

PERKEMBANGAN PEMIKIRAN HUKUM PADA ERA REFORMASI

Tanggung Gugat Pelaku Usaha Periklanan
Dalam Rangka Perlindungan Konsumen

Tanggung Gugat Profesi Advokat

Proses Penegakan Hukum di Indonesia
Dalam Perspektif Hukum Pidana

Penerangan Jalan Umum
Antara Hak dan Kewajiban

Tantangan dan Harapan Era Presiden Terpilih
Tahun 2004 - 2009
(Prediksi Stabilisasi dan Kestinambungan Pemerintah)

NORMA

Volume
I

Nomor
1

Halaman
1 - 73

Surabaya
Juli, 2004

ISSN
1693-0657

Diterbitkan oleh :
Program Studi Magister Ilmu Hukum
Program Pasca Sarjana Universitas Wijaya Kusuma Surabaya

DEWAN REDAKSI

Berdasarkan Rektor Universitas Wijaya Kusuma Surabaya

Nomor : Kep. 51/ UWKS/ IV/ 2004

Tanggal 29 April 2004

Pelindung / Penasehat

Pimpinan Universitas Wijaya Kusuma Surabaya

Pembina

Pimpinan Pasca Sarjana

Penanggung Jawab

Ketua Program Studi ilmu Hukum

Pimpinan Redaksi

Ari Purwadi, SH., MHum.

Anggota Redaksi

Prof. Dr. Idrati Rini, SH., MS

Dr. Philips A. Kana, SH., MFi.

Isetyowati Andayani, SH., MH.

Titik Suharti, SH., MHum.

Dwi Tatak Subagyo, SH., MHum.

Redaktur Ahli

Prof. Dr. H. Bambang Purnomo, SH.

Prof. Dr. Moh Isnaeni, SH., MS.

Prof. A. Masyhur Effendi, SH., MS.

Dr. Sarwirini, SH. MS.

Sekretaris Redaksi

Joko Nur Sariono, SH., MH.

Bendahara Redaksi

Dra. Ec.Dwi Bhakti Irianti, M.Si.

Alamat Redaksi :

Program Pasca Sarjana Universitas Wijaya Kusuma Surabaya

Jl. Dukuh Kupang XVI / 1 Surabaya (60225)

Telp. 031 - 5685047, Fax. 5685047

NORMA

Volume I, Nomor 1, Juli 2004

NORMA, Jurnal Ilmiah Hukum, terbit pertama kali tahun 2004 dengan frekuensi terbit 2 (dua) kali dalam satu tahun pada bulan Juli dan Desember. Jurnal ini memuat tulisan yang berupa artikel, hasil penelitian yang ada hubungannya dalam bidang hukum.

- | | | |
|-------------------------------------|---|---------|
| <input checked="" type="checkbox"/> | Editorial | |
| <input checked="" type="checkbox"/> | Tanggung Gugat Pelaku Usaha Periklanan Dalam Rangka Perlindungan Konsumen
(Oleh : Ari Purwadi, SH., MHum.) | 1 - 18 |
| <input checked="" type="checkbox"/> | Tanggung Gugat Profesi Advokat
(Oleh : Edi Krisharyanto SH., MH.) | 19 - 36 |
| <input checked="" type="checkbox"/> | Proses Penegakan Hukum di Indonesia Dalam Perspektif Hukum Pidana
(Oleh : Titik Suharti, SH., MHum.) | 37 - 45 |
| <input checked="" type="checkbox"/> | Penerangan Jalan Umum Antara Hak dan Kewajiban
(Oleh : Prof. , Dr., Indrati Rini, SH., MS.) | 46 - 62 |
| <input checked="" type="checkbox"/> | Tantangan dan Harapan Era Presiden Terpilih Tahun 2004 - 2009 (Prediksi Stabilisasi dan Kestinambungan Pemerintah)
(Oleh : Dr. Marcus Lukman, SH., MHum.) | 63 - 73 |

Redaksi menerima sumbangan tulisan ilmiah dengan memperhatikan pedoman penulisan, redaksi berhak mengedit penulisan sejauh tidak menyimpang dari intinya

Editorial

Era Reformasi, membawakan banyak harapan rakyat akan dapat hidup lebih sejahtera, menjadikan harapan baru bagi setiap daerah untuk dapat menentukan nasib serta perannya sendiri-sendiri menuju kebangkitan bangsa, reformasi bagai payung dan obat bagi segala macam penyakit, baik ekonomi, sosial, hukum bahkan mentalitas bangsa yang semakin merana ini.

Reformasi menjadikan era *bottom up* sebagai bagian dari masa lalu, masa kini maupun masa datang serta menolak segala bentuk yang berkisar *top down*, baik yang diam-diam maupun terang-terangan dan reformasi menjadikan setiap individu bangsa baik perorangan maupun kelompok dapat berbicara mengeluarkan pendapatnya dengan bebas lugas transparan melalui media. Oleh karena itu **NORMA** jurnal ilmiah Program Pasca Sarjana Program Studi Ilmu Hukum Universitas Wijaya Kusuma turut serta memberikan sumbangsih pemikiran hukum pada era Reformasi.

Pada edisi awal ini **NORMA** menampilkan tulisan-tulisan yang aktual dan layak menjadi perdebatan public antara lain: Tanggung Gugat Pelaku Usaha Periklanan Dalam Rangka Perlindungan Konsumen, Tanggung Gugat Profesi Advokat, Proses Penegakan Hukum Pidana di Indonesia dan Penerangan Jalan Umum Antara Hak dan Kewajiban yang ditutup Yang ditutup dengan tulisan yang kritis tentang Tantangan dan Harapan Era Presiden Terpilih Tahun 2004-2009.

Redaksi menyampaikan penghargaannya dan terima kasih kepada penulis yang telah memberikan sumbangsih pemikirannya dengan harapan untuk dijadikan renungan dan umpan balik dari pembacanya.

Redaksi

TANGGUNG GUGAT PELAKU USAHA PERIKLANAN DITINJAU DARI PERLINDUNGAN KONSUMEN

Oleh
Ari Purwadi*

ABSTRAK

Sengketa konsumen yang timbul dari pengelabuhan konsumen melalui iklan membebaskan tanggung gugat periklanan kepada pelaku usaha periklanan, sedangkan tanggung gugat baru ditujukan kepada pelaku usaha pengiklan kalau konsumen dirugikan setelah mengkonsumsi produk itu. Ini merupakan konsekuensi dari prinsip professional liability. Konstruksi yuridis "tanggung gugat renteng" bisa digunakan apabila dapat dibuktikan kerugian konsumen akibat kesalahan pelaku usaha pengiklan maupun pelaku usaha periklanan. Tanggung gugat pelaku usaha periklanan dapat beralih kepada pelaku usaha pengiklan dengan menggunakan prinsip beban pembuktian terbalik.

Kata kunci : Tanggung gugat, pelaku usaha pengiklan, pelaku usaha periklanan, professional liability, tanggung gugat renteng.

A. PENDAHULUAN

Keberadaan konsumen bagi produsen merupakan suatu hal yang mutlak sifatnya. Tanpa kehadiran konsumen, maka produsen tidak mempunyai arti, mau dikemanakan produknya, atau mendapatkan keuntungan dari mana. Sebaliknya keberadaan produsen (pelaku

usaha) merupakan kebutuhan bagi konsumen, karena konsumen membutuhkan sesuatu yang dihasilkan atau dipasarkan oleh produsen (pelaku usaha). Oleh karena itu dalam konteks hukum sebenarnya antara konsumen dan produsen (pelaku usaha) mempunyai hubungan timbal balik. Kewajiban produsen (pelaku

- Dosen Fakultas Hukum dan Magister Ilmu Hukum PPS Universitas Wijaya Kusuma Surabaya.

usaha) merupakan hak konsumen, dan hak produsen (pelaku usaha) merupakan kewajiban konsumen secara wajar, seharusnya kedua belah pihak berada pada posisi atau kedudukan yang seimbang dalam arti saling menguntungkan dan tidak saling merugikan.

Secara formal dalam hukum positif telah diatur hak dan kewajiban masing-masing pihak baik konsumen maupun produsen (pelaku usaha) di dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen (Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999). Kehadiran Undang-Undang Perlindungan Konsumen dengan mengatur hak dan kewajiban masing-masing pihak bukanlah sesuatu yang akan merugikan produsen (pelaku usaha) melainkan justru dapat menimbulkan semangat untuk melakukan persaingan usaha yang sehat.

Di dalam dunia usaha, persaingan ini tidak dapat dihindarkan, karena hakekat praktek usaha (bisnis) itu adalah "bersaing". Persaingan antara pelaku usaha terjadi karena produk salah satu pelaku usaha akan bertemu dengan produk pelaku usaha yang lain di pasar. Persaingan usaha ini bisa dalam bentuk harga maupun non-

harga. Persaingan melalui harga dilakukan dengan upaya untuk meningkatkan efisiensi agar biaya produksi dapat ditekan serendah mungkin, sehingga harga dapat bersaing di pasar. Persaingan non-harga dapat dilakukan diantaranya melalui iklan.

Dalam alam yang diwarnai dengan persaingan usaha sering konsumen cenderung berada dipihak yang dirugikan. Derasnya promosi dari iklan tanpa dilandasi tanggung jawab akan menjerumuskan pembeli (konsumen) pada barang yang kurang sesuai harapan. Disisi lain, 'agakny *snobisme*, dan kerakusan untuk memiliki sesuatu produk yang berasal dari diri konsumen telah dimanfaatkan pelaku usaha untuk menutupi kekurangan produk dengan kemasan yang apik dan menarik. Bagi pelaku usaha, peranan pemasaran sangat besar dalam meningkatkan penjualan produk. Dewasa ini, pelaku usaha dituntut untuk memproduksi produk yang lebih kompetitif dan lebih bersifat kreatif dalam meningkatkan penjualan produknya. Dalam menjual produk yang kompetitif di pasaran, maka peran periklanan semakin besar dan berarti dalam memasarkan produk. Produk

yang dihasilkan oleh perusahaan (pelaku usaha) periklanan, berupa iklan diharapkan mampu memberikan kepuasan bagi pengusaha pengiklan (produsen, distributor, supplier, retailer), sekaligus juga bagi para konsumen produk yang diiklankan.

Iklan sebagai sarana yang penting bagi produsen (pelaku usaha) untuk menarik minat konsumen menggunakan produk yang ditawarkan. Suatu produk dapat dipahami oleh konsumen melalui informasi produk yang diberikan oleh produsen. Informasi produk ini biasanya dilakukan dengan iklan. Iklan yang dibuat tentunya dituntut agar selalu mengatakan hal yang benar kepada konsumen. Kebutuhan pokok konsumen adalah mendapatkan informasi yang benar (jujur) dan bertanggung jawab sebelum konsumen mengambil keputusan untuk membeli, atau menunda atau bahkan tidak melakukan transaksi sama sekali. Kebenaran informasi produk akan menentukan pilihan konsumen yang benar terhadap produk yang ditawarkan.

Bagaimana kalau terjadi iklan yang menarik konsumen agar membeli produk

dengan memberikan kesan dan pesan yang berlebihan tanpa memperhatikan nilai kejujuran dan kebenaran. Iklan yang tidak benar (tidak jujur) dan menyesatkan ini dapat dikategorikan sebagai perbuatan penipuan, yang pada akhirnya dapat menimbulkan kerugian bagi konsumen. Fenomena yang terjadi, materi iklan hanyalah merupakan informasi “mendorong” untuk membeli dan bukan memberikan informasi alasan secara sosial-ekonomi mengapa konsumen harus membeli produk tertentu. Bahkan timbul kesan, iklan adalah alat “membujuk” konsumen agar tertarik pada produk yang ditawarkan.

Iklan yang tidak benar (tidak jujur) dan menyesatkan tentu tidak dapat dipertanggungjawabkan. Dengan demikian, berdasarkan aspek hukum perdata tentu konsumen mempunyai hak untuk menuntut ganti rugi. Persoalannya sekarang adalah siapakah yang harus bertanggung-gugat, mengingat pihak-pihak yang terlibat adalah pelaku usaha (produsen/ pengusaha pengiklan) dan pelaku usaha periklanan, yang meliputi pihak media iklan dan pihak biro iklan.

B. PERMASALAHAN

Oleh karena itu, tulisan ini mencoba mengetengahkan permasalahan : siapakah yang bertanggung gugat apabila terjadi iklan yang tidak benar (tidak jujur) dan menyesatkan ini merugikan konsumen, dan bagaimanakah kemungkinan dilakukan tanggung gugat (*liability*) secara tanggung renteng.

C. PEMBAHASAN

a. Tanggung Gugat Dalam Kerangka

Perlindungan Konsumen

Berbicara pertanggungjawaban dalam sengketa konsumen¹ meliputi aspek hukum perdata, aspek hukum pidana, dan aspek hukum administrasi.² ada dasarnya

¹ Yang dimaksud dengan sengketa konsumen adalah sengketa yang terjadi antara pelaku usaha dan konsumen.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen telah memperkenalkan lembaga, yang dinamakan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen adalah badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen. (pasal 1 angka 11)

² Aspek pertanggungjawaban tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

Aspek hukum perdata menimbulkan tanggung-gugat (*liability*) berupa gugatan ganti kerugian (pasal 19) .Aspek hukum pidana menimbulkan pertanggungjawaban pidana (*criminal responsibility*) berupa tuntutan pidana (pasal 61) Aspek hukum administrasi menimbulkan penjatuhan sanksi administratif (pasal 60).

transaksi konsumen³ itu dilaksanakan dengan memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak. Manakala terjadi pelanggaran hak, maka menimbulkan tuntutan hak, yang apabila dilakukan proses litigasi menimbulkan sengketa konsumen.

Pertanggungjawaban perdata lazimnya disebut dengan tanggung gugat (*liability*). Secara sederhana Roscoe Pound mengartikan *liability* sebagai suatu situasi dimana seseorang boleh meminta sesuatu berdasarkan hukum, dan pihak yang lain secara hukum tunduk pada permintaan itu.

⁴ Selanjutnya Roscoe Pound menyatakan "*thus the basis of liability has become two fold. It rests on the one hand upon duty to repair injury. It rests on the other hand upon duty to carry out formal undertaking.*"⁵

Dengan demikian, *liability* ini menimbulkan suatu kewajiban untuk

³ Yang dimaksud dengan "transaksi konsumen" adalah proses terjadinya peralihan kepemilikan atau peningkatan barang atau jasa dari penyedia barang atau penyelenggara jasa kepada konsumen.

⁴ Roscoe Pound, *An Introduction To The Philosophy of Law*, The Colonial Press Inc, Clinton, Massachusetts, 1975, h. 74

⁵ *Ibid.*, h. 76

membayar ganti rugi baik untuk memulihkan keadaan karena adanya kerusakan maupun untuk melaksanakan kewajiban berdasarkan janji secara formal. Senada dengan itu, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia (untuk selanjutnya ditulis BW) mengenal 2 bentuk dasar hukum untuk melaksanakan gugatan, yaitu berdasarkan wanprestasi (ingkar janji) dan perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatigedaad*). Pelanggaran kewajiban yang terletak dalam suatu perikatan berarti wanprestasi. Sedangkan pelanggaran yang tidak berakar dalam suatu perikatan menimbulkan perbuatan melanggar hukum.⁶

Materi *liability* (tanggung gugat) dalam kerangka perlindungan konsumen dapat digambarkan sebagai berikut :

1. Dalam hal terdapat hubungan perjanjian antara pelaku usaha (barang atau jasa) dan konsumen, maka tanggung gugat pelaku usaha didasarkan pada tanggung gugat kontraktual (*contractual liability*).

Tanggung gugat kontraktual yaitu tanggungjawab perdata atas dasar perjanjian (kontrak) dari pelaku usaha (barang atau jasa) atas kerugian yang dialami konsumen mengkonsumsi barang yang dihasilkan pelaku usaha atau memanfaatkan jasa yang diberikan pelaku usaha;

2. Dalam hal tidak terdapat hubungan perjanjian (tidak ada kontrak) antara pelaku usaha (produsen barang) dengan konsumen, maka tanggung jawab perdata pelaku usaha didasarkan pada tanggung gugat produk (*product liability*).

Tanggung gugat produk yaitu tanggung jawab perdata secara langsung dari pelaku usaha (produsen barang) atas kerugian yang dialami konsumen akibat mengkonsumsi barang yang dihasilkan pelaku usaha;

3. Dalam hal terdapat hubungan perjanjian (kontrak) antara pelaku usaha (pemberi jasa) dan konsumen, tetapi prestasi pemberi jasa tersebut tidak terukur, sehingga merupakan perikatan usaha (*inspanningsverbintenis*), maka

⁶ J. H. Nieuwenhuis, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*, Terjemahan Djasadin Saragih, tanpa penerbit, Surabaya, 1985, h. 116

tanggung gugat pelaku usaha (pemberi jasa) didasarkan pada tanggung gugat profesional (*professional liability*). Tanggung gugat profesional ini menggunakan tanggung jawab perdata secara langsung dari pelaku usaha (pemberi jasa) atas kerugian yang dialami oleh konsumen akibat memanfaatkan jasa yang diberikan pelaku usaha (pemberi jasa).

Sebaliknya dalam hal terdapat hubungan perjanjian (kontrak) antara pelaku usaha (pemberi jasa) dan konsumen tetapi prestasi pemberi jasa tersebut terukur sehingga merupakan perikatan hasil (*resultaatsverbintenis*), maka tanggung jawab perdata pelaku usaha didasarkan tanggung gugat profesional (*professional liability*) dengan menggunakan tanggung jawab perdata atas dasar perjanjian (kontrak) (*contractual liability*) dari pelaku usaha (pemberi jasa) atas kerugian yang diberikan konsumen akibat memanfaatkan jasa yang diberikan pelaku usaha.

Secara umum prinsip-prinsip tanggung gugat dapat dibedakan menjadi :

1. Prinsip tanggung gugat berdasarkan atas unsur kesalahan (*liability based on fault*);
2. Prinsip praduga selalu bertanggung-gugat (*presumption of liability*);
3. Prinsip praduga selalu tidak bertanggung gugat (*presumption of non liability*);
4. Prinsip tanggung gugat mutlak (*strict liability*);
5. Prinsip pembatasan tanggung gugat (*limitation of liability*).⁷

Berikut ini secara singkat dijelaskan prinsip-prinsip tanggung gugat tersebut :

1. Prinsip tanggung gugat berdasarkan atas unsur kesalahan.

Prinsip tanggung gugat berdasarkan atas unsur kesalahan (*fault liability* atau *liability based on fault*) adalah prinsip yang cukup umum berlaku dalam hukum pidana dan hukum perdata. Roscoe Pound menyatakan bahwa "*The French civil code made the idea of Aquilian culpa into a general theory of delictal liability, saying, "Every act of man which causes damage to another obliges him through whose fault it happened to make reparation"*.⁸ Oleh

⁷ Sidharta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Grasindo, Jakarta, 2000, h. 59.

⁸ Roscoe Pound, *op.cit.*, h. 81

karena itu, BW menggunakan prinsip yang dianut oleh Code Civil Perancis, karena pada umumnya BW Belanda yang merupakan konkordansi di Indonesia mengikuti Code Civil Perancis.⁹ Prinsip ini diatur dalam BW pada pasal-pasal 1365, 1366 dan 1367. Mengenai pembagian beban pembuktiannya, prinsip ini mengikuti ketentuan pasal 103 HIR (= *Herziene Indonesische Reglement*) dan pasal 283 R Bg (*Recht Reglement Buitengeweten*) dan pasal 1865 BW, yang pada pokoknya mengatakan barang siapa yang mengaku mempunyai suatu hak harus membuktikan adanya hak atau peristiwa itu. Dalam prinsip ini juga berlaku umum untuk prinsip lainnya adalah definisi subyek pelaku kesalahan. Dalam doktrin hukum dikenal prinsip *vicarious liability* dan *corporate liability*.

Vicarious liability memberikan pengertian bahwa “majikan bertanggung jawab atas kerugian pihak lain yang ditimbulkan oleh

orang/karyawan yang berada dibawah pengawasannya”.¹⁰ Roscoe Pound mengatakan, “.....a liability without fault, developed out of noxal action employers for injury by employees”.¹¹

Sedangkan *corporate liability* memiliki pengertian yang sama dengan *vicarious liability*, yaitu “korporasi yang menaungi suatu kelompok pekerjaan mempunyai tanggung jawab terhadap tenaga-tenaga yang dipekerjakannya”.¹²

2. Prinsip praduga untuk selalu bertanggung gugat.
Prinsip ini didasarkan pada anggapan bahwa tergugat selalu bertanggung jawab (*presumption of liability*), sampai ia dapat membuktikan ia tidak bersalah. Jadi disini bebas pembuktian ada pada tergugat, sehingga dikatakan sebagai tanggung gugat dengan menggunakan sistem bebas pembuktian terbalik (*omkering van bewijslast*).
3. Prinsip praduga untuk tidak selalu bertanggung gugat.

⁹ R.Soetojo Prawirohamidjojo dan Marthalena Pohan, *Hukum Perikatan*, tanpa penerbit, Surabaya, 1978, h.9.

¹⁰ Sidharta, *op.cit.*, h. 60.

¹¹ Roscoe Pound, *op.cit.*, h. 82.

¹² Sidharta, *loc.cit.*

Prinsip ini merupakan kebalikan dari prinsip praduga untuk selalu bertanggung gugat, hanya dikenal dalam lingkup transaksi konsumen yang sangat terbatas, dan pembatasannya secara *common sense* dapat dibenarkan.¹³

4. Prinsip tanggung gugat mutlak.

Prinsip tanggung gugat mutlak atau dalam *common law system* dikenal dengan "*Strict liability*" adalah "*a person can be held liable for damage or injury even if not at fault or negligent*".¹⁴

Dengan digunakan prinsip tanggung gugat mutlak ini, maka setiap konsumen yang merasa dirugikan akibat mengkonsumsi produk dapat menuntut ganti kerugian tanpa harus mempersalahkan ada atau tidaknya unsur kesalahan pada diri pelaku usaha (produsen).

Penggunaan prinsip tanggung gugat mutlak pada perlindungan konsumen

menurut E. Saefullah berdasarkan alasan-alasan antara lain:

1. diantara konsumen disatu pihak dari pelaku usaha (produsen) dilain pihak maka beban kerugian (resiko) seharusnya ditanggung oleh pihak yang memproduksi/mengeluarkan produk yang menyebabkan kerugian bagi konsumen yang mengkonsumsi karena produk itu cacat/berbahaya;
2. dengan menempatkan/mengedarkan produk dipasaran berarti produsen menjamin produk tersebut aman dan pantas untuk dikonsumsi;
3. sebenarnya tanpa menerapkan prinsip tanggung gugat mutlakpun produsen yang melakukan kesalahan tersebut dapat dituntut melalui proses penuntutan beruntun, yaitu konsumen kepada pedagang eceran, pengecer kepada grosir, grosir kepada distributor, distributor kepada agen, dan agen kepada produsen. Penerapan prinsip tanggung gugat mutlak

¹³ *Ibid.*, h. 62.

¹⁴ Rate A. Howell (*et.al.*), *Business Law*, The Dryden Press, Hinsdale, Illinois, 1979, h. Glossary - 23.

dimaksudkan untuk menghilangkan proses yang panjang ini.¹⁵

5. Prinsip tanggung gugat dengan pembatasan

Prinsip tanggung gugat dengan pembatasan (*limitation of liability*) dilakukan dengan mencantumkan klausula eksonerasi dalam perjanjian baku yang dibuat oleh pelaku usaha. Rijken mengatakan klausula baku eksonerasi adalah klausula yang dicantumkan didalam suatu perjanjian dengan mana satu pihak menghindarkan diri untuk memenuhi kewajibannya dengan membayar ganti kerugian seluruhnya atau terbatas yang terjadi karena wanprestasi atau perbuatan melanggar hukum.¹⁶

b. Tanggung Gugat Pelaku Usaha

Periklanan

Pengelabuan yang dilakukan oleh pelaku usaha (produsen) terhadap konsumen melalui iklan akan menimbulkan

kerugian bagi konsumen. Pelaku usaha didalam memasarkan produknya agar diketahui dan diminati oleh konsumen dilakukan melalui promosi. Promosi ini pada dasarnya merupakan komunikasi antara pelaku usaha (produsen) dan konsumen dengan tujuan agar penjualan produknya makin meningkat, sehingga pada akhirnya dapat meningkatkan keuntungan pelaku usaha. Kegiatan-kegiatan promosi salah satunya dilakukan oleh pelaku usaha melalui iklan. Iklan pada dasarnya memberikan gambaran yang sebenarnya mengenai kegunaan dan manfaat dari produk tersebut. Bahkan iklan itu merupakan janji, sehingga menjadi daya tarik konsumen untuk menggunakan produk yang ditawarkan. Apabila iklan berisi kebohongan, maka apa yang disajikan dalam iklan itu berupa janji yang kosong, sehingga pelaku usaha menghinati kepercayaan khalayak, terutama konsumen yang langsung dirugikan. Disinilah menimbulkan sengketa hukum yang merugikan konsumen.

Mengelabui konsumen melalui iklan dapat dalam bentuk : 1. Iklan yang

¹⁵ Husni Syawali dan Neni Sri Imani'yati (ed.), *Hukum Perlindungan Konsumen*, Mandar Maju, Bandung, 2000, h. 54.

¹⁶ Mariam Darus Badruzaman, *Aneka Hukum Bisnis*, Alumni, Bandung, 1994, h. 47.

salah, 2. Pernyataan yang menyesatkan, dan 3. Iklan yang berlebihan.

Iklan yang mengandung “pernyataan yang salah” terjadi apabila dalam iklan dia mengungkapkan hal-hal yang tidak benar, misalnya menyatakan adanya suatu zat tertentu pada produk tersebut padahal tidak ada atau sebaliknya tidak ada padahal ada.

Iklan “yang menyesatkan” terjadi manakala iklan itu menggunakan opini subyektif untuk mengungkap kualitas produk tersebut secara berlebihan, tanpa didukung oleh suatu fakta tertentu. Sedangkan iklan “yang berlebihan” terjadi apabila menggunakan tiruan dalam visualisasi iklan.

Praktek mengelabui konsumen melalui iklan dapat diajukan gugatan ganti kerugian berdasarkan perbuatan melanggar hukum kepada pelaku usaha (pasal 1365 BW). Praktek yang mengelabui konsumen inipun dapat mengarah pada praktek perbuatan curang (tidak jujur) dalam bisnis, yang akan merugikan pelaku usaha sejenis lainnya. Pada sistem hukum perdata kita, dimungkinkan gugatan untuk meminta ganti kerugian atas dasar tidak adanya hubungan kontraktual diantara keduanya

dengan menggunakan dasar perbuatan melanggar hukum. Oleh karena itu, konsumen dapat mengajukan gugatan ganti kerugian kepada produsen sebagai pihak yang tidak berhubungan langsung dengan konsumen, dengan dasar hukum perbuatan melanggar hukum (pasal 1365 BW). Tidak adanya hubungan langsung (faktanya konsumen tidak membeli langsung dari produsen) bukanlah merupakan suatu alasan tidak bertanggung gugat. Penjualan produk yang telah dipromosikan lewat iklan di media masa langsung kepada konsumen, tidak ada alasan bagi produsen, bahwa tidak adanya hubungan langsung maka ia tidak bertanggung gugat. Produsen tetap bertanggung gugat apabila konsumen menanggapi iklan tersebut. Penggunaan pasal 1365 BW pada sengketa konsumen mengalami kesulitan dalam hal beban pembuktian, karena konsumen yang bertindak sebagai penggugat harus membuktikan unsur kesalahan dan hubungan kausal. Hal ini tentu akan menyulitkan konsumen untuk membuktikan karena keterbatasan kemampuan, pengetahuan, pengalaman, bahkan waktu dan biaya.

Persoalan praktek mengelabui konsumen melalui iklan juga diatur oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen dalam pasal 8 ayat (1) huruf f, pasal g ayat (1), pasal 10, pasal 12, pasal 13, sedangkan khusus untuk pelaku usaha periklanan diatur dalam pasal 17. Pasal 17 ini mengatur bahwa pelaku usaha periklanan dilarang memproduksi iklan yang :

- a. mengelabui konsumen mengenai kualitas, bahan, kegunaan dan harga produk, tarif jasa, serta ketepatan waktu penerimaan produk;
- b. mengelabui jaminan/garansi terhadap produk;
- c. memuat informasi yang keliru, salah atau tidak tepat mengenai produk;
- d. tidak memuat informasi mengenai resiko pemakaian produk;
- e. mengeksploitasi kejadian dari/seseorang tanpa seijin, yang berwenang atau persetujuan yang bersangkutan;
- f. melanggar etika dan atau ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai iklan.

Persoalannya sekarang adalah apabila terjadi praktek mengelabui konsumen melalui iklan ini merupakan tanggung jawab pelaku usaha pengiklan (pelaku usaha yang mengiklankan produknya) atau pelaku usaha periklanan ? Atau dengan perkataan lain : apakah gugatan itu ditujukan kepada pelaku usaha pengiklan atau pelaku usaha periklanan atau ditujukan kepada keduanya berdasarkan tanggung gugat renteng? Mengenai hal ini Undang-Undang Perlindungan Konsumen mengatur tanggung gugat pelaku usaha dalam pasal 19 ayat (1), yang berbunyi : “pelaku usaha bertanggung jawab (baca : bertanggung gugat) memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan”.

Kemudian pasal 20 mengatur tanggung gugat pelaku usaha periklanan, yang menyatakan bahwa : “Pelaku usaha periklanan bertanggung jawab (baca : bertanggung gugat) atas iklan yang diproduksi dan segala akibat yang ditimbulkan oleh iklan tersebut”.

Penolakan pelaku usaha untuk memberikan ganti kerugian atas tuntutan konsumen, maka pelaku usaha dapat digugat melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen atau mengajukan ke Badan Peradilan (pasal 23).

Kemudian di dalam pasal 19 ayat (4) disebutkan bahwa "pemberian ganti-rugi tidak menghapuskan kemungkinan adanya tuntutan pidana berdasarkan pembuktian lebih lanjut mengenai adanya unsur kesalahan". Sedangkan terhadap ada tidaknya unsur kesalahan dalam kasus pidana merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha tanpa menutup kemungkinan bagi jaksa untuk melakukan pembuktian. Ketentuan ini merupakan penerapan sistem beban pembuktian terbalik (pasal 22 dan penjelasannya).

Dari ketentuan-ketentuan tersebut diatas, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Meskipun Undang-Undang Perlindungan konsumen telah mengatur tanggung gugat pelaku usaha, namun dasar gugatan dengan menggunakan pasal 1365 BW masih relevan, sebab kemungkinan

penolakan ganti kerugian oleh pelaku usaha/pelaku usaha periklanan bisa terjadi dan membuka peluang mengajukan gugatan baik dengan menggunakan penyelesaian sengketa diluar pengadilan melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen maupun dengan menggunakan penyelesaian sengketa melalui pengadilan umum (lihat pasal 45, 47 dan 49);

2. Undang-Undang Perlindungan Konsumen telah memperkenalkan konsep sistem beban pembuktian terbalik untuk membuktikan unsur kesalahan kalau dilakukan tuntutan pidana;

3. Undang-Undang Perlindungan Konsumen secara tegas membebankan tanggung gugat periklanan kepada pelaku usaha periklanan, serta tanggung gugat baru ditujukan pada pelaku usaha, kalau konsumen dirugikan setelah mengkonsumsi produk tersebut, artinya selama tidak menimbulkan kerugian konsumen akibat mengkonsumsi produk tersebut, maka pelaku usaha tidak bisa digugat

meskipun telah terjadi praktek mengelabui konsumen melalui iklan;

4. Dalam sengketa konsumen, Undang-Undang Perlindungan Konsumen memungkinkan adanya penggabungan perkara, yaitu mengajukan gugatan ganti kerugian melalui gugatan perdata dan juga mengajukan tuntutan pidana.

Nampaknya mekanisme untuk mengajukan gugatan ganti kerugian kepada pelaku usaha periklanan dan kepada pelaku usaha pengiklan masih menghadapi kendala-kendala karena masih menggunakan ketentuan pasal 1365 BW, yang tidak menggunakan sistem beban pembuktian terbalik untuk membuktikan unsur kesalahan. Namun, langkah meminta ganti kerugian dengan menggunakan pasal 1365 BW bisa dilakukan dengan menggunakan mekanisme penggabungan perkara yaitu, dilakukan pemeriksaan perkara pidana bersamaan dengan gugatan ganti kerugian. Pemeriksaan perkara pidana tidak mengalami kesulitan untuk membuktikan unsur kesalahan, karena menggunakan sistem beban pembuktian terbalik, artinya pembuktian ada tidaknya unsur kesalahan merupakan beban dan

tanggung jawab pelaku usaha periklanan/pelaku usaha pengiklan. Dengan adanya putusan pidana mengenai perkara praktek mengelabui konsumen melalui iklan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap maka terbuktiilah kesalahan pihak pelaku usaha periklanan/pelaku usaha pengiklan yang menjadi salah satu syarat untuk gugatan ganti kerugian berdasarkan pasal 1365 BW. Barangkali persoalan yang timbul kemudian adalah proses yang demikian dalam praktek sangat jauh dari prinsip beracara yang sederhana, singkat dan murah.

Di Amerika Serikat, dalam hal terjadi praktek mengelabui konsumen melalui iklan, maka yang bertanggung jawab penuh atas kebenaran iklan adalah perusahaan periklanan. Bila perusahaan periklanan itu tidak dapat membuktikan kebenaran iklan, maka perusahaan periklanan yang akan bertanggung jawab atas kerugian, kecuali bila didepan pengadilan dia dapat mengalihkan tuntutan itu ke produksi, maka produsen

bertanggung jawab atas kerugian.¹⁷ Bagaimana kalau persoalan tanggung-gugat pada praktek mengelabui konsumen melalui iklan dengan menggunakan tanggung gugat secara tanggung renteng (pelaku usaha periklanan dan pelaku usaha pengiklan).

Persoalan ini dapat dibandingkan dengan iklan pangan sebagaimana yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 69. Tahun 1999 Tentang Label dan Iklan Pangan (untuk selanjutnya ditulis PP Label dan Iklan Pangan) sebagaimana pelaksanaan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan (Undang-Undang Pangan). Mengenai iklan pangan diatur dalam pasal 44 sampai pasal 58 PP Label dan Iklan Pangan. Setiap iklan tentang pangan yang diperdagangkan wajib membuat keterangan mengenai pangan secara benar dan tidak menyesatkan baik dalam bentuk gambar dan atau suara, pernyataan dan bentuk lainnya dan tidak boleh bertentangan dengan norma-norma kesucilaan serta dengan cara

¹⁷ Hady Evianto, "Hukum Perlindungan Konsumen Bukanlah Sekedar Keinginan, Melainkan Kebutuhan", *Hukum dan Pembangunan*, Th.XVI, No.8 Desember 1986, h. 594.

mendiskreditkan produk pangan lainnya. Mengenai tanggung jawab yang berkaitan dengan periklanan dimuat dalam pasal 45 PP Label dan Iklan Pangan, yang berbunyi:

1. Setiap orang yang memproduksi dan atau memasukkan ke dalam wilayah Indonesia pangan untuk diperdagangkan, dilarang memuat pernyataan dan atau keterangan yang tidak benar dan atau yang dapat menyesatkan dalam iklan;
2. Penerbit, pencetak, pemegang izin siaran radio atau televisi, agen dan atau medium yang dipergunakan untuk menyebarkan iklan, turut bertanggung jawab terhadap isi iklan yang tidak benar, kecuali yang bersangkutan telah mengambil tindakan yang diperlukan untuk meneliti kebenaran isi iklan yang bersangkutan.

Dari bunyi pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa :

1. Pelaku usaha yang mengiklankan produknya dengan pernyataan dan atau keterangan yang tidak benar dan atau yang menyesatkan konsumen tidak secara tegas harus bertanggung gugat, namun di dalam ayat (2) disebutkan pelaku usaha periklanan (meliputi perusahaan iklan, media periklanan dan biro iklan) dikatakan turut bertanggung gugat. Hal ini mengingatkan adanya

tanggung gugat renteng, sehingga pelaku usaha pengiklan dikatakan peserta tanggung gugat (yang utama) terhadap iklan produknya yang tidak benar dan atau yang menyesatkan;

2. Untuk tanggung gugat pelaku usaha yang berkaitan dengan periklanan pangan ini, tentu mengacu pada pasal 41 ayat (1) Undang-Undang Pangan yang menggunakan *prinsip strict liability* manakala iklan yang tidak benar dan atau yang menyesatkan itu merugikan konsumen setelah mengkonsumsi pangan tersebut;
3. Untuk tanggung gugat pelaku usaha periklanan, dan atau (meliputi perusahaan periklanan, media periklanan, dan biro iklan) berlaku prinsip tanggung gugat dengan beban pembuktian terbalik, artinya pelaku usaha periklanan agar tidak turut bertanggung gugat apabila pelaku usaha periklanan dapat membuktikan bahwa mereka telah mengambil tindakan yang diperlukan untuk meneliti kebenaran isi iklan yang merugikan konsumen tersebut (*prinsip presumption of liability*).

Secara ideal iklan dirancang untuk menyajikan informasi yang jujur dan bertanggung jawab. Oleh karena itu, kreativitas iklan harus dirancang untuk menembak ratio konsumen, sehingga iklan dapat digunakan sebagai sarana mempromosikan nilai (*value*) produk tersebut. Didalam mendisain iklan, pelaku usaha periklanan hendaknya memperhatikan asas-asas umum kode etik periklanan, yaitu :

1. Iklan harus jujur, bertanggung jawab dan tidak bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku;
2. Iklan tidak boleh menyinggung perasaan dan atau merendahkan martabat ,agama, tata susila, adat, budaya, suku dan golongan;
3. Iklan harus dijiwai oleh asas persaingan yang sehat.

Dalam rangka pembuatan iklan pada umumnya dapat diasumsikan sebagai berikut :

1. Inisiatif rencana desain dapat datang dari pelaku usaha pengiklan, kemudian oleh pelaku usaha periklanan secara kreatif diterjemahkan inisiatif tersebut kedalam bahasa periklanan untuk

dibuatkan suatu iklan. Jadi konsep/ide dasar rencana iklan dari pelaku usaha pengiklan itu di kreativitas oleh pelaku usaha pengiklan sesuai dengan bahasa periklanan;

2. Kemungkinan terjadi pelaku usaha periklanan umumnya biro iklan hanya membuat iklan sesuai dengan pesanan, karena desain iklan sudah disiapkan oleh pelaku usaha pengiklan.

Masalah yang muncul mengenai tanggung gugat periklanan dalam rangka perlindungan konsumen adalah dalam 2 hal yaitu :

1. Bagaimana kalau informasi produk yang dituangkan dalam iklan tidak sesuai dengan kenyataan yang ada ?
2. Bagaimana kalau kreativitas pelaku usaha periklanan ternyata bertentangan dengan asas-asas kode etik periklanan ?

Dalam hal yang pertama, maka yang bertanggung jawab adalah pelaku usaha pengiklan, karena sudah menyangkut produk yang dijanjikan kepada konsumen melalui iklan. Hal ini berkaitan dengan larangan pelaku usaha memproduksi/memperdagangkan produk yang tidak sesuai dengan janji yang

dinyatakan dalam iklan atau promosi penjualan produk tersebut (pasal 8 ayat (1) huruf f Undang-Undang Perlindungan Konsumen). Selain itu, ada larangan pelaku usaha dalam menawarkan produk yang ditujukan untuk diperdagangkan mengiklankan pernyataan yang tidak benar atau menyesatkan (pasal 10 Undang-Undang Perlindungan Konsumen). Dengan instrumen hukum perdata, konsumen bisa meminta pertanggung jawaban pelaku usaha pengiklan dengan dasar wanprestasi apabila diketahuinya ketidaksesuaian janji dalam iklan dengan kenyataannya dibuktikan adanya hubungan kontraktual. Di samping itu, pertanggung-jawaban pelaku usaha pengiklan dengan menggunakan dasar perbuatan melanggar hukum apabila tidak ada hubungan kontraktual antara pelaku usaha pengiklan dan konsumen.

Sedangkan untuk hal yang kedua, yang bertanggung gugat adalah pelaku usaha periklanan dan pelaku usaha pengiklan secara tanggung renteng. Dalam pasal 20 Undang-Undang Perlindungan Konsumen mengatur bahwa “pelaku usaha periklanan bertanggungjawab (baca:

bertanggung gugat) atas iklan yang diproduksi dan segala akibat yang ditimbulkan oleh iklan tersebut". Pelaku usaha periklanan harus menyadari bahwa yang dituju tidak hanya kepuasan pelaku usaha pengiklan tetapi juga kepuasan konsumen yang akan mengkonsumsi/menggunakan produk yang diiklankan. Pelaku usaha pengiklan merasa puas akan kreativitas pelaku usaha periklanan yang bernilai seni, lucu dan menghibur. Peningkatan penjualan suatu produk tertentu tidak lepas dari peran pelaku usaha periklanan melalui kreativitasnya. Namun, pelaku usaha periklanan seharusnya berhati-hati dalam menerima order, artinya pelaku usaha periklanan harus yakin terlebih dahulu bahwa produk yang akan diiklankan telah lolos uji keamanannya dari instansi yang berwenang. Misalnya dalam pembuatan dan penyajian kreativitas obat-obatan, maka pelaku usaha periklanan harus memperoleh keyakinan terlebih dahulu bahwa obat yang akan diiklankan sudah lolos uji kelayakan dikonsumsi dari Badan Pengawasan Obat dan Makanan (BPOM). Prinsip hati-hati yang harus dimiliki oleh

pelaku usaha periklanan ini merupakan wujud untuk membantu pelaksanaan hak-hak konsumen, seperti hak atas keamanan produk yang dikonsumsi konsumen.

D. PENUTUP

Mengenai persoalan sejauhmana tanggung gugat pelaku usaha periklanan atas iklan yang diproduksi dapat disimpulkan dengan adanya kategori-kategori sebagai berikut :

1. Pada dasarnya pelaku usaha periklanan bertanggung gugat atas iklan yang diproduksi berdasarkan prinsip *professional liability*. Meskipun dalam praktek dimungkinkan order itu hanya berupa pembuatan iklan dengan desain sepenuhnya dari pelaku usaha pengiklan atau harus dipenuhi persyaratan uji kelayakan dari instansi yang berwenang, maka pelaku usaha periklanan dalam keadaan kurang hati-hati tetap bertanggung jawab penuh, karena secara profesional harus dapat menolak karena ada hal-hal yang bertentangan dengan kode etik periklanan;

2. Tanggung gugat bisa menjadi tanggung gugat secara tanggung renteng antara pelaku usaha periklanan dan pelaku usaha pengiklan, manakala konsumen dirugikan setelah mengkonsumsi produk tersebut dapat dibuktikan juga adanya unsur kesalahan pada diri pelaku usaha karena dianggap menyetujui desain yang dikreativitas pelaku usaha periklanan;
3. Tanggung gugat pelaku usaha periklanan bisa beralih menjadi tanggung gugat pengiklan dengan menggunakan prinsip tanggung gugat dengan beban pembuktian terbalik manakala pelaku usaha periklanan dapat membuktikan bahwa pelaku usaha periklanan telah mengambil tindakan yang diperlakukan untuk meneliti kebenaran isi iklan yang merugikan konsumen.

DAFTAR PUSTAKA :

- Badruzaman, Mariam Darus, *Aneka Hukum Bisnis*, Alumni, Bandung, 1994.
- Hady Evianto, "Hukum Perlindungan Konsumen Bukanlah Sekedar Keinginan, Melainkan Kebutuhan", *Hukum Dan Pembangunan*, Tahun XVI, No.8 Desember 1986.
- Howell, Rate A. (et.al), *Business Law*, The Dryden Press, Hinsdale, Illinois, 1979.
- Hasni Syawali dan Neni Sri Imaniyati (ed.), *Hukum Perlindungan Konsumen*, Mandar Maju, Bandung, 2000.
- Nieuwenhuis, J.H., *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*, Terjemahan Djasadin Saragih, tanpa penerbit, Surabaya, 1985.
- Pound, Roscoe, *An Introduction To The Philosophy of Law*, The Colonial Press Inc., Clinton, Massachusetts, 1975.
- Prawirohamidjojo, R. Soetojo dan Marthalena Pohan, *Hukum Perikatan*, tanpa penerbit, Surabaya, 1978.
- Sidharta, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Grasindo, Jakarta, 2000.

TANGGUNG JAWAB ADVOKAT DALAM MENJALANKAN PROFESI TERHORMAT (*OFFICIUM NOBILE*)

Oleh
Edi Krisharyanto*

ABSTRAK

Meski sebagai profesi terhormat (*officium nobile*) dan bersedia memberi nasehat dan bantuan hukum kepada orang-orang yang memerlukannya dalam menegakkan hukum, keadilan dan kebenaran namun demikian tuntutan untuk melakukan pekerjaan dengan sikap *correct* dan sopan serta jujur dan bertanggung jawab melekat pada advokat tersebut agar terhindar jeratan hukum.

Kata kunci : tanggung jawab, *officium nobile*, *legal service*.

A. PENDAHULUAN

Perlu diakui bahwa keberadaan advokat dalam kehidupan masyarakat semakin hari semakin menempati posisi yang strategis, apabila dikaitkan dengan kemauan politik dari penguasa untuk mengedepankan hukum (supremasi hukum), dalam hal ini menunjukkan bahwa hukum ditempatkan pada posisi ujung tombak pembangunan dalam negara yang demokratis. Di samping profesi penegak hukum lainnya, advokat juga menjadi

harapan dari masyarakat pencari keadilan. Hal ini dengan ditandai telah disetujui dan disahkan Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang Advokat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia karena dengan lahirnya undang-undang ini akan memperjelas tugas, fungsi dan kedudukan advokat dalam masyarakat, khususnya dalam kaitannya dengan peran Advokat dalam sistem hukum.

* Dosen Fakultas Hukum Universitas Wijaya Kusuma Surabaya

Rancangan Undang-Undang Advokat tersebut telah disahkan pada tanggal 6 Maret 2003¹

Dalam hubungannya dengan menjalankan peran dan fungsi tersebut, maka advokat sebagai profesi; bebas, mandiri dan bertanggung jawab merupakan hal yang penting, sebab melalui jasa hukum Advokat yang telah diberikan menjadi bagian dari salah satu unsur dalam sistem peradilan. Sehingga dalam menegakkan hukum dan keadilan advokat bebas mengeluarkan pendapat atau pernyataan dalam membela perkara yang menjadi tanggung jawab di dalam sidang pengadilan dengan tetap berpegang pada kode etik profesi dan peraturan perundang-undangan, dengan demikian meskipun ada kebebasan dalam menjalankan profesi, namun tetap diwajibkan menghormati kode etik dan peraturan perundang-undangan.

Seiring dengan perkembangan peradaban manusia, yang ditandai dengan perkembangan dari berbagai sektor seperti perdagangan, industri dan jasa, maka pekerjaan pembelaan lalu menjadi

pekerjaan yang senantiasa dibutuhkan. Sehingga pada hakekatnya Advokat menjadi profesi sekaligus menjadi mata pencaharian yang memberikan jasa hukum (*legal service*) kepada para pencari keadilan dengan mendapatkan imbalan.

Disisi lain, dalam Undang-Undang Profesi Advokat ditegaskan bahwa profesi advokat tidak dapat digugat secara perdata maupun dituntut secara pidana ketika menjalankan profesinya dengan itikad baik untuk pembelaan klien dalam sidang pengadilan. Namun demikian dalam praktek bila seorang advokat terbukti melakukan pelanggaran terhadap kode etik maupun pelanggaran hukum, maka Dewan Kehormatan Organisasi Advokat membentuk Majelis yang susunannya terdiri dari unsur Dewan Kehormatan, para pakar atau tenaga ahli bidang hukum dan tokoh masyarakat dapat menindaknya.

Hal tersebut dalam kenyataan bahwa profesi advokat dapat digugat maupun dituntut atas pekerjaan yang sedang dilaksanakan, bila ada kerugian maupun ada unsur pidana terhadap kliennya, sebagai contoh yaitu kasus Juan Felix Tampubolon seorang Advokat yang

¹ Frans H. Winarta, Kemandirian Advokad Dalam undang-Undang Advokad, Bahan Seminar, 12 April 2003, Surabaya

Rancangan Undang-Undang Advokat tersebut telah disahkan pada tanggal 6 Maret 2003¹

Dalam hubungannya dengan menjalankan peran dan fungsi tersebut, maka advokat sebagai profesi; bebas, mandiri dan bertanggung jawab merupakan hal yang penting, sebab melalui jasa hukum Advokat yang telah diberikan menjadi bagian dari salah satu unsur dalam sistem peradilan. Sehingga dalam menegakkan hukum dan keadilan advokat bebas mengeluarkan pendapat atau pernyataan dalam membela perkara yang menjadi tanggung jawab di dalam sidang pengadilan dengan tetap berpegang pada kode etik profesi dan peraturan perundang-undangan, dengan demikian meskipun ada kebebasan dalam menjalankan profesi, namun tetap diwajibkan menghormati kode etik dan peraturan perundang-undangan.

Seiring dengan perkembangan peradaban manusia, yang ditandai dengan perkembangan dari berbagai sektor seperti perdagangan, industri dan jasa, maka pekerjaan pembelaan lalu menjadi

pekerjaan yang senantiasa dibutuhkan. Sehingga pada hakekatnya Advokat menjadi profesi sekaligus menjadi mata pencaharian yang memberikan jasa hukum (*legal service*) kepada para pencari keadilan dengan mendapatkan imbalan.

Disisi lain, dalam Undang-Undang Profesi Advokat ditegaskan bahwa profesi advokat tidak dapat digugat secara perdata maupun dituntut secara pidana ketika menjalankan profesinya dengan itikad baik untuk pembelaan klien dalam sidang pengadilan. Namun demikian dalam praktek bila seorang advokat terbukti melakukan pelanggaran terhadap kode etik maupun pelanggaran hukum, maka Dewan Kehormatan Organisasi Advokat membentuk Majelis yang susunannya terdiri dari unsur Dewan Kehormatan, para pakar atau tenaga ahli bidang hukum dan tokoh masyarakat dapat menindaknya.

Hal tersebut dalam kenyataan bahwa profesi advokat dapat digugat maupun dituntut atas pekerjaan yang sedang dilaksanakan, bila ada kerugian maupun ada unsur pidana terhadap kliennya, sebagai contoh yaitu kasus Juan Felix Tampubolon seorang Advokat yang

¹ Frans H. Winarta, Kemandirian Advokad Dalam undang-Undang Advokad, Bahan Seminar, 12 April 2003, Surabaya

menjadi tersangka karena dianggap menghalang-halangi proses pengeledahan di rumah Hutomo Mandala Putra oleh Polda Metro Jaya dan kepadanya dikenai jeratan pasal 216 KUHP ayat 1. Hal ini juga menimpa mantan kuasa Hukum Tomy Soeharto, Elsyza Syarif, ia menjadi tersangka kasus Penyuaapan dua Satpam Apartemen Cemara, yang dikenai jeratan pasal 242 KUHP Jo pasal 55 dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1980.² Sehingga posisi Advokat antara undang-undang Advokat dengan kenyataan yang terjadi ada perbedaan.

B. PERMASALAHAN

Dari uraian tersebut diatas maka dapat dirumuskan dalam suatu permasalahan sebagai berikut : Bagaimana tanggung jawab Advokat dalam kaitannya menjalankan profesi ?

C. PEMBAHASAN

a. Pertanggungjawaban Pidana

Dalam hal pertanggung jawaban pidana, ada dua aliran yang

berkembang. Yaitu aliran monistis dan aliran dualisme terhadap delik, kedua aliran ini menyatakan bahwa terbuktinya perbuatan aktif / pasif yang dilarang atau diperintahkan oleh perundang-undangan pidana adalah merupakan *Conditio Sine Quanon* untuk penjatuhan pidana.

Mewurut Simons, yang dikenal dengan *Aliran Monisme*, merumuskan *Strafbaar feit* adalah sebagai berikut :

"eene strafbaar gestelde, onrechtmatige, met schuld in verband staande handeling van een toerekening vatbaar persoon" (suatu perbuatan yang oleh hukum diancam dengan hukuman, bertentangan dengan hukum, dilakukan seorang yang bersalah dan orang itu dianggap bertanggungjawab atas perbuatannya).³

Menurut aliran monisme tersebut diatas maka unsur-unsur *strafbaar feit* meliputi: unsur perbuatan, yang disebut unsur obyektif, dan unsur pembuat, yang disebut unsur subyektif. Oleh karena itu dicampurnya unsur perbuatan dan unsur pembuatnya, maka

² *Harian Pagi Jawa Pos*, Jum'at tanggal 21 Februari 2003 h.3

³ Simons dalam Abidin Faried, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983, h.194.

dapat disimpulkan bahwa *strafbaar feit* sama dengan syarat-syarat penjatuhan pidana, sehingga seolah-olah dianggap kalau terjadi *strafbaar feit*, maka pasti pelakunya dapat dipidana.

Aliran Monistis memandang unsur pembuat delik sebagai bagian *strafbaar feit*. Sehingga, penganut aliran monistik tentang *strafbaar feit* atau "*criminal act*" berpendapat, bahwa unsur-unsur pertanggung jawaban pidana yang menyangkut pembuat delik meliputi:⁴

- a. Kemampuan bertanggungjawab;
- b. Kesalahan dalam arti luas; sengaja dan / atau kealpaan;
- c. Tidak adanya alasan pemaaf (*verontschuldigungsgronden*)

Sebaliknya, apabila dianut aliran dualistis mengenai delik, maka unsur-unsur pembuat yang merupakan pertanggung jawaban pidana bahwa pembuat, tidak termasuk unsur delik. Orang pertama yang menganut aliran dualistis tentang delik adalah Herman Kontorowics, sarjana hukum Jerman yang ajarannya diperkenalkan dan

dianut oleh Moeljatno. Herman Kontorowics memperkenalkan ajaran tentang "*subjective schuld*" sebagai pengganti paham "*objective schuld*" yang banyak dianut. Untuk adanya "*strafvoraussetzungen*" (syarat-syarat penjatuhan pidana terhadap pembuat), diperlukan lebih dahulu pembuktian adanya *strafbaar handlung* (perbuatan pidana), lalu sesudahnya itu dibuktikan "*schuld*" atau kesalahan subyektif pembuat.

Moeljatno⁵ mengemukakan bahwa :

Perbuatan pidana hanya menunjuk kepada dilarang dan diancamnya perbuatan dengan suatu pidana. Apakah orang yang melakukan perbuatan kemudian juga dijatuhi pidana, sebagaimana telah diancamkan, ini tergantung dari soal apakah dalam melakukan perbuatan ini dia mempunyai kesalahan, sebab azas dalam pertanggung jawaban dalam hukum pidana adalah : tidak dipidana jika tidak ada kesalahan (*Geen Straf Zonder Schuld; Actus non facit reum nisi mens sit rea*). Azas ini tidak tersebut dalam hukum tertulis tapi dalam hukum yang tidak tertulis, yang di Indonesia juga berlaku.

⁴ *Ibid*, h.46.

⁵ Moeljatno, *Azas- Azas Hukum Pidana*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1982, h.104

Sehingga dapat dinyatakan bahwa orang tidak mungkin dapat dipertanggung jawabkan pidana (dijatuhi pidana) kalau tidak melakukan perbuatan pidana. Tetapi kendatipun melakukan perbuatan pidana, tidak selalu dia dapat dipidana, kecuali jika perbuatan tersebut dapat dipersalahkan kepadanya. Di sini berlaku apa yang disebut asas "Tiada pidana tanpa kesalahan" (*Keine Straffe Ohne Schuld* atau *Geen Straf Zonder Schuld*).

Dalam aliran dualistis, memisahkan "perbuatan pidana" dan "pertanggung jawaban pidana" ini dipakai dalam sistem KUHP yang baru. Yang kemukakan oleh Barda Nawawi Arief⁶ dalam mengetengahkan beberapa aspek "baru" dalam rancangan KUHP 1991 / 1992 nantinya, adalah sebagai berikut :

Bertolak dari pemikiran demikianlah, maka dalam Konsep Buku II ada bab tersendiri mengenai : tindak pidana dan pertanggung jawaban pidana" (Bab II). Bertolak dari pembagian sistematik antara "tindak pidana" dan "pertanggung jawaban pidana"

maka di dalam Bab II dipisahkan pasal-pasal mengenai "tindak pidana dengan pasal-pasal kesalahan".

Bahwa sistem KUHP yang baru akan mengacu pada aliran dualistis dalam pertanggungjawaban pidana. Yang terbukti adanya pemilahan pasal-pasal antara "perbuatan pidana" dari pasal-pasal "kesalahan" dalam konsep baru KUHP, sehingga dengan aliran dualistis tersebut maka akan meringankan tugas hakim untuk melakukan sistematika unsur-unsur dari suatu tindak pidana yang masuk dalam perbuatan, dan unsur-unsur yang masuk dalam pertanggung jawaban (kesalahan).

Rumusan kesalahan dalam KUHP lama masih terintegrasi dalam rumusan perbuatan pidana. Sehingga kesalahan dalam ketentuan pidana dirumuskan dalam "kesengajaan/kelalaian", bukan merupakan unsur perbuatan pidana, akan tetapi merupakan bagian dari ajaran kesalahan (pertanggung jawaban). Dapat diartikan pula bahwa: perbuatan pidana menjadi bagian dari ajaran mengenai azas legalitas, sedangkan kesengajaan/

⁶ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, h. 50

kelalaian merupakan bagian dari ajaran mengenai kesalahan.

Mengenai azas tindak pidana tanpa kesalahan diatas tersebut dapat dilihat pada pasal 6 ayat (2) Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman menegaskan :

Tiada seorangpun dapat dijatuhi pidana kecuali apabila pengadilan karena alat pembuktian yang sah menurut undang-undang mendapat keyakinan, bahwa seseorang yang dapat dianggap bertanggung jawab telah bersalah atas perbuatan yang dituduhkan atas dirinya.

Dari ketentuan bunyi pasal tersebut menunjukkan bahwa unsur kesalahan sangat menentukan akibat perbuatan seseorang, yakni berupa penjatuhan pidana. Hal ini sejalan dengan pendapat Sudarto⁷ yang menyatakan sebagai berikut :

Untuk adanya pemidanaan harus ada kesalahan pada si pembuat. Asas tiada pidana tanpa kesalahan mempunyai sejarahnya sendiri. Dalam ilmu hukum pidana dapat dilihat pertumbuhan dari hukum pidana yang menitikberatkan kepada perbuatan orang beserta akibatnya

(*Tatstrafrecht* atau *Erfolgstrafrecht*) ke arah hukum pidana yang berpijak pada orang yang melakukan tindak pidana (*Taterstrafrecht*), tanpa meninggalkan sama sekali sifat dari *Tatstrafrecht*. Dengan demikian hukum pidana yang ada dewasa ini dapat disebut "Tat-Taterstrafrecht", ialah hukum pidana yang berpijak pada perbuatan maupun orangnya. Hukum pidana dewasa ini dapat pula disebut sebagai *Schuldstrafrecht*, artinya bahwa unsur penjatuhan pidana disyaratkan adanya kesalahan pada si pembuat.

Dari pendapat tersebut, maka terhadap orang yang melakukan perbuatan pidana akan dipidana, apabila ia mempunyai kesalahan. Bagaimana orang dapat dikatakan mempunyai kesalahan? Hal inilah yang dibicarakan dalam pertanggung jawaban pidana.

Roeslan Saleh⁸ berpendapat bahwa seseorang mempunyai kesalahan apabila pada waktu melakukan perbuatan pidana, dilihat dari segi masyarakat dia dapat dicela oleh karenanya, sebab dia dianggap dapat berbuat lain, jika memang tidak ingin berbuat demikian. Ditegaskan bahwa:

⁸ Roeslan Saleh, *Perbuatan pidana dan Pertanggungjawaban Pidana, Dua Pengertian*

⁷ Sudarto, *Hukum dan Perkembangan Masyarakat*, Sinar Baru, Bandung, 1983, h. 85

Dilihat dari segi masyarakat ini menunjukkan pandangan yang normatif mengenai kesalahan. Seperti diketahui mengenai kesalahan ini dulu orang berpendapat *psychologisch*. Demikian misalnya pandangan dari pembentuk W.V.S. Tetapi kemudian pandangan ini ditinggalkan orang dan orang lalu berpandangan normatif. Ada atau tidaknya kesalahan tidaklah ditentukan bagaimana keadaan senyatanya batin daripada terdakwa, tetapi tergantung pada bagaimanakah pengalaman hukum, mengenai keadaan batinnya itu, apakah dipernilai ada ataukah tidak ada kesalahan.

Menurutnya bahwa orang dapat dikatakan mempunyai kesalahan bila pada waktu melakukan perbuatan pidana, dilihat dari segi masyarakat dapat dicela, yaitu kenapa melakukan perbuatan yang merugikan masyarakat, sementara ia dapat mengetahui arti (jelek) perbuatan tersebut, dan dapat menghindari untuk berbuat demikian.

Sedangkan menurut Sudarto⁹ bahwa unsur kesalahan mengandung pengertian kesalahan *psychologis* dan kesalahan dalam arti *normatif*, yaitu :

Pengertian kesalahan yang psikologis bahwa kesalahan hanya dipandang sebagai hukum psikologis (batin) antara si pembuat dan perbuatannya. Hubungan batin tersebut bisa berupa kesengajaan atau kealpaan: pada kesengajaan hubungan batin itu berupa menghendaki (beserta akibatnya) dan pada kealpaan tidak ada kehendak demikian. Jadi di sini hanya digambarkan keadaan batin si pembuat, sedangkan yang menjadi ukurannya adalah sikap batin yang berupa kehendak terhadap perbuatan atau akibat perbuatan. Sedangkan pengertian kesalahan yang normatif, menentukan kesalahan seseorang tidak hanya berdasarkan sikap batin atau hubungan batin antara pembuat dan perbuatannya, tetapi disamping itu harus ada unsur penilaian atau unsur normatif perbuatannya. Penilaian normatif artinya penilaian dari luar mengenai hubungan antara pembuat dengan perbuatannya. Penilaian dari luar ini merupakan pencelaan dengan memakai ukuran-ukuran yang terdapat dalam masyarakat, ialah apa yang seharusnya diperbuat oleh si pembuat. Di dalam pengertian-pengertian ini sikap batin si pembuat adalah berupa kesengajaan dan kealpaan tetap diperhatikan, tetapi hanya merupakan unsur dari kesalahan atau unsur dari pertanggungjawaban pidana. Disamping itu ada unsur lain ialah penilaian mengenai

Dasar Dalam Hukum Pidana, Aksara Baru Jakarta, 1983, h.77

⁹ *Ibid*, h.89

keadaan jiwa si pembuat, ialah kemampuan bertanggungjawab dan tidak adanya penghapus kesalahan.

Menurut Pompe¹⁰ bahwa kesalahan dapat dicela (*verwiftbaarheid*) dan yang dapat dihindari (*vermijtbaarheid*) perbuatan yang dilakukan, yaitu:

Menurut akibatnya, hal ini adalah dapat dicela, menurut hakikatnya dia adalah dapat dihindari kelakuan yang melawan hukum itu. Karena kehendak si pembuat itu terlihat pada kelakuan yang bersifat melawan hukum, maka ini dapat dicelakan padanya. Sampai sekian jauh maka kesalahan menyebabkan atau mempunyai akibat dapat dicela. Celaan ini dimungkinkan karena si pembuat itu bisa berusaha, agar tidak berbuat berlawanan. Pelanggaran atas norma itu bergantung pada kehendaknya itu dapat dihindarinya. Sampai sekian jauhnya kesalahan berarti atau hakikatnya adalah dapat dihindari.

Dari uraian tersebut, hakikat kesalahan menurut Pompe adalah dapat dihindarinya perbuatan yang bertentangan dengan hukum oleh pembuat, atau bahwa pada dasarnya pembuat dapat bertindak lain jika

perbuatan yang bertentangan hukum itu tidak dikehendaki.

Kesalahan merupakan keadaan jiwa dari si pembuat dengan perbuatannya. Bila terdapat kesalahan pada seseorang, maka seseorang itu dapat dicela, sedangkan, mengenai keadaan jiwa dari seseorang yang melakukan perbuatan merupakan apa yang lazim disebut sebagai kemampuan bertanggung jawab, sedangkan hubungan batin antara si pembuat dengan perbuatannya itu merupakan alasan pemaaf. Dengan demikian, untuk menentukan adanya kesalahan seseorang harus memenuhi beberapa unsur.

Ada tiga unsur kesalahan menurut Soedarto¹¹ yaitu: Adanya kemampuan bertanggungjawab pada si pembuat;

- a. Hubungan batin antara si pembuat dengan perbuatannya yang merupakan kesengajaan (*dolus*) atau kealpaan (*culpa*) ini disebut bentuk-bentuk kesalahan;
- b. Tidak adanya alasan penghapus kesalahan atau tidak ada alasan pemaaf.

¹⁰ Roeslan Saleh, *loc. cit*

¹¹ Sudarto, *op. cit.*, h.91

Menurutnya, bahwa ketiga unsur diatas merupakan kesatuan yang tidak dapat dipisah-pisahkan. Karena antara yang satu dengan yang lain saling bergantung dan urutannya tidak dapat dibolak balik. Kenyataannya bahwa tidak mungkin dipikirkan tentang kesengajaan atau kealpaan, apabila orang itu tidak mampu bertanggung jawab. Atau bahwa tidak dapat dipikirkan mengenai alasan pemaaf, apabila orang tidak mampu bertanggung jawab dan tidak adanya kesengajaan atau kealpaan. Sehingga tidak ada gunanya untuk mempertanggungjawabkan terdakwa atas perbuatannya apabila perbuatan itu sendiri tidak bersifat bertentangan dengan hukum, maka dapat dimengerti bahwa terlebih dahulu harus ada kepastian tentang perbuatan pidana, dan kemudian semua unsur kesalahan dapat dikaitkan dengan perbuatan pidana yang diperbuat.

Dari uraian tersebut, dapat dijelaskan pula bahwa kesalahan seseorang dapat dipidana, yaitu bila :

a. Telah melakukan perbuatan hukum;

- b. Orang tersebut telah mampu bertanggungjawab;
- c. Perbuatannya dilakukan dengan adanya kesengajaan atau kealpaan;
- d. Semua yang termaktub dalam butir a s/d c tersebut dilakukan dengan tiadanya alasan pemaaf.

Dalam pasal 44 KUHAP, bahwa kemampuan bertanggung jawab tidak diberikan rumusan apapun, namun ketentuan tersebut menuju adanya kemampuan bertanggung jawab, yaitu :

“Barang siapa melakukan perbuatan yang tidak dapat dipertanggung jawabkan kepadanya karena jiwanya cacat dalam pertumbuhan atau tertanggung karena sakit, tidak dipidana.”

Dari ketentuan pasal di atas dapat dijelaskan bahwa kemampuan bertanggung jawab menunjuk pada kondisi kejiwaan dari si pembuat, karena kejiwaan ini merupakan konstruksi dari normalitas jiwa si pembuat saat melakukan tindak pidana, sehingga secara wajar ia dapat menilai pada perbuatannya sendiri (perbuatan tercela atau tidak).

Di sisi lain konstruksi pertanggungjawaban (kesalahan)

merupakan hubungan batin antara pembuat dengan perbuatannya. Hal ini terwujud dalam unsur kesengajaan (*dolus*) dan kealpaan (*culpa*).

Dalam hukum pidana ada dua macam teori yang berkaitan dengan keadaan batin seseorang yang berbuat sengaja, baik menghendaki atau mengetahui, yaitu:¹²

- a. Teori Kehendak (*wilstheori*) dari Von Hippel. Sengaja menurut Von Hippel adalah kehendak membuat suatu tindakan dan kehendak menimbulkan suatu akibat karena tindakan itu. Dengan kata lain "sengaja" adalah apabila akibat suatu tindakan dikehendaki, apabila akibat itu menjadi maksud benar-benar dari tindakan yang dilakukan tersebut.
- b. Teori membayangkan (*voorstellings-theori*), dari Frank. Menurutny berdasarkan suatu alasan psikologis maka tidak mungkinlah suatu hal "akibat" dapat dikehendaki. Manusia hanya dapat menghendaki suatu tindakan, manusia tidak mungkin menghendaki suatu akibat, manusia hanya dapat menginginkan, mengharapakan atau membayangkan (*voorstellen*) kemungkinan adanya suatu "akibat". Rumus Frank menyatakan : adalah sengaja,

apabila suatu akibat (yang ditimbulkan karena suatu tindakan) dibayangkan sebagai maksud (tindakan itu) dan oleh sebab itu tindakan yang bersangkutan dilakukan sesuai dengan bayangan yang lebih dulu telah dibuat tersebut.

Sehubungan dengan teori tersebut, menurut **Sudarto**¹³ bahwa kedua teori tersebut tidak memiliki perbedaan. Sebab kedua teori tersebut menjelaskan bahwa dalam kesengajaan harus ada kehendak berbuat. Sedangkan yang membedakan diantaranya yaitu bahwa dalam hal kesengajaan terdapat adanya unsur lain dari delik, sebagai contoh yaitu akibat dan keadaan yang menyertainya. Dari dua teori tersebut, maka teori yang satu menyebutkan "menghendaki", dan teori yang lain menyebutkan "mengetahui atau membayangkan".

Namun demikian dalam kenyataannya penggunaan terhadap hasil kedua teori adalah sama. Hanya yang membedakannya adalah pada masalah terminologi, dalam istilah saja.

¹² Muladi dan Dwija Priyatno, *Pertanggungjawaban Korporasi Dalam Hukum Pidana*, STIH Bandung, Bandung, h.62-63.

¹³ Sudarto, *op.cit.*, h.64

Menurut Van Hamel¹⁴ ada dua syarat untuk adanya kealpaan, yaitu:

- a. Tidak mengadakan penduga-duga sebagaimana diharuskan oleh hukum;
- b. Tidak mengadakan penghati-hati sebagaimana diharuskan oleh hakim.

Syarat yang pertama, terdapat hubungan batin antara pembuat dengan akibat yang timbul karena perbuatannya, atau keadaan yang menyertainya. Sehingga perbuatan yang dilakukan terdakwa itu seharusnya dapat dihindarkan, karena seharusnya ia menduga lebih dulu bahwa perbuatan itu dapat menimbulkan akibat yang dilarang.

b. Pengertian dan Kedudukan Advokat

Pengertian Advokat dalam undang-undang yang baru (UU No. 18 / 2003, pasal 1 ayat 1), adalah orang yang berprofesi memberi jasa hukum, baik di dalam maupun diluar pengadilan yang memenuhi persyaratan berdasarkan ketentuan undang-undang ini. Dari pengertian ini memberikan

makna bahwa dalam proses peradilan profesi advokat memiliki peranan dan kedudukan yang sama dengan penegak-penegak hukum yang lainnya.

Advokat juga bebas mengeluarkan pendapat atau persyaratan dalam membela perkara yang menjadi tanggung jawabnya di dalam sidang pengadilan dengan tetap berpegang pada kode etik profesi dan peraturan perundangan yang berlaku.

Dalam menjalankan profesi pembelaan perkara, yang dimaksudkan dengan pemberian jasa adalah jasa yang diberikan kepada advokat yang berupa memberikan konsultasi hukum, bantuan hukum, menjalankan kuasa, mewakili, mendampingi, membela dan melakukan tindakan hukum lain untuk kepentingan hukum klien.

Sedangkan menurut Adnan Buyung Nasution¹⁵ Advokat adalah identik dengan istilah pengacara atau penasehat hukum, padahal dalam dunia

¹⁴ Muladi dan Dwija Priyatno, *op.cit.*, h.64

¹⁵ Adnan Buyung Nasution, *Tonggak Sejarah Perjuangan Profesi Advokat*, Munas Ikadin Semarang, 3-5 Maret 2003, h.3

hukum tidak dikenal nama pengacara atau penasehat hukum.

Ada beberapa istilah yang digunakan pada negara-negara yang menganut Sistem Hukum Eropa *Continental* atau *Civil Law*, seperti : Belgia, Belanda, Italia, Spanyol maupun bekas jajahannya termasuk Indonesia, istilah yang dipakai adalah Advokat.

Berbeda dengan negara-negara menganut sistem *Anglo Saxon*, misalnya : Amerika Serikat, Inggris, Kanada termasuk Singapura dan Malaysia. Istilah yang dipakai adalah : *Barrister*, *Solicitor* atau *Attorney at Law*. Sedangkan istilah pengacara atau *Procureur*¹⁶ adalah menggambarkan sifat pekerjaan atau salah satu bidang pekerjaan saja dari profesi Advokat yaitu yang menyangkut beracara di pengadilan. Untuk penasehat hukum ataupun konsultan hukum dua istilah ini menunjukkan bidang atau bagian dari jasa yang diberikan oleh Advokat dalam menjalankan profesinya.

Dari uraian pengertian tersebut di atas menunjukkan bahwa profesi Advokat merupakan profesi yang usianya sama dengan profesi dokter, sebab kedua profesi ini bersumber pada keinginan yang sama, yaitu panggilan nurani dalam kaitannya untuk menolong sesama manusia yang sedang mengalami penderitaan atau musibah hukum atau penyakit yang dideritanya.

Pemberian pertolongan bukan karena kepentingan atau kebutuhan akan uang semata melainkan oleh karena adanya dorongan keinginan hati untuk menolong atau membantu secara ikhlas.

Seiring dengan perkembangan dunia, bahwa telah terjadi perkembangan di berbagai sektor, baik di bidang industri maupun jasa. Termasuk jasa pembelaan dan pendampingan di pengadilan menjadi pekerjaan tetap. Dapat disimpulkan bahwa Advokat menjadi profesi sekaligus mata pencaharian yang memberikan jasa-jasa hukum (*legal services*) kepada para pencari keadilan

¹⁶ *Ibid.*, h.

atau klien dengan menerima imbalan jasa atau honorarium.

Memperhatikan pengertian honorarium sebagai imbalan atas jasa hukum yang diterima oleh Advokat berdasarkan kesepakatan dengan klien, hal ini menunjukkan bahwa advokat sebagai pemberi jasa hukum bukanlah melakukan dagang perkara yang dapat ditawar-tawar akan tetapi memberikan jasanya dan sebagai penghormatan atas jasa yang telah diberikan, maka advokat menerima imbalan atas jasa yang telah diberikan yang juga disebut sebagai *honorarium*.

Dari uraian tanggung jawab pidana advokat dalam kaitannya dengan perbuatan yang dilakukan dalam kaitan dengan pemberian jasa hukum dan kedudukan Advokat sebagai subyek hukum di atas, maka menurut hemat saya perlu diperhatikan untuk menyatakan bersalah atau tidaknya advokat dalam menjalankan profesinya, yaitu sebagai berikut :

Pertama, kapan seorang advokat sebagai subyek hukum dapat bertanggung jawab terhadap perbuatan

yang telah dilakukannya, hal ini terkait dengan kapan seorang Advokat telah melakukan perbuatan pidana.

Kedua, apakah perbuatan dari subyek hukum tersebut meliputi unsur-unsur: kemampuan bertanggung jawab, ada kesalahan dalam arti luas (kesengajaan atau kelalaian) dan tidak adanya alasan pemaaf.

Dalam permasalahan ini pertanggungjawaban dapat dibedakan dari perbuatan pidana (delik), karena perbuatan pidana hanya menunjuk pada dilarangnya perbuatan.

Ketiga, apakah orang yang telah melakukan perbuatan itu kemudian dipidana, hal ini tergantung pada perbuatan yang dilakukan itu mempunyai kesalahan atau tidak, tetapi bila ia tidak mempunyai kesalahan walaupun ia melakukan perbuatan yang dilarang dan tercela tentu tidak dipidana.

Dan dalam konteks tanggung jawab, maka ada tiga sanksi yang dapat dibebankan bila seorang Advokat melakukan pelanggaran maupun

kelalaian dalam menjalankan tugas yaitu :

Pertama, Sanksi Administrasi, yaitu berupa : peringatan, teguran, skors dan atau pemecatan dari profesi, hal ini tentunya melalui mekanisme dari keputusan asosiasi profesi.

Kedua, Sanksi Perdata, yaitu berupa : gugatan wanprestasi, dengan konsekwensi untuk memenuhi suatu prestasi yang telah disepakati maupun gugatan ganti rugi yang diakibatkan dari perbuatan dalam menjalankan profesi yang menimbulkan kerugian, dasar hukum gugatan ganti rugi pada pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Ketiga, Sanksi Pidana, yaitu atas perbuatannya dalam menjalankan profesi yang telah menimbulkan dan akibat kejahatan maupun pelanggaran. Dengan macam sanksi yang tertuang dalam pasal 10 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Dari uraian tersebut diatas maka setiap profesi apapun termasuk penegak hukum dapat diminta pertanggung

jawaban terhadap pekerjaan atau profesi yang telah dilakukannya.

D. PENUTUP

Bagian ini merupakan bagian terakhir yang berisi kesimpulan atas jawaban dari permasalahan yang diangkat dalam tulisan ini : Bagaimana tanggung jawab Pidana Profesi Advokat dalam Menjalankan Profesi dan saran yang merupakan usulan praktis dalam rangka mewujudkan adanya keadilan, kebenaran, kepastian hukum dan supremasi hukum dalam kehidupan masyarakat.

1. Simpulan

Dari uraian pembahasan diatas, maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut :

Bahwa meskipun sanksi pidana secara eksplisit tidak dicantumkan dalam undang-undang ini, namun sebagai subyek hukum dalam menjalankan profesi seorang advokat dapat dimintakan pertanggung jawaban secara pidana. Dan tentunya akan ditentukan terlebih dahulu adalah pelanggaran

dari sisi etik profesi dihadapan
Majelis Kehormatan Kode Etik.

2. Saran

Advokat hendaknya dapat
mewujudkan independensi dalam
menjalankan profesi serta menjadi
teladan dalam menegakkan
supremasi hukum di negara
Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA :

Adnan Buyung Nasution, *Tonggak Sejarah Perjuangan Profesi Advokat*, Munas Ikadin, Semarang, 3 - 5 Maret 2003.

Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.

Frans H. Winarta, *Kemandirian Advokat Dalam Undang-Undang Advokat*, Bahan Seminar, 12 April 2003, Surabaya.

Moeljanto, *Azas-azas Hukum Pidana*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1982.

Muladi dan Dwija Pryatno, *Pertanggungjawaban Korporasi dalam Hukum Pidana*, STH. Bandung, Bandung, 1992.

Roeslan Saleh, *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana, Dua*

Pengertian Dasar dalam Hukum Pidana, Aksara Baru, Jakarta, Cet. Ketiga, Desember 1983.

Simons dalam A.Z. Abidin Faried, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983.

Sudarto, *Hukum dan Perkembangan Masyarakat*, Sinar Baru, Bandung, 1983.

Undang-Undang Nomor : 18 Tahun 2003, tentang *Profesi Advokat*, pasal 1 ayat 1.

Harian Pagi *Jawa Pos*, Jumat, tanggal 21 Februari 2003, hal. 3, kolom 4 - 7.

**PROSES PENEGAKAN HUKUM DI INDONESIA
DALAM PERSPEKTIF HUKUM PIDANA**

Oleh

Titik Suharti*

ABSTRAK

Indonesia sebagai negara hukum, harus menjunjung tinggi supremasi hukum. Pada kenyataannya hukum sering diabaikan, khususnya hukum pidana. Hukum pidana sebagai hukum publik mempunyai sifat memaksa. Penegakan hukum dalam perspektif hukum pidana terkait dengan kebijakannya, terutama kebijakan dalam sistem peradilan pidana. Kebijakan hukum pidana tidak bisa lepas dari tiga kekuasaan yaitu kekuasaan *eksekutif*, kekuasaan *yudikatif*, dan kekuasaan legislatif, sehingga dalam pelaksanaan supremasi hukum harus diperhatikan masing-masing kekuasaan tersebut.

Kata kunci : Supremasi Hukum, Pengakan Hukum, Hukum Pidana, KUHP

A. PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara kesatuan dan berpenduduk ratusan juta jiwa, tersebar pada wilayah Sabang sampai Merauke. Keberagaman latar belakang dan pemahaman setiap anggota masyarakat terhadap arti kehidupan mempunyai resiko besar timbulnya konflik antar anggota masyarakat yang pada akhirnya dapat mengakibatkan ketidaktertiban masyarakat itu sendiri.

Di sisi lain, Indonesia merupakan bagian dari masyarakat dunia, yang harus

memperhatikan kepentingan dunia dan ketertiban masyarakatnya.

Berbagai konflik muncul di masyarakat yang ditandai dengan adanya beberapa pelanggaran hukum, baik yang dilakukan secara perseorangan maupun berkelompok dalam bentuk korporasi. Beberapa pelanggaran dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Norma hukum sebagai salah satu norma sosial mempunyai fungsi sebagai alat untuk melindungi kepentingan anggota

* Dosen Fakultas Hukum Universitas Wijaya Kusuma Surabaya

masyarakat. Dengan adanya pelanggaran hukum, maka ada kepentingan anggota masyarakat yang dirugikan. Untuk itu diperlukan adanya penegakan hukum dengan mendasarkan pada supremasi hukum, karena Indonesia merupakan negara hukum.

Berdasarkan kepentingan yang dilindungi, hukum dapat dibagi dalam hukum privat dan hukum publik. Hukum privat adalah hukum yang mengatur tentang hubungan antar anggota masyarakat dengan menitik beratkan pada kepentingan umum.

Undang-undang Dasar 1945 sebagai hukum tertinggi di Indonesia menjelaskan bahwa dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat harus berlandaskan pada hukum karena Indonesia merupakan negara hukum dan bukan negara kekuasaan. Ketentuan yang ada dalam Undang-undang Dasar 1945 tersebut dirumuskan secara jelas yang menyatakan bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

Ketentuan tersebut dengan tegas menetapkan bahwa setiap warga negara mempunyai hak dan kewajiban yang sama di depan hukum. Perolehan hak dan kewajiban tersebut harus berlandaskan pada hukum. Apabila setiap anggota masyarakat mentaati hukum, maka keamanan dan ketertiban masyarakat akan tercapai.

Tujuan hukum akan tercapai apabila hukum ditegakkan dengan benar. Untuk itu perlu disosialisasikan tentang penegakan hukum.

B. PERMASALAHAN

Berdasarkan uraian pendahuluan, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

- Bagaimana proses penegakkan hukum di Indonesia dalam perspektif hukum pidana

C. PEMBAHASAN

a. Proses Penegakan Hukum di Indonesia

Indonesia sebagai negara hukum mempunyai konsekuensi-konsekuensi yang harus diikuti. Salah satu konsekuensi

negara hukum adalah penegakan hukum dan supremasi hukum. Penegakan hukum mempunyai arti setiap peraturan perundang-undangan haruslah ditaati dan dipatuhi demi ketertiban hukum. Hukum dibuat untuk dilaksanakan.

Hukum sebagai salah satu norma sosial mempunyai tujuan menjaga ketertiban di antara anggota masyarakat. Pelanggaran hukum akan mengakibatkan rusaknya tatanan dalam masyarakat. Untuk itu diperlukan reaksi atas pelanggaran hukum yang telah terjadi di masyarakat. Disinilah bukti adanya penegakan hukum.

Penegakan hukum selalu melibatkan aparat penegak hukum dan masyarakat. Aparat penegak hukum adalah aparat kepolisian, aparat kejaksaan dan para hakim serta para advokat. Para penegak hukum tersebut haruslah melaksanakan dan menjalankan aturan hukum dengan benar demi tercapainya supremasi hukum.

Sistem hukum merupakan suatu kesatuan sistem yang tersusun atas integralitas berbagai komponen sistem hukum, yang masing-masing mempunyai fungsi tersendiri dan terikat dalam satu

kesatuan hubungan yang saling terkait, bergantung, mempengaruhi, bergerak dalam satu kesatuan proses yaitu proses sistem hukum untuk mewujudkan tujuan hukum¹.

Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup di dalam masyarakat². Hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup di dalam masyarakat akan lebih sudah dipahami dan dipatuhi oleh masyarakatnya.

Pada akhirnya, sitem hukum merupakan satu kesatuan sistem besar yang tersusun atas sub-subsistem yang lebih kecil, yang pada hakikatnya merupakan sistem tersendiri dengan proses tersendiri pula, sehingga sistem hukum sebagai suatu kompleksitas sistem yang membutuhkan kecermatan yang tajam untuk memahami keutuhan prosesnya³.

Adapun komponen-komponen yang ada dalam sistem hukum meliputi masyarakat hukum, budaya hukum, filsafat hukum, pendidikan hukum, konsep hukum,

¹ Lili Rasjidi dan Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, penerbit PT. Remaja Rosda Karya, Bandung, 1993, h. 104

² Lili Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat Hukum*, Alumni, Bandung, 1985, h. 47

³ Lili Rasjidi dan Wyasa Putra, *Op Cit.*, h. 104

pembentukan hukum, bentuk hukum, penerapan hukum, evaluasi hukum⁴.

Masyarakat hukum merupakan himpunan kesatuan-kesatuan hukum, baik individu maupun kelompok yang strukturnya ditentukan oleh tipe masyarakatnya. Masyarakat hukum dapat diklasifikasikan ke dalam tiga bentuk, yaitu masyarakat sederhana, masyarakat negara dan masyarakat internasional.

Budaya hukum merupakan pemikiran manusia dalam usahanya mengatur kehidupan masyarakat. Ada tiga budaya hukum dalam masyarakat hukum, yaitu budaya hukum tertulis, tidak tertulis dan kombinatif.

Filsafat hukum merupakan formulasi nilai tentang cara mengatur kehidupan manusia, dapat bersifat umum maupun khusus.

Pendidikan hukum merupakan media komunikasi antara teori dan praktek hukum, juga merupakan media pengembangan teori-teori hukum, desain-desain dan formula-formula hukum praktis (konsep hukum).

Konsep hukum merupakan formulasi kebijaksanaan hukum yang ditetapkan oleh suatu masyarakat hukum, berisi tentang adanya budaya hukum yang dianutnya (tertulis, tidak tertulis atau kombinatif) berisi formulasi nilai hukum yang dianutnya, dan mengenai proses pembentukan, penerapana, pengembangan dan pembangunan hukum yang akan dilaksanakan.

Pembentukan hukum merupakan bagian proses hukum yang meliputi lembaga, aparatur dan sarana pembentukan hukum, berdasarkan konsep hukum yang telah ditetapkan, termasuk prosedur-prosedur yang harus dilalui.

Penerapan hukum merupakan proses kelanjutan dari proses pembentukan hukum meliputi lembaga, aparatur, saran dan prosedur-prosedur penerapan hukum.

Evaluasi hukum merupakan proses pengujian kesesuaian antara hukum yang terbentuk dengan konsep yang telah ditetapkan sebelumnya, dan pengujian kesesuaian antara hasil penerapan hukum dengan undang-undang dan tujuan hukum yang telah ditetapkan sebelumnya dalam konsep atau dalam peraturan perundangan.

⁴ *Ibid.*, h. 103

Komponen-komponen hukum tersebut akan selalu berinteraksi untuk mencapai tujuan hukum, sehingga cara berpikir untuk memahami hukum diperlukan cara berpikir yang sistematis.

Adapun tujuan hukum secara umum adalah menjaga ketertiban dalam bermasyarakat dapat bekerja dengan semaksimal untuk mencapai tujuan. Tujuan hukum menurut cita hukum Pancasila adalah memberikan pengayoman kepada manusia, yaitu melindungi manusia secara pasif dengan mencegah tindakan sewenang, dan secara aktif dengan menciptakan kondisi kemasyarakatan yang manusiawi yang memungkinkan proses kemasyarakatan berlangsung secara wajar, sehingga secara adil tiap manusia memperoleh kesempatan yang luas dan sama untuk mengembangkan seluruh potensi kemanusiaannya secara utuh⁵.

Untuk mencapai tujuan hukum tersebut, maka penegakan hukum menjadi prioritas utama. Hukum harus dapat diterapkan pada siapapun tanpa terkecuali.

Semua orang mempunyai kedudukan yang sama di hadapan hukum.

Proses penegakan hukum di Indonesia lebih mengarah pada dilaksanakannya ketentuan-ketentuan hukum yang telah dibuat oleh lembaga yang berwenang. Berdasarkan cara mempertahankannya, hukum dibedakan kedalam hukum materiil dan hukum formil. Hukum materiil yaitu hukum yang memuat peraturan-peraturan yang mengatur kepentingan-kepentingan dan hubungan-hubungan yang berwujud perintah-perintah dan larangan-larangan, misalnya hukum pidana dan hukum perdata. Hukum formil yaitu hukum yang memuat peraturan-peraturan yang mengatur bagaimana cara-cara melaksanakan dan mempertahankan hukum materiil atau peraturan-peraturan yang mengatur bagaimana cara-caranya mengajukan suatu perkara kemuka pengadilan dan bagaimana cara-caranya hakim memberi putusan, misalnya hukum secara pidana dan hukum acara perdata⁶.

Hukum materiil lebih bersifat abstrak dan tidak akan dapat dilaksanakan

⁵ Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, CV Mandar Maju, Bandung, 1999, h. 190

⁶ CST Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 1993, h. 25

tanpa adanya hukum formil yang mengatur bagaimana cara melaksanakan dan mempertahankan hukum materiil. Hukum materiil hanya mengatur tentang bagaimana anggota masyarakatnya. Apabila terjadi pelanggaran terhadap hukum materiil, maka pelaku haruslah dikenakan sanksi sesuai ketentuan yang berlaku dan berdasarkan pada proses pertanggung jawaban yang berlaku pula.

Dengan demikian proses penegakan hukum di Indonesia akan didasarkan pada ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku. Siapapun yang melakukan pelanggaran terhadap hukum materiil akan dikenakan sanksi sebagaimana diatur dalam hukum materiil. Cara menerapkan hukum materiil harus didasarkan pada ketentuan hukum formil.

b. Fungsi Hukum Pidana

Hukum pidana menurut Moeljatno adalah bagian dari keseluruhan hukum yang berlaku di suatu negara yang mengadakan dasar-dasar dan aturan-aturan untuk:

a. Menentukan perbuatan-perbuatan mana yang tidak boleh dilakukan, yang

dilarang dengan disertai ancaman atau sanksi yang berupa pidana tertentu bagi barang siapa melanggar larangan tersebut;

b. Menentukan kapan dan dalam hal-hal apa kepada mereka yang telah melanggar larangan-larangan itu dapat dikenakan atau dijatuhi pidana sebagaimana yang telah diancamkan;

c. Menentukan dengan cara bagaimana pengenaan pidana itu dapat dilaksanakan apabila ada orang yang disangka telah melanggar larangan tersebut⁷.

Pengertian hukum pidana sebagaimana dirumuskan Moeljatno tersebut mempunyai arti bahwa hukum pidana mengatur tiga hal, yaitu pertama tentang perbuatan yang tidak boleh dilakukan dan apabila melanggar akan dikenakan sanksi pidana. Kedua, hukum pidana mengatur tentang pertanggung jawaban pidana. Pelaku akan dikenakan sanksi pidana apabila dapat dipertanggung jawabkan secara pidana. Ketiga, hukum pidana juga mengatur tentang bagaimana

⁷ Moeljatno, *Asas-asas Hukum Pidana*, Penerbit PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2000, h. 1

cara menjatuhkan sanksi pidana apabila pelaku dapat dipertanggungjawabkan secara pidana.

Pembagian hukum berdasarkan sifatnya, mengkategorikan hukum pidana ke dalam hukum yang bersifat memaksa. Hukum yang memaksa adalah hukum yang dalam keadaan apapun juga harus dilaksanakan dan mempunyai paksaan mutlak.

Dengan sifatnya yang memaksa, maka hukum pidana baik materiil maupun formil harus diberlakukan pada setiap orang tanpa terkecuali. Persamaan demikian dijamin oleh Undang-undang Dasar 1945. Hukum acara pidana harus dapat mewujudkan ketentuan-ketentuan hukum pidana materiilnya.

c. Penegakan Hukum Dalam

Perspektif Hukum Pidana

Penegakan hukum dalam perspektif hukum pidana akan terkait dengan aspek kebijakan penegakan hukum pidana terutama dalam sistem peradilan pidana. Sistem peradilan pidana terdiri dari dua komponen, yaitu proses peradilan pidana dan lembaga peradilan pidana. Proses

peradilan pidana meliputi proses penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pemeriksaan disidang pengadilan dan pemindaan. Lembaga peradilan pidana meliputi lembaga kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga masyarakat.

Kebijakan penegakan hukum pidana merupakan serangkaian proses yang terdiri dari tiga tahap kebijakan, yaitu: kebijakan legislatif, kebijakan yudikatif dan kebijakan eksekutif.⁸

Berdasarkan tahapan yang berkaitan dengan kebijakan penegakan hukum pidana tersebut dapat dikatakan bahwa terdapat tiga kekuasaan dalam penegakan hukum pidana, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif dan kekuasaan eksekutif.⁹

Kekuasaan legislatif dalam proses penegakan hukum pidana tercermin ketika dirumuskan perbuatan-perbuatan yang tidak boleh dilakukan dan disertai ancaman sanksi pidana bagi anggota masyarakat yang melanggar. Disamping itu juga dirumuskan bentuk pertanggung jawaban

⁸ Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998, h. 30

⁹ *Ibid.*, h. 31-33

pidana untuk menentukan apakah pelanggar dapat dikenakan sanksi pidana ataukah tidak. Untuk melaksanakan ketentuan tersebut diperlukan rumusan tentang bagaimana materiil dan dirumuskan dalam bentuk hukum pidana formil.

Apabila penentuan atau perumusan hukum pidana materiil dan hukum pidana formil menjadi tugas dan tanggung jawab kekuasaan legislatif, maka tahap pelaksanaan dari ketentuan-ketentuan tersebut menjadi tugas dan tanggung jawab kekuasaan yudikatif. Pada tahap ini ada proses peradilan pidana yang meliputi proses penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pemeriksaan dan proses pelaksanaan pidana. Pada tahap ini pula setiap aparat penegak hukum dituntut untuk melaksanakan dan menerapkan hukum pidana sesuai dengan apa yang telah dirumuskan oleh kekuasaan legislatif. Setiap orang akan mempunyai kedudukan yang sama di depan hukum, terutama pada tahap penerapan dan pelaksanaan.

Kekuasaan eksekutif dalam penegakan hukum pidana mempunyai peran yang sangat penting, mengingat

pelaksana hukum pidana di setiap proses peradilan pidana, baik ditingkat kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan merupakan bagian dari kekuasaan eksekutif.

Proses penegakan hukum dalam perspektif hukum pidana ternyata dalam pelaksanaannya melibatkan tiga bentuk kekuasaan yang ada di Indonesia. Ketiga kekuasaan tersebut bertugas dan bertanggungjawab berdasarkan pembagian kekuasaan. Dengan adanya tiga kekuasaan yang mempengaruhi proses penegakan hukum pidana, maka dalam mencapai tujuan supremasi hukum harus diperhatikan peran masing-masing kekuasaan.

D. PENUTUP

Berdasarkan hasil uraian di atas dapat disimpulkan bahwa proses penegakan hukum pidana di Indonesia tidak bisa lepas dari tiga kekuasaan, yaitu kekuasaan *legislatif*, kekuasaan *yudikatif* dan kekuasaan *eksekutif*. Masing-masing kekuasaan tersebut mempunyai peran yang sangat penting terhadap jalannya penegakan hukum di Indonesia, khususnya penegakan hukum pidana. Untuk itu perlu

dipertegaskan tentang tujuan hukum pidana di Indonesia, sebagaimana konsekuensi Indonesia sebagai negara hukum yang harus mengedepankan supremasi hukum.

DAFTAR PUSTAKA

Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998

Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, CV Mandar Maju, Bandung, 1999

CST Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 1993

Lili Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat Hukum*, Alumni, Bandung, 1985

Lili Rasjidi dan Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, penerbit PT. Remaja Rosda Karya, Bandung, 1993

PENERANGAN JALAN UMUM ANTARA HAK DAN KEWAJIBAN

Oleh

Indrati Rini *

ABSTRAK

Pajak penerangan jalan haruslah berdasarkan UU, hal ini dapat dipahami karena pajak merupakan beban kewajiban rakyat, sehingga benar-benar dari dan untuk kesejahteraan rakyat termasuk pelanggan/ konsumen listrik. Pelanggan/ konsumen listrik wajib membayar pajak penerangan jalan setiap bulannya bersamaan dengan pelaksanaan pembayaran rekening listrik PLN dengan besar nilai pajak ditentukan paling tinggi sebesar 10 % berdasarkan UU No. 34 Tahun 2000 dan PP No. 65 Tahun 2001.

Kata kunci : Pajak Penerangan Jalan, Undang-Undang, Hak, Kewajiban

I. PENDAHULUAN

Terdengar suara nyaring dari sebagian pelanggan listrik, bahwa masalah penerangan jalan umum merupakan kewajiban dan tanggung jawab dari Pemda, bukan kewajiban dan tanggung jawab rakyat. Oleh karena itu, apabila kewajiban Pemda tersebut tidak dilaksanakan, maka rakyat berhak menuntutnya.

Pelanggan listrik telah membayar Pajak Penerangan Jalan melalui rekening listrik PLN setiap bulan, berarti telah melaksanakan kewajibannya. Oleh karena itu, pelanggan listrik berhak untuk

menikmati penerangan jalan, mulai dari jalan-jalan protokol sampai kampung-kampung/gang-gang.

Ironisnya, jika “cap kewajiban Pemda-PLN atas Penerangan Jalan Umum (PJU) tidak terpenuhi”, maka seolah-olah merupakan hak bagi rakyat untuk melaksanakan PJU sendiri. Diantaranya, masyarakat secara beramai--ramai melakukan pencurian listrik dengan dalih untuk PJU. Dapatkah perbuatan pencurian listrik oleh masyarakat untuk PJU tersebut dibenarkan ?

* Guru Besar Ilmu Hukum Universitas Wijaya Kusuma Surabaya

Sekarang, tiada salahnya kita mencermati berbagai fakta atau fenomena seputar PJU di sejumlah lokasi. Tentu saja fakta ini sebagai bahan penanggulangan & pencarian solusi secara kritis faktual, demi kelancaran pasokan listrik di masa mendatang, sehingga kesejahteraan rakyat melalui pelayanan listrik tercapai.

Komisi D DPRD Gresik beberapa saat yang lalu agak jengkel dengan DPU Sub Dinas Kebersihan & Pertamanan Pemkab, sebab 106 buah lampu penerangan di pusat kota telah lama padam, namun belum diperbaiki. Akibatnya, bila malam hari tiba, kota nampak gelap. Padahal PPJ dari sejumlah pajak daerah lainnya, meraup pendapatan terbesar, yaitu Rp. 15 miliar tahun 2001 & direncanakan Rp. 17 miliar tahun 2002.

Masih segar dalam ingatan Idta, yaitu kejadian gelap-gulitanya daerah Wonokromo Tangkis, Karangrejo Sawah dan sekitarnya, selama 4 jam, 11 Mei 2002. Warga panik, sementara unit gangguan PLN teleponnya tut-tut atau hanya terdengar musik penunggu sewaktu dihubungi warga. Lagi-lagi PLN dituding

tidak becus memelihara jaringan listrik secara memadai. Bahkan anggota DPR Komisi D menganjurkan agar warga mengajukan gugatan *class action* ke PLN. Setelah dilakukan pengecekan di lokasi oleh para petugas PLN, penyebabnya adalah trafo yang rusak akibat banyaknya PJU liar, di samping gangguan alam, bukan kesalahan *treatnew* PLN.

Sekarang ada baiknya, kita melihat telah dipasangnya PJU di sejumlah lokasi (faktanya banyak yang hilang), diantaranya di jalan Margomulyo yang kini terang benderang. Puluhan lampu PJU menerangi jalan tersebut yang menghubungkan Tandes dengan Greges. Warga masyarakat, terutama sopir & penumpang MPU, serta buruh wanita tak perlu lagi takut melewatinya bila pulang malam.

B. PERMASALAHAN

Dalam hal ini. Tidaklah berlebihan apabila kita mencermati fakta tersebut secara bijak dan arif, artinya menempatkannya secara proporsional dan berimbang, tanpa luapan emosi yang irrasional dalam menyoroti posisi dan perilaku Pemda - PLN di satu sisi, dan

pelanggan listrik di sisi yang lain, sesuai dengan kemampuan dan kondisi nyata, baik dari sudut hak & kewajibannya masing-masing. Sekarang yang perlu dicari adalah “Solusi terbaik apa, yang dapat digunakan agar PJU dapat direalisir dengan baik, tanpa menimbulkan kerugian, baik bagi masyarakat / pelanggan maupun Pemda-PLN.”

C. PEMBAHASAN

a. Keberadaan Pajak Penerangan Jalan

Salah satu sumber pendapatan negara kesatuan RI yang utama adalah pajak. MPR telah menggariskan arah kebijakan ekonomi, khususnya yang menyangkut pajak, yaitu “mengembangkan kebijakan fiskal dengan memperhatikan prinsip transparansi, disiplin, keadilan, efisiensi & efektifitas, untuk menambah penerimaan negara dan mengurangi ketergantungan dana dari luar negeri”.¹

“Political will” tersebut, tentu saja bersumber pada Hukum Dasar Tertulis, yaitu UUD1945, bahwa “segala pajak

untuk keperluan Negara berdasarkan undang-undang.”²

Dari dua kaidah hukum tersebut, jelas nampak bahwa pajak, termasuk PPJ, haruslah berdasar UU sebagai sumber legitimasinya. Hal ini dapat dipahami, karena pajak merupakan beban kewajiban rakyat, sehingga harus dilaksanakan benar-benar, dari dan untuk kesejahteraan rakyat, termasuk pelanggan/ konsumen listrik.

Dalam tataran otonomi daerah, kemampuan keuangan daerah sebagai pilar utamanya. Tantangan persaingan, baik lokal, nasional maupun global mendorong diberikannya kewenangan pada daerah untuk mengatur, membagi & memanfaatkan sumber dayanya dengan tetap memperhatikan Asas Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah.

Untuk memperjelas makna pajak, termasuk pajak daerah dan PPJ, berikut ini batasannya. “*Tax is compulsory contribution from the person to the defray expenses incurred in the common interest*

¹ Ketetapan MPR RI No. IV/ MPR/1999 tentang GBHN, Sub Bidang Ekonomi

² UUD 1945, Pasal 23 (2) sebagaimana Setelah Amandemen Kedua.

of all without reference to special benefit conferred."³

Kita ketahui bersama, bahwa penyelenggaraan tugas Pemda dan DPRD, diantaranya dibiayai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Sumber pendapatan daerah terdiri atas pendapatan asli daerah berupa hasil pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, dana perimbangan, pinjaman daerah dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Dengan demikian jelaslah, bahwa "pajak daerah tergolong ke dalam pendapatan asli daerah".⁴

Pendapatan asli daerah adalah penerimaan yang diperoleh dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri, yang dipungut berdasar Perda sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, diantaranya berupa pajak daerah. Pajak Daerah adalah "iuran wajib

yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada Daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasar peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah".⁵

Selanjutnya jenis pajak, meliputi pajak Propinsi antara lain: pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air dan pajak kota/ kabupaten diantaranya : Pajak Penerangan Jalan, Pajak Parkir dan sebagainya. Hasil penerimaan pajak kota/ kabupaten termasuk PPJ, diperuntukkan paling sedikit 10 % bagi desa di wilayah daerah kabupaten yang bersangkutan.

Selanjutnya Peraturan Pemerintah No. 651 tahun 2001 tentang Pajak Daerah menetapkan bahwa "obyek PPJ adalah penggunaan tenaga listrik di wilayah daerah yang tersedia penerangan jalan, yang rekeningnya dibayar oleh pemerintah

³ Edwin R.A. Seligman, *Essays in Taxation*, New York, 1925

⁴ Ada persamaan substansi antara UU No. 22/1999 Tentang Pemda, Pasal 78, dengan UU No. 25/ 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah pasal 3 & 4.

⁵ Perbedaan utama pajak & retribusi, adalah prestasi dari pemerintah, demikian UU No. 34/2000 Tentang Perubahan Atas UU No. 18/ 1997 Tentang Pajak dan Retribusi daerah.

daerah”.⁶ Subyek PPJ, yaitu orang pribadi atau badan, yang menggunakan tenaga listrik. Adapun wajib PPJ adalah orang pribadi atau badan yang menjadi pelanggan listrik dan atau pengguna tenaga listrik. Dalam hal tenaga listrik disediakan oleh PLN, maka pemungutan PPJ dilakukan oleh PLN.

Dasar pengenaan PPJ adalah nilai jual tenaga listrik, yaitu dibedakan antara tenaga listrik yang berasal dari dan bukan dari PLN. Dalam hal tenaga listrik berasal dari PLN, maka nilai jualnya, yaitu jumlah tagihan biaya beban ditambah dengan biaya pemakaian Kwh, yang ditetapkan dalam rekening listrik.

Tarif PPJ versi PP No 65/ 2001 adalah sama dengan UU No 34/ 2000 bahwa paling tinggi sebesar 10%. Juga PPJ yang dipungut oleh PLN, maka besarnya pokok pajak terutang dihitung berdasar jumlah rekening listrik yang dibayarkan oleh pelanggan PLN, serta dipungut di wilayah daerah tempat penggunaan listrik.

Selanjutnya Menteri Dalam Negeri menetapkan bahwa “pemungutan PPJ

⁶ Suatu UU baru dapat dilaksanakan, apabila ada Peraturan Pemerintah yang menindaklanjutinya, demikian UU No. 34/ 2000 dan PP No. 65/ 2001.

hanya pemungutan PPJ atas penggunaan tenaga listrik yang disediakan oleh PLN”.⁷ Di sini, PLN sebagai Perseroan Terbatas Perusahaan Listrik Negara, adalah PLN Unit Bisnis Distribusi PLN Wilayah, PLN Cabang dan PLN Unit Pelayanan, termasuk anak perusahaan PLN yang menjual tenaga listrik kepada masyarakat.

Pelanggan listrik wajib membayar PPJ setiap bulannya bersamaan dengan pelaksanaan pembayaran rekening listrik PLN. Kemudian PLN wajib menyetor hasil penerimaan PPJ ke Kas Daerah atau tempat lain yang ditunjuk Pemda.”Antara Kepala Daerah dan Pimpinan PLN membuat naskah kerja sama atas pemungutan dan penyetoran PPJ”.⁸

Khusus bagi kota Surabaya, “PLN adalah Perusahaan Listrik Negara (Persero) Distribusi Jatim Cabang Surabaya Utara dan Selatan”.⁹ Materi Perda ini secara

⁷ Keputusan Mendagri No. 10/ 2002 Tentang PPJ memper tegas bahwa pasokan tenaga listrik hanya oleh PLN

⁸ Kerjasama Dinas Pendapatan Daerah - PLN sebagai dasar kelancaran pelaksanaan PPJ, SK. Walikota Kotamadya Daerah TK II Surabaya No. 8/ 1999 Tentang Juklak, Perda No. 16/ 1998.

⁹ Sebagai penegasan mengenai daerah distribusi listrik, Perda Kotamadya Daerah Tk. II Surabaya No. 16/1998 Tentang Pajak Penerangan Jalan.

mendasar serupa dengan UU, PP dan Kep.Mendagri mengenai PPJ, Kekhususannya, tarif PPJ untuk golongan bukan industri yang pasokan listriknya dari PLN sebesar 9%, dan untuk golongan industri / usaha sebesar 3%, sedangkan yang pasokan listriknya bukan dari PLN sebesar 9%.

Yang menarik dari Perda tersebut, bahwa Walikota berdasarkan permohonan wajib pajak, dapat memberikan pengurangan, keringanan dan pembebasan pajak terhadap tenaga listrik, baik berasal dari PLN maupun bukan dari PLN, yang semata-mata untuk melayani kepentingan umum, keagamaan, sosial kesehatan, pendidikan dan kebudayaan.

Pada akhirnya, Walikota Surabaya menginstruksikan agar "Kepala Dinas Pendapatan Daerah Kota Surabaya untuk mengambil langkah-langkah pelaksanaan Pajak Penerangan Jalan".¹⁰ Langkah-langkah tersebut meliputi penataan administrasi, penyuluhan/ sosialisasi tentang PPJ dan koordinasi dengan instansi terkait sesuai keperluan.

¹⁰ Instruksi Walikota Surabaya No. 7/ 1999 Tentang Pelaksanaan PPJ : Perda No. 16/ 1998

Pengaturan PPJ yang terkesan normatif tersebut memang harus diterima, tak dapat dielakkan, namun bukan berarti tidak dapat kita kritisi. Yang agak aneh yaitu praktek pembayaran PPJ oleh pelanggan listrik, yang seharusnya dibayar kepada Pemkot namun kepada PLN. Selanjutnya PLN melaporkannya kepada Pemkot c/q Dinas Pendapatan Daerah. Dalam hal ini "Dispenda hanya dititipi dana PPJ yang tersimpan di Bank Jatim, kemudian Dispenda melalui Bagian Keuangan membayar rekening PPJ ke PLN, aliran dana ini sebagai peninggalan sistem sentralistik pemerintah lama, yang bertujuan mempermudah penagihan rekening listrik, termasuk PPJ".¹¹

Teknik penagihan listrik semacam ini, nampaknya sinkron dengan dalil yg diajarkan Adam Smith, yaitu "*convenience of payment principle: every tax ought to be levied at the time, or the manner, in which it is most likely to be convenient for contributor to pay it*".¹² Dalam hal ini,

¹¹ Hasil Wawancara dengan Kepala Sub Dinas Penagihan dan Keberatan Dispenda Surabaya, 15 Juli 2002

¹² Adam Smith, *An Inquiry In To The Nature and Causes of The Wealth of Nations*, 1970

waktu yang paling tepat untuk memungut PPJ, yaitu saat membayar rekening setiap bulan di PLN.

Pelanggan listrik tak semuanya memahami alur dana PPJ dan peruntukannya. Tahunya hanya bayar rekening listrik ke PLN, maka apabila lampu penerangan jalan tak terpasang, PLN yang harus bertanggung jawab. Padahal tak semua dana hasil PPJ, kembali utuh untuk penerangan jalan, diantaranya untuk "traffic light", dan sebagainya. Fakta inilah yang harus disosialisasikan pada masyarakat, bahwa PPJ adalah suatu jenis pajak yang tidak ada prestasi langsung dari Pemkot. Hasil PPJ Surabaya 2001 sebesar Rp. 35,131 M, realisasinya Rp.42,91 M.

Di sisi lain, DPRD sebagai mitra kerja Pemkot, sekaligus dapat sebagai sarana kontrol kinerja Pemkot-PLN atas PPJ dan PJJ, diantaranya banyaknya pengeprasan pohon yang dilakukan PLN.

b. Dampak Pencurian Listrik

Nampaknya PT. PLN (Persero) tak berdaya menghadapi maraknya pencurian listrik. Uang negara hampir setiap bulan lenyap, sekitar Rp.1,2 M. Komplotan

pencuri listrik ini ada yang digunakan untuk Penerangan Jalan Umum. Kerugian akibat meluasnya PJU liar ini, tidak hanya bersifat finansial, namun lebih utamanya yaitu menurunnya layanan PLN terhadap pelanggan. Manajer Umum PT. PLN Unit Bisnis Distribusi Jatim mengungkapkan, bahwa "PLN mendata PJU yang dipasang warga Surabaya di kampung-kampung mencapai 7 juta VA, kalau dihitung dengan tarif listrik PJU Rp. 510 per 1 KWh mencapai Rp. 1,2 M per bulannya".¹³

"Dalam laporan P2TL Area Pelayanan Surabaya Selatan, OPAL SEMERU 2002",¹⁴ antara lain terdata target pemeriksaan 387; realisasi 360; jumlah pelanggan melanggar 15; besar tagihan susulan pem.day (VA) 279.100, pem.energi (kWh) 316.138 total sejumlah Rp. 116.141.395, dibayar Rp. 4.057.755, saldo Rp. 112.085.64.

Di Jember ternyata tahun 2000 PJU liar tumbuh subur. Ditengarai akibat pencurian listrik untuk PJU, PLN Jember

¹³ Pri, "Sebulan PLN Bobol Rp. 1,2 M", SURYA, Surabaya, 15 Mei 2002, h. 13.

¹⁴ PT. PLN (PERSERO) UB. Distribusi Jatim AP, Surabaya Selatan, Unit. Jaringan, 29 Januari -5 Pebruari 2002, Rekapitulasi Laporan P2TL. Area Pelayanan Surabaya Selatan

menderita kerugian ratusan juta rupiah per bulan. Di sini, lampu penerangan jalan memang penting, terutama bagi masyarakat perbatasan atau pinggiran, namun apa harus dengan mencuri listrik. Lampu-lampu mercuri yang dipasang warga rata-rata 500 watt yang mencapai puluhan titik di satu kawasan.

Tindak pencurian listrik di Surabaya setahun terakhir malah lebih banyak di sektor industri, mulai dari hotel sampai pabrik kecil. Penyelesaian cenderung di bawah tangan, sehingga uang negara masuk ke oknum-oknum. Hasil Penertiban Pemakaian Tenaga Listrik/ P2TL yang digelar PLN 3 bulan terakhir, dari 3.695 rumah yang diperiksa ada sekitar 384 rumah yang diketahui mencuri listrik, kerugian sekitar Rp. 1.074 M. Sedangkan industri yang melakukan tindakan serupa sebanyak 92 lokasi dengan kerugian Rp. 400 juta.

Modus operandi pencurian listrik biasanya dengan cara klasik yaitu memberi saklar atau alat, agar dapat menghambat putaran listrik. Jika petugas PLN datang, alat-alat tersebut dilepas. Cara lain, yaitu membakar kumparan yang ada di dalam

meteran PLN, jika alat pencatat meteran tersebut rusak, maka biaya yang dikeluarkan kecil sehingga kerugian menjadi beban PLN.

"Hasil Operasi Pijar Semeru POLDA JATIM dan jajarannya",¹⁵ diperoleh data antara lain: jumlah tersangka/ kasus 116, barang bukti berupa : handel pengatur arus, timer, konektor, MCB, stop kontak, cemiti, tukur, paku, jarum, dan plastik. Hambatan yang terjadi, yaitu belum ada kesamaan tindakan dari penyidik POLRI terhadap pelaku, mengingat struktur masyarakat yang berbeda-beda. Ada yang penyelesaiannya dilakukan oleh PLN secara perdata , melalui pembayaran denda berdasarkan perhitungan PLN. Sementara ada beberapa kasus yang diteruskan oleh POLRI secara pidana.

Sekarang, saatnya kita pahami bersama bahwa pencurian listrik, dari segi apapun merupakan perbuatan terlarang dan tidak patut dilakukan oleh orang yang beradab. Pencurian adalah tindak pidana

¹⁵ Laporan Analisa dan Evaluasi OPS Kepolisian Kewilayahan "Pijar Semeru 2002 POLDA Jatim dan Jajaran, 24 Januari - 7 Pebruari 2002", Direktorat *Reserse* POLDA Jatim.

yang tergolong sebagai kejahatan, sehingga pencuri listrik disebut penjahat. Jika kita termasuk pelakunya, relakah menyandang gelar tersebut?

Batasan pencurian yaitu “barang siapa mengambil barang sesuatu, yang seluruhnya atau sebagian kepunyaan orang lain, dengan maksud untuk memiliki secara melawan hukum, diancam karena pencurian, dengan pidana penjara paling lama lima tahun atau denda paling banyak enam puluh rupiah”.¹⁶ Ketentuan ini dapat ditindaklanjuti dengan ketentuan-ketentuan UU No.15/ 1985 tentang Ketenagalistrikan khususnya pasal 19 dan 20, serta KUHP pasal 263, 55 dan 56. Pendek kata, unsur pencurian berupa unsur obyektif, yaitu barang yang seharusnya milik orang lain, dan unsur subyektif, yaitu tanda-tanda untuk memiliki sesuatu barang.

Selanjutnya, yang perlu dianalisis lebih mendalam, adalah listrik tergolong produk barang atau jasa?

Barang (*goed, zaak*) berdasar *wet-historische interpretatie*, yang dimaksud “barang/ benda waktu itu adalah

benda berwujud”.¹⁷ Kemudian arti barang tersebut oleh Hoge Raad, Belanda, tanggal 23 Mei 1921, dalam arrestnya ditetapkan, bahwa “barang tidak hanya ditafsirkan sebagai benda berwujud saja (*stoffelijk goed*), tetapi juga sebagai benda tidak berwujud, termasuk listrik. Pada waktu KUHP dibuat, belum dikenal listrik, sekarang sangat dibutuhkan masyarakat. Dewasa ini Pemkot-PLN Surabaya sedang menyiapkan alat canggih yang dapat mendeteksi perilaku pelanggan, berfungsi secara otomatis memberi sinyal, apabila ada rumah/ industri yang dicurigai. Bagi PJU, Pemkot - PLN akan memasang meteran listrik, seperti yang dipraktekkan di Jombang, di mana PJU ilegal dapat ditekan yaitu satu kawasan ada 5 atau 10 titik yang memakai 1 meteran.

Sampai saat ini, jarang terdengar pencurian listrik, yang dilakukan industri atau rumah tangga, maupun untuk PJU diproses sampai pengadilan. Penanggulangan secara bersama-sama dan terpadu baik dari operasi petugas gabungan Penyidik PNS-PLN dan POLRI maupun

¹⁶ Moeljatno, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*, Bina Aksara, Jakarta, 1985, Pasal 362.

¹⁷ Satochid Kartanegara, dkk., *Hukum Pidana*, Balai Lektor Mahasiswa, Jakarta, t.th.

laporan dari masyarakat, kita optimis pencurian listrik, khususnya untuk PJU, dapat ditekan bahkan dikikis habis. Asumsinya “apabila pencurian listrik dapat ditanggulangi, kenaikan tarif dasar listrik tak akan terjadi”.

Di sisi lain, masyarakat pencuri listrik untuk PJU merasa malu dan menghentikan perbuatannya, bukan malah nekat mengancam mengacungi parang pada petugas yang benar-benar melaksanakan penertiban. Sebaliknya, petugas yang berakhlak mulia, tidak tergiur melakukan KKN, bahkan memeras pelanggan yang mencuri listrik. Masyarakat yang ingin memasang PJU demi kepentingan orang banyak, haruslah melalui prosedur yang benar, diantaranya memohon atau melapor ke PLN, jika diterima kemungkinan biaya penggunaan tenaga listrik akan ditanggung oleh Pemda - Pemkot.

c. Posisi Pelanggan Listrik

Ada informasi mutakhir, bahwa saat ini PLN memang sudah tidak mendistribusikan daya listrik sebesar 450 VA untuk pelanggan baru. Calon pelanggan baru harus mau pasang daya

sebesar minimum 900 VA atau 1300 VA, dengan syarat-syarat yang cukup ketat. Benarkah kebijakan ini diterapkan di masyarakat?

Alkisah, terjadi dialog antara sopir taksi asal Cilacap dengan YLKI-PLN : “saya hanya butuh 450 VA, tetapi dipaksa oleh PLN untuk memasang 1300VA, saya tidak mampu membayar, saya minta PLN membatalkan kebijakan yang tidak bijak itu”.¹⁸

Kebijakan tersebut hendaknya disoroti tidak secara formal-yuridis tetapi juga sosial-ekonomi. Secara internasional, Indonesia saat ini dapat digolongkan sebagai negara miskin, bukan “*developing country*” (negara sedang berkembang), sebab pendapatan per kapita US\$ 680. Padahal indikator standar pendapatan per kapita negara berkembang adalah 800 US\$. Hal ini berarti pendapatan rata-rata penduduk Indonesia sekitar Rp. 400 per bulan.

Saat ini penduduk Indonesia yang diterangi listrik sejumlah 56%, yaitu 80% desa di Jawa dan 20% di luar Jawa. Setelah

¹⁸ “Masa Depan Konsumen Listrik”, *Warta Konsumen*, Juni 2002.

berlakunya TDL yang melalui 4 tahapan, yaitu : (1) Jan-31 Maret 2002; (2) 1 April -30 Juni. 2002; (3) 1 Juli - 30 Sept; (4) 1 Ok-t - 31 Des 2002, dengan tarif berkisar Rp. 455 per KWH. Harga jual ini merupakan basil negosiasi antara Pemerintah, PLN dan perwakilan terkait, di antaranya Yayasan/ Lembaga Konsumen Swadaya Masyarakat.

Pelanggan listrik (*customers*), bukanlah sekedar konsumen listrik. Mereka acapkali tak berdaya menghadapi perilaku PLN yang terkesan sepihak. Di antaranya ketentuan yang tersurat di rekening : "PT. PLN (Persero) berhak melaksanakan pemutusan sementara penyaluran tenaga listrik pada pelanggan, apabila pelanggan belum melunasi pembayaran rekening listrik dalam waktu yang ditentukan oleh PT. PLN (persero)".

Klausul *a* baku (*standard contract*) yang dibuat PLN, seolah-olah tak mampu dibendung pelanggan. Ada benarnya Donald Black yang menyatakan bahwa ; "*downward law is greater than upward law, and law varies directly with*

stratification".¹⁹ Peraturan hukum mengalir lebih deras ke bawah, dan berlakunya peraturan berbeda menurut lapisan masyarakatnya. Tiada kata yang dapat diucapkan, selain "*Take it or leave it*", jika mau berlangganan patuhi syarat-syaratnya, jika tidak, tinggalkan saja.

Pertanyaan yang dapat muncul dari kondisi tersebut, antara lain: "sudahkah keluhan pelanggan yang menyangkut baca meter, laporan gangguan, penyumbungan baru, pembayaran tagihan, informasi listrik fasilitas diskon, dan lain-lain benar-benar telah dilaksanakan sepenuh hati" ? Hal-hal tersebut perlu ditanggapi secara fair dan transparan. Hal ini disebabkan adanya hak-hak konsumen, diantaranya, yaitu 11 hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar, jujur, serta tidak diskriminatif", dan hak untuk mendapatkan kompensasi ganti rugi dant atau penggantian kerugian, apabila barang dan atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan

¹⁹ Donald Black, *The Behavior of Law*, Yale University, Academic Press, Now York, 1976.

perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya”.²⁰

Selanjutnya, pelanggan listrik diharapkan, tidak saja getol memperjuangkan hak-haknya, tapi juga melaksanakan kewajibannya, diantaranya, membayar rekening listrik dan memelihara meteran listrik. Di samping itu, pelanggan tidak lagi menjadi penggantol listrik liar termasuk untuk PJU, sehingga mereka terlepas dari kewajiban membayar pajak PJU.

Dirjen Pajak Depkeu menyatakan, bahwa “kesadaran wajib pajak Indonesia masih memprihatinkan, orang Indonesia masih lebih taat membayar rekening listrik dan PDAM, daripada membayar pajak”.²¹ Seperti kita ketahui bersama, bahwa “*Tax ratio*” Indonesia adalah 13 %, masih rendah dibandingkan Malaysia dan Singapura. Di Jerman bisa mencapai 30 %, karena hampir semua barang menjadi obyek pajak. Padahal potensi pajak termasuk pajak PJU, dalam menyokong

²⁰ Ada sejumlah hak konsumen, termasuk pelanggan listrik, demikian UU No. 8/ 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (sebagai *umbrella act*).

²¹ Kim, “Lebih Taat Bayar Rekening Listrik-PDAM”, *Jawa Pos*, 7 Juni 2002

Pendapatan Domestik Bruto cukup besar. Adapun posisi penerimaan pajak, termasuk pajak PJU dapat dilihat dalam tabel berikut ini.

**Posisi Penerimaan Pajak
Per 31 Mei 2002**

Jenis Pajak	Pencapaian	Target 2002
PPh	Rp. 39,2 triliun	Rp. 104, 49 triliun
PPN	Rp. 22, 7 triliun	Rp. 70, 1 trillun
PBB	Rp. 2, 11 triliun	Rp. 8, 13 triliun
Pajak Lain	Rp.524,3 millar	Rp. 1, 95 triliun
Total	Rp. 68,3 triliun	Rp. 184,76 triliun

Sumber : Ditjen Pajak, 2002.

Masyarakat pelanggan listrik diharapkan dapat menjadi sarana kontrol sosial bagi PLN dan mitra kerjanya. Di samping itu, PLN masih dibutuhkan pasokan listriknya bagi masyarakat. Misalnya, PT. Maspion termasuk perusahaan yang sangat bergantung pada listrik untuk menjalankan produksi, yaitu hampir 70%, baru sisanya dari BBM dan gas bumi.

PT. Kertas Leces justru sebaliknya, ketika pasokan gas lagi tipis, justru bersiap-siap mengganti BBM dengan gas, mulai bulan September 2002. Kebutuhan rata-rata BBM setiap harinya mencapai 500 kilo liter atau 12 juta ton BBM/ bulan. Pemakaian gas lebih ekonomis, diantaranya

pembayaran gas dapat dilakukan belakangan sedangkan BBM harus dibayar di muka.

Kita berharap PLN tidak terus merugi, bahkan bangkrut, sehingga pasokan listrik tidak sampai beralih ke negara lain, serta mampu mandiri, bersaing secara sehat, profesional, transparan dan bebas dari KKN. Hal ini akan menjadi kebanggaan dan kepuasan bagi pelanggannya atas pasokan dan layanan energi listrik di masa mendatang.

d. Prospek PT. PLN (Persero)

Upaya Pemerintah dalam mengatasi krisis ketenagalistrikan nasional, berupa kegiatan-kegiatan restrukturisasi industri, pengenalan kompetisi penetapan tarif, pengembalian biaya dan subsidi rasionalisasi dan ekspansi partisipasi swasta, redefinisi peran pemerintah, serta memperhatikan kerangka pengaturan hukum.

Pelaksanaan program swastanisasi ketenagalistrikan nasional, sontak disambut gembira oleh sebagian pihak, dan sebagian lagi melakukan penolakan, bahkan sebagian karyawan PLN melakukan

ancaman atau pemogokan massal. Benarkah di balik swastanisasi ketenagalistrikan nasional, akan menimbulkan kesengsaraan rakyat banyak?

Ketenagalistrikan nasional sekarang merupakan sektor yang dibutuhkan masyarakat luas, yang mana telah diatur, bahwa “cabang-cabang yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara”. Kompetisi pasar atas pengadaan listrik di Jawa dan Bali dimulai sejak tahun 1999 dengan “pembeli tunggal” atau *single buyer*, dan pada tahun 2003 dengan *multiple seller and buyer*. Jika hal ini terjadi, maka “tidak ada monopoli distribusi listrik”.²²

Harga listrik di Indonesia sekarang ini termasuk yang termurah di dunia, yaitu 3,03 cent US\$/ kWh dengan GNP/ kapita 680 US\$. India 6,6 cent dengan GNP/ kapita 324 US\$, sedangkan Belgia paling mahal, yaitu 18,8 cent US\$/ kWh dengan GNP/ kapita 19.200 US\$. Saat ini tarif listrik rata-rata lebih rendah, dari harga pokok penjualan, yaitu sekitar Rp. 455 per kWh.

²² Faktor-faktor Monopoli & Persaingan Usaha Tidak Sehat, dilarang UU No.5/ 1999

Sistem ketenagalistrikan nasional meliputi: pembangkit, transmisi, dan distribusi baru sampai pada konsumen. Biaya terbesar adalah pembangkitan 81, 4%, transmisi 10, 5% di mana hampir semua peralatannya dan pembeliannya berasal dari pinjaman luar negeri, diantaranya *Asian Development Bank*, dan distribusi sekitar 7 – 8 % dan alokasi pegawai 1 - 20/ 6.

Keputusan Pemerintah untuk *me-write up* utang senilai Rp. 20,8 triliun, sangat membantu kinerja keuangan PLN. Hal ini disebabkan tahun 2001 terjual kenaikan rata-rata TDL sebesar 17, 47 % dan PLN juga berhasil bernegosiasi dengan mengurangi harga listrik swasta. Kenaikan TDL rata-rata 6 % mulai Januari 2002 telah disetujui oleh Pemerintah dan DPR. Kenaikan ini dikarenakan pengurangan subsidi dari Rp. 4,5 triliun menjadi Rp. 4,1 triliun dalam RAPBN 2002.

Guna mendanai 44 proyek pembangkit listrik dan transmisi baru di luar Jawa dan Bali sampai tahun 2005, dibutuhkan investasi sekitar Rp. 99 triliun. Dewasa ini di luar Jawa dan Bali terdapat 24 daerah krisis listrik, antara lain :

Kupang (NTT), NTB dan Sumsel. Di Jatim dicanangkan program pembangunan pembangkit listrik Paiton III-VI. Oleh karena itu, perubahan TDL diharapkan mendongkrak pendapatan PLN, sekaligus menekan kerugiannya. Kalau kondisi ini bertahan terus sampai 3 tahun, bisa jadi PLN dapat impas (*break event point*), bahkan dapat meraih laba di waktu mendatang.

Saat ini PLN sedang berupaya keras menekan *losses* kWh, termasuk pencurian PJU. *Losses* teknis di negara maju, besarnya sekitar 5 %, sedangkan di PLN 8 – 9 %, yang ditolerir sampai 7 %. Untuk *losses* non-teknis sekitar 24 %. *Losses* tersebut bisa untuk keperluan PJU, rumah tangga, industri-usaha, bisa jadi oleh oknum PLN. Oleh karena itu, kesinambungan Operasi Tim P2TL (Penertiban Pemakai Tenaga Listrik) dengan dukungan seluruh komponen masyarakat sangaja dibutuhkan.

Himbauan PLN Unit Bisnis Distribusi Jatim agar para pelanggan hemat listrik terlihat diantaranya melalui iklan atau *sticker*, yaitu : “ Hemat Listrik Sama Dengan Hidup HematDalam rangka

mengantisipasi, bahkan memperlambat datangnya krisis listrik lebih cepat dari prediksi tahun 2004, maka hendaknya pelanggan ikut menyemarakkannya, diantaranya hemat listrik pada saat beban puncak, sebagaimana dalam tabel berikut ini.

Beban Puncak Listrik Sistem Jawa-Bali Di Jatim (Mega Watt/MW)

Tahun	Siang	Malam
1999	1.803	2.531
2DW	1.881	2.658
2001	1.843	2.789
2W2	1.895	2.850

Sumber : PLN UBD Jawa Timur, 2002..

Berdasarkan tabel di atas, beban puncak terlihat pada malam hari yaitu, antara pukul 18.00 sampai 21.00 WIB. Perusahaan-perusahaan di Jatim, apabila ada yang mempunyai unit pembangkitan, PLN bersedia membeli kelebihan energi listrik yang dihasilkannya. Hal ini sebagai pilihan terbaik, daripada menunggu peningkatan pasokan listrik dari unit pembangkitan, diantaranya *Indonesian Power*.

Dalam upaya meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, PLN telah meluncurkan berbagai program, antara lain :“Pasang Baru Listrik Berasuransi

Menggandeng Bank atau Wartel Sebagai Mitra Kerja Pembayaran Listrik, Laris 900 PLN, *Call Centre* 123 PLN, *Efficiency Drive Program*, Percepatan Pembayaran Rekening, Layanan Gangguan 24 Jam”, dan program lainnya.

Sebagai landasan hukum sektor ketenagalistrikan nasional, diantaranya adalah UU No. 15/ 1985, yang apabila dibandingkan dengan Rancangan Undang-Undang ketenagalistrikan : kalau dulu pengelolaan bisnis listrik masih tercampur dengan listrik sebagai misi sosial. Juga harga jual, tarif dan subsidi ditetapkan oleh pemerintah. Di samping itu kebijakan lama berupa struktur *vertically integrated* menyangkut pembangkit, transmisi dan distribusi, serta pengaturan hukum oleh pemerintah (Dirjen Energi dan Sumber Daya dan Mineral), perizinan oleh pemerintah dan partisipasi swasta tidak jelas.

Sekarang diberlakukan *unbundled structure* terpecah untuk Jawa dan Bali, sedangkan *vertically integrated structure* untuk luar Jawa dan Bali. Juga diberlakukan sistem bursa, sistem operator,

multi *buyer and multi seller system*, serta perizinan diberikan oleh pusat dan daerah.

Selanjutnya pengaturan oleh Badan Pengatur, yaitu badan hukum milik negara yang memiliki kewenangan dan tanggung jawab, serta pengambilan keputusan secara independen untuk melaksanakan pengaturan dan pengawasan penyediaan tenaga listrik, partisipasi swasta transparan, serta adanya larangan praktek monopoli swasta, juga adanya perlindungan kepentingan masyarakat umum termasuk konsumen listrik, serta forum *public hearing* antara pemerintah, pelaku usaha dan konsumen yang dihadiri oleh Badan Perlindungan Konsumen Nasional.

Pada akhirnya, prospek PT. PLN (PERSERO) masih tergantung pada bukti di lapangan dan kemampuannya dalam berkoordinasi dengan Badan Pengatur, Pemerintah/ Pemda, DPRD dan instansi yang terkait, serta dukungan dari segenap lapisan masyarakat, baik perorangan maupun kolektif, dari tingkat RT/ RW, Kelurahan/ Kecamatan serta pelaku bisnis juga LSM termasuk Lembaga Perlindungan Konsumen Surabaya, Yayasan Konsumen Surabaya Jawa Timur, Yayasan Lembaga

Perlindungan Konsumen Jatim, kita menunggu keberhasilan PLN dalam persaingan nasional, regional dan global.

D. PENUTUP

Berikut ini disampaikan beberapa solusi penyelesaian :

1. Tindak tegas pencuri listrik, khususnya untuk PJU melalui jalur hokum pengadilan.
2. Tindak tegas petugas PLN atau mitra kerja PLN/ Pemborong Pencatat Meter yang ber-KKN dengan pelanggan yang diduga mencuri listrik.
3. Pemasangan dan pemeliharaan PJU perlu koordinasi dan pelaporan setiap periode oleh Pemkot/ Dinas Pertamanan - PLN - Pelanggan.
4. Memisahkan atau memberikan bukti pembayaran terpisah untuk rekening listrik dan pajak PJU.
5. Memberikan insentif atau bonus bagi petugas PLN/ mitra kerjanya dan masyarakat umum yang melaporkan atau memberi informasi adanya dugaan pencurian listrik, khususnya untuk PJU.

6. Segera dibentuk Forum Pelanggan Listrik yang anggotanya mewakili setiap unsur pelanggan.
7. *Public Hearing* antara Pemda/ Pemkot - DPR - PLN dan instansi terkait dilestarikan, bahkan sedapatnya melibatkan pelanggan/ konsumen listrik.
8. Bagi masyarakat yang secara *legal-procedural* memohon PJU, diberikan kepastian, diterima atau ditolak, bahkan jika perlu dibuat kontrak antara Pemda/ Pemkot - PLN dengan pelanggan di masing-masing daerah, baik RT/ RW atau Kelurahan/ Kecamatan tentang kesanggupan pemasangan dan pemeliharaan PJU.
9. Secara periodik disediakan dana untuk penyuluhan/ sosialisasi tentang pajak PJU termasuk peruntukannya dan membuat pelaporan beserta evaluasi keberhasilan dan kegagalannya.

DAFTAR PUSTAKA :

Edwin R.A. Seligman, *Essay in Taxation*, New York, 1925.

Direktorat Ditserse Polda Jatim, *Pijar Semeru* 2002.

Donald Black, *The Behavior of Law*, Yale University, Academic Press New York, 1976.

Indrati Rini, *Tantangan Swastanisasi Ketenagalistrikan Nasional*, SURYA, 13 Mei 2002.

Kim, *Lebih Taat Bayar Rekening Listrik-PDAM*, Jawa Pos, 7 Juni 2002.

Moeljatno, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*, Bina Aksara, Jakarta, 1985.

Pri, *Sebulan Bobol PLN Rp. 1,2 M*, Surya, 15 Mei 2003.

R. Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Eresco, Jakarta, 1979.

Satochid Kartanegara, *Hukum Pidana*, Balai Lektor Mahasiswa, Jakarta, t.th.

YLKI, *Masa Depan Konsumen Listrik*, *Warta Konsumen*, Jakarta, 2002.

Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen Kedua.

Ketetapan MRR RI. No. IV MPR RI 1999, Tentang GBHN.

Undang-Undang No. 15 Tahun 1985 Tentang Ketenagalistrikan.

Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

Undang-Undang No. 34 Tahun 2000 Tentang Pajak dan Retrebusi Daerah.

TANTANGAN DAN HARAPAN ERA PRESIDEN TERPILIH 2004-2009

(Prediksi Stabilisasi Dan Kestinambungan Pemerintahan)

Oleh

Marcus Lukman*

ABSTRAK

Pemenang pada pemilu Presiden dan Wakil Presiden mendatang akan mengalami kesulitan melakukan perubahan yang progresif karena masalah pokok yang menghadang ; pengangguran, ekonomi, keamanan, pendidikan, sosial, budaya, perilaku moral, gerakan penentang, hubungan dan persaingan internasional. Sedangkan stabilisasi dan kestinambungan penyelenggaraan pemerintahan negara hanya akan tercipta apabila seluruh komponen penyelenggara negara dan segenap rakyat Indonesia merapatkan kembali kesatuan jiwa raganya membangun negara Indonesia tercinta.

Kata kunci : Presiden, Pemerintahan, Harapan dan Tantangan, Stabilisasi dan Kestinambungan

A. PENDAHULUAN

Ada lima pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden yang berhak mengikuti pemilu 5 Juli 2004. Persaingan kampanye antar para calon kian hari semakin hangat dan sulit diprediksi siapa pemenangnya.¹

Tetapi dapat dipastikan, siapapun pemenangnya itulah yang menjadi Presiden dan Wakil Presiden Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kita semua yang berada di ruangan ini, layak merespons positif kelima

* Dosen Fakultas Hukum dan Pasca Sarjana Universitas Tanjung Pura Pontianak

¹ Masa kampanye 1 Juni-s.d. 1 Juli 2004. Masa tenang 2 s.d. 4 Juli. Pemungutan suara dan penghitungan suara putaran pertama 5 s.d. 25 Juli 2004. Pengumuman hasil Pemilu tahap pertama secara nasional 26 Juli 2004. Jika tidak ada pasangan capres/cawapres yang memenangkan lebih dari 50% suara secara nasional dan sekurang-kurangnya 20% suara tersebar di lebih setengah 32

propinsi, maka pemilu putaran tahap kedua dilaksanakan, yang diikuti oleh dua pasangan peraih suara terbanyak tahap pertama. Penetapannya dilakukan pada tanggal 30 Juli-s.d. 5 Agustus 2004. 14 Agustus s.d. 16 September 2004 masa kampanye Pemilu putaran kedua. 20 September 2004 dilakukan pemungutan suara dan penghitungan suara. 5 Oktober 2004 Penetapan dan pengumuman hasil Pemilu presiden/wapres. 20 Oktober 2004 Pelantikan dan sumpah janji Presiden dan Wakil Presiden terpilih.

pasangan Capres dan Cawapres tersebut. Merekalah yang berani tampil ke depan untuk memimpin bangsa Indonesia yang sedang dilanda krisis multi dimensi. Rakyat menuntut agar tujuan negara yang termaktub pada pembukaan UUD 1945, dapat diwujudkan secara nyata dan memuaskan.²

Tidaklah mudah mewujudkan tujuan negara tersebut. Buktinya, sejak Presiden Pertama sampai Kelima, rakyat Indonesia sepertinya tidak pernah terpuaskan. Mereka terkesan lebih akrab dengan “penghujatan” terhadap Presidennya daripada berterima kasih atas keberhasilan yang telah mereka raih selama kepemimpinan Presiden dimaksud. Seolah-olah hanya dipundak Presidenlah terletak dosa tanpa ampun, sedangkan dipundak kelembagaan negara dan penyelenggara pemerintahan lainnya ataupun kewajiban yang seharusnya dipikul oleh rakyat, hanya dipandang sebagai pelengkap penyerta tanpa beban,

² Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, ikut melaksanakan ketertiban dunia, serta mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia berdasarkan Pancasila..

dilupakan dari tanggung jawab kolektif penyelenggaraan pemerintahan negara.

B. PERMASALAHAN

Lantas, bagaimanakah prediksi stabilisasi dan kesinambungan pemerintah hasil pemilihan umum 2004? Apakah akan lebih stabil dan dapat bertahan sampai akhir masa jabatannya? Masalah ini amat sukar dijawab, namun atas permintaan Panitia Dies Natalis ke XXIII UWKS dicoba juga memaparkannya. Tentu saja, dalam batas-batas yang dapat dipahami oleh pemikiran penulis.

C. PEMBAHASAN

a. Citra Capres/ Cawapres 2004, Tantangan dan Harapan

Banyak komentar bernada miring ataupun tegak lewat gossip tetangga, polling pendapat, internet, media cetak, media elektronik, restoran, rumah makan, warung kopi, perguruan tinggi, dan sebagainya tentang kredibilitas Capres dan Cawapres 2004. Tetapi menurut pendapat saya kelima pasangan Capres dan Cawapres peserta pemilu 2004 sudah cukup bagus. Mereka adalah:

1. Wiranto – Salahuddin Wahid;

2. Megawati Soekarnoputri - Hasyim Muzadi;
3. Amien Rais – Siswono Yudo Husodo;
4. Susilo Bambang Yudhoyono – Jusuf Kalla;
5. Hamzah Haz – Agum Gumelar.

Kelima pasangan tersebut telah berupaya memadukan unsur citra religius, nasionalis dan kerakyatan. Tercermin pula pada visi dan misi kepemimpinan mereka. Intinya sama-sama berkehendak mewujudkan rasa aman, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, ikut menciptakan perdamaian dunia, dan mewujudkan keadilan sosial bagi segenap rakyat Indonesia.

Sungguhpun demikian menurut Ichlasul Amal (Pengamat Politik UGM), siapapun yang menjadi pemenang pada pemilu presiden dan wakil presiden mendatang tetap akan sulit melakukan perubahan yang progresif.³ Masalah pokok yang dihadapi: pengangguran, ekonomi, keamanan, pendidikan, sosial, budaya,

perilaku moral, gerakan penentang, hubungan dan persaingan internasional.

Soal pengangguran: sekarang ini telah mencapai 40 juta orang. Apalagi menurut Bachtiar Efendy,⁴ 70 % rakyat Indonesia yang tinggal di pedesaan memerlukan lapangan kerja dan peningkatan pendapatan. Sementara INDEF menilai Platform Ekonomi Capres tidak reliastis dan ambisius: Wiranto-Salahuddin Wahid menargetkan penciptaan lapangan kerja 3,2 juta per tahun dengan pertumbuhan ekonomi 7-8 % per tahun. Megawati Soekarnoputri – Hasyim Muzadi menargetkan pertumbuhan ekonomi 6,8% per tahun dan mencapai 7,9 % pada tahun 2009, juga membuka lapangan kerja baru sebanyak 12,9 juta selama masa tugasnya. Sedangkan pasangan Amien Rais-Siswono Yudo Husodo menargetkan pertumbuhan ekonomi 6,3 %. Selanjutnya Susilo Bambang Yudoyono – Yusuf Kalla menargetkan 7,9 % sampai tahun 2009 dengan patokan angka pengangguran 5,1 %. Begitupun platform Hamzah Haz-Agum Gumelar, lebih banyak menampilkan

³ Internet, Suara Karya. Laporan Pemilu 2004 Siapa Pun Presiden RI Sulit Lakukan Perubahan.

⁴ Acara debat Capres dengan Amien Rais Capres PAN, 7 Juni 2004.

platform Partai Persatuan Pembangunan. Sementara menurut prediksi INDEF pertumbuhan ekonomi Indonesia sampai tahun 2009 hanya akan mencapai 5,9 %⁵.

Bagi kita dan rakyat kecil yang awam dengan berbagai macam hitung - hitungan perekonomian, angka-angka tersebut terasa sangat memusingkan. Namun, bagi para pelaku ekonomi (pengusaha) angka-angka seperti itulah yang menggairahkan minat mereka. Terutama pengusaha AS, lewat Thomas J Donohue (Presiden Kamar Dagang Amerika Serikat), meminta agar Indonesia dapat segera menyelesaikan agenda politiknya dan membenahi sektor ekonomi yang terpuruk dalam lima tahun terakhir".⁶ Dunia usaha AS tidak mempermasalahkan siapa yang akan muncul sebagai Presiden dan Wakil Presiden Indonesia mendatang. Terpenting, munculnya pemimpin yang kuat yang memiliki kepemimpinan yang dapat diandalkan untuk membawa Indonesia ke

arah yang lebih baik, di bidang politik maupun ekonomi.

Pendapat tersebut senada dengan pandangan Kadin Indonesia, yang juga tidak mempermasalahkan siapa yang akan muncul sebagai pemenang dalam Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden 5 Juli mendatang. Kadin lebih mementingkan munculnya *strong leader* yang dapat menciptakan *strong government*, untuk menjamin munculnya keamanan dan stabilitas sosial yang akan membawa pengaruh positif bagi perekonomian nasional. Tegasnya, Indonesia sangat perlu memulihkan kegiatan ekonominya agar tercipta lapangan pekerjaan seluas-luasnya untuk menampung kaum pengangguran. Sementara kasus-kasus PHK, demo dan tuntutan kenaikan upah buruh, hampir setiap hari mengisi halaman surat kabar dan siaran televisi.

Kegairahkan kegiatan ekonomi memang berkorelasi dengan kondisi keamanan. Jika kondisi keamanan terganggu, maka kegiatan dunia usahapun akan terpengaruh (melemah). Kondisi keamanan ini menjadi tantangan berat bagi Kepala Pemerintahan mendatang. Sebab,

⁵ Suara Pembaharuan, Selasa 8 Juni 2004.

⁶ Sumber: Internet, Media Indonesia: 24 Mei 2004 15:33:22. Pertemuan antara delegasi Kadin Indonesia dan AS dalam rangkaian "road show" kegiatan kunjungan pengurus baru Kadin pimpinan Hidayat terpilih April 2004 melalui Musyawarah Nasional (Munas) Kadin di Jakarta.

upaya perdamaian yang telah dilakukan di daerah konflik horizontal (Ambon, Maluku, Irian, Kalimantan) masih ibarat api di dalam sekam. Sewaktu-waktu dapat membara kembali. Bahkan melebar ke daerah-daerah lainnya. Begitu pula dengan Gerakan Aceh Merdeka, meskipun statusnya sudah dialihkan dari situasi darurat militer ke darurat sipil, namun masih dibutuhkan waktu yang cukup panjang untuk mengatasinya secara tuntas. Apalagi masalah Aceh, memang sudah ada sejak zaman kolonialis Belanda. Ditambah kasus pelanggaran HAM, serta merebaknya aktivitas terorisme, maka semakin keruhlah kondisi keamanan nasional.

Di bidang pendidikan, telah terjadi kebingungan yang luar biasa di kalangan pemutus kebijakan. penyelenggara pendidikan, peserta didik, dan orang tua murid. Para lulusan SMU dan sarjana, sangat kesulitan mendapatkan pekerjaan, tidak berdaya menciptakan lapangan kerja bagi dirinya sendiri. Sementara berbagai kebijakan strategis penyelenggaraan sistem pendidikan nasional belum mampu mendongkrak ketertinggalan kualitas SDM yang diharapkan setara dengan negara-

negara maju di kawasan Asean, Asia Timur, Eropa, dan Amerika. Masyarakatpun merasa risih dengan bertambah mahalnya biaya pendidikan pada setiap jenjang pendidikan. Sedangkan di bidang social, budaya dan perilaku moral, menampakkan semakin merosotnya nilai-nilai kebersamaan ke arah nilai individualistik. Lunturnya nilai-nilai budaya lokal (nasional) di bawah pengaruh nilai-nilai budaya asing. Sehingga sendi-sendi moralitas kehidupan berbangsa Indonesia dirasakan semakin menipis.

Mengenai Gerakan penentang, sepertinya telah tampil ke permukaan kaum hiperkorek yang berasal dari berbagai lapisan masyarakat terdidik. Merasa tersingkir dari percaturan politik nasional, belum mendapatkan tempat yang layak di struktur pemerintahan, ataupun tidak puas dengan kebijakan pemerintah di masa lalu, sekarang dan figur kepemimpinan nasional mendatang. Mereka menginginkan perubahan yang revolusioner, gencar melakukan kritik, mengembangkan isu-isu berbau SARA, penegakan hukum dan keadilan, serta melakukan tekanan-tekanan politis tertentu. Selanjutnya, pada lingkup

Hubungan dan persaingan internasional, citra Indonesia sangat tertekan di bidang politik, ekonomi maupun militer. Menyebabkan peran Indonesia untuk ikut serta mewujudkan perdamaian dunia semakin tumpul. Termasuk upaya memperjuangkan berbagai hak dan kepentingan nasionalnya di forum-forum internasional, yang kerap kali mengalami kegagalan.

Itulah sekelumit tantangan sekaligus harapan kepada Presiden dan Wakil Presiden mendatang. Tentunya sangatlah tidak adil jika hanya ditumpukkan di atas pundak Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Stabilitas dan kesinambungan penyelenggaraan pemerintahan negara hanya akan tercipta, apabila pasca pilcapres/wapres: “segenap lembaga-lembaga negara, badan-badan pemerintahan di tingkat Pusat dan Daerah, partai politik, lembaga sosial, lembaga pendidikan, lembaga keagamaan, para Capres/Cawapres tidak terpilih, serta segenap rakyat Indonesia; dapat merapatkan kembali kesatuan jiwa raganya membangun negara Indonesia tercinta”. Jika sebaliknya, maka diprediksikan kondisi

stabilitas dan kesinambungan penyelenggaraan pemerintahan akan berantakan. Mungkin saja Negara Indonesia akan terpecah belah menjadi negara-negara kecil berbasis kepulauan, kesukuan, ataupun Negara Federal seperti bentukan pemerintah kolonialis Belanda melalui politik “de vide et emperanya”. Maka untuk menghindari kesemuanya itu, tiada jalan lain, kecuali “menjadi manusia Indonesia seutuhnya”.

b. Kondisi Ketatanegaraan RI Pasca Amandemen UUD 1945

Berdasarkan amandemen UUD 1945, pada sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan cukup mendasar:

1. Kedaulatan: berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.⁷
2. Majelis Permusyawaratan Rakyat: terdiri atas anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilihan umum.⁸ MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden

⁷ Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 (Amandemen Ketiga)

⁸ Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 (Amandemen Keempat)

- dan/atau Wakil Presiden, memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatan menurut UUD,⁹ memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya atas usul DPR setelah terbukti melakukan pelanggaran hukum berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi;¹⁰
3. Presiden: memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD,¹¹ berhak mengajukan undang-undang kepada DPR,¹² menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang,¹³ mengesahkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang yang telah disetujui bersama dengan DPR,¹⁴ mengangkat dan membeberhentikan menteri-menteri negara berdasarkan undang-undang;¹⁵
 4. Dewan Perwakilan Rakyat: memegang kekuasaan membentuk undang-undang,¹⁶ memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan; mempunyai hak interpelasi, hak angket, menyatakan pendapat, mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas;¹⁷ berhak mengajukan usul rancangan undang-undang;¹⁸ persetujuan atas Perpu yang ditetapkan Presiden dalam persidangan berikutnya.¹⁹
 5. Dewan Perwakilan Daerah: mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR, ikut membahas RUU, dan melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang.²⁰
 6. Komisi Pemilihan Umum: untuk menyelenggarakan pemilihan umum anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD.²¹

⁹ Pasal 3 UUD 1945 (Amandemen Ketiga dan Keempat).

¹⁰ Pasal 7A dan 7B UUD 1945 (Amandemen Ketiga).

¹¹ Pasal 4 ayat (1) UUD 1945.

¹² Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 (Perubahan Pertama).

¹³ Pasal 5 ayat (2) UUD 1945.

¹⁴ Pasal 20 ayat (4) UUD 1945 (Perubahan Pertama).

¹⁵ Pasal 17 UUD 1945 (Amandemen Pertama dan Ketiga).

¹⁶ Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 (Amandemen Pertama).

¹⁷ Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 (Amandemen Kedua).

¹⁸ Pasal 21 UUD 1945 (Amandemen Pertama).

¹⁹ Pasal 21 dan Pasal 22 UUD 1945.

²⁰ Pasal 22D UUD 1945 (Amandemen Ketiga).

²¹ Pasal 22 E ayat (2) dan ayat (5) UUD 1945 (Amandemen Ketiga).

7. Badan Pemeriksa Keuangan: memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara.²²
8. Mahkamah Agung: memegang kekuasaan Kehakiman untuk menyelenggarakan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, agama, militer, tata usaha negara, dan Mahkamah Konstitusi.²³
9. Mahkamah Konstitusi: berfungsi: (a) Memeriksa, mengadili dan memutus perkara pelanggaran hukum oleh Presiden,²⁴ menguji undnag-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara, pembubaran partai politik, dan perselisihan tentang hasil pemilihan umum;²⁵
10. TNI dan POLRI: melaksanakan tugas pertahanan dan keamanan negara.²⁶
11. Pemerintah Daerah: melaksanakan urusan otonomi daerah berdasarkan asas desentralisasi dan tugas

pembantuan untuk Kabupaten dan Kota serta propinsi melaksanakan pula urusan dekonsentrasi. DPRD berfungsi sebagai legislatif daerah dan Kepala Daerah sebagai eksekutif daerah.²⁷

Mencermati perubahan struktur ketatanegaraan di atas, menampakan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan tidak lagi didominasi oleh Presiden tetapi juga oleh lembaga-lembaga negara lainnya. Bahkan posisi badan legislatif: DPR, DPD dan MPR yang memiliki kewenangan legislasi dan pengawasan sangat kuat. Ditambah Mahkamah Konstitusi yang diberi wewenang memeriksa, mengadili dan memutus perkara pelanggaran hukum oleh Presiden atas usulan DPR. Keberadaan Mahkamah Konstitusi ini dari satu sisi memang dapat memperkuat fungsi kontrol hukum terhadap perilaku/pelaksanaan tugas Presiden, tetapi di sisi lain juga dapat memperlemah pelaksanaan tugas Presiden, jika dalam prakteknya dimanfaatkan untuk tujuan menjatuhkan Presiden dari jabatannya.

²² Pasal 23 E UUD 1945 (Amandemen Ketiga).

²³ Pasal 24 dan 24 A UUD 1945 (Amandemen Ketiga).

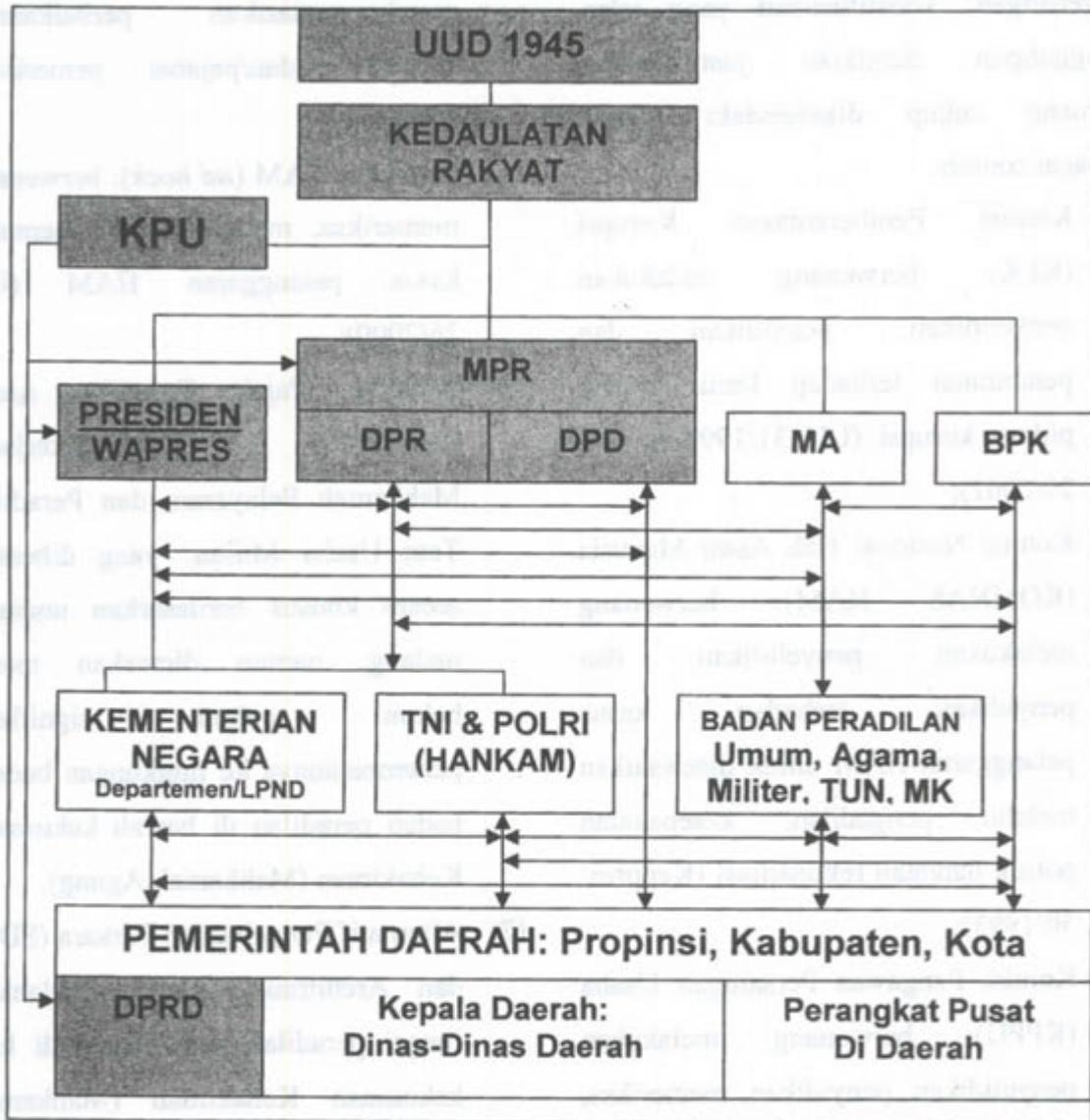
²⁴ Pasal 7A dan 7B UUD 1945 (Amandemen Ketiga).

²⁵ Pasal 24 C UUD 1945 (Amandemen Ketiga).

²⁶ Pasal 30 UUD 1945 (Amandemen Kedua).

²⁷ Pasal 18, 18A dan 18 B UUD 1945 (Amandemen Kedua) Jo UU No. 22 Tahun 1999.

**BAGAN KETATANEGARAAN INDONESIA
MENURUT AMANDEMEN UUD 1945**



Selain kelembagaan negara yang dinormatiskan berdasarkan amandemen UUD 1945, juga terdapat lembaga atau badan-badan kekhususan yang dibentuk

berdasarkan undang-undang dengan wewenang, tugas dan fungsi "independen" dan/atau diposisikan sebagai "ekstra lembaga negara". Konsekuensinya struktur

ketatanegaraan, menjadi bertambah ruwet, seolah-olah tanpa landasan “atribusi kewenangan” konstitusional yang jelas. Sungguhpun demikian justifikasinya memang cukup dikehendaki rakyat. Sebagai contoh:

- (1) Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK): berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan terhadap kasus tindak pidana korupsi (UU 31/1999 Jo UU 20/2001);
- (2) Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM): berwenang melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap kasus pelanggaran HAM untuk diselesaikan melalui pengadilan, kesepakatan politik dan/atau rekonsiliasi (Keppres: 50/1993);
- (3) Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU): berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan, memeriksa, dan memutus perkara (sengketa) persaingan usaha tidak sehat (UU 5/1999);
- (4) Ombudsman: berwenang menerima pengaduan masyarakat atas pelayanan

pemerintah yang buruk atau melanggar hukum, memeriksa dan merekomendasikan perbaikannya kepada badan/pejabat pemerintah terkait;

- (5) Peradilan HAM (*ad hock*): berwenang memeriksa, mengadili dan memutus kasus pelanggaran HAM (UU 26/2000);
- (6) Peradilan Pajak, Peradilan Anak, Peradilan Ketenagakerjaan, Mahkamah Pelayaran, dan Peradilan Tata Usaha Militer: yang dibentuk secara khusus berdasarkan undang-undang, namun dirasakan masih belum cukup signifikan penempatannya ke lingkungan badan-badan peradilan di bawah kekuasaan Kehakiman (Mahkamah Agung).
- (7) Alternatif Penyelesaian Perkara (SDR) dan Arbitrase: yang menjalankan fungsi peradilan non litigasi di luar kekuasaan Kehakiman (Mahkamah Agung);²⁸

Demikian pula eksistensi badan-badan atau komisi tertentu yang dibentuk untuk memberikan masukan, telaah yuridis

²⁸ UU No. 30/1999.

dan/atau rekomendasi kelayakan substansi norma hukum terhadap materi muatan RUU, RPP, KEPPRES, maupun peraturan pelaksanaan lainnya yang dikeluarkan oleh Departemen dan Lembaga Pemerintah Non Departemen. Kenyataan itu semakin menambah kompleksitas permasalahan kelembagaan penegakan hukum dari segi: organisasi, kewenangan, dan tata laksananya.

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945,
(Pertama, Kedua, Ketiga)

D. PENUTUP

Dari segi hukum ketatanegaraan cukup memberikan jaminan stabilitas dan kesinambungan penyelenggaraan pemerintahan oleh Presiden terpilih 2004-2009 jika setiap komponen supra dan infra struktur politik kenegaraan Indonesia dapat melaksanakan fungsinya masing-masing secara konsekuen dan konsisten berdasarkan atas hukum.

DAFTAR PUSTAKA :

Internet, *Suara Karya*, Laporan Pemilu 2004

Internet, *Suara Pembaharuan*, Selasa - 8 Juni 2004.

Internet, Media Indonesia: 24 Mei 2004

Pedoman Penulisan Naskah

Jurnal Ilmiah Hukum Norma adalah publikasi ilmiah enam bulanan yang diterbitkan Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Wijaya Kusuma Surabaya, Untuk mendukung penerbitan ini redaksi menerima artikel ilmiah yang berupa penelitian ilmiah dan artikel konseptual. Naskah yang diterima hanya naskah asli yang belum diterbitkan di media lainnya, dengan gaya bahasa akademis dan efektif.

Naskah terdiri dari :

1. Judul naskah, maksimum 12 kata, ditulis dalam bahasa Indonesia atau bahasa Inggris tergantung bahasa yang digunakan untuk menulis naskah lengkapnya.
2. Nama penulis ditulis di bawah judul tanpa disertai dengan gelar akademik maupun jabatan. Pekerjaan/ instansi penulis dicantumkan pada catatan kaki di halaman pertama dengan tanda "bintang" pada nama penulis.
3. Abstrak ditulis dalam bahasa Indonesia atau bahasa Inggris sesuai dengan bahasa yang digunakan untuk penulisan naskah dan tidak lebih dari 100 kata. Abstrak harus meliputi intisari seluruh tulisan, majalah, tujuan, metode, hasil analisis statistika dan kesimpulan. Di bawah abstrak ditulis 3-5 kata kunci.
4. Sistematika penulisan :
 - a. Artikel Hasil Penelitian meliputi :
 - Judul
 - Nama Penulis
 - Abstrak dan kata kunci
 - A. Pendahuluan
 - B. Permasalahan
 - C. Metode Penelitian
 - D. Hasil Penelitian dan Pembahasan
 - a. sub bab
 - b. sub bab
 - c. sub bab dan seterusnya
 - E. Penutup
 - Daftar Pustaka
 - b. Artikel Konseptual meliputi :
 - Judul
 - Nama Penulis
 - Abstrak dan kata kunci
 - A. Pendahuluan
 - B. Permasalahan
 - C. Pembahasan Masalah
 - a. sub bab
 - b. sub bab
 - c. sub bab dan seterusnya
 - D. Penutup
 - Daftar Pustaka
5. Penulisan catatan kaki :
 - a. Buku :

Nama penulis (tanpa gelar akademik/ jabatan)
Judul buku (cetak miring), cetakan ke berapa (angka romawi kalau ada), nama penerbit, nama kota penerbit, tahun terbitan, halaman yang dikutip.
 - b. Majalah
Nama penulis (tanpa gelar akademik/ jabatan), judul tulisan (dalam tanda"petik"), nama majalah/ surat kabar/ jurnal (cetak miring), tanggal terbit (untuk surat kabar/ nomor edisi, bulan dan tahun terbit (untuk majalah/ jurnal), halaman yang dikutip.

c. Makalah

Nama penulis (tanpa gelar akademik/ jabatan), judul tulisan (cetak miring), acara dimana makalah dipresentasikan, tempat dan waktu penyelenggaraan acara.

6. Daftar Pustaka:

- Ditulis seperti penulisan catatan kaki tanpa dicantumkan halaman yang dikutip.
 - Untuk nama penulis didahului dengan penulisan nama keluarga
 - Diurut berdasarkan urutan alfabatis
 - Daftar pustaka dikelompokkan menurut jenis : buku, majalah/ surat kabar/ jurnal, makalah, peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, penerbitan resmi.
7. Naskah diketik 2 (dua) spasi dalam program MS. Word dengan jarak tepi 3 cm. diketik pada kertas HVS ukuran A4 dengan jumlah halaman antara 15-20 halaman dikirim sebanyak rangkap 3 (tiga).
8. Redaksi berhak memperbaiki penulisan tanpa mengubah isi naskah tersebut. Semua data, pendapat atau pernyataan yang terdapat pada naskah merupakan tanggung jawab penulis. Naskah yang tidak sesuai dengan ketentuan redaksi akan dikembalikan apabila disertai dengan perangko.

Naskah dikirim ke alamat :

Redaksi Jurnal Ilmiah Hukum Norma

Program Pasca Sarjana Universitas Wijaya Kusuma Surabaya

Jl. Dukuh Kupang XVI/ I Surabaya – 60225

Telp. 031- 5685047, Fax. 031- 5685047.

