahwa

tindakan pemerintah dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Analisis ini menunjukkan bahwa *legal assistance* membantu pemerintah menghindari tindakan yang berisiko maladministrasi atau berpotensi menimbulkan tuntutan hukum dari masyarakat maupun pengembang.

Asas proporsionalitas dan asas keadilan juga tampak dalam pelaksanaan *legal assistance*. JPN membantu memastikan bahwa tindakan pemerintah dalam menegur pengembang bersifat proporsional, tidak berlebihan, dan didasarkan pada data. Pengembang yang telah menunjukkan kemajuan diberikan kesempatan memperbaiki kekurangan, sedangkan pengembang yang tidak kooperatif diberi peringatan keras melalui SP1, SP2, dan SP3. Analisis JPN terhadap respons pengembang membantu pemerintah menentukan apakah suatu tindakan administratif sudah tepat atau perlu ditingkatkan menjadi langkah hukum berikutnya.

Analisis yuridis juga menyentuh aspek efektivitas. Pendampingan JPN terbukti meningkatkan kepatuhan pengembang, mempercepat proses administratif, serta memperkuat posisi pemerintah dalam negosiasi. Keberhasilan penyerahan PSU bernilai Rp 631.798.523.000 dari 12 pengembang merupakan bukti efektivitas *legal assistance* dalam menyelesaikan persoalan yang sebelumnya berlarut-larut. Efektivitas ini dilihat dari berkurangnya waktu penyelesaian, meningkatnya respons pengembang, dan meningkatnya jumlah PSU yang siap menjadi aset daerah.

Analisis yuridis memperlihatkan bahwa *legal assistance* JPN juga berperan sebagai mekanisme pengawasan hukum (*legal control*).



Pendampingan ini memastikan pemerintah tidak melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) seperti transparansi, akuntabilitas, konsistensi, dan profesionalitas. Setiap tindakan pemerintah yang tidak sesuai hukum dapat berpotensi digugat oleh pengembang atau masyarakat. JPN hadir untuk mencegah risiko hukum tersebut.

Analisis secara keseluruhan menunjukkan bahwa pelaksanaan *legal assistance* oleh JPN Kejaksaan Negeri Batam telah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, mendukung penerapan asas-asas hukum administrasi negara, memperkuat kepastian hukum, serta memberikan perlindungan hukum bagi pemerintah dan masyarakat dalam proses penyelesaian PSU.

## **B. Faktor Penghambat dalam Penyelesaian Serah Terima PSU**

### **1. Hambatan dari Pemerintah Daerah**

Hambatan dari pemerintah daerah merupakan salah satu faktor penting yang menyebabkan proses serah terima Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum (PSU) di Kota Batam berjalan lambat dan tidak optimal. Hambatan ini muncul dari berbagai aspek internal yang berkaitan dengan koordinasi, regulasi, sumber daya manusia, serta kapasitas institusional instansi teknis yang menangani penyelesaian PSU. Analisis menunjukkan bahwa walaupun pemerintah telah berupaya membenahi mekanisme administrasi, masih terdapat sejumlah kendala mendasar yang berpengaruh langsung terhadap efektivitas penyelesaian PSU.

Pemerintah daerah menghadapi kendala koordinasi antarinstansi. Kota Batam memiliki struktur kewenangan yang cukup kompleks karena pengelolaan lahan melibatkan Pemerintah Kota Batam, BP Batam, dan instansi teknis lainnya. Ketidaksinkronan regulasi dan informasi antara Perkim dan BP Batam sering menjadi penyebab perbedaan data PSU, terutama terkait status lahan, luas PSU, tata letak jaringan utilitas, serta penetapan fasilitas sosial. Perbedaan data ini membuat proses verifikasi teknis memerlukan waktu yang lebih lama, karena pemerintah harus memastikan bahwa data yang digunakan benar-benar valid sebelum meminta pengembang melakukan perbaikan.

Pemerintah daerah juga menghadapi hambatan berupa keterbatasan sumber daya manusia. Bidang yang menangani PSU belum didukung oleh jumlah tenaga teknis yang cukup, baik dalam aspek verifikasi dokumen maupun pemeriksaan lapangan. Verifikasi PSU memerlukan tenaga profesional di bidang teknik sipil, perencanaan, dan utilitas. Keterbatasan ini menyebabkan adanya antrean panjang pemeriksaan lapangan, terutama ketika banyak pengembang mengajukan serah terima pada waktu yang berdekatan. Kondisi ini membebani kapasitas Perkim sehingga menyebabkan keterlambatan proses administrasi.

Hambatan berikutnya muncul dari ketiadaan sistem database PSU yang terintegrasi. Data perumahan di Kota Batam sangat besar, yakni 671 perumahan dengan ratusan dokumen teknis masing-masing. Pemerintah belum memiliki sistem informasi terpusat yang memuat status PSU, lokasi, jenis fasilitas, serta progres penyelesaian administrasinya. Ketidakteraturan

administrasi dokumen menyebabkan petugas memerlukan waktu tambahan untuk melakukan penelusuran dokumen lama, siteplan terdahulu, dan pemetaan ulang. Ketidakteraturan ini juga menyulitkan ketika harus menilai apakah suatu dokumen pengembang sesuai dengan kondisi terbaru.

Pemerintah daerah mengalami hambatan terkait keterbatasan regulasi teknis operasional. Meskipun terdapat aturan nasional mengenai PSU, implementasi di daerah memerlukan petunjuk teknis yang terperinci. Ketidakjelasan standar teknis di tingkat daerah sering menimbulkan perbedaan interpretasi antara pengembang dan pemerintah mengenai apa yang dimaksud “PSU layak serah”. Beberapa pengembang memanfaatkan celah ini untuk menunda kewajiban atau memberikan interpretasi sendiri terhadap standar minimal PSU. Pemerintah akhirnya mengalami kesulitan menolak atau menerima dokumen tanpa dukungan norma teknis yang kuat.

Hambatan lain berasal dari kurangnya monitoring berkala terhadap pengembang sejak tahap awal pembangunan kawasan. Pemerintah sering kali tidak melakukan pengawasan intensif ketika pembangunan PSU baru dimulai, sehingga kelalaian pengembang baru diketahui ketika pengembang telah menyelesaikan banyak unit rumah dan kawasan sudah dihuni masyarakat. Tanpa pengawasan sejak awal, pemerintah menghadapi kesulitan menuntut pengembang melakukan perbaikan yang membutuhkan biaya besar.

Hambatan terakhir adalah keterbatasan kewenangan administratif dalam memberikan sanksi tegas. Pemerintah kota tidak selalu dapat memberikan sanksi langsung kepada pengembang yang tidak patuh karena

banyak kewenangan melekat pada BP Batam atau pemerintah pusat. Kekosongan sanksi administratif efektif menyebabkan banyak pengembang memilih tidak mengajukan serah terima atau tidak merespons SP1–SP3.

Hambatan-hambatan dari pemerintah daerah tersebut menunjukkan bahwa penyelesaian PSU bukan hanya dipengaruhi oleh pengembang, tetapi juga oleh kesiapan institusi pemerintah dalam menjalankan tugas administratif secara profesional dan terukur.

## **2. Hambatan dari Pengembang Perumahan**

Hambatan dari pengembang merupakan faktor paling dominan yang menghambat proses serah terima PSU kepada pemerintah daerah. Hambatan ini memiliki variasi yang cukup luas, mulai dari ketidakpatuhan, keterbatasan kemampuan finansial, kelalaian teknis, hingga persoalan hukum internal pada perusahaan. Analisis terhadap berbagai berita acara rapat dan data Perkim menunjukkan bahwa hambatan dari pengembang merupakan penyebab utama mengapa banyak PSU di Kota Batam belum diserahkan secara resmi kepada pemerintah.

Hambatan pertama adalah ketidakpatuhan pengembang terhadap kewajiban pembangunan dan penyerahan PSU. Banyak pengembang yang tidak merespons surat permintaan SP1, SP2, maupun SP3. Ketidakpatuhan ini menunjukkan rendahnya komitmen pengembang dalam memenuhi kewajiban hukum. Beberapa pengembang bahkan tidak hadir dalam rapat klarifikasi meskipun telah diundang secara resmi. Ketidakhadiran ini membuat proses

administrasi tidak dapat dilanjutkan karena klarifikasi adalah tahap penting sebelum verifikasi teknis.

Hambatan kedua adalah ketidaklengkapan dokumen administratif. Banyak pengembang belum memiliki dokumen legalitas badan usaha yang diperbarui, siteplan final yang telah disahkan, gambar as-built jaringan utilitas, serta dokumen sertifikat lahan. Beberapa pengembang hanya mengajukan dokumen yang tidak relevan atau dokumen yang sudah kedaluwarsa. Dokumen teknis yang tidak lengkap menyebabkan pemerintah tidak dapat memastikan kesesuaian PSU dengan kewajiban yang telah disetujui dalam perizinan awal.

Hambatan ketiga muncul dari ketidaksesuaian kondisi fisik PSU dengan standar teknis. Pemeriksaan lapangan menunjukkan berbagai masalah seperti jalan lingkungan yang belum diperkeras, drainase tidak berfungsi, utilitas belum terpasang sepenuhnya, serta fasilitas sosial yang tidak pernah dibangun. Pengembang sering beralasan bahwa pembangunan PSU memerlukan biaya besar sehingga sering diabaikan demi efisiensi atau alasan internal perusahaan. Ketidaksesuaian ini menyebabkan PSU tidak memenuhi syarat layak serah sehingga pemerintah tidak dapat mengambil alih.

Hambatan keempat adalah masalah finansial internal perusahaan. Beberapa pengembang mengalami kesulitan dana sehingga tidak mampu melanjutkan pembangunan PSU. Kondisi ini diperparah dengan adanya pengembang yang gulung tikar atau mengalami pergantian manajemen. Perubahan manajemen sering menyebabkan dokumen hilang, administrasi

tidak teratur, dan komitmen perusahaan berubah. JPN menemukan kasus di mana pengembang menyatakan tidak mampu menyelesaikan PSU karena kondisi perusahaan tidak memungkinkan.

Hambatan kelima adalah persoalan hukum terkait status lahan. Banyak pengembang belum menyelesaikan sertifikat lahan atau terdapat sengketa internal mengenai kepemilikan. Beberapa perumahan menggunakan lahan yang belum bersertifikat penuh atau masih dalam proses pengaturan dengan BP Batam. Pemerintah daerah tidak dapat menerima PSU dengan status lahan bermasalah karena berpotensi menimbulkan gugatan hukum di kemudian hari.

Hambatan keenam berkaitan dengan kurangnya pengetahuan pengembang mengenai prosedur serah terima PSU. Sebagian pengembang tidak memahami kewajiban administrasi dan tata cara penyerahan PSU. Ketidaktahuan ini menyebabkan pengembang terlambat mengajukan atau mengajukan dokumen tidak sesuai format. Dalam beberapa rapat, JPN harus menjelaskan dari awal kewajiban administratif yang sebenarnya sudah diatur dalam regulasi.

Hambatan terakhir berasal dari sikap tidak kooperatif dan rendahnya tanggung jawab sosial pengembang. Beberapa pengembang mengutamakan keuntungan penjualan unit rumah tetapi mengabaikan kebutuhan fasilitas umum masyarakat. Sikap seperti ini menyebabkan PSU terbangun tidak layak namun pengembang bersikeras menyerahkan tanpa perbaikan.



Hambatan-hambatan dari pengembang tersebut menjadi alasan utama banyaknya PSU yang belum diserahkan dan menuntut intervensi hukum melalui pendampingan JPN.

### **3. Hambatan Teknis dan Administratif PSU**

Hambatan teknis dan administratif dalam penyelesaian PSU merupakan faktor yang sangat signifikan karena terkait langsung dengan kualitas fisik PSU, legalitas dokumen, serta konsistensi data antara pengembang, pemerintah daerah, dan instansi lainnya. Hambatan ini membuat proses serah terima PSU berjalan lambat dan sering kali memerlukan pemeriksaan berulang, sehingga memperpanjang waktu penyelesaian.

Hambatan teknis pertama adalah ketidaksesuaian fisik PSU dengan standar yang ditetapkan. Pemeriksaan lapangan bersama JPN dan Perkim menunjukkan bahwa banyak PSU tidak memenuhi standar teknis minimal. Jalan lingkungan ditemukan belum diperkeras, tidak memiliki bahu jalan, atau memiliki permukaan yang rusak. Saluran drainase banyak yang tidak memiliki kemiringan sesuai standar sehingga air menggenang. Ruang terbuka hijau dan fasilitas sosial tidak dibangun meskipun tercantum dalam siteplan. Kondisi utilitas seperti jaringan air bersih, listrik, dan telekomunikasi belum terpasang secara penuh atau tidak memenuhi standar teknis operator terkait. Ketidaksesuaian ini membuat PSU tidak bisa diserahkan karena dapat membebani pemerintah dalam jangka panjang.

Hambatan teknis lain berkaitan dengan kurangnya pengawasan teknis saat pembangunan berlangsung. Banyak pengembang tidak mengikuti

spesifikasi teknis yang telah disetujui karena tidak ada inspeksi berkala dari pemerintah. Tanpa pengawasan, pengembang bebas membuat perubahan yang tidak sesuai teknis demi mengurangi biaya pembangunan. Ketika PSU akan diserahkan, perubahan tersebut menjadi masalah besar karena standar teknis tidak terpenuhi.

Hambatan administratif pertama adalah ketidaklengkapan dokumen yang diajukan pengembang. Dokumen seperti gambar as-built, gambar utilitas terpasang, sertifikat lahan, dan siteplan final sering tidak tersedia. Banyak pengembang juga tidak mengajukan dokumen pendukung seperti berita acara pembangunan, summary teknis PSU, atau dokumen persetujuan dari instansi lain. Ketidaklengkapan dokumen administratif membuat pemerintah tidak dapat mengevaluasi apakah pengembang telah memenuhi seluruh kewajiban pembangunan secara benar.

Hambatan administratif lain adalah ketidaksinkronan data antara berbagai pihak. Data yang dimiliki Perkim sering berbeda dengan data pengembang atau BP Batam, baik terkait luas lahan PSU, jumlah utilitas, titik koordinat, maupun status perizinan. Ketidaksinkronan ini memaksa pemerintah melakukan verifikasi ulang, memeriksa lapangan lebih banyak, dan melakukan klarifikasi tambahan. Hambatan ini menjadi sangat signifikan karena berpengaruh langsung pada lamanya proses administrasi.

Hambatan teknis dan administratif juga diperparah oleh kerumitan proses legalisasi aset. Setelah PSU dinyatakan layak, terdapat tahapan tambahan untuk mencatat PSU sebagai aset daerah. Proses ini memerlukan

dokumen lengkap dan valid, sehingga jika ada satu dokumen yang belum jelas, tahapan harus diulang kembali.

Hambatan teknis dan administratif PSU menunjukkan bahwa penyelesaian PSU tidak hanya terkait kepatuhan pengembang, tetapi juga kesiapan dokumen dan kualitas pembangunan secara keseluruhan.

#### **4. Solusi atas Hambatan dalam Penyelesaian PSU**

Solusi atas hambatan penyelesaian PSU perlu disusun secara komprehensif karena hambatan yang muncul berasal dari berbagai aspek, mulai dari kelembagaan, teknis, administratif, hingga perilaku pengembang. Pendekatan solutif harus melibatkan langkah hukum, peningkatan kapasitas, perbaikan sistem, serta koordinasi terpadu antara pemerintah daerah dan Kejaksaan Negeri Batam.

Solusi pertama adalah memperkuat koordinasi lintas instansi. Pemerintah daerah perlu membangun sistem koordinasi antara Perkim, BP Batam, dinas teknis lain, dan JPN agar data PSU konsisten. Koordinasi terpadu akan mengurangi perbedaan data yang selama ini menghambat verifikasi teknis. Pembuatan forum koordinasi PSU yang melibatkan seluruh pihak dapat menjadi langkah strategis untuk menyelaraskan informasi secara berkala.

Solusi kedua adalah membangun sistem database PSU terintegrasi. Data terkait status PSU, dokumen pengembang, lokasi, dan progres penyelesaian perlu disimpan dalam sistem informasi digital. Sistem ini akan mempermudah penelusuran dokumen, mempercepat proses administrasi, dan

meminimalisir kesalahan data. Pemerintah dapat menetapkan standar format dokumen yang wajib digunakan oleh pengembang.

Solusi ketiga adalah meningkatkan pengawasan teknis sejak awal pembangunan. Pemerintah daerah dapat membuat mekanisme inspeksi berkala untuk memastikan pembangunan PSU mengikuti standar teknis. Pengawasan sejak awal akan mengurangi kemungkinan terjadinya ketidaksesuaian saat serah terima.

Solusi keempat adalah menggunakan pendampingan hukum JPN secara intensif. JPN berperan penting dalam mengawal proses administrasi, memberikan penegasan kepada pengembang, dan membantu pemerintah menilai legalitas dokumen. Pendampingan ini dapat diperluas ke tahap awal perencanaan agar pengembang memahami kewajiban sejak proses pembangunan dimulai.

Solusi kelima adalah penerapan sanksi administratif yang lebih tegas terhadap pengembang tidak patuh. Pemerintah dapat menegaskan bahwa pengembang yang tidak merespons SP1–SP3 akan dikenai pembatasan layanan perizinan atau pembekuan proses legalitas. JPN dapat memberikan rekomendasi hukum untuk memperkuat dasar pelaksanaan sanksi ini.

Solusi keenam adalah menyediakan pendampingan teknis dan sosialisasi prosedur bagi pengembang. Beberapa pengembang membutuhkan penjelasan mengenai tata cara serah terima PSU, sehingga pemerintah perlu menyediakan buku panduan resmi, sosialisasi rutin, serta konsultasi teknis untuk mengurangi kesalahan administratif.

Solusi ketujuh adalah memperkuat mekanisme mediasi antara pemerintah dan pengembang. JPN dapat memfasilitasi mediasi ketika terjadi perbedaan pendapat atau kendala internal perusahaan. Mediasi berperan penting dalam mencegah sengketa dan mempercepat penyelesaian.

Solusi terakhir adalah mempercepat legalisasi aset daerah setelah PSU dinyatakan layak, agar pemerintah dapat segera menganggarkan perawatan dan peningkatan fasilitas.

Solusi-solusi tersebut diperlukan agar hambatan penyelesaian PSU dapat ditangani secara komprehensif, terukur, dan berkelanjutan.

### **C. Analisis Temuan Lapangan**

#### **1. Analisis Temuan Lapangan dengan Teori Kepastian Hukum**

Analisis temuan lapangan berdasarkan teori kepastian hukum menunjukkan bahwa berbagai persoalan PSU di Kota Batam memiliki akar pada ketidakjelasan, ketidakpatuhan, dan ketidakteraturan dalam proses administratif maupun konstruksi yang dilakukan oleh pengembang. Teori kepastian hukum menekankan pentingnya norma hukum yang jelas, konsisten, dan dapat diprediksi untuk mengatur perilaku para pihak. Temuan lapangan memperlihatkan bahwa kondisi ideal tersebut belum sepenuhnya tercapai dalam penyelesaian PSU.

Data menunjukkan bahwa dari 671 perumahan, hanya 365 yang mengajukan serah terima PSU, sedangkan 306 belum mengajukan sama sekali. Kondisi ini mencerminkan tidak tercapainya kepastian hukum karena kewajiban pengembang untuk menyerahkan PSU tidak dilaksanakan sesuai

aturan. Ketidakpatuhan ini menyebabkan pemerintah tidak dapat mengelola fasilitas publik secara resmi, sehingga masyarakat berada dalam kondisi ketidakpastian terkait pengelolaan jalan, drainase, ruang terbuka, dan utilitas perumahan.

Ketidaklengkapan dokumen administrasi juga mencerminkan lemahnya kepastian hukum. Banyak pengembang tidak memiliki siteplan final, gambar as-built, sertifikat lahan yang sah, dan dokumen legalitas yang diperbarui. Ketidaksesuaian antara dokumen dan kondisi lapangan menunjukkan tidak adanya konsistensi antara ketentuan hukum dan praktik di lapangan. Hal ini bertentangan dengan aspek kepastian hukum yang dikemukakan Gustav Radbruch, khususnya unsur “rumusan yang jelas”, “stabilitas aturan”, dan “penerapan hukum berdasarkan fakta”. Ketika pengembang tidak mematuhi standar teknis dan administratif, maka aturan yang seharusnya memberikan kepastian justru tidak berfungsi efektif.

Pemerintah daerah juga menghadapi ketidaksinkronan data antara Perkim, BP Batam, dan pengembang. Perbedaan data ini memperpanjang proses verifikasi dan membuat pemerintah ragu dalam mengambil keputusan serah terima. Ketidaksinkronan ini menghambat pemenuhan elemen kepastian hukum seperti yang dikemukakan Jan M. Otto, yaitu ketersediaan aturan yang jelas dan penerapan yang konsisten oleh instansi berwenang.

Pendampingan JPN berperan mengembalikan kepastian hukum dengan memastikan bahwa pengembang memenuhi standar dokumen, standar teknis, dan prosedur administrasi yang telah ditetapkan. JPN membantu pemerintah



memahami aturan hukum yang harus dijalankan secara ketat, sekaligus menekan pengembang untuk patuh. Analisis menunjukkan bahwa *legal assistance* JPN memperkuat kepastian hukum karena mendorong konsistensi penerapan aturan, memperjelas prosedur yang harus diikuti, dan membantu pemerintah membuat keputusan berdasarkan dokumen yang sah.

## **2. Analisis Peran JPN Berdasarkan Teori Kewenangan**

Teori kewenangan menekankan bahwa setiap tindakan pemerintah harus memiliki dasar kewenangan yang sah, berada dalam batas yang jelas, dan dijalankan untuk tujuan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Analisis temuan lapangan menunjukkan bahwa peran JPN dalam pendampingan PSU di Kota Batam telah sesuai dengan prinsip-prinsip teori kewenangan.

JPN menjalankan pendampingan hukum berdasarkan Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Kejaksaan, yang memberikan kewenangan untuk melakukan bantuan hukum dan tindakan hukum lain di bidang perdata dan tata usaha negara. Pendampingan ini juga dipertegas melalui Surat Perintah Pendampingan Hukum yang dikeluarkan Kejari Batam. Tindakan JPN sesuai dengan apa yang dikemukakan Indroharto, bahwa kewenangan suatu lembaga harus bersumber dari hukum tertulis dan dilaksanakan dalam batas-batas tertentu.

Temuan lapangan menunjukkan bahwa JPN tidak mengambil alih kewenangan teknis Perkim, melainkan menjalankan fungsi hukum berupa memberikan pertimbangan, memfasilitasi komunikasi, mengoreksi kesalahan

administratif, serta memastikan setiap tindakan pemerintah berada dalam koridor hukum. Fungsi ini sesuai dengan konsep Stroink dan Steenbeek yang menyatakan bahwa kewenangan lembaga negara terdiri atas kekuasaan, tugas, dan tanggung jawab yang harus dijalankan harmonis.

Dalam rapat-rapat teknis dengan pengembang seperti PT Tanamas Duta Niaga, PT Glory Point, dan pengembang kategori merah lainnya, JPN menjalankan fungsi kewenangan secara tegas namun proporsional. JPN meminta klarifikasi, melakukan analisis dokumen, dan memberikan dasar hukum mengenai kewajiban pengembang. Ketika pengembang menunjukkan ketidakpatuhan (tidak hadir rapat atau tidak merespons SP1–SP3), JPN menjelaskan konsekuensi hukumnya. Tindakan ini mencerminkan kewenangan represif administratif yang sah.

Dalam proses verifikasi teknis dan administratif, JPN tidak menginstruksikan pembangunan atau perbaikan PSU secara teknis, karena hal tersebut merupakan kewenangan Perkim. JPN hanya memberikan rekomendasi hukum untuk memastikan bahwa keputusan pemerintah memiliki dasar legal yang kuat. Analisis menunjukkan bahwa JPN berada dalam batas kewenangan yang tepat, sehingga tindakan pendampingan yang dilakukan tidak bertentangan dengan prinsip non-abuse of power atau *detournement de pouvoir*.

Peran JPN dalam menyelamatkan aset PSU senilai Rp 631.798.523.000 juga menunjukkan implementasi teori kewenangan yang efektif. Kewenangan JPN digunakan untuk mendorong pengembang menyelesaikan kewajiban

melalui tindakan hukum yang tepat, bukan melalui paksaan yang melampaui undang-undang. Analisis ini memperlihatkan bahwa pelaksanaan kewenangan JPN bersifat profesional, proporsional, dan sesuai tujuan hukum.

### **3. Relevansi Temuan dengan Penelitian Terdahulu**

Analisis temuan lapangan menunjukkan relevansi yang signifikan dengan penelitian-penelitian terdahulu terkait kewajiban pengembang, peran pemerintah daerah, dan keterlibatan Jaksa Pengacara Negara dalam penyelesaian masalah aset publik. Penelitian terdahulu umumnya menunjukkan bahwa permasalahan PSU di berbagai daerah di Indonesia sering disebabkan oleh ketidakpatuhan pengembang, lemahnya pengawasan pemerintah, serta ketidakefisienan administrasi. Temuan lapangan di Kota Batam memperkuat kesimpulan tersebut.

Penelitian terdahulu menunjukkan bahwa banyak pengembang tidak menyerahkan PSU karena kendala finansial, kurangnya kesadaran hukum, dan lemahnya sanksi pemerintah. Temuan lapangan di Batam menunjukkan pola yang sama: banyak pengembang tidak melengkapi dokumen, tidak merespons surat panggilan, serta tidak menghadiri rapat koordinasi. Ketidakteraturan administrasi juga ditemukan sebagai hambatan utama, sebagaimana ditegaskan dalam penelitian sebelumnya yang menyebutkan bahwa pemerintah daerah sering tidak memiliki database PSU terintegrasi. Temuan di Batam menunjukkan hal serupa, yaitu ketidaksinkronan data antara Perkim dan BP Batam.

Penelitian terdahulu juga menunjukkan bahwa kehadiran JPN melalui *legal assistance* terbukti meningkatkan efektivitas penyelesaian sengketa atau hambatan administrasi. Temuan lapangan di Batam memperkuat hal tersebut karena pendampingan JPN mampu mendorong pengembang lebih kooperatif, mempercepat proses verifikasi, dan menyelamatkan aset PSU dengan nilai signifikan. Pendampingan JPN juga terbukti memberikan dasar hukum yang kuat bagi pemerintah sehingga proses serah terima PSU lebih akuntabel dan transparan.

Analisis ini menunjukkan bahwa temuan lapangan di Batam konsisten dengan pola nasional, sekaligus memperlihatkan konteks lokal Batam yang lebih kompleks karena adanya keterlibatan BP Batam dalam tata kelola lahan. Relevansi ini memperkuat validitas temuan penelitian dan menunjukkan bahwa pendampingan hukum JPN merupakan faktor pembeda yang meningkatkan efektivitas penyelesaian PSU secara signifikan.

## BAB IV

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

1. Pelaksanaan *legal assistance* oleh Jaksa Pengacara Negara (JPN) Kejaksaan Negeri Batam dalam penyelesaian serah terima Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum (PSU) perumahan di Kota Batam telah berjalan sesuai dasar hukum, kewenangan, dan pedoman teknis Kejaksaan. JPN melaksanakan pendampingan melalui tahapan sistematis, meliputi permohonan pendampingan dari Dinas Perkim, penerbitan Surat Perintah, inventarisasi dokumen, klarifikasi kepada pengembang, verifikasi bersama, pemberian rekomendasi hukum, mediasi permasalahan, dan pendampingan penyusunan berita acara serah terima. Pelaksanaan pendampingan ini berfungsi memperkuat legalitas tindakan pemerintah daerah, memberikan kepastian hukum dalam setiap tahap administratif, serta mendorong pengembang untuk memenuhi kewajiban pembangunan dan penyerahan PSU sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. JPN tidak mengambil alih kewenangan teknis Perkim, tetapi memastikan setiap tindakan administratif berada dalam koridor hukum dan sesuai asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Pendampingan JPN terbukti efektif, ditandai dengan percepatan penyelesaian PSU dan penyelamatan aset daerah bernilai besar yang sebelumnya tidak dapat diserahkan akibat hambatan administratif maupun substansial.

2. Efektivitas peran *legal assistance* JPN dalam penyelesaian PSU di Kota Batam dipengaruhi oleh sejumlah hambatan yang muncul dari berbagai pihak. Hambatan dari pemerintah daerah meliputi keterbatasan sumber daya manusia teknis, ketidakterpaduan database PSU, lemahnya pengawasan awal, serta koordinasi yang belum optimal antara pemerintah daerah dan BP Batam. Hambatan dari pengembang meliputi ketidakpatuhan terhadap surat permintaan (SP1–SP3), ketidaklengkapan dokumen, ketidaksesuaian fisik PSU dengan standar teknis, persoalan internal perusahaan, hingga status lahan bermasalah. Hambatan teknis-administratif termasuk ketidaksinkronan data, spesifikasi konstruksi yang tidak sesuai, dan kompleksitas legalisasi aset. Solusi untuk mengatasi hambatan tersebut meliputi penguatan koordinasi lintas instansi, pembangunan database PSU terintegrasi, peningkatan pengawasan sejak awal pembangunan, sosialisasi prosedur kepada pengembang, penerapan sanksi administratif yang lebih tegas, fasilitasi mediasi oleh JPN, serta penggunaan pendampingan hukum secara lebih intensif. Langkah-langkah solutif ini dapat meningkatkan efektivitas penyelesaian PSU dan memperkuat peran JPN sebagai mitra strategis pemerintah.

## **B. Saran**

1. Kejaksaan Negeri Batam perlu meningkatkan intensitas pendampingan hukum sejak tahap awal pembangunan perumahan, bukan hanya ketika terjadi hambatan. Pendampingan preventif dapat membantu mengurangi pelanggaran teknis dan administratif sejak awal. Kejaksaan juga dapat



memperluas pola pendampingan berbasis monitoring berkala dan pengawasan dokumen agar kewajiban pengembang tidak menumpuk di akhir. Pembentukan tim khusus PSU pada Seksi DATUN akan memperkuat fokus pendampingan dan mempercepat proses evaluasi hukum.

2. Pemerintah daerah perlu membangun sistem database PSU yang terintegrasi, lengkap, dan dapat diakses oleh seluruh instansi terkait. Sistem ini harus memuat status dokumen, progres pembangunan, hasil verifikasi, dan informasi lahan terkini untuk memastikan konsistensi data. Pemerintah juga perlu memperkuat regulasi teknis daerah mengenai standar PSU, serta meningkatkan pengawasan awal terhadap pembangunan perumahan. Pembentukan Satgas PSU lintas instansi akan sangat membantu mempercepat proses verifikasi fisik dan administratif.
3. Pengembang perlu meningkatkan kepatuhan terhadap ketentuan pembangunan PSU dan memahami bahwa penyerahan PSU bukan pilihan, melainkan kewajiban hukum yang harus dipenuhi. Pengembang harus melengkapi seluruh dokumen teknis, memastikan kualitas fisik PSU sesuai standar, dan aktif merespons surat permintaan atau undangan rapat. Pengembang juga perlu menyiapkan perencanaan finansial yang memadai agar pembangunan PSU tidak terbengkalai.
4. Penelitian selanjutnya dapat memperluas kajian pada aspek efektivitas Kejaksaan dalam penyelamatan aset negara di bidang lain, atau melakukan komparasi pelaksanaan *legal assistance* di kota/kabupaten lain. Penelitian

juga dapat memperdalam analisis dari perspektif hukum Islam, tata kelola pemerintahan, atau kebijakan publik untuk memperkaya pemahaman tentang PSU sebagai aset pelayanan publik.



## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Arsana, I. Putu Jati. 2018. *Perencanaan Prasarana Perkotaan*. Jakarta: Deepublish.
- Atmadja, I. N. P. B., dan Budiarta, I. 2018. *Teori-teori Hukum*. Malang: Setara Press.
- Barnett, Hilaire. 2017. *Constitutional and Administrative Law*. London: Routledge.
- Creswell, John W. 2018. *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Hanitijo, Ronny. 1998. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia.
- Indroharto, B. S., F.A.M. Stroink, dan J.G. Steenbeek. 1998. *Administrasi Negara dan Kewenangan: Perspektif Organisasi Pemerintah dan Alat Kelengkapan Negara*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Kartika, S. D., dan Saputra, N. P. 2021. *Tanggung Jawab Negara dalam Penanganan Aset Tindak Pidana*. Jakarta: Publica Indonesia Utama.
- Luhmann, Niklas. 2004. *Law as a Social System*. Oxford: Oxford University Press.
- Mappasessu, Dr. (c). *Sosiologi Hukum di Indonesia*. Jakarta: Adikara Cipta Aksa, 2025.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2016. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media.
- Muhammad, Abdulkadir. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Mulyadi, Dwi. 2021. *Teori dan Praktik Kejaksaan dalam Sistem Hukum di Indonesia*. Jakarta: PT Tatanusa.
- Otto, Jan M. 2008. *Sharia and National Law in Muslim Countries: Tensions and Opportunities for Dutch and EU Foreign Policy*. Leiden: Leiden University Press.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji. 2011. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Sudrajat, Tedi, dan Endra Wijaya. 2021. *Perlindungan Hukum terhadap Tindakan Pemerintahan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Tarigan, R. S. 2024. *Reformasi Hukum Tata Negara: Menuju Keadilan dan Keseimbangan*. Ruang Berkarya.
- Wibowo, A. 2025. *Hukum Administrasi Negara*. Semarang: Penerbit Yayasan Prima Agus Teknik.

## **B. Peraturan Perundang-Undangan**

Indonesia, Republik, 1992, *Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 115.

Peraturan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor PER-006/A/JA/07/2017

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

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman

## **C. Jurnal dan Penerbitan Lainnya**

Alfia, G. F. 2019. *Peran Jaksa Pengacara Negara di Bidang Perdata untuk Mewakili Instansi Pemerintah Daerah pada Kejaksaan Tinggi Kepulauan Riau*. Disertasi. Universitas Islam Riau.

Alqorni, A., Siregar, F. W., Putro, P. S., Lubis, S. R., dan Rafly, M. 2025. "Advokat sebagai Upaya Bantuan Hukum dalam Penyelesaian Perkara." *Journal Sains Student Research* 3 (1): 445–457.

Astuti, R. D. 2019. *Pemanfaatan daerah sempadan sungai Welang sebagai tempat tinggal perspektif hukum positif dan teori masalah: studi di Desa Tambakrejo Kecamatan Kraton Kabupaten Pasuruan*. Disertasi Doktor. Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim.

Astuti, U. N. T. 2024. *Ketidaksesuaian Objek Tanah Hasil Pemecahan Sertipikat oleh Developer di Kantor Pertanahan Nasional Kota Tangerang Selatan*. Disertasi. Universitas Islam Sultan Agung Semarang.

Aulia, K. N., Lestari, A., Latief, L. M., dan Fajarwati, N. K. 2024. "Kepastian Hukum dan Keadilan Hukum dalam Pandangan Ilmu Komunikasi." *Journal Sains Student Research* 2 (1): 713–724.

Aulia, K. N., Lestari, A., Latief, L. M., dan Fajarwati, N. K., 2024, "Kepastian Hukum dan Keadilan Hukum dalam Pandangan Ilmu Komunikasi," *Journal Sains Student Research*, Vol. 2, No. 1, h. 713–724.

Baumann, Johannes. 2019. "Gustav Radbruch's Concept of Legal Certainty: An Analysis." *Journal of Legal Theory*, Vol. 27, No. 4: 412.

Benuf, Kornelius dan Muhamad Azhar. 2020. "Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer". *Jurnal Gema Keadilan*, Vol. 7, Edisi I, Juni.

- Day, G. S. S. "Prinsip-prinsip dasar tata kelola negara dalam Islam dan relevansinya dengan praktik tata kelola pemerintahan yang baik." *MADANIA Jurnal Hukum Pidana dan Ketatanegaraan Islam*, Vol. 14, No. 2, 2024, 39–48.
- Efendi, S. 2022. "Prinsip keadilan dalam proses penyelesaian sengketa hukum Islam." *Constituto: Journal of State and Political Law Research* 1(2): 87–96.
- Fahrudin, R. M. R., Alting, H., dan Alwan, S. 2024. "Fungsi Jaksa Pengacara Negara dalam Penegakan Hukum Non Litigasi pada Pelaksanaan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan." *Journal of Syntax Literate* 9 (12): 1–12.
- Fibrianti, Baiq Susdiana. 2020. "Fasilitas Sosial sebagai Pendukung Kebutuhan Perumahan di Perumnas Tanjung Karang Permai Kota Mataram." *Jurnal Sangkareang Mataram* 6 (3): 9–15.
- Fitriyani, Annisa, Syam Fitriyani Asnur, dan Syahril Idris. 2021. "Implementasi Sarana dan Prasarana Lingkungan Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2021 pada Perencanaan Perumahan Pekerja PT. COR Kabupaten Morowali Utara." *Jurnal Arsitektur Sulapa* 3 (2): 78–88.
- Hakim, L. 2011. "Kewenangan Organ Negara dalam Penyelenggaraan Pemerintahan." *Jurnal Konstitusi* 4 (1): 115–327.
- Jannah, R. 2024. *Analisis Yuridis Peran Kejaksaan Negeri Batam dalam Upaya Penegakan Hukum Pengembalian Keuangan Negara dari Tindak Pidana Korupsi*. Disertasi. Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
- Jayanti, K. D. 2024. *Perlindungan Hukum terhadap Pemegang Hak atas Tanah sebagai Bukti Kepemilikan Hak atas Tanah tentang Pendaftaran Tanah*. Disertasi. Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
- Julyano, Mario, dan Aditya Yuli Sulistyawan, 2019, "Pemahaman terhadap Asas Kepastian Hukum melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum," *Crepido*, Vol. 1, No. 1, h. 13–22.
- Khairunnida, N., dan Rusli, B. 2025. "Implementasi Kebijakan Penyerahan Prasarana, Sarana, dan Utilitas (PSU) Perumahan di Kota Cirebon." *Responsive: Jurnal Pemikiran dan Penelitian Administrasi, Sosial, Humaniora dan Kebijakan Publik* 8 (1): 80–95
- Khairunnida, Natasya dan Budiman Rusli. 2025. "Implementasi Kebijakan Penyerahan Prasarana, Sarana, dan Utilitas (PSU) Perumahan di Kota Cirebon". *Responsive: Jurnal Pemikiran dan Penelitian Bidang Administrasi, Sosial, Humaniora dan Kebijakan Publik* 8(1): 80–95.
- Kurniawan, F., R. Salman, E. Agustin, dan I. G. Pratidina. 2017. "Penguatan Model Regulasi di Bidang Pembiayaan Penyediaan Infrastruktur di Indonesia." *Simposium II UNIID 2017* 2(1): 175.
- Laia, I. N. E., L. Salsabila, dan K. T. Lodan. 2024. "Ambiguitas dan Pertumbuhan Ekonomi di Kota Batam." *Prosiding Seminar Nasional Ilmu Sosial dan Teknologi (SNISTEK)* 6: 240.



- Mahmud, Abdul. 2021. "Kepastian Hukum dalam Perspektif Teori Hukum Modern." *Jurnal Hukum dan Masyarakat* 15 (1): 55.
- Maryam, Neneng Siti, 2016, "Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik," *Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi*, Vol. 6, No. 1, h. 1–18.
- Miswulandari, M. 2024. *Tinjauan Yuridis Hukum Pidana bagi Korporasi dalam Bidang Perumahan dan Kawasan Permukiman*. Disertasi. Universitas Islam Sultan Agung.
- Muchtar, H. 2015. "Analisis Yuridis Normatif Sinkronisasi Peraturan Daerah dengan Hak Asasi Manusia." *Humanus* 14 (1): 80–91.
- Mukhtar, A., Hafidz, M. R., dan Said, M. F. 2022. "Kedudukan Jaksa Selaku Pelaksana Mewakili Negara dalam Sistem Peradilan Pidana." *Journal of Lex Generalis (JLG)* 3 (4): 828–845.
- Otto, J. M., Bedner, A. W., Irianto, S., dan Wirastri, T. D., 2012, "Kepastian Hukum yang Nyata di Negara Berkembang [Real Legal Certainty in Developing Countries]," dalam *Kajian Socio-Legal [Socio-Legal Studies]*, h. 115–156.
- Pakaja, M. H., Mawuntu, R. J., dan Waha, C. J. 2025. "Implementasi Peran Jaksa Pengacara Negara yang Profesional, Proporsional dan Akuntabel dalam Pemulihan Kerugian Negara." *Innovative: Journal of Social Science Research* 5 (4): 3880–3895.
- Prastica, Endri Prima, dan Albani Musyafa, 2025, "Analisis kelengkapan dan kualitas prasarana, sarana dan utilitas umum di kompleks perumahan kabupaten Sleman," *Proceeding Civil Engineering Research Forum*.
- Pratama, A. 2025. "Konsep Pemikiran Hukum Islam dalam Bidang Siyasah." *Jurnal Penelitian Ilmiah Multidisipliner* 1(03): 1075–1087.
- Prihandana, R., Murthi, T. S. W., Tambunan, J. E., dan Syafari, I. 2023. "Wewenang Jaksa di Bidang Keperdataan Berdasarkan Pasal 30 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia." *Halu Oleo Law Review* 7 (1): 111–128.
- Putra, Agus Kelana, Faisal A. Rani, dan Mahdi Syahbandir. 2017. "Eksistensi Lembaga Kejaksaan sebagai Pengacara Negara dalam Penegakan Hukum di Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (Suatu Penelitian pada Kejaksaan Tinggi Aceh)." *Syiah Kuala Law Journal* 1 (2): 163–182.
- Putranto, A. C., dan I. Triadi. "Konsep Hukum Pidana Adat Pasca Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Perspektif Living Law." *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, Vol. 3, No. 5, 2025, 7317–7338.
- Quintarti, M. A. L., Riswandie, I., Yuliana, T., dan Ilyas, M. 2024. "Peran Jaksa dalam Hukum Perdata." *Jurnal Kolaboratif Sains* 7 (7): 2310–2315.
- Rahmad, Vorry, Kurnia Warman, dan Jean Elvardi. 2023. "Penyerahan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Perumahan dan Permukiman dari Pengembang kepada



- Pemerintah Daerah (Studi pada Kabupaten Tanah Datar).” *UNES Law Review* 6 (1): 1710–1723.
- Sabila, F., I. Caesarina, dan A. Salsabila. 2021. “Identifikasi Karakteristik Kawasan Permukiman Kumuh di Bantaran Sungai Krueng Daroy: Identification of Characteristics of Slum Settlement on Krueng Daroy Riverbanks.” *Rumoh Journal of Architecture* 11(2): 40.
- Shintya, Icha, dan Suci Flambonita. 2023. “Kewenangan Kejaksaan dalam Menyelesaikan Sengketa Non Litigasi”. *Lex LATA: Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum* 7(1): 127–140.
- Sidabutar, Kastoper, dan Agus Riyanto. 2019. “Peran Kejaksaan Negeri dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dalam Perspektif Hukum Pidana (Studi pada Kejaksaan Negeri Batam).” *Scientia Journal: Jurnal Ilmiah Mahasiswa* 1 (2): 1–10.
- Simanjuntak, J. 2018. “Kajian Yuridis Pemberian Bantuan Hukum Jaksa Pengacara Negara dalam Perkara Perdata dan Tata Usaha Negara (TUN).” *Lex Administratum* 6 (1): 152–163.
- Sinaga, H. 2024. “Peran Mediasi dalam Kerangka Pengembangan Hukum di Indonesia.” *J-CEKI: Jurnal Cendekia Ilmiah* 3 (4): 1726–1737.
- Siregar, M. J. 2012. “Kebijakan Pembangunan Kota Baru di Indonesia: Antara Fasilitas Bisnis dan Pelayanan Publik.” *NALARs* 11(2): 121.
- Suryani, Dewi. 2021. “Peran Bahan Hukum Tersier dalam Penelitian Hukum Normatif.” *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 15 (1): 52.
- Susanto, M. 2020. “Identifikasi dan Analisis Faktor Risiko Kegagalan Penyediaan Prasarana dan Sarana Umum (PSU) Perumahan Subsidi di Indonesia.” *Journal Infrastructure* 6 (1): 25–37.
- Susiyanto, M. A., Hangabei, S. M., dan Putra, H. S. 2021. “Hak Asasi Manusia dan Pemenuhan Pendampingan Hukum.” *Jurnal HAM* 12 (3): 434.
- Syafaat, M. A., Sutikno, A. Y. W., dan Asiz, M. 2023. “Peran Jaksa Pengacara Negara dalam Pemberian Bantuan Hukum di Kejaksaan Negeri Sorong.” *Equality Before The Law* 3 (2): 80–93.
- Tamba, T., dan Mukharom, M. 2023. “Efektivitas Peran Mediator dalam Penyelesaian Sengketa Non Litigasi dalam Bidang Bisnis maupun Hukum.” *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Perbankan Syariah (JIMPA)* 3 (2): 445–460.
- Triantoro, Indra. 2020. “Pemisahan Kekuasaan dan Kepastian Hukum: Refleksi Pemikiran Montesquieu.” *Jurnal Hukum dan Keadilan*, Vol. 22, No. 3: 136.
- Utami, Azzahra Putri, Windy Mononimbar, dan Rachmat Prijadi. 2022. “Analisis Kebutuhan Prasarana, Sarana dan Utilitas Umum Permukiman Pesisir di Kabupaten Bolaang Mongondow Utara.” *Sabua* 11 (2): 49–58.
- Wahyudi, A. 2024. *Peran dan Tanggung Jawab Badan Pertanahan Nasional dalam Perlindungan Hukum Pemegang Hak Milik atas Tanah di atas Hak*

- Pengelolaan di Kota Batam*. Tesis. Universitas Islam Sultan Agung (Indonesia).
- Yahya, M. Y., dan H. Alimuddin. “Roscou Pound: Hukum Sebagai Alat Rekayasa Sosial (Keterhubungannya Dengan Kaidah *La Yunkaru Tagayyur Al-Ahkam Bi Tagayyuri Azzaman*).” *Indonesian Journal of Shariah and Justice*, Vol. 2, No. 2, 2022, 141–161.
- Zainuddin, M., dan Karina, A. D. 2023. “Penggunaan Metode Yuridis Normatif dalam Membuktikan Kebenaran pada Penelitian Hukum.” *Smart Law Journal* 2 (2): 114–123

