



Problematika Representasi Kepentingan Negara Oleh Jaksa Pengacara Negara Dalam Sengketa Sriwedari Perspektif Good Governance

Daffa Adnanabin¹, Fiprillia Tarfi Wachidah², Ivanka Filma Setyowati³, Nala Mugni Ibrahim⁴, Risky Eka Cahyani⁵

Universitas Slamet Riyadi Surakarta, Indonesia¹⁻⁵

Email Korespondensi: daffaadnan35@gmail.com, fiprilliatw@gmail.com, ivankhafilma@gmail.com, nalamugni@gmail.com, rizkiekacahyani@gmail.com

Article received: 01 Januari 2026, Review process: 12 Januari 2026

Article Accepted: 22 Maret 2026, Article published: 21 Mei 2026

ABSTRACT

The function of Public Prosecutor (JPN) in the Indonesian legal system is basically to represent the interests of the state and government in civil matters and governance. In practice, however, the exercise of such functions raises normative problems when states come face to face with communities in civil disputes. One concrete example is seen in the Sriwedari dispute in Surakarta City between the Municipality of Surakarta represented by the State Prosecutor's Office and KRMT heirs Wiryodiningrat. The dispute has been going on for decades and shows a conflict between the government's asset claims and people's civil rights. This study aims to analyze the problematics of representation of state interests by State Attorneys in Sriwedari disputes reviewed from a good governance perspective. The study uses normative law research methods with a legislative, conceptual and case approach. The results of the study show that involvement of Public Prosecutors in local government defence has the potential to create an inequality of litigation positions between governments and communities. In addition, the blurring of the boundary between state interest and government interest leads to JPN's function being potentially distorted into a power protection instrument. The condition is contrary to the principles of good governance, especially on aspects of justice, accountability and rule of law. It is therefore necessary to reformulate the functions of the Public Prosecutor so as to be more oriented towards substantive protection of public interests in a democratic rule of law.

Keywords: Public Prosecutor, Sriwedari Disputes, Good Governance, State Interests, Conflicts of Interest

ABSTRAK

Fungsi Jaksa Pengacara Negara (JPN) dalam sistem hukum Indonesia pada dasarnya bertujuan mewakili kepentingan negara dan pemerintah di bidang perdata dan tata usaha negara. Namun dalam praktiknya, pelaksanaan fungsi tersebut menimbulkan problematika normatif ketika negara berhadapan langsung dengan masyarakat dalam sengketa keperdataan. Salah satu contoh konkret terlihat dalam sengketa Sriwedari di Kota Surakarta antara Pemerintah Kota Surakarta yang diwakili Kejaksaan Negeri Surakarta dengan ahli waris KRMT Wiryodiningrat. Sengketa tersebut telah berlangsung selama puluhan tahun dan menunjukkan adanya konflik antara klaim aset pemerintah dengan hak keperdataan masyarakat. Penelitian ini bertujuan menganalisis problematika representasi kepentingan negara oleh Jaksa Pengacara Negara dalam sengketa Sriwedari ditinjau dari perspektif good governance. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan pendekatan kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa keterlibatan Jaksa Pengacara Negara

dalam pembelaan pemerintah daerah berpotensi menimbulkan ketimpangan posisi litigasi antara pemerintah dan masyarakat. Selain itu, kaburnya batas antara kepentingan negara dan kepentingan pemerintah menyebabkan fungsi JPN berpotensi mengalami distorsi menjadi instrumen perlindungan kekuasaan. Kondisi tersebut bertentangan dengan prinsip good governance, khususnya pada aspek keadilan, akuntabilitas, dan supremasi hukum. Oleh karena itu, diperlukan reformulasi terhadap fungsi Jaksa Pengacara Negara agar lebih berorientasi pada perlindungan kepentingan publik secara substantif dalam negara hukum demokratis.

Kata Kunci: *Jaksa Pengacara Negara, Sengketa Sriwedari, Good Governance, Kepentingan Negara, Konflik Kepentingan.*

PENDAHULUAN

Artikel Negara hukum pada dasarnya dibentuk untuk membatasi kekuasaan, bukan memperkuat dominasi negara terhadap warga negara. Prinsip tersebut tercermin dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Dalam konsep negara hukum modern, hukum seharusnya menjadi instrumen kontrol terhadap kekuasaan agar pemerintah tidak bertindak sewenang-wenang terhadap masyarakat. Namun dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia, relasi antara negara dan masyarakat sering kali menunjukkan ketimpangan yang justru dilegitimasi melalui instrumen hukum negara itu sendiri. Salah satu bentuknya terlihat melalui fungsi Jaksa Pengacara Negara yang dijalankan oleh Kejaksaan Republik Indonesia dalam bidang perdata dan tata usaha negara. Kewenangan tersebut pada dasarnya dimaksudkan untuk melindungi kepentingan negara dan menyelamatkan aset negara, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Akan tetapi, dalam praktiknya fungsi tersebut justru menimbulkan persoalan serius ketika negara melalui Kejaksaan berhadapan langsung dengan masyarakat dalam sengketa keperdataan. Situasi tersebut memunculkan kritik bahwa Jaksa Pengacara Negara tidak lagi hanya berfungsi sebagai representasi kepentingan negara, melainkan berpotensi menjadi instrumen hukum yang memperkuat dominasi pemerintah terhadap warga negara melalui legitimasi kekuasaan dan superioritas institusional yang dimiliki negara.

Problematisa tersebut terlihat secara nyata dalam sengketa Sriwedari di Surakarta antara Pemerintah Kota Surakarta dengan ahli waris KRMT Wiryodiningrat terkait kepemilikan lahan Sriwedari yang telah berlangsung selama puluhan tahun. Dalam sengketa tersebut, pemerintah daerah menempatkan tanah Sriwedari sebagai aset daerah yang harus dipertahankan demi kepentingan pemerintah dan pembangunan daerah. Di sisi lain, ahli waris mengklaim memiliki hak historis dan keperdataan atas tanah tersebut berdasarkan hubungan hukum yang telah ada jauh sebelum negara modern terbentuk. Persoalannya tidak lagi sekadar berkaitan dengan sengketa pertanahan biasa, melainkan telah berkembang menjadi konflik antara kekuasaan negara dan hak warga negara. Ketika Kejaksaan Negeri Surakarta hadir sebagai Jaksa Pengacara Negara untuk membela pemerintah daerah, muncul persoalan mengenai ketimpangan posisi litigasi antara negara dan masyarakat. Negara tidak hanya memiliki kekuasaan administratif, tetapi juga memiliki dukungan institusi penegak hukum, sumber daya besar, dan legitimasi politik yang jauh lebih kuat dibanding warga negara biasa. Kondisi tersebut

memunculkan pertanyaan mendasar mengenai apakah negara masih menjalankan hukum sebagai sarana perlindungan keadilan atau justru menggunakan hukum sebagai alat mempertahankan kekuasaan dan kepentingannya sendiri.

Di sisi lain, konsep good governance menempatkan pemerintah sebagai subjek yang harus tunduk pada prinsip akuntabilitas, transparansi, keadilan, dan supremasi hukum. Good governance tidak dapat dimaknai hanya sebagai keberhasilan pemerintah mempertahankan aset negara melalui kemenangan litigasi formal di pengadilan, melainkan juga harus diukur dari sejauh mana negara mampu menjamin perlindungan hak masyarakat secara substantif. Akan tetapi, dalam praktik fungsi Jaksa Pengacara Negara, batas antara kepentingan negara dan kepentingan pemerintah sering kali menjadi kabur. Hampir seluruh kepentingan pemerintah secara otomatis dikonstruksikan sebagai kepentingan negara sehingga memperluas legitimasi Kejaksaan untuk terlibat dalam sengketa melawan masyarakat. Akibatnya, fungsi Jaksa Pengacara Negara berpotensi mengalami distorsi dari instrumen perlindungan kepentingan publik menjadi instrumen perlindungan kekuasaan pemerintah. Situasi tersebut tidak hanya menimbulkan persoalan independensi Kejaksaan sebagai aparat penegak hukum, tetapi juga berpotensi mencederai prinsip equality before the law karena negara berada pada posisi yang jauh lebih dominan dibanding masyarakat dalam proses hukum. Berdasarkan kondisi tersebut, penelitian ini menjadi penting untuk mengkaji secara kritis problematika representasi kepentingan negara oleh Jaksa Pengacara Negara dalam sengketa Sriwedari ditinjau dari perspektif good governance, khususnya terkait batas ideal keterlibatan negara dalam sengketa melawan warga negara dalam sistem negara hukum demokratis.

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (statute approach), pendekatan konseptual (conceptual approach), dan pendekatan kasus (case approach). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah regulasi mengenai Kejaksaan dan kewenangan Jaksa Pengacara Negara. Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep kepentingan negara, independensi penegakan hukum, dan good governance. Sedangkan pendekatan kasus dilakukan melalui analisis terhadap sengketa Sriwedari antara Pemerintah Kota Surakarta dan ahli waris KRMT Wiryodiningrat.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kedudukan Jaksa Pengacara Negara dalam Sistem Ketatanegaraan

Jaksa Pengacara Negara merupakan salah satu fungsi strategis Kejaksaan Republik Indonesia di bidang perdata dan tata usaha negara yang diberikan kewenangan untuk bertindak di dalam maupun di luar pengadilan atas nama negara atau pemerintah. Kewenangan tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Secara normatif, fungsi Jaksa Pengacara Negara dimaksudkan untuk melindungi kepentingan negara, menyelamatkan aset negara, menjaga kewibawaan pemerintah, serta memberikan bantuan hukum kepada lembaga negara maupun pemerintah daerah. Dalam konsep ideal negara hukum, keberadaan Jaksa Pengacara

Negara seharusnya ditempatkan sebagai instrumen perlindungan kepentingan publik yang dijalankan secara objektif, profesional, dan berorientasi pada supremasi hukum. Akan tetapi, problematika muncul ketika tidak terdapat batas yang jelas antara kepentingan negara dan kepentingan pemerintah. Dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia, hampir seluruh kepentingan pemerintah sering kali secara otomatis dikonstruksikan sebagai kepentingan negara sehingga memperluas legitimasi Kejaksaan untuk membela tindakan atau kebijakan pemerintah. Kondisi tersebut menimbulkan persoalan serius terkait independensi Kejaksaan sebagai aparat penegak hukum, karena Kejaksaan berpotensi kehilangan posisi netralnya akibat terlalu dekat dengan kepentingan kekuasaan eksekutif. Akibatnya, fungsi Jaksa Pengacara Negara tidak lagi dipandang semata-mata sebagai bentuk perlindungan terhadap kepentingan publik, tetapi juga berpotensi menjadi instrumen hukum yang digunakan negara untuk mempertahankan kekuasaan dan kepentingan administratif pemerintah dalam sengketa dengan masyarakat.

Problematika tersebut terlihat secara nyata dalam sengketa Sriwedari di Surakarta antara Pemerintah Kota Surakarta dengan ahli waris KRMT Wiryodiningrat terkait kepemilikan lahan Sriwedari yang telah berlangsung selama puluhan tahun. Dalam sengketa tersebut, pemerintah daerah menempatkan tanah Sriwedari sebagai aset daerah yang wajib dipertahankan demi kepentingan pemerintah dan pembangunan daerah, sedangkan pihak ahli waris mengklaim memiliki hak historis dan yuridis atas tanah tersebut berdasarkan hubungan hukum yang telah ada sejak sebelum terbentuknya sistem pemerintahan modern saat ini. Kehadiran Kejaksaan Negeri Surakarta sebagai Jaksa Pengacara Negara dalam membela Pemerintah Kota Surakarta menunjukkan bagaimana negara melalui aparaturnya secara langsung berhadapan dengan masyarakat dalam sengketa keperdataan. Kondisi tersebut menimbulkan persoalan ketimpangan posisi litigasi karena pemerintah tidak hanya memiliki legitimasi kekuasaan administratif, tetapi juga memperoleh dukungan institusional dari aparat penegak hukum negara, sedangkan masyarakat hanya mengandalkan kuasa hukum privat dengan kapasitas yang jauh lebih terbatas. Situasi ini menunjukkan bahwa sengketa Sriwedari tidak lagi hanya berkaitan dengan persoalan aset daerah semata, melainkan telah berkembang menjadi persoalan mengenai perlindungan hak warga negara dalam negara hukum demokratis. Dalam perspektif hukum tata negara dan good governance, keterlibatan Jaksa Pengacara Negara dalam sengketa semacam ini menimbulkan pertanyaan mendasar mengenai apakah negara masih menjalankan fungsi hukum sebagai instrumen perlindungan keadilan atau justru menggunakan instrumen hukum untuk memperkuat dominasi kekuasaan terhadap masyarakat.

Problematika Representasi Kepentingan Negara dalam Sengketa Sriwedari

Keterlibatan Jaksa Pengacara Negara dalam sengketa Sriwedari memunculkan problematika normatif yang serius dalam sistem negara hukum Indonesia. Dalam sengketa tersebut, Pemerintah Kota Surakarta memperoleh pendampingan hukum dari Kejaksaan Negeri Surakarta melalui fungsi Jaksa Pengacara Negara, sedangkan pihak ahli waris hanya menggunakan kuasa hukum privat. Kondisi tersebut menunjukkan adanya ketimpangan posisi litigasi antara negara dan masyarakat dalam proses penyelesaian sengketa keperdataan. Pemerintah tidak hanya memiliki legitimasi

kekuasaan administratif, tetapi juga didukung oleh institusi penegak hukum negara, sumber daya besar, dan kekuatan birokrasi yang jauh lebih dominan dibanding masyarakat. Sebaliknya, masyarakat berada pada posisi yang lebih lemah karena hanya mengandalkan kapasitas individual dan bantuan kuasa hukum privat dalam menghadapi negara. Situasi tersebut berpotensi menciptakan superioritas negara dalam proses peradilan perdata sehingga prinsip equality before the law sebagai dasar negara hukum demokratis berisiko mengalami distorsi. Dalam perspektif good governance, negara seharusnya hadir sebagai penjamin keseimbangan hukum dan pelindung hak masyarakat, bukan justru menjadi pihak yang secara aktif memperkuat dominasinya melalui instrumen penegak hukum. Oleh sebab itu, keberadaan Jaksa Pengacara Negara dalam sengketa Sriwedari menimbulkan kritik bahwa fungsi tersebut telah mengalami pergeseran dari instrumen perlindungan kepentingan publik menjadi instrumen perlindungan kekuasaan pemerintah daerah ketika berhadapan dengan warga negara.

Problematisasi lainnya terletak pada kaburnya batas antara kepentingan negara dan kepentingan pemerintah dalam pelaksanaan fungsi Jaksa Pengacara Negara. Dalam praktiknya, hampir seluruh kepentingan pemerintah sering secara otomatis dikonstruksikan sebagai kepentingan negara tanpa adanya parameter yang jelas dan terukur. Padahal dalam negara hukum demokratis, kepentingan negara seharusnya dipahami sebagai kepentingan publik yang menjamin keadilan sosial, perlindungan hak masyarakat, dan keseimbangan hubungan antara negara dengan warga negara, bukan semata-mata kepentingan pemerintah mempertahankan aset atau kekuasaan administratif. Sengketa Sriwedari menunjukkan bahwa pendekatan legalistik formal tidak selalu mampu menyelesaikan konflik sosial secara substantif. Pemerintah mungkin memiliki argumentasi hukum administratif terkait aset daerah, namun negara tetap memiliki kewajiban moral dan konstitusional untuk mempertimbangkan aspek sejarah, keadilan sosial, dan perlindungan hak masyarakat. Jika negara hanya menempatkan hukum sebagai alat mempertahankan kepentingan administratif tanpa memperhatikan dimensi keadilan substantif, maka fungsi hukum akan kehilangan orientasi moralnya sebagai instrumen perlindungan masyarakat. Dengan demikian, problematisasi representasi kepentingan negara oleh Jaksa Pengacara Negara dalam sengketa Sriwedari tidak hanya berkaitan dengan persoalan litigasi perdata semata, tetapi juga menunjukkan adanya krisis relasi antara negara, hukum, dan keadilan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan yang baik atau good governance.

Good Governance dan Independensi Kejaksaan

Konsep good governance pada dasarnya menuntut adanya penyelenggaraan pemerintahan yang berorientasi pada transparansi, akuntabilitas, partisipasi masyarakat, serta supremasi hukum dalam setiap pelaksanaan kekuasaan negara. Dalam konteks tersebut, Kejaksaan Republik Indonesia seharusnya menjalankan fungsi Jaksa Pengacara Negara secara objektif, profesional, dan proporsional dengan tetap menempatkan kepentingan publik sebagai orientasi utama. Akan tetapi, dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia, kedudukan Kejaksaan yang berada dalam rumpun kekuasaan eksekutif menimbulkan persoalan serius terkait independensi institusi. Ketika Kejaksaan secara aktif membela pemerintah dalam sengketa melawan masyarakat sebagaimana terjadi dalam sengketa Sriwedari, muncul keraguan publik mengenai objektivitas aparat

penegak hukum dalam menjalankan fungsi negara hukum. Masyarakat dapat memandang bahwa Kejaksaan tidak lagi berdiri sebagai institusi hukum yang netral, melainkan telah menjadi bagian dari kepentingan kekuasaan pemerintah yang sedang dipersoalkan dalam sengketa. Kondisi tersebut berpotensi menurunkan kepercayaan publik terhadap independensi Kejaksaan sebagai lembaga penegak hukum, khususnya ketika negara menggunakan instrumen hukum untuk berhadapan secara langsung dengan warga negara dalam perkara keperdataan.

Selain itu, pelaksanaan fungsi Jaksa Pengacara Negara dalam membela pemerintah berpotensi mengurangi fungsi kontrol terhadap kekuasaan negara itu sendiri. Dalam konsep negara hukum demokratis, aparat penegak hukum seharusnya menjadi instrumen pengendali kekuasaan agar pemerintah tidak bertindak secara sewenang-wenang terhadap masyarakat. Namun dalam praktik sengketa Sriwedari, Kejaksaan justru berada pada posisi sebagai bagian dari pihak yang dipersoalkan masyarakat sehingga menimbulkan konflik peran dalam penegakan hukum. Situasi tersebut menunjukkan bahwa hukum berpotensi bergeser dari instrumen perlindungan masyarakat menjadi alat legitimasi kekuasaan pemerintah. Padahal prinsip good governance menempatkan hukum sebagai sarana untuk menjaga keseimbangan hubungan antara negara dan warga negara, bukan untuk memperkuat dominasi negara terhadap masyarakat. Oleh sebab itu, problem independensi Kejaksaan dalam pelaksanaan fungsi Jaksa Pengacara Negara menjadi isu penting dalam negara hukum modern, karena independensi lembaga penegak hukum merupakan syarat utama untuk menjaga objektivitas, keadilan, dan kepercayaan publik terhadap sistem hukum.

Reformulasi Fungsi Jaksa Pengacara Negara

Untuk mengatasi problematika tersebut, diperlukan reformulasi terhadap fungsi Jaksa Pengacara Negara agar pelaksanaannya tetap selaras dengan prinsip negara hukum dan good governance. Reformulasi pertama yang perlu dilakukan ialah memperjelas batas mengenai definisi “kepentingan negara” dalam pelaksanaan fungsi Jaksa Pengacara Negara. Selama ini, hampir seluruh kepentingan pemerintah sering secara otomatis dikonstruksikan sebagai kepentingan negara tanpa adanya parameter yang jelas. Akibatnya, Kejaksaan memiliki legitimasi yang sangat luas untuk membela pemerintah dalam berbagai sengketa, termasuk ketika pemerintah berhadapan langsung dengan masyarakat. Padahal dalam negara hukum demokratis, kepentingan negara tidak selalu identik dengan kepentingan pemerintah. Kepentingan negara seharusnya dipahami sebagai kepentingan publik yang menjamin perlindungan hak masyarakat, keadilan sosial, dan keseimbangan hubungan antara negara dan warga negara. Oleh karena itu, perlu adanya pengaturan yang lebih tegas mengenai batas keterlibatan Jaksa Pengacara Negara dalam sengketa yang melibatkan masyarakat agar fungsi tersebut tidak mengalami distorsi menjadi instrumen perlindungan kekuasaan pemerintah semata.

Selain itu, Kejaksaan perlu menempatkan perlindungan kepentingan publik sebagai orientasi utama dalam menjalankan fungsi Jaksa Pengacara Negara, bukan sekadar mempertahankan posisi pemerintah dalam sengketa hukum. Untuk menjaga independensi dan akuntabilitas, diperlukan mekanisme pengawasan eksternal terhadap pelaksanaan fungsi Jaksa Pengacara Negara agar masyarakat dapat mengawasi

penggunaan kewenangan negara dalam proses litigasi. Di samping itu, dalam sengketa antara pemerintah dan masyarakat, negara seharusnya tidak hanya mengedepankan pendekatan kemenangan litigasi formal di pengadilan, tetapi juga harus mempertimbangkan keadilan substantif, aspek sosial, dan perlindungan hak masyarakat secara menyeluruh. Negara hukum modern tidak cukup hanya menempatkan hukum sebagai instrumen administratif mempertahankan aset atau kekuasaan pemerintah, melainkan juga harus menjadikan hukum sebagai sarana menciptakan keadilan sosial dan menjaga legitimasi moral negara di hadapan masyarakat. Dengan demikian, reformulasi fungsi Jaksa Pengacara Negara menjadi penting untuk memastikan bahwa Kejaksaan tetap menjalankan perannya sebagai institusi penegak hukum yang independen, objektif, dan berorientasi pada perlindungan kepentingan publik dalam sistem pemerintahan yang demokratis.

SIMPULAN

Kesimpulan dalam problematika representasi kepentingan negara oleh Jaksa Pengacara Negara dalam sengketa Sriwedari menunjukkan adanya dilema normatif dalam pelaksanaan fungsi Kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara. Keterlibatan Jaksa Pengacara Negara dalam pembelaan Pemerintah Kota Surakarta terhadap ahli waris menimbulkan ketimpangan posisi litigasi antara negara dan masyarakat. Selain itu, kaburnya batas antara kepentingan negara dan kepentingan pemerintah menyebabkan fungsi Jaksa Pengacara Negara berpotensi mengalami distorsi menjadi instrumen perlindungan kekuasaan. Kondisi tersebut bertentangan dengan prinsip good governance yang menuntut keadilan, akuntabilitas, dan supremasi hukum. Oleh karena itu, reformulasi fungsi Jaksa Pengacara Negara menjadi kebutuhan mendesak agar Kejaksaan tetap mampu menjaga independensi serta menempatkan perlindungan kepentingan publik sebagai orientasi utama dalam negara hukum demokratis.

DAFTAR RUJUKAN

- Ali, Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2021.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2019.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2022.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2021.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Detik Jateng – MA Kabulkan Kasasi Pemkot Solo
- Detik Jateng – Kelanjutan Sengketa Sriwedari
- Kompas TV – Sengketa Sriwedari Solo
- Radar Solo – Ahli Waris Tegaskan Kepemilikan Sriwedari