

FUNGSI KEJAKSAAN SEBAGAI PENGACARA NEGARA DALAM PERSPEKTIF PENEGAKAN HUKUM DI INDONESIA

Rusdianto

Dosen Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Habaring Hurung Sampit, Kalimantan Tengah
Alumni Program Magister Ilmu Hukum Unlam Banjarmasin
E-mail: rusdianto.ar@hotmail.com

Abstract

The purpose of attorney job performance is to fulfill the justice as the human natural character. In this case, human beings have thought and feeling that can be combined to be a wish that can be a motive of an action (realizing justice). Thus, it needs to be clarified in regulation about job performance of attorney, about the obligation in representing government for the sake of public interest toward another domain that includes private business (civil). It can be the strong principal that the attorney position represents state or government in all law aspects. A public prosecutor as the government power should not be involved in representing government, in government affair that is in action, like in taxation, insisting effort in execution, or other actions that are not the attorney authority. It can be more constructive if the function of state lawyer public prosecutor as the government power in the state structure is limited; not all state structure aspects, but limited only the lawsuit solution in a court or arbitration committee that represents attorney as the state or government representative. For that reason, the public prosecutor authority to represent the official needs to be confirmed, especially those which relate to the government decree that the content is the government policy implementation in the limit of government official echelon. It is done to give an assurance to the public prosecutor to be appropriate to his position.

Key Words: Attorney, Law Enforcement, State Lawyer

Abstrak

Bahwasanya tujuan dari kinerja kejaksaan adalah untuk memenuhi rasa keadilan, maka sesuai dengan kodrat alamiah manusia. Dalam hal ini, manusia mempunyai pikiran, dan perasaan yang bila dikombinasikan akan menjadi kehendak, yang menjadi motif dari sikap tindak (mewujudkan keadilan). Demikian, kiranya perlu dipertegas dalam Undang-Undang tentang kinerja kejaksaan tentang kewajiban mewakili pemerintah demi kepentingan umum dengan ranah lain, yang termasuk urusan privat (perdata). Hal ini akan menjadi dasar yang kuat bahwa posisi kejaksaan mewakili Negara atau pemerintah dalam semua aspek hukum. Jaks sebagai kuasa pemerintah hendaknya tidak dilibatkan di dalam mewakili pemerintah dalam tindakan atau urusan pemerintahan yang bersifat in action, seperti melakukan penarikan pajak, melakukan upaya pemaksaan dalam eksekusi dan lain-lain yang bukan menjadi kewenangan kejaksaan. Akan lebih konstruktif kiranya, manakala fungsi Jaks Pengacara Negara sebagai kuasa pemerintah dalam tata usaha negara dibatasi, tidak seluruh aspek ketatausahaan akan tetapi hanya sebatas penyelesaian sengketa di pengadilan atau badan abstrase yang merepresentasikan kejaksaan sebagai wakil pemerintah atau negara. Untuk itu kewenangan jaks untuk mewakili pejabat kiranya juga diperlukan penegasan, khususnya yang terkait dengan keputusan pemerintah yang isinya merupakan pelaksanaan kebijakan pemerintah dalam batasan yang bagaimana beserta dengan batasan eselonisasi pejabat pemerintah yang mana. Hal ini untuk memberikan kepastian kepada keterwakilan jaks sesuai dengan kedudukannya.

Kata Kunci: Kejaksaan, Pengacara Negara, Penegakan Hukum

Di dalam sistem penegakan hukum tertulis, apakah nantinya secara baik dapat ditegakkan atau tidak akan tergantung kepada berbagai komponen dan salah satu di antaranya adalah kesiapan dari aparat penegak hukum (Soekanto dan Mustafa Abdullah, 1983, 54). Asumsinya adalah bahwa aparat hukum yang berdedikasi akan berkorelasi secara positif dengan keberhasilan penegakan hukum. Sebaliknya aparat yang tidak berdedikasi akan membawa kegagalan di dalam sistem penegakan hukum (Piliang, 2003).

Tugas dan fungsi kejaksaan di bidang Perdata, sesungguhnya bukanlah sesuatu yang baru karena berdasarkan Staatsblad Nomor 522 Tahun 1922, kejaksaan diberi tugas dan fungsi di bidang hukum Perdata. Bahkan, jauh sebelumnya dalam Burgerlijke Wetboek (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata) pun tercantum ketentuan mengenai tugas dan wewenang keperdataan dari kejaksaan, seperti wewenang kejaksaan untuk mengajukan permohonan kepada pengadilan untuk memerintahkan Balai Harta Peninggalan mengurus harta dan kepentingan orang yang meninggalkan tempat tinggalnya tanpa memberitahukan tempat tinggal baru dan tanpa kabar berita (Pasal 463 KUH Perdata).

Meskipun tugas wewenang kejaksaan dibidang perdata bukanlah hal yang baru, karena secara formal dan materieleel telah ada sejak jaman penjajahan Belanda, namun materi ini dimuat lagi didalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, yaitu pada pasal 30 ayat (2). Hal ini merupakan upaya dari kekuasaan legislatif didalam rangka memantapkan kedudukan dan peranan kejaksaan agar lebih mampu dan berwibawa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dalam negara hukum yang berdasarkan Pancasila, sebagai negara yang sedang membangun.

Tugas dan wewenang di bidang Tata Usaha Negara, merupakan hal baru dan di dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, peranan kejaksaan tidak disebut sama sekali. Kekuasaan legislatif memberikan

peranan baru dalam upaya agar kejaksaan mampu terlibat sepenuhnya dalam proses pembangunan, antara lain turut menciptakan kondisi dan prasarana yang mendukung dan mengamankan pelaksanaan pembangunan, serta berkewajiban turut menjaga dan menegakkan kewibawaan pemerintah dan negara.

Kekuasaan legislatif menegaskan peranan, tugas dan fungsi kejaksaan di bidang Perdata dan Tata Usaha Negara, di dalam Undang-Undang RI Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI, dalam rangka memantapkan kedudukan dan peranan kejaksaan untuk turut serta menjaga dan menegakkan kewibawaan pemerintah dan negara serta melindungi kepentingan rakyat melalui penegakan hukum.

Khusus berkenaan dengan kinerja kejaksaan, sebagaimana disampaikan oleh Suhadibroto bahwa secara garis besar tugas dan wewenang kejaksaan di bidang perdata dan tata usaha negara dapat diringkas menjadi 5 (lima) kelompok, yaitu: Penegakan hukum; Bantuan hukum; Pertimbangan hukum; Pelayanan hukum dan Tindakan hukum lain (Suhadibroto, 1994, 69).

Di dalam bidang penegakan hukum, permasalahan yang sangat mendasar dibidang hukum dewasa ini adalah bagaimana hukum dapat berfungsi memberikan jaminan perlindungan dan kepastian hukum bagi rakyat. Hukum telah banyak membuktikan dirinya dapat dimanfaatkan sebagai instrumen rekayasa masyarakat untuk sampai pada kondisi yang diinginkan oleh penguasa. Sedangkan disisi lain hukum juga dapat dijadikan sebagai instrumen untuk mengendalikan masyarakat (Yuridika, 2003, 84).

Adapun tujuan hukum berdasarkan cita-cita hukum Pancasila adalah untuk memberikan pengayoman kepada manusia, yakni melindungi manusia secara pasif dengan mencegah tindakan sewenang-wenang, dan secara aktif dengan menciptakan kondisi masyarakat berlangsung secara wajar sehingga secara adil tiap manusia memper-

oleh kesempatan yang luas dan sama untuk mengembangkan seluruh potensi kemanusiaannya secara utuh (Sidharta, 1996, 225).

Penegakan hukum ialah tugas dan wewenang kejaksaan dibidang hukum perdata sebagaimana ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan atau berdasarkan keputusan pengadilan dalam rangka memelihara ketertiban hukum, kepastian hukum dan melindungi kepentingan negara dan pemerintah serta hak-hak keperdataan masyarakat. Dapat dimisalkan, jaksa dapat menuntut pembatalan suatu perkawinan yang dilakukan dimuka wali nikah yang tidak sah atau tanpa dihadiri oleh dua orang saksi. Demikian pula Jaksa dapat melakukan gugatan uang pengganti berdasarkan putusan pengadilan (Panggabean, 2006, 76).

Di dalam bidang bantuan hukum, dalam hubungan ini bahwa bantuan hukum ialah bantuan hukum yang diberikan kepada instansi pemerintah atau badan usaha negara, didalam perkara hukum Perdata atau perkara hukum Tata Usaha Negara, berdasarkan surat kuasa khusus. Bantuan hukum disini bisa dilakukan baik didalam maupun diluar pengadilan, misalnya untuk negosiasi dan mediasi (Ponidi, 1998, 50).

Di dalam bidang pertimbangan hukum, bahwa pertimbangan hukum ialah pertimbangan yang diberikan kepada instansi pemerintah atau lembaga negara atau badan usaha milik negara atau pejabat tata usaha negara di bidang perdata atau tata usaha negara, melalui forum koordinasi yang sudah ada atau melalui media lainnya diluar proses peradilan.

Pertimbangan yang diberikan kepada instansi pemerintah di bidang hukum perdata dan tata usaha negara ini diberikan baik diminta atau tidak diminta, melalui kerjasama dan koordinasi yang harmonisasi dan mantap (Ponidi, 1998, 78). Sebagai contoh adalah pertimbangan hukum diberikan dalam rapat Muspida (meskipun sekarang sudah tidak ada lagi) dan pertimbangan hukum diberikan dalam rapat menyusun Peraturan Daerah.

Di bidang pelayanan hukum, bahwa pelayanan hukum yaitu semua bentuk pelayanan yang diperlukan oleh instansi negara atau pemerintah atau masyarakat yang berkaitan dengan kasus atau masalah hukum perdata atau hukum Tata Usaha Negara. Dalam kaitan ini bahwa semua bentuk pelayanan yang di perlukan oleh instansi pemerintah atau masyarakat yang berkaitan dengan kasus atau masalah perdata maupun tata usaha negara, misalnya dalam bentuk konsultasi, informasi, dan sebagainya.

Sementara itu pada dimensi tindakan hukum lain, bahwa tindakan hukum lain ialah tindakan hukum di bidang hukum Perdata atau hukum Tata Usaha Negara diluar penegakan hukum, bantuan hukum, pelayanan hukum dan pertimbangan hukum dalam rangka menyelamatkan kekayaan negara dan menegakkan kewibawaan pemerintah, tindakan hukum dibidang Perdata maupun Tata Usaha Negara didalam rangka menyelamatkan kekayaan negara atau didalam memulihkan dan melindungi kepentingan masyarakat maupun kewibawaan pemerintah (Ponidi, 1998, 121). Sebagai contoh adalah dalam kaitan dengan tuntutan ganti kerugian untuk kepentingan negara atau masyarakat.

Berdasarkan hal di atas, kiranya memerlukan klarifikasi tentang fungsi kejaksaan sebagai pengacara negara dalam perspektif penegakan hukum di Indonesia. Hal ini menjadi bagian penting dalam pemenuhan keadilan dalam dimensi penegakan hukum oleh penegak hukum, khususnya kejaksaan.

Tugas Penegakan Hukum Kejaksaan

Berkaitan dengan tugas dan wewenang penegakan hukum, bantuan hukum, pertimbangan hukum, pelayanan hukum serta tindakan hukum lainnya, kejaksaan mempunyai fungsi antara lain: 1) Mewakili negara atau pemerintah dalam perkara perdata dan tata usaha negara; 2) Mengajukan kasasi demi kepentingan umum dalam perkara perdata dan tata usaha negara; 3) Membatalkan suatu

perkawinan yang dilakukan di muka catatan sipil yang tidak sah atau tanpa dihadiri oleh dua orang saksi; 4) meminta kepada pengadilan untuk menyatakan suatu keadaan pailit; 5) Melaksanakan penahanan terhadap seseorang yang jatuh pailit atas usul Balai Harta Peninggalan; 6) Menuntut kepada pengadilan agar pendaftaran merek dinyatakan batal, jika suatu merek yang telah didaftarkan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan; 7) Menuntut kepada pengadilan agar pendaftaran merek dinyatakan batal, bila barang yang dibubuhi merek tersebut tidak sesuai dengan contoh/keterangan yang diberikan; 8) Mengusulkan kepada pengadilan untuk memerintahkan Balai Harta Peninggalan, mengurus harta kekayaan serta kepentingan seseorang yang meninggalkan tempat tinggalnya tanpa menunjuk seorang wakil; 9) Menuntut kepada pengadilan agar seorang Bapak atau Ibu dibebaskan dari kekuasaannya sebagai orang tua; 10) Menuntut kepada pengadilan agar memecat seorang wali dari anak yang belum dewasa; 11) Meminta kepada pengadilan untuk mengangkat pengurus pengganti, jika pengurus waris meninggal dunia; 12) Menuntut kepada pengadilan untuk mengangkat seorang pengurus waris dalam hal si waris pemikul beban tidak memberikan jaminan; 13) Memberikan pendapat kepada pengadilan, sebelum memberikan ijin untuk menjual atau memberikan barang bergerak/tidak bergerak dari harta waris yang akan diterima orang lain; 14) Mengajukan tuntutan kepada hakim untuk menyatakan batal suatu badan hukum yang menyimpang dari anggaran dasar yang sah; 15) Memberikan bantuan kepada PUPN apabila terbukti ada penyalahgunaan pemakaian kredit; 16) Melaporkan kepada pengadilan, terhadap notaris yang mengabaikan keluhuran martabat atau melanggar peraturan umum, baik di dalam maupun di luar menjalankan jabatannya; 17) Menerima pertanggungjawaban dari balai harta peninggalan, dengan menunjukkan surat-surat berharga dan surat-surat lain yang berhubungan dengan pengu-rusan boedel setiap akhir tahun; 18) Menerima

laporan secara tertulis dari balai harta peninggalan tentang boedel yang tidak terurus yang diurus-nya; 19) Melakukan gugatan uang pengganti atas putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dalam perkara tindak pidana korupsi; 20) Melakukan gugatan ganti kerugian, biaya pemulihan serta tindakan hukum lainnya yang timbul dari perbustsn melawan hukum yang menimbulkan kerugian keuangan atau kekayaan negara; 21) Mewakili kepentingan keperdataan dari masyarakat; 22) Membina kerjasama, melakukan konsultasi, melakukan koordinasi, memberikan pelayanan dan pertimbangan di bidang perdata dan tata usaha negara, serta memberikan bimbingan dan petunjuk tehnik dalam penanganan perkara kepada instansi lain; 23) Meminta kepada pengadilan untuk menempatkan seseorang yang mengganggu atau membahayakan orang lain atau lingkungan, dirumah sakit atau dirumah perawatan jiwa atau tempat tertentu yang ditunjuk; 24) Menerima, mengolah dan menelaah laporan, pengaduan atau informasi dalam rangka penegakan, bantuan, pertimbangan dan pelayanan hukum kepada instansi lain atau masyarakat; 25) Melakukan negosiasi, somasi, mediasi, dan tindakan hukum lain didalam mewakili kepentingan negara, pemerintah atau masyarakat; dan 26) Melakukan tindakan hukum lain didalam rangka upaya mencabut hak keperdataan tertentu.

Tujuan yang menjadi landasan dan pedoman yang harus menjadi acuan dalam melaksanakan tugas dan fungsi kejaksaan dalam bidang Perdata dan Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut (Suhadibroto, 1994, 70): 1) Menjamin tegaknya hukum. Sebagaimana tujuan hukum pada umumnya, tujuan hukum Perdata dan Tata Usaha Negara ialah mewujudkan keadilan (filosofis), memelihara ketertiban dan kepastian hukum (yuridis) serta melindungi kepentingan umum (sosiologis), sehingga hukum perlu ditegakkan agar tujuan hukum itu dapat terwujud dan terpelihara. Dalam

hubungan ini kejaksaan turut bertanggung jawab dalam penegakan hukum dibidang Perdata dan Tata Usaha Negara sebagai wakil atau berbuat untuk dan atas nama negara, pemerintah serta kepentingan umum. 2) Menyelamatkan kekayaan negara. Di dalam menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat, lebih-lebih dalam era pembangunan, akan banyak kegiatan dimana terlibat keuangan atau kekayaan negara. Berkaitan dengan hal ini, maka perlu upaya untuk menyelamatkan keuangan atau kekayaan negara tersebut dimana kejaksaan turut serta berperanan melalui upaya-upaya dan menggunakan instrumen hukum Perdata. 3) Menegakkan kewibawaan pemerintah. Di dalam menyelenggarakan pemerintahan, akan banyak kegiatan yang melibatkan peranan aktif pemerintah, baik badan maupun pejabat tata usaha negara, dalam hubungannya dengan masyarakat. Tidak jarang kewibawaan pemerintah dipertaruhkan, sehingga perlu upaya untuk melindungi dan menegakkan kewibawaan pemerintah tersebut, dimana kejaksaan turut serta berperanan melalui upaya-upaya dan menggunakan instrumen hukum Tata Usaha Negara. 4) Melindungi kepentingan umum. Tidak jarang kepentingan umum dirugikan sebagai akibat dari perbuatan suatu badan hukum atau perseorangan. Kepentingan umum itu perlu dilindungi atau dipulihkan dari kerugian yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum.

Sesuai dengan instruksi Jaksa Agung R.I. Nomor: Ins. 002/Q/9/1994 tanggal 1 September 1994 tentang tata laksana bantuan hukum, agar kejaksaan melaksanakan bantuan hukum tersebut sesuai dengan ketentuan yang ada dengan berpegang pada asas tertib, sederhana dan hasil guna yang optimal. Adapun arti dari bantuan hukum adalah pemberian jasa hukum kepada instansi pemerintah atau lembaga negara, berdasarkan surat kuasa khusus (Suhadibroto, 1994, 72).

Kejaksaan dengan surat kuasa khusus dapat memberikan bantuan hukum kepada instansi pemerintah atau lembaga negara, baik dalam kedu-

dukan selaku penggugat atau lembaga negara, baik dalam kedudukan selaku penggugat atau tergugat dalam kasus perdata, dan dalam kasus hukum tata usaha negara, dengan adanya surat kuasa khusus tersebut maka secara otomatis kejaksaan mempunyai tugas untuk mewakili instansi pemerintah atau pejabat tatausaha negara baik didalam maupun diluar pengadilan.

Dengan adanya surat kuasa khusus dari instansi pemerintah atau pejabat tata usaha negara kepada kejaksaan, maka hal ini memunculkan banyak persoalan mengenai peranan kejaksaan dalam mewakili instansi pemerintah atau pejabat tata usaha negara, persoalan-persoalan tersebut antara lain: "Bagaimana kalau pejabat yang minta bantuan kepada kejaksaan ternyata melakukan perbuatan pidana atau perbuatan pribadi dari pejabat tersebut" apakah kejaksaan selaku penerima surat kuasa khusus bisa melakukan penyidikan atau penuntutan kepada pejabat pemberi kuasa tersebut.

Khusus dalam permasalahan yang berhubungan dengan tata usaha negara, sebagaimana dapat dicermati pada ketentuan peraturan perundangan tentang hal tersebut bahwa keputusan tata usaha negara yang merupakan perbuatan hukum perdata tidak termasuk keputusan tata usaha negara dalam arti yang dapat dibawakan dihadapan hakim Pengadilan Tata Usaha Negara (lihat misalnya dalam Pasal 2 butir a Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004).

Di dalam hubungannya dengan hal di atas, keikutsertaan badan atau pejabat tata usaha negara dalam berbagai perbuatan hukum keperdataan itu ikut mempengaruhi hubungan hukum keperdataan yang berlangsung di masyarakat umum. Hal ini dengan mengingat perjanjian-perjanjian yang diadakan oleh badan atau pejabat tata usaha negara dilakukan dengan warga dan Badan Hukum Perdata bukan tidak mungkin berbagai ketentuan hukum publik (utamanya peraturan perundangan hukum tata usaha negara) akan menyusup dan mempengaruhi peraturan perundang-

undangan hukum Perdata (*privaatrecht*) (Hadjon, 1993, 97).

Kejaksanaan dengan surat kuasa khusus dapat memberikan bantuan kepada instansi pemerintah atau lembaga negara, baik dalam kedudukan sebagai penggugat maupun sebagai tergugat. Sesuai dengan ketentuan pasal 123 HIR/147 RBG lazim disebut *Bijzondere Schriftelijke Machtiging*, yang dipertegas lagi dalam SEMA tanggal 23 Januari 1971, bahwa sahnya surat kuasa khusus dengan persyaratan: 1) Harus berbentuk tertulis; dalam kaitan ini bisa surat dibawah tangan dengan catatan dibuat dan ditandatangani pemberi kuasa, dan penerima kuasa. Atau bisa juga surat yang dibuat oleh panitera pengadilan dengan catatan harus dilegalisir oleh Ketua Pengadilan Negeri dan hakim. Atau bisa juga berbentuk akte autentik yang dibuat oleh notaris, jadi bentuk surat kuasa khusus, boleh dibawah tangan, dilegalisir atau bentuk akte autentik. Di samping itu juga harus menyebutkan identitas para pihak yang berperkara baik bagi seseorang atau lebih yang merasa bahwa haknya atau hak mereka telah dilanggar, akan tetapi orang yang dirasa melanggar haknya atau hak mereka itu, tidak mau secara sukarela melakukan sesuatu yang diminta itu atau sebaliknya (Susanto, 1996, 6).

2) Menegaskan objek dan kasus yang diperkarakan, dalam hubungan ini harus tegas menyebutkan tentang apa yang diperkarakan atau paling tidak menyebutkan jenis dan macam perkaranya. Hal ini merupakan syarat formil yang harus dipenuhi surat kuasa khusus. Syarat tersebut bersifat kumulatif, jika salah satu syarat tidak dipenuhi maka: mengakibatkan suar kuasa cacat, dan dengan sendirinya kedudukan kuasa sebagai pihak formil mewakili pemberi kuasa tidak sah, sehingga gugat harus dinyatakan tidak dapat diterima, atau semua tindakan hukum yang dilakukan kuasa tidak sah dan tidak mengikat. Sehubungan dengan persyaratan formil surat kuasa khusus yang ditentukan dalam SEMA 23 Januari 1971 Jo. Ketentuan pasal 123 HIR,

147 RBG, di bawah ini akan dikemukakan berbagai variabel ditinjau dari pendekatan putusan pengadilan.

3) Surat kuasa di bawah tangan tidak memerlukan legalisir. Bahwa salah satu syarat formil surat kuasa khusus ialah berbentuk tertulis. Bentuk tertulis tersebut bisa di bawah tangan, autentik atau legalisasi oleh Ketua Pengadilan Negeri, apabila dibuat oleh panitera pengadilan (Suhadibroto, 1994, 78). Mengenai surat kuasa di bawah tangan sudah sah tanpa memerlukan legalisasi, keliru anggapan sementara hakim yang menggantungkan keabsahan surat kuasa khusus atau legalisasi. Hal ini telah ditegaskan oleh salah satu putusan MA. No. 779K/Pdt/1992. dalam hubungan ini tidak diperlukan legalisasi atas surat kuasa khusus dibawah tangan, tanpa legalisasi surat kuasa khusus dibawah tangan telah memenuhi syarat formil". Dari kenyataan di atas jelas dapat kami simpulkan bahwa surat kuasa khusus tanpa legalisirpun sudah memenuhi daripada sahnya surat kuasa khusus tersebut.

4) Surat kuasa yang bukan untuk suatu perkara dianggap sah apabila pada saat sidang kuasa mendampingi pihak materiil. Di dalam hubungannya dengan hal di atas, penegasan jenis perkara merupakan salah satu syarat formil keabsahan surat kuasa khusus, akan tetapi syarat itu dapat dikesampingkan apabila pada saat proses pemeriksaan disidang pengadilan pihak materiil (pemberi kuasa) hadir dan didampingi oleh kuasa (Suhadibroto, 1994, 78). Kehadiran pihak materiil bersama kuasa dalam proses persidangan dianggap sebagai dasar untuk mengesahkan bahwa pemberi kuasa telah menunjuk kuasa untuk mewakilinya dalam perkara tersebut, meskipun ternyata jenis perkara yang dibuat dalam surat kuasa berbeda dengan jenis yang diperkarakan.

Pembenaran seperti di atas itu dapat disimak dalam salah satu putusan MA, tanggal 27 April 1976, Nomor 453K/Sip/1973 bahwa "Surat kuasa yang menyebutkan pemberian kuasa meliputi tingkat band-

ing dan kasasi, dan dalam berita acara sidang ternyata pemberi kuasa ternyata hadir sendiri dan didampingi oleh kuasa, surat kuasa dianggap meliputi tingkat banding, dan surat kuasa sudah memenuhi syarat kuasa khusus meskipun surat kuasa yang bersangkutan bukan untuk perkara yang diperkarakan sekarang.”

Dari kenyataan di atas jelas bahwa apabila pemberi kuasa hadir dalam persidangan maka penerima kuasa telah memenuhi syarat formil dalam menangani perkara dipersidangan baik dalam tingkat pertama maupun tingkat banding.

Sementara itu, dalam hal surat kuasa bahwa pada masa yang lalu, surat kuasa yang dibuat pada proses tingkat pertama dianggap meliputi dan menjangkau tingkat banding dan kasasi. Oleh karena itu dalam surat kuasa dapat sekaligus digabung pelimpahan kepada kuasa untuk melakukan banding dan kasasi, sehingga dengan pelimpahan yang demikian surat kuasa khusus dapat menjangkau semua tingkat proses mulai dari tingkat pertama, banding dan kasasi. Akan tetapi penerapan yang seperti itu tidak dibenarkan lagi, terhitung sejak berlakunya Undang-Undang nomor 14 tahun 1985.

Kedudukan Kejaksaan sebagai Pengacara Negara

Di dalam bagian ini, kiranya perlu diuraikan fungsi jaksa dalam mewakili kepentingan negara atau pemerintah. Maksud pengacara negara dalam kaitan ini adalah baik untuk mewakili di dalam pengadilan dan selanjutnya diuraikan fungsi jaksa di luar pengadilan. Gambaran demikian diperlukan sebagai landasan terhadap fungsi kejaksaan yang mempunyai dasar sebagai penuntut umum di dalam perkara pidana.

Sehubungan dengan hal ini, fungsi kejaksaan di bidang perdata tersebut meliputi 3 (tiga) permasalahan pokok yaitu: kepentingan negara, persoalan kepastian hukum dan rasa keadilan. Sebagai

bahan analisis permasalahan tersebut dipergunakan sumber kepustakaan tentang teori-teori kepastian hukum dan teori keadilan, selanjutnya dipergunakan bahan hukum berupa keputusan pengadilan (Lesmana, 2003, 23).

Bahan putusan tersebut dipergunakan untuk menjelaskan posisi jaksa dalam mewakili posisi jaksa kepentingan negara atau pemerintah sebagai penggugat. Bagian akhir adalah analisis putusan, dan analisa terhadap pertimbangan hakim. Untuk inilah diperlukan sebuah telaah kritis tentang permasalahan tersebut.

Di dalam kaitannya dengan keberadaan Jaksa dalam mewakili kepentingan negara di Pengadilan, berdasarkan ketentuan yang disebutkan di dalam pasal 30 ayat (2) Undang-undang nomor 16 tahun 2002 ditetapkan bahwa, “di bidang perdata dan tata usaha negara, kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah”

Jaksa di samping berfungsi melakukan penuntutan dalam perkara pidana; melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan; melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan keputusan lepas bersyarat; juga melakukan ketertiban umum berupa turut menyelenggarakan kegiatan peningkatan kesadaran hukum masyarakat; pengamanan kebijakan penegakan hukum; pengamanan peredaran barang cetakan; pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara; pencegahan penyalahgunaan dan atau penodaan agama; juga berfungsi sebagai pengacara negara dalam bidang perdata dan tata usaha negara. Sebagai pengacara negara dalam bidang perdata, kejaksaan dapat bertindak di dalam maupun diluar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintahan.

Dari ketentuan pasal 30 ayat (2) Undang-undang nomor 16 tahun 2002 telah tercermin bahwa kejaksaan telah mengikatkan diri kepada badan keperdataan, “ Tentu saja, ada kalanya

seorang warga atau badan hukum perdata tidak menyenangi dan enggan menaati suatu peraturan atau keputusan yang mengikat padanya, tetapi ia tetap dituntut untuk menghormati dan menaati ketentuan peraturan atau keputusan itu bahkan jika perlu, pelaksanaannya bisa dipaksakan melalui campur tangan petugas (aparatur) penegak hukum” (Hadjon, 1993, 166).

Oleh karena kejaksaan bekerja sebagai pelaku hukum keperdataan (civil actor), maka “Perbuatan hukum yang dilakukan kejaksaan tersebut tidak diatur berdasarkan hukum publik, tetapi didasarkan pada peraturan perundang-undangan hukum perdata (privaatrecht) sebagaimana lazimnya peraturan perundang-undangan yang mendasari hukum keperdataan yang dilakukan seseorang warga dan badan hukum perdata” (Hadjon, 1993, 166).

Kejaksaan sebagai badan hukum publik yang ikut serta dalam hubungan hukum keperdataan, maka “dia tidak bertindak sebagai penguasa, sebagai organisasi kekuasaan tetapi dia menggunakan hak-hak pada kedudukan yang sama dengan rakyat, sehingga kejaksaan harus tunduk kepada peradilan biasa, sebagai kuasa hukum yang mewakili kepentingan negara atau pemerintah di depan pengadilan, maka kejaksaan mempunyai kedudukan yang sama atau sederajat dengan pihak lawan.

Dalam kaitannya dengan posisi jaksa mewakili kepentingan negara sebagai tergugat dan posisi jaksa mewakili kepentingan negara sebagai penggugat, maka dapat disampaikan bahwa posisi negara sebagai tergugat ini berhubungan erat dengan kedudukan Negara sebagai lembaga publik.

Keterwakilan Kejaksaan sebagai Representasi Kepentingan Negara

Dalam hubungan ini, analisis terhadap putusan Pengadilan di lingkungan peradilan perdata dilakukan dengan melihat sinkronisasi antara

pertimbangan hukum dan isi putusan. Analisis ini secara keseluruhan akan menjawab tiga tema sentral (tiga permasalahan hukum), yaitu kepentingan negara yang diwakili kejaksaan. Untuk menjelaskan kepentingan negara perlu kiranya dikemukakan tentang konsepsi negara itu sendiri.

“Negara adalah rakyat yang mendiami suatu wilayah (bagian permukaan bumi tertentu) yang mengorganisasikan diri secara politis dalam sebuah badan hukum publik sebagai wahana untuk secara demokratik dalam semangat kebersamaan berikhtiar mewujudkan kesejahteraan berkeadilan bagi seluruh rakyat (Indonesia). Pemerintah berkedudukan sebagai *primus inter paris* (bukan pemilik atau penguasa negara dan rakyat) sebagai pamong, yang mengemban tugas memimpin masyarakat dalam menyelenggarakan kehidupan bermasyarakat dan bernegara khususnya dalam berikhtiar untuk mewujudkan tujuan bernegara. Dengan demikian berkewajiban untuk berpartisipasi rakyat dalam proses pengambilan putusan rasional untuk mewujudkan masyarakat sejahtera yang adil dan makmur.

Pelaksanaan berbagai tugas pemerintah harus dilakukan berdasarkan, bersasaran dan tunduk pada aturan hukum positif dengan mengacu cita hukum, cita negara dan tujuan bernegara secara kontekstual (Sidharta, 1998, 126). Adapun ciri-ciri yang paling penting dari negara ialah pelaksanaan kekuasaan dalam arti menciptakan dan memelihara suatu ketertiban tertentu dalam kenyataan. Sebagai kelanjutannya ditemukan tugas-tugas negara yang lebih “klasik” dan tugas-tugas negara yang lebih modern.

Tugas-tugas klasik negara ialah: 1) Penagihan uang pajak dan pengelolaan dana tersebut untuk kepentingan pembiayaan tugas-tugas negara; 2) Melindungi bangsa dan wilayah terhadap serangan dari luar (pertahanan); 3) Melindungi bangsa dan wilayah terhadap kerusuhan dari dalam (pembentukan dan pemeliharaan hukum).

Di samping tugas-tugas negara klasik, juga tugas negara yang modern yang bertalian antara satu negara dengan negara lain. "Suatu tugas hanya diambil oleh negara jika hal itu dianggap penting atau jika merasa kewajiban secara internasional untuk melaksanakan tugas"

Pada umumnya pilihan dari tugas-tugas modern pemerintah itu tergantung dari: 1) Kesukaran dan kebutuhan yang dirasakan oleh masyarakat yang bersangkutan; 2) Sarana-sarana keuangan dan kemungkinan-kemungkinan lain yang tersedia untuk menjalankan tugas-tugas tertentu; 3) Tanggapan di bidang politik tentang kebijaksanaan pihak negara yang diinginkan; 4) Kewajiban-kewajiban pada tingkat internasional.

Penutup

Pada dasarnya, sebuah asas menghendaki dihormatinya hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan suatu keputusan pengadilan walaupun keputusan itu salah". Untuk tidak menimbulkan salah tafsir maka suatu keputusan pemerintahan harus memiliki "dua aspek, yang satu lebih bersifat hukum materiil, sedangkan yang satunya lebih bersifat formal".

Di samping itu azas kepercayaan juga mengisyaratkan bahwa pemerintah harus pula memperhatikan aturan-aturan kebijaksanaan sendiri, sedikit-tidaknya tidak menyimpangi untuk kerugian yang berkepentingan. Penyimpangan yang merugikan yang berkepentingan hanya mungkin, bila tujuan suatu peraturan kebijaksanaan membenarkannya atau di dalam peraturan itu telah diadakan pengecualian yang jelas. Azas ini tidak menghalangi pemerintah mengubah kebijaksanaan (untuk merugikan yang berkepentingan). Tetapi asas ini menghalangi perubahan kebijaksanaan yang merugikan, harus diadakan masa peralihan yang pantas.

Untuk hal yang berhubungan dengan asas kepastian hukum secara formil membawa serta bahwa ketetapan-ketetapan yang memberatkan dan ketentuan-ketentuan yang terkait pada ketetapan yang menguntungkan harus disusun dengan kata yang jelas. Azas kepastian hukum ini memberi hak kepada yang berkepentingan untuk mengetahui dengan tepat apa yang dikehendaki daripadanya.

Sehubungan dengan tujuan dari kinerja kejaksaan yaitu untuk memenuhi rasa keadilan, maka sesuai dengan kodrat alamiah manusia, bahwa manusia mempunyai pikiran, dan perasaan yang bila dikombinasikan akan menjadi kehendak, yang menjadi motif dari sikap tindak (mewujudkan keadilan).

Oleh karena menggunakan pikiran, perasaan dan kehendak terbentuklah hati nurani manusia. Adanya hati nurani itulah yang membedakan manusia dengan makhluk-makhluk lainnya. Manusia dikatakan beradap, apabila hati nuraninya positif, yang ditentukan oleh kemampuannya untuk "mawas diri" yang akan tampak dalam sikap tindakannya. Kemampuan mawas diri akan ada dalam diri manusia apabila yang bersangkutan berikhtiar hidup sebagai: 1) Logis, yaitu dapat membuktikan yang benar dan yang salah; 2) Etis, yakni bersikap tidak berpatokan sehingga tidak asal saja dengan tolak ukur tidak serakah, mampu tidak kekurangan, akan tetapi juga tidak berlebihan dan lugas artinya tidak bertele-tele; 3). Estesis, yaitu mencari yang enak tanpa menyebabkan penderitaan orang lain.

Demikian, kiranya perlu dipertegas dalam Undang-Undang tentang kinerja kejaksaan tentang kewajiban mewakili pemerintah demi kepentingan umum dengan BUMN yang termasuk urusan privat (perdata). Hal ini akan menjadi dasar yang kuat bahwa posisi kejaksaan mewakili negara atau pemerintah dalam semua aspek hukum. Pada perspektif ini, jaksa sebagai kuasa pemerintah hendaknya tidak dilibatkan di dalam mewakili pemerintah

dalam tindakan atau urusan pemerintahan yang bersifat *in action*, seperti melakukan penarikan pajak, melakukan upaya pemaksaan dalam eksekusi dan lain-lain yang bukan menjadi kewenangan kejaksaan.

Akan lebih konstruktif kiranya, manakala fungsi Jaksa Pengacara Negara sebagai kuasa pemerintah dalam tata usaha negara dibatasi, tidak seluruh aspek ketatausahaan akan tetapi hanya sebatas penyelesaian sengketa di pengadilan atau badan arbitrase yang merepresentasikan kejaksaan sebagai wakil pemerintah atau negara. Untuk itu kewenangan jaksa untuk mewakili pejabat kiranya juga diperlukan penegasan, khususnya yang terkait dengan keputusan pemerintah yang isinya merupakan pelaksanaan kebijakan pemerintah dalam batasan yang bagaimana beserta dengan batasan eselonisasi pejabat pemerintah yang mana. Hal ini untuk memberikan kepastian kepada keterwakilan jaksa sesuai dengan kedudukannya.

Daftar Pustaka

- Ali, Chidir, 1991, *Badan Hukum*, Alumni, Bandung.
- Hadimulyo, 1997, *Mempertimbangkan Kajian Alternatif Penyelesaian di luar Pengadilan*, Elsam, Jakarta.
- Hadjon P.M., 1993, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajahmada University Press, Yogyakarta.
- , *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)* Majalah. Yuridika, Majalah Hukum Unair, No. 6, Surabaya.
- Hartono, Surnaryati CFG., 1994, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, Alumni, Bandung.
- Indroharto, 1999, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Poerbopranoto, Koentjoro, 1975, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung.
- Suhadibroto, 1994, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara Kejaksaan Agung RI*, Kejaksaan, Jakarta.
- , 1994, *Himpunan Informasi Jaksa Agung Muda Perdata dan Tata Usaha Negara*, Kejaksaan Agung RI, Jakarta.
- , (1993/1994), *Raker Jam Datun, Kejaksaan Agung R.I.* Jakarta.
- Rahardjo, Satjipto, 1982, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung.
- Roestandi, Achmad dan Ibrahim Bachtiar, 2003, *Pengantar Teori Hukum*, Multi Karya Ilmu, Bandung.
- Sidharta, Bernard Arief, 1996, *Refleksi tentang Fundasi dan sifat keilmuan ilmu hukum sebagai landasan pengembangan ilmu hukum nasional Indonesia*, Universitas Pajajaran, Bandung.
- Soehardi, 2002, *Kedudukan dan Wewenang Lembaga Pengurusan Piutang Negara Dalam Perspektif Hukum Administrasi*, Disertasi, Universitas Airlangga, Surabaya.
- Soekanto, Soeryono, 1988, *Mewujudkan Keadilan*, Binacipta, Jakarta.
- , Mustafa Abdullah, 1998, *Sosiologi Hukum dalam Masyarakat*, Rajawali, Jakarta.
- Subekti, R., 1983, *Kitab Undang-undang Hukum perdata*, Pradnya Paramita, Jakarta.