

LEMBAGA KEAGENAN DI INDONESIA *

Oleh: Prof. Z. Asikin Kusumah Atmadja SH



Keagenan adalah suatu pengertian yang tercakup dalam lembaga perwakilan dalam arti yang luas. Namun karangan ini mempertanyakan apakah keagenan dalam bidang perdagangan termasuk pemberian kuasa atau pemberian suatu kewenangan. Masalah keagenan dalam bidang perdagangan ini belum diatur baik dalam K.U.H Perdata maupun K.U.H Dagang di Indonesia. Perlu juga diperhatikan mengenai hukum yang berlaku untuk keagenan. Karena para agen mempunyai kegiatan di Indonesia, sudah sepatutnyalah hukum Indonesia yang dipertlakukan.

PANDANGAN UMUM

Lembaga keagenan merupakan suatu bentuk atau salah satu bentuk dari pengertian yang lebih luas lagi yaitu lembaga PERWAKILAN.

Oleh karena itu lembaga keagenan bukan merupakan suatu pengertian yang baru melainkan merupakan suatu lembaga yang telah lama dikenal, baik dalam K.U.H Perdata/B.W. maupun dalam K.U.H Dagang. Pada azasnya seseorang melakukan suatu perbuatan hukum dengan maksud untuk memperoleh atau untuk menciptakan akibat hukum untuk dirinya. Seorang pembeli umpamanya adalah subyek hukum dalam perjanjian yang telah di tanda tangani dan dengan demikian menciptakan akibat hukum baginya, bandingkan pasal 1315 dan pasal 1340 K.U.H. Perdata/B.W. Akan tetapi Undang-Undang juga menentukan bahwa seorang WAKIL dapat melakukan suatu perbuatan hukum dan menciptakan akibat hukum untuk kepentingan orang lain (prinsipal).

Dalam masyarakat lembaga perwakilan merupakan sesuatu yang sangat penting karena melalui lembaga ini seseorang dapat melakukan suatu perbuatan hukum meskipun ia secara fisik tidak berada di tempat tersebut.

Hal ini dimungkinkan antara lain melalui pemberian kuasa yang juga merupakan salah satu bentuk dari lembaga PERWAKILAN.

Dalam K.U.H. Dagang juga dikenal beberapa bentuk/konstruksi hukum yaitu orang-orang yang menjadi PERANTARA yang melakukan perbuatan hukum berdasarkan KUASA/VOLMACHT, antara lain yang dikenal adalah yang diuraikan dalam pasal 62 dan seterusnya K.U.H.D TENTANG MAKELAAR (pedagang perantara), demikian juga seorang comissionair (pasal 76 K.U.H.D. dan seterusnya)

* Makalah pada Seminar Alumni IINTAR Jakarta, 21 Oktober 1988.

dan expediteur yang diatur dalam pasal 86 dan seterusnya K.U.H.D.

Suatu bentuk yang sangat dikenal dalam bidang hukum acara adalah para pengacara/procureur yang merupakan KUASA (gevolmachtigden) dan bertindak/melakukan perbuatan hukum bagi kliennya baik untuk hal-hal di luar Pengadilan maupun di dalam Pengadilan.

Disamping bentuk seperti yang diuraikan diatas yang telah lama kita kenal, sejak tahun 1977 timbul lagi istilah KEAGENAN sebagai akibat dari PENGAKHIRAN KEGIATAN USAHA ASING DALAM BIDANG PERDAGANGAN, sesuai dengan pasal 6 (a) Undang undang No. 6/1968 tentang PENANAMAN DALAM NEGERI.

Hal ini dapat diketahui dalam KEBIJAKSANAAN PEMERINTAH DALAM RANGKA PENGAKHIRAN KEGIATAN USAHA DALAM BIDANG PERDAGANGAN yang dikeluarkan oleh Direktur Jenderal Perdagangan Dalam Negeri (Departemen Perdagangan dan Koperasi R.I.) dalam bulan Desember 1978, serta PERATURAN PEMERINTAH R.I. No 36/1977 tentang PENGAKHIRAN KEGIATAN USAHA ASING ALAM BIDANG PERDAGANGAN, tanggal 30 Desember 1977.

Dalam uraian ini akan ditinjau masalah keagenan ini khususnya dari segi Hukum Perikatan dan perlindungan hukumnya berdasarkan Hukum Perikatan tersebut.

LEMBAGA PERWAKILAN SECARA UMUM

Karena lembaga keagenan tercakup juga dalam pengertian yang lebih luas yaitu lembaga PERWAKILAN maka terlebih dulu akan dijelaskan mengenai hal perwakilan ini. Seperti yang diuraikan diatas, dalam hal perwakilan terdapat pengecualian terhadap azas dalam bidang hukum seseorang yang telah melakukan perbuatan hukum akan terikat oleh perbuatan hukumnya tersebut.

Pengecualian ini telah diakui oleh literatur dan putusan-putusan Pengadilan.

Sesuai dengan azas hukum yang berlaku, seorang terikat secara hukum oleh pernyataan kehendak orang yang melakukan perbuatan hukum tersebut, demikianlah sistim hukum yang dianut dan telah diterima oleh para sarjana hukum.

Dengan demikian pengecualiannya terletak dalam 2 (dua) unsur dari lembaga perwakilan yang berhubungan erat dan tidak dapat dipisahkan yang satu dari yang lainnya yaitu ORANG YANG MELAKUKAN PERBUATAN HUKUM TIDAK TERIKAT OLEH PERBUATANNYA akan tetapi ORANG LAIN DARI YANG MELAKUKAN PERBUATAN HUKUM MENJADI TERIKAT OLEH PERBUATAN HUKUM tersebut.

Untuk menjelaskan pengecualian tersebut terhadap azas bahwa hanya pelaku itu sendiri dianggap terikat oleh hukum (persoonlyke wilsverklaring) VON SAVIGNI telah mengembangkan Orgaan theoriennya, dalam teori mana orang yang mewakili/ yang melakukan perbuatan hukum dianggap sebagai "der blosse Trager mei nens Willens", disamping itu masih ada teori-teori lain seperti REPRESENTATIE THEORIE dengan mempergunakan suatu fictie yaitu bahwa yang diwakili berada di tempat itu sendiri melalui wakilnya.

Sedangkan COOPERATIE THEORIE (VERMITTENDE THEORIE), meng-

anggap orang yang diwakili ikut serta secara nyata-nyata dalam melakukan perbuatan hukum yang dilakukan oleh orang lain yaitu orang yang menjadi wakilnya, karena kuasa yang diberikan oleh yang diwakili tersebut merupakan unsur dari pertanggung jawabannya/keterikatannya terhadap perbuatan hukum tersebut.

Bukan maksudnya untuk berpanjang lebar tentang teori-teori yang dapat memberikan landasan bagi lembaga perwakilan karena lembaga tersebut menyimpang dari azas yang dikenal dengan istilah *PERSONONLYKE WILSVERKLARING*, karena yang dianggap penting adalah bagaimana *PERLINDUNGAN HUKUM* terhadap lembaga perwakilan termasuk lembaga keagenan secara *in concreto* karena bagaimanapun juga lembaga perwakilan telah diterima dalam kehidupan hukum dalam masyarakat.

PEMBERIAN TUGAS/LASTGEVING DAN PEMBERIAN KUASA UNTUK MEWAKILI VOLMACT.

Sistem perundang-undangan nasional dalam negara kita tidak mengatur hal perwakilan berdasarkan pemberian kuasa secara tersendiri dalam K.U.H Perdata oleh karena itu terjemah *LASTGEVING* dengan *KUASA* adalah tidak tepat. Menurut sistematik yang dianut K.U.H Perdata hal pemberian kuasa untuk mewakilkan diatur sebagai bagian dari *LASTGEVING*, sehingga untuk memperoleh pengertian yang tepat seyogyanya kedua lembaga tersebut dibahas bersama-sama secara berdampingan.

Dalam pasal 1792 K.U.H. Perdata terdapat suatu definisi yang menyatakan bahwa *lastgeving* adalah suatu perjanjian, dalam perjanjian mana seseorang memberikan kuasa (*magt*) kepada orang lain menerima kekuasaan tersebut, untuk melaksanakan suatu perkara atas nama pemberi kekuasaan tersebut.

Dalam perumusan tersebut yang dimaksud dengan kekuasaan/*magt* sebenarnya adalah *TUGAS/OPDRACHT* yaitu melakukan perbuatan hukum. Hal itu berarti bahwa dalam hal *lastgeving* telah diciptakan suatu *KEWAJIBAN* bagi orang yang menerima tugas tersebut untuk melakukan suatu perbuatan hukum (tugas tersebut). Sedangkan dalam hal *VOLMAGT/KUASA* yang terjadi adalah *PEMBERIAN SUATU WEWENANG*.

Perhatikanlah juga pasal 1800 K.U.H Perdata yang pada pokoknya menentukan bahwa orang yang menerima tugas berkewajiban untuk melaksanakan tugasnya.

Selanjutnya pasal 1792 K.U.H Perdata memakai istilah atas nama seakan-akan selalu atau harus ada suatu pemberian kuasa (*volmacht*) dalam hal *lastgeving*/pemberian tugas.

Pada umumnya telah diterima pendapat bahwa dalam hal pemberian tugas/*lastgeving* syarat pemberian kuasa/*volmacht* tidak diperlukan.

PITLO memberikan perumusan tentang *lastgeving* sebagai berikut: "Lastgeving/-pemberian tugas adalah suatu perjanjian dimana seorang telah memberikan tugas pada orang lain untuk melakukan suatu perbuatan hukum, tugas mana diterima oleh orang lain tersebut, tanpa menyebutkan istilah atas nama".

Dalam hal perjanjian memberikan tugas/*lastgeving* dapat dilibatkan pihak ketiga, yaitu kalau pihak yang menerima tugas/*lastgeving* pada waktu melaksanakan tugas-

nya/perbuatan hukumnya, telah memberitahukan pada pihak ketiga tersebut bahwa ia telah melakukan perbuatan tersebut atas nama pihak yang memberi tugas tersebut. Dalam keadaan seperti ini kita mulai memasuki bidang pemberian kuasa (untuk mewakili).

Umpama A telah memberikan tugas kepada B untuk membeli buku dan kemudian B memberitahukan pada C bahwa ia membeli buku tersebut atas nama A, berarti C mengetahui B membeli buku tersebut atas nama/mewakili A. Dengan demikian mewakili berdasarkan pemberian kuasa adalah secara terbuka melakukan perbuatan untuk orang lain, dan masalah-masalah mengenai hubungan antara pemberi tugas dan pihak ketiga termasuk bidang perwakilan berdasarkan kuasa.

Disamping itu dapat juga terjadi dalam contoh seperti yang diuraikan diatas bahwa B yang mendapat tugas dari A pada waktu membeli buku, tidak memberitahukan pada C bahwa ia membeli buku tersebut atas nama A, seakan akan ia (B) membeli buku tersebut untuk diri sendiri. Dalam keadaan seperti ini yang terjadi adalah pemberian tugas/lastgeving dan bukan perwakilan berdasarkan pemberian kuasa.

Oleh karena itu dalam titel tentang LASTGEVING seharusnya hal pemberian kuasa tidak disebut-sebut, sebab LASTGEVING dapat dan bukan selalu mengakibatkan adanya pemberian kuasa untuk mewakili, disamping itu wewenang untuk mewakili dapat juga diperoleh berdasarkan sebab sebab lain. Hal pemberian kuasa untuk mewakili atau perwakilan berdasarkan pemberian kuasa sebaliknya diatur dalam bab tersendiri.

Sekali lagi ditekan bahwa dalam hal pemberian kuasa untuk mewakili TIDAK diciptakan suatu kewajiban untuk melakukan suatu perbuatan hukum, sebagai contoh umpama seorang suami yang memberi kuasa kepada isterinya untuk mengelola rekening uang milik suami yang ada di bank karena suami harus berada di luar negeri untuk waktu yang agak lama. Dalam keadaan seperti ini isteri tersebut tidak berkewajiban untuk mengeluarkan uang.

Sedangkan dalam hal pemberian tugas/lastgeving benar-benar terjadi suatu kewajiban untuk melakukan perbuatan hukum yang tidak selalu disertai dengan pemberian kuasa untuk mewakili.

Perbedaan antara pemberian tugas/lastgeving dengan pemberian kuasa untuk mewakili/volmacht dapat juga dijelaskan sebagai berikut :

”Pemberian tugas/lastgeving merupakan perjanjian obligatoir yang menciptakan secara intern hak-hak dan kewajiban-kewajiban antara pihak yang memberi tugas/lastgeving dan penerima tugas/lasthebber, sedangkan pihak ketiga yaitu pihak dengan siapa penerima tugas akan mengadakan perbuatan hukum, berada di luar perjanjian obligatoir tersebut”.

”Pemberian kuasa untuk mewakili/volmacht, adalah suatu perbuatan hukum yang memberikan wewenang untuk mewakili karenanya terutama mempunyai akibat secara extern, sehingga kalau yang menerima wewenang untuk mewakili melakukan suatu perbuatan hukum dengan orang lain/pihak ketiga maka akan diciptakan akibat hukum bagi pihak ketiga tersebut dan pihak yang memberi wewenang untuk mewakili/pemberi kuasa.volmacteger tersebut”.

PEMBERIAN, TUGAS PERJANJIAN PERBURUHAN DAN PERJANJIAN UNTUK MELAKUKAN JASA-JASA TERTENTU.

Membatasi diri pada hal pemberian tugas/lastgeving, maka akan timbul pertanyaan tentang batas antara pemberian tugas/lastgeving dengan perjanjian perburuhan dan perjanjian untuk melakukan jasa-jasa tertentu/overeenkomsten tothet verichten van enkele diensten.

Dalam hal pemberian tugas/lastgeving pada dasarnya dilakukan secara cuma-cuma (pasal 1794 K.U.H. Perdata) kecuali kalau diperjanjikan sebaliknya. Disamping itu hubungan antara pihak yang memberi tugas/lastgever dan pihak yang menerima tugas/lasthebber tidak perlu bersifat seperti hubungan antara majikan dengan buruh.

Sedangkan dalam hal perjanjian perburuhan yang esensial ialah adanya prestasi telah menyediakan tenaga kerjanya untuk digunakan oleh pihak majikan. Tugasnya yang penting dalam perjanjian perburuhan BUKAN hasil karya buruh karena mengolah bahan baku menjadi suatu hasil karya yang utuh dan baru melainkan penyediaan tenaga kerjanya semata-mata, dengan memperoleh upah. Disamping itu yang penting dalam perjanjian perburuhan seperti yang telah diuraikan diatas adalah kedudukan buruh yang dalam hubungan tersebut bersifat lebih rendah dari majikan (*ondergeschikte verhouding*).

Bagaimana sekarang dengan pengertian memberikan jasa-jasa tertentu dalam perjanjian untuk melaksanakan jasa-jasa tertentu? Dimana letak perbedaannya dengan perjanjian pemberian tugas dan perjanjian perburuhan?

Untuk lebih mendalami masalah ini harus diperhatikan pasal 1601 dan 1604 K.U.H. Perdata. Dalam pasal 1601 K.U.H. Perdata diuraikan tentang perjanjian untuk melakukan jasa-jasa tertentu, perjanjian perburuhan dan perjanjian menerima pekerjaan borongan, sedangkan pasal 1601 b mengatur tentang hal perjanjian menerima pekerjaan borongan yang kemudian diperinci lebih lanjut dalam pasal 1604 dan seterusnya K.U.H. Perdata. Dalam hal perjanjian untuk melakukan pekerjaan borongan yang penting ialah bahwa pemborong menerima untuk menyelesaikan suatu pekerjaan tertentu untuk kepentingan pemesan (*aanbestreder*) dengan menerima sejumlah uang tertentu sebagai *kontraprestatie*. Berbeda dengan perjanjian perburuhan dimana pihak buruh hanya menyediakan tenaganya semata-mata dengan menerima upah, maka dalam hal perjanjian borongan yang esensial adalah tujuannya yaitu imbalan uang tergantung dari hasil karya tertentu, umpamanya sebuah rumah, sebuah kolam, menjahitkan satu stel pakaian dan lain-lain.

Kewajiban pemborong adalah menciptakan suatu hasil karya sesuai perjanjian dengan cara mengolah bahan-bahan baku sehingga tercipta sesuatu yang baru.

Bagaimana sekarang dengan perjanjian untuk memberikan/melakukan jasa-jasa tertentu yang harus dibedakan dengan perjanjian-perjanjian yang telah disebut terdahulu? Meskipun hal ini tidak dirumuskan dalam suatu pasal secara khusus, namun sesuai sistematik yang tersirat dalam pasal 1601, 1601 b dan 1604 K.U.H. Perdata para sarjana telah merumuskannya secara negatif yaitu "Perjanjian untuk memberikan/melaksanakan jasa-jasa tertentu mencakup semua perjanjian-perjanjian untuk melakukan suatu pekerjaan, yang tidak merupakan perjanjian perburuhan dan juga

tidak merupakan perjanjian untuk menerima pekerjaan borongan. Memberikan/melaksanakan jasa-jasa tertentu berarti memberikan/melakukan suatu tugas/opdracht untuk melakukakan perbuatan tertentu opdracht tot het verrichten van feitelijke handelingen).

LEMBAGA KEAGENAN

Hal keagenan merupakan juga suatu pengertian yang tercakup dalam lembaga perwakilan pada umumnya atau perwakilan dalam arti yang luas. Oleh karena itu dalam uraian terdahulu telah dijelaskan tentang perwakilan dalam arti luas termasuk hal pemberian tugas, pemberian kuasa untuk mewakili/volmacht, yang termasuk dalam pengertian perwakilan, dengan tujuan agar masalah keagenan lebih dapat dihayati karena diketahuinya asal usulnya.

Dalam K.U.H. Dagang dikenal pasal-pasal tentang makelaar (pasal 62 dan seterusnya), commissionair (pasal 76 dan seterusnya) dan expediteur (pasal 86 dan seterusnya). Menurut doctrine makelaar, commissionair dan expediteur didasarkan pada perjanjian lastgeving karena kesemuanya bersifat kewajiban untuk melakukan perbuatan hukum bukan atas nama pihak yang memberikan tugas melainkan atas biaya orang lain (voor rekening van een ander).

Tegasnya seseorang yang karena kewajibannya melakukan perbuatan hukum atas namanya sendiri tidak menciptakan hak-hak dan kewajiban-kewajiban bagi pihak yang memberikan tugas dengan pihak yang menerima tugas (lasthebber).

Yang menjadi masalah sekarang ialah kalau makelar, commissionair dan expediteur karena kewajibannya melakukan perbuatan hukum atas namanya sendiri dan pihak debitur telah melakukan wanprestasi umpamanya karena adanya penyerahan (levering) yang cacat, siapakah yang berhak untuk menuntut ganti rugi? Hal ini menjadi masalah karena pihak yang menerima tugas tidak menderita kerugian, padahal levering yang cacat melalui perbuatan hukum pihak yang menerima tugas telah menjadi milik pihak pemberi tugas. Sedangkan pihak pemberi tugas tidak merupakan party dalam hubungan hukum yang diciptakan oleh perbuatan hukum yang dilakukan oleh pihak yang menerima tugas disamping itu tidak merupakan wakil/usaha kuasa dari pihak yang memberi tugas.

Apakah pihak yang menerima tugas i.c. makelaar dan sebagainya dapat mengajukan tuntutan ganti rugi yang diderita oleh pihak yang memberi tugas karena levering yang cacat tersebut?

Hoge Raad di Negeri Belanda (11 Maret 1977. NJ. 1977, 521, AA 1977, 589, Stolte/Schiphoff) mempertimbangkan bahwa makelaar dan sebagainya selanjutnya disebut perantara berhak untuk atas namanya sendiri tetapi untuk kepentingan pemberi kuasa pada azasnya dapat menuntut ganti atas kerugian yang diderita oleh pemberi kuasa.

ISILAH KEAGENAN DALAM RANGKA PENGAKHIRAN KEGIATAN USAHA ASING DALAM BIDANG PERDAGANGAN.

Istilah yang dipakai ialah agen/penyalur, perwakilan perusahaan perdagangan asing yang dapat berbentuk agen penjualan, agen pabrik dan agen pembelian. Kemudian juga penyalur/agen nasional dan penyalur dan daerah.

Menurut KEPUTUSAN MENTERI PERDAGANGAN NO. 382/Kp/XII/1977. tentang KETENTUAN PELAKSANAAN PENGAKHIRAN KEGIATAN USA-

HA ASING DALAM BIDANG PERDAGANGAN dalam pasal 2 ayat (c) dan (d) nampaknya ada perbedaan antara PERUSAHAAN PERDAGANGAN NASIONAL YANG DITUNJUK SEBAGAI PENYALUR/AGEN dengan "membuat perjanjian yang sekurang-kurangnya memuat"..... dan sebagainya dengan "menunjuk PERWAKILAN PERWAKILAN PERUSAHAAN ASING DENGAN MENUNJUK perorangan W.N.I. atau PERUSAHAAN PERDAGANGAN ASING baik sebagai AGEN PENJUALAN (SELLING AGENT), AGEN PABRIK (MANUFACTURE'S AGENT) maupun AGEN PEMBELIAN (BUYING AGENT) sesuai peraturan Perundang-undangan yang berlaku".

Apakah memang ada perbedaan antara agen/penyalur berdasarkan perjanjian dengan agen yang didasarkan pada peraturan Perundang-undangan yang berlaku?

Bagaimanapun juga pengertian yang dimaksud oleh pembuat peraturan tersebut hendaknya selalu disadari bahwa penyalur/agen berasal atau dicakup oleh pengertian PERWAKILAN dalam arti luas seperti yang telah dijelaskan sebelumnya.

Penting untuk diketahui ialah apakah penyalur/agen yang dimaksudkan merupakan VOLMACHT atau LASTGEVING dengan segala akibat hukumnya.

Semuanya ini merupakan juga PERANTARA/TUSSENPERSONEN dalam dunia perdagangan, yang dapat melakukan perbuatan hukum berdasarkan pemberian tugas/opdracht dan berdasarkan kuasa untuk mewakili/volmacht. Dalam hal yang pertama, maka perantara tersebut melakukan perbuatan hukum atas namanya sendiri meskipun untuk kemudian diperhitungkan/voor rekening dengan pihak yang memberikan tugas/lastgever dengan pengertian bahwa pihak yang memberikan tugas tersebut secara hukum berada diluar transaksi.

Dalam hal yang kedua, maka perantara tersebut melakukan perbuatan hukum juga berdasarkan kuasa untuk mewakili.

Perlu diingat bahwa lembaga perantara dalam dunia perdagangan dipergunakan karena adanya kebutuhan bagi perusahaan asing untuk melakukan perdagangan secara tidak langsung, yang timbul karena adanya faktor-faktor tertentu, dalam hal ini adanya pengakhiran kegiatan usaha asing dalam bidang perdagangan di Indonesia sesuai Undang—Undang No. 6/1968.

Sedangkan khususnya tentang hal keagenan (dalam perdagangan) K.U.H. Dagang di Indonesia tidak mengaturnya, dan di negeri Belanda sendiri baru ditambahkan dalam bagian ke 3 W.v.K. van de agentuurovereenkomst pasal 74 - pasal 74 s. yang merupakan tambahan baru. Oleh karena itu kata-kata "menurut peraturan Perundang-undangan berlaku" tidak mencukupi karena K.U.H. Perdata di Indonesia tidak mengatur tentang keagenan (dalam perdagangan/handelsagenten).

Suatu hal lagi yang penting untuk diperhatikan ialah tentang hukum yang berlaku, meskipun pada azasnya karena para agen melakukan pekerjaannya terutama di Indonesia maka hukum yang berlaku di Indonesia yang diterapkan. Berkaitan dengan ini patut diperhatikan apakah dalam perjanjian keagenan dapat diterapkan hukum lain dari hukum Indonesia berdasarkan pilihan hukum yang diakui dalam H.P.I. di Indonesia.

Untuk menghindari salah faham hendaknya dalam perjanjian keagenan selalu ditegaskan bahwa mengenai terjadinya perjanjian tersebut dan pelaksanaannya diterap-