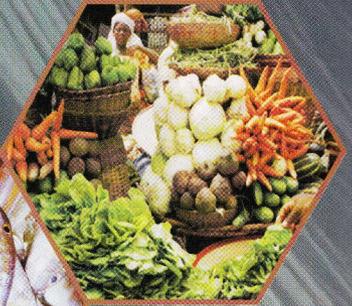
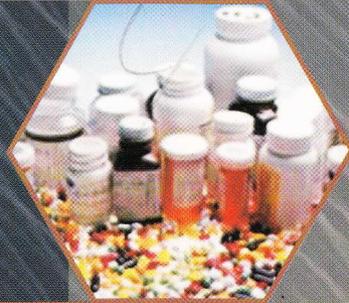


KETENTUAN-KETENTUAN POKOK HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN



WAHYU SASONGKO, S.H., M.H.



Penerbit
UNILA
Bandar Lampung 2007

KETENTUAN-KETENTUAN POKOK HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN

WAHYU SASONGKO, S.H., M.H.

**PENERBIT UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDARLAMPUNG
2007**

PERPUSTAKAAN NASIONAL RI: KATALOG DALAM TERBITAN (KDT)

WAHYU SASONGKO, S.H., M.H.

**KETENTUAN-KETENTUAN POKOK HUKUM
PERLINDUNGAN KONSUMEN**

Bandar Lampung, Penerbit Universitas Lampung,
2007, ix, 150 hlm., 16 x 21 cm

Copy righth @pada Penulis

ISBN : 978-979-1165-43-3

*Hak Cipta dilindungi Undang-undang
Dilarang memperbanyak isi buku ini dengan cara apapun
tanpa izin tertulis dari penulis*

Computer Lay out : Dedi Priyanto

Design cover : Dedi Priyanto

Penerbit Universitas Lampung
Bandar Lampung
2007



HALAMAN PENGESAHAN

9

1. Judul Buku : Ketentuan-Ketentuan Pokok Hukum Perlindungan Konsumen
2. Bidang Ilmu : Ilmu Hukum
3. Penulis Utama : Dr. Wahyu Sasongko, S.H., M.Hum.
Nama Penulis :
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. NIP : 195805271984031001
6. Disiplin Ilmu : Hukum Perdata
7. Pangkat / Gol : Pembina / IV.a
8. Jabatan : Lektor Kepala
9. Fakultas / Jurusan : Hukum / Hukum Perdata
10. Alamat : Jalan Soemantri Brojonegoro No.1
Gedungmeneng Bandar Lampung
1. Alamat Rumah : Jalan Amir Hamzah No.54 Gotong Royong
Bandar Lampung
- 2.
3. Anggota Penulis : -
Nama Anggota Penulis : -
4. Lokasi Penerbitan : Universitas Lampung
5. Nomor ISBN : 978-979-1165-43-3

Mengetahui/Menyetujui :

Wakil Kepala Bagian Hukum Perdata,

Dr. Heryandi, S.H., M.H.
NIP. 6211091987031003

Mengetahui/Menyetujui

Dr. Heryandi, S.H., M.S.
NIP. 6211091987031003

Bandar Lampung, 22-12-2014

Penulis Buku Utama,

Dr. Wahyu Sasongko, S.H., M.Hum.
NIP. 195805271984031001

Mengetahui/Menyetujui
Kepala Lembaga Penelitian Unila,

Dr. Eng Admi Syarif
NIP. 196701031992031003



DOKUMENTASI LEMBARA PENELITIAN UNIVERSITAS LAMPUNG	
TGL	25 Februari 2015
NO. INVEN	95/un26/8/PI/PH/2015
JENIS	Buku
PARAF	A

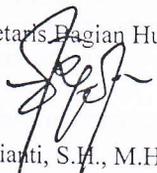


BORANG REVIEW BUKU REVERENSI

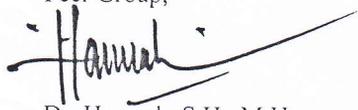
Kriteria	Skor atau Ya / Tidak					Keterangan
Substansi						
Mencakup hasil penelitian atau buah pemikiran terkini tentang topik buku	1	2	3	4	5	
Mengandung rumusan masalah (eksplisit atau implisit) dan simpula atau tantangan/masalah untuk penelitian lanjutan	1	2	3	4	5	
Dayak sebagai referensi keilmuan	1	2	3	4	5	
Standar Penulisan Ilmiah dan Format						
Ditulis oleh ilmuwan dengan disiplin ilmu sesuai topik buku (umumnya terdapat hasil penelitian penulis)	Ya			Tidak		
Memenuhi syarat sebagai karya ilmiah (a.l. menggunakan bahasa ilmiah, ditulis secara komprehensif)	1	2	3	4	5	
Mengandung :						
a. Cover	Ya			Tidak		
b. Halaman Judul	Ya			Tidak		
c. Data Terbitan	Ya			Tidak		
d. Daftar Isi	Ya			Tidak		
e. Prakata ("Pengantar")	Ya			Tidak		
f. Isi	Ya			Tidak		
g. Daftar Pustaka	Ya			Tidak		
h. Penjurusan (index)	Ya			Tidak		
Memenuhi syarat sebagai sebuah buku :						
a. Tebal paling sedikit 40 (empat puluh) Halaman (menurut format UNESCO)	Ya			Tidak		
b. Ukuran paling kecil 15,5 x 23 cm	Ya			Tidak		
c. Diterbitkan oleh badan atau organisasi ilmiah, perguruan tinggi, atau lainnya bertaraf nasional	Ya			Tidak		
d. Isi tidak menyimpang dari Pancasila dan UUD 1945	Ya			Tidak		
e. Prakara ("Pengantar")	Ya			Tidak		
f. Mempunyai ISBN	Ya			Tidak		
Rekomendasi :						
a. Buku Referensi	Ya			Tidak		
b. Nilai Kredit						Maksimal 40

Bandar Lampung, 22-12-2014

Sekretaris Bagian Hukum Perdata,


Sri Prilianti, S.H., M.H.
NIP 196504011990032002

Peer Group,


Dr. Hamzah, S.H., M.H.
NIP 196905201998021001

KATA PENGANTAR

Tidak dapat dipungkiri, bahwa perlindungan konsumen melalui pranata dan lembaga hukum merupakan isu yang paling penting dewasa ini. Hal ini didorong oleh pesatnya perubahan *trend* bisnis perdagangan dunia yang semakin bebas menuju globalisasi. Oleh karena itu, Indonesia harus mempersiapkan diri untuk mengantisipasi perubahan tersebut. Setidaknya, dengan menyebarkan pengetahuan tentang pranata hukum perlindungan konsumen (HPK) kepada masyarakat.

Buku ini merupakan salah satu usaha untuk mengisi kebutuhan itu. Khususnya, bagi mahasiswa yang memerlukan bahan bacaan, dalam rangka memahami aspek-aspek normatif dari HPK sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK). Sesungguhnya, materi buku ini sudah dikumpulkan sejak tahun 1990, jauh sebelum UUPK diundangkan, yang waktu itu digunakan sebagai bahan pengajaran (*teaching materials*) mata kuliah HPK di Fakultas Hukum Universitas Lampung (Unila).

Sesuai dengan judulnya, buku ini sengaja memilih substansi tentang ketentuan-ketentuan pokok HPK yang menjadi silabus minimal mata kuliah HPK. Penulis sendiri menyadari betapa luas materi hukum perlindungan konsumen. Oleh karena itu, pemahaman dan penguasaan materi dalam buku ini merupakan dasar atau fondasi, dan selanjutnya mahasiswa dapat mengembangkan lebih jauh sesuai dengan kepentingannya.

Sekiranya dalam teknis penyajian naskah buku ini di sana-sini masih ada kekurangan, penulis mohon maaf. Untuk itu, penulis akan merespon jika ada kritik dan saran yang konstruktif demi penyempurnaan buku ini.

Terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu dalam proses penyusunan hingga terbitnya buku ini.

Semoga buku ini dapat bermanfaat bagi pengembangan hukum perlindungan konsumen dan memberikan pencerahan bagi masyarakat dan siapa pun yang peduli dengan kepentingan dan hak-hak konsumen. Karena pada hakikatnya setiap orang adalah konsumen.

Bandarlampung, 27 Agustus 2007

"Hidup dimulai dengan bertanya
Dan
Berakhir dengan tanda tanya yang
besar"

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	i
Kata Persembahan	iii
Daftar Isi	v
Daftar Gambar	vii
BABI GLOBALISASI: RELEVANSI DAN URGENSINYA TERHADAP PERLINDUNGAN KONSUMEN	1
1.1 Pendahuluan	1
1.2 Relevansi Aspek Ekonomi	2
1.3 Relevansi Aspek Sosial-Budaya	5
1.4 Relevansi Aspek Politik	7
1.5 Relevansi Aspek Hukum	8
1.6 Relevansi Aspek teknologi	9
1.7 Urgensi Perlindungan Konsumen	11
1.8 Referensi	14
BAB II SEJARAH PERLINDUNGAN KONSUMEN	15
2.1 Pendahuluan	15
2.2 Sejarah Gerakan Perlindungan Konsumen	15
2.3 Redefinisi Konsumerisme	24
2.4 Referensi	27
BAB III FONDASI HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN	29
3.1 Pendahuluan	29
3.2 Konsep, Asas, dan Tujuan Perlindungan Konsumen	30
3.3 Kedudukan Hukum Perlindungan Konsumen dalam Tata Hukum Nasional	43
3.4 Sumber Hukum Perlindungan Konsumen	45
3.5 Referensi	51
BAB IV HUBUNGAN ANTARA KONSUMEN DAN PELAKU USAHA	53
4.1 Pendahuluan	53
4.2 Arti dan Hubungan antara Konsumen dan Pelaku Usaha	53
4.3 Hak dan Kewajiban Konsumen	62
4.4 Hak dan kewajiban Pelaku Usaha	64
4.5 Referensi	66

BAB V	KETENTUAN TENTANG BARANG DAN JASA	67
5.1	Pendahuluan	67
5.2	Arti Barang dan Jasa	68
5.3	Produksi dan/atau Perdagangan yang Dilarang	72
5.4	Referensi	74
BAB VI	KETENTUAN TENTANG PROMOSI DAN PERIKLANAN	75
6.1	Pendahuluan	75
6.2	Pengertian Promosi dan Iklan	76
6.3	Kode Etik dan Tata Krama Periklanan	77
6.4	Kegiatan Promosi yang Dilarang	79
6.5	Referensi	82
BAB VII	KETENTUAN TENTANG CARA PENJUALAN	83
7.1	Pendahuluan	83
7.2	Obral dan Lelang	83
7.3	Undian dan Hadiah	85
7.4	Referensi	86
BAB VIII	KETENTUAN TENTANG TRANSAKSI BISNIS	87
8.1	Pendahuluan	87
8.2	Arti dan Bentuk Transaksi	88
8.3	Syarat atau Klausula Baku yang Dilarang	89
8.4	Referensi	92
BAB IX	TANGGUNG JAWAB HUKUM PELAKU USAHA	93
9.1	Pendahuluan	93
9.2	Arti Tangung Jawab Hukum	95
9.3	Tanggung Jawab Berdasarkan atas Kesalahan	96
9.4	Tanggung Jawab Secara Langsung	98
9.5	Tanggung Jawab Produk	100
9.6	Tanggung Jawab Profesional	105
9.7	Tanggung Jawab Kontrak	108
9.8	Pemberian Jaminan (Garansi)	111
9.9	Pembayaran Ganti Kerugian	112
9.10	Referensi	115

BAB X	PEMBINAAN DAN PENGAWASAN PERLINDUNGAN KONSUMEN	117
	10.1 Pendahuluan	117
	10.2 Pembinaan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen	118
	10.3 Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen	120
	10.4 Referensi	124
BAB XI	KETENTUAN TENTANG BADAN PERLINDUNGAN KONSUMEN ...	127
	11.1 Pendahuluan	127
	11.2 Kedudukan, Fungsi, dan Tugas	127
	11.3 Organisasi dan Keanggotaan	129
	11.4 Referensi	131
BAB XII	KETENTUAN TENTANG LEMBAGA SWADAYA MASYARAKAT ...	133
	12.1 Pendahuluan	133
	12.2 Arti, Kedudukan, Fungsi, dan Tugas	134
	12.3 Organisasi dan Keanggotaan	137
	12.4 Referensi	138
BAB XIII	KETENTUAN TENTANG PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN..	139
	13.1 Pendahuluan	139
	13.2 Sengketa Konsumen	140
	13.3 Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen	146
	13.4 Badan Peradilan Sengketa Konsumen 120	149
	13.5 Referensi	154
BIBLIOGRAFI	155

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1: Skema Perlindungan Hukum.....	32
Gambar 2: Skema Perlindungan Konsumen.....	33
Gambar 3: Kepastian Normatif dan Kepastian Empirik.....	35
Gambar 4: Korelasi antara Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum.....	35
Gambar 5: Sebaran Nilai.....	36
Gambar 6: Hubungan Hukum Bersifat Langsung antara Konsumen dan Penyedia Jasa Pelayanan	61

BAB I

GLOBALISASI: RELEVANSI DAN URGENSINYA TERHADAP PERLINDUNGAN KONSUMEN

1.1 Pendahuluan

Setelah sekian lama *draft* atau Rancangan Undang-Undang Tentang Perlindungan Konsumen mengendap, akhirnya pada tahun 1999 dengan Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen¹ (selanjutnya disingkat UUPK) ditetapkan sebagai undang-undang (UU). Meskipun sudah terlambat, namun sesuai dengan pepatah yang mengatakan, lebih baik terlambat daripada tidak sama sekali (*better late than never*), terasa tepat dan cocok untuk menggambarkan ketertinggalan Indonesia dalam perlindungan konsumen dibandingkan dengan negara-negara lain.

Pengaturan hukum perlindungan konsumen dalam suatu undang-undang khusus (*lex specialis*), menunjukkan ketertinggalan tersebut. Bahkan, dengan negara-negara di kawasan ASEAN seperti Muang Thai (Thailand) sudah lebih dulu memiliki *Consumer Protection Act* (Undang-Undang Perlindungan Konsumen) sejak tanggal 30 April 1979 (BE 2522).²

Berdasarkan kajian sejarah hukum membuktikan bahwa gerakan perlindungan konsumen telah berkembang dengan dinamis dan masif, setelah mengalami perubahan yang evolutif dan individualistik. Mulai dari perubahan paradigma tentang hak-hak konsumen hingga cara-cara untuk meminta pertanggungjawaban hukum kepada pelaku usaha terhadap produk yang dihasilkan. Sementara itu, UUPK yang keberadaannya relatif masih baru, dalam implementasinya masih banyak yang perlu dibenahi.

Globalisasi dewasa ini, telah mendorong terjadinya peningkatan interaksi dan transaksi antara konsumen dan pelaku usaha, ditandai dengan semakin banyaknya para pelaku usaha yang beroperasi di pasar internasional dan pasar domestik (lokal). Obyek dan bidang yang dijadikan transaksi bisnis antara konsumen dan pelaku usaha berkenaan dan berkaitan dengan berbagai aspek. Setidaknya ada lima aspek yang relevan, yaitu aspek-aspek ekonomi, sosial-budaya, politik, hukum, dan teknologi.

¹ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 No. 42.

² *Government Gazette* Vol. 96, Part 72, Special Issue, dated 4th May B.E. 2522 (1979).

Korelasi antara kepentingan konsumen dan pelaku usaha yang relevan dengan aspek-aspek tersebut, menunjukkan pentingnya konsumen diberikan perlindungan hukum secara khusus dalam bentuk undang-undang. Perlindungan hukum berbeda dengan perlindungan di bidang lain, seperti perlindungan politik, karena lembaga yang memberikan perlindungan hukum, diselenggarakan oleh institusi hukum. Dengan demikian, lahirnya UUPK menunjukkan urgensi perlindungan konsumen di Indonesia.

1.2 Relevansi Aspek Ekonomi³

Perlindungan konsumen banyak dipengaruhi oleh pola perilaku konsumen. Keseriusan perlindungan konsumen berubah seiring dengan perubahan kegiatan atau perilaku konsumen. Perubahan perilaku konsumen banyak dipengaruhi oleh faktor atau aspek ekonomi. Hal ini disebabkan karena ekonomi merupakan kebutuhan dasar (*basic need*) bagi setiap orang.

Harus diakui bahwa globalisasi (*globalization*) merupakan gejala yang dampaknya telah dirasakan oleh bangsa-bangsa di dunia saat ini. Apalagi, setelah perang dingin (*cold war*) berakhir. Telah terjadi akselerasi hubungan internasional yang ditandai dengan mencairnya blok pertahanan dan bergabungnya Rusia ke dalam kelompok negara industri maju (*industrialized countries*). Melalui globalisasi, maka batas-batas wilayah negara menjadi semakin kabur atau hilang (*state borderless*), sehingga investasi asing (*foreign investment*) dan perdagangan internasional (*international trading*) meningkat.

Globalisasi ekonomi, menurut hemat penulis, pada hakikatnya adalah suatu proses peningkatan aktivitas ekonomi yang terjadi melampaui batas-batas wilayah negara, sehingga terjadi penyatuan atau integrasi ekonomi. Akibatnya, tingkat ketergantungan ekonomi antarnegara semakin tinggi. Indikatornya dapat diketahui dari gejala-gejala tertentu seperti pergerakan barang-barang, sumber modal atau keuangan (*finance*), teknologi, khususnya teknologi komunikasi dan informasi, mobilitas penduduk yang melampaui batas-batas wilayah negara. Hal ini mendorong munculnya blok-blok ekonomi dari negara-negara yang berada pada kawasan geografi tertentu sebagai reaksi dari globalisasi, antara lain seperti ASEAN (*Association of South East Asian Nations*) dan APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*).

³ Wahyu Sasongko, "Relevansi dan Dinamika Perlindungan Hukum Bagi Konsumen," *Justisia Jurnal Penelitian Ilmu Hukum*, No. 20 Tahun VII (Januari-April 1999), hal. 5.

Bagi Indonesia, globalisasi ekonomi sudah terjadi sejak lama, yaitu sejak sistem tanam paksa (*cultuur stelsel*) diterapkan oleh pemerintah kolonial Belanda di Hindia Belanda (*Nederlands Indie*).⁴ Dikatakan demikian, karena memang globalisasi sesungguhnya sudah terjadi sejak sekitar abad ke-16 hingga abad ke-17 di Eropa Barat ketika terjadi liberalisasi perdagangan luar negeri pada masa merkantilisme.⁵ Kemudian berimbas ke Indonesia, melalui maskapai dagang Belanda bernama VOC (*Vereenigde Oost Indische Compagnie*), yang terjadi dalam kurun waktu tahun 1602 hingga tahun 1799. Sekarang, globalisasi merupakan manifestasi baru dari pembangunan kapitalisme sebagai sistem ekonomi internasional.⁶

Pengaruh globalisasi ekonomi sulit dihindari. Hal ini terjadi karena adanya penyesuaian atau harmonisasi (*harmonization*) peraturan nasional di bidang ekonomi dengan hukum internasional. Prinsip-prinsipnya telah dicanangkan ke dalam perjanjian internasional (*international agreement*) seperti *General Agreement on Tariff and Trade* (GATT) dan *World Trade Organization* (WTO).

Dampak globalisasi ekonomi terhadap perekonomian nasional sangat besar. Dalam konteks ini, Indonesia telah menjadi anggota WTO berdasarkan Undang-Undang No. 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing the World Trade Organization* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia).⁷

Globalisasi melalui hubungan ekonomi internasional, khususnya dalam perdagangan internasional, paling terasa dampaknya. Karena globalisasi dilakukan melalui sistem pasar terbuka (*open market system*), di mana batas wilayah negara (*state boundaries*) hanya secara yuridis-politis; sedangkan secara ekonomis, batas-batasnya sudah demikian longgar atau dapat dikatakan tidak ada sekat-sekat atau koridor yang membatasi arus perputaran uang, barang, dan jasa antarnegara (internasional).

Dampak yang paling terasa adalah membanjirnya produk-produk barang impor di pasar domestik. Arus masuknya barang-barang ini akan menimbulkan pengaruh terhadap produk domestik, yaitu apakah produk lokal mampu atau tidak bersaing dengan produk

⁴ Erman Rajagukguk, "Pentingnya Hukum Perlindungan Konsumen Dalam Era Perdagangan Bebas," *Hukum Perlindungan Konsumen*, ed. Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyati (Bandung: CV Mandar Maju, 2000), hal. 2 *et. seq.*

⁵ L.J. Zimmerman, "Geschiedenis van Het Economisch Denken," *Sejarah Pendapat-Pendapat Tentang Ekonomi*, terj. K. Siagian, cet. II, (Bandung: Vorkink-van Hoeve, 'S Gravenhage, 1960), hal. 7.

⁶ Erman Rajagukguk, *op. cit.*

⁷ Lembaran Negara RI Tahun 1994 No. 57.

asing di tingkat pasar. Pemerintah pun akan sulit membendung arus masuknya (*import*) produk-produk asing tertentu, baik karena tingkat permintaan (*demand*) yang tinggi atau penawaran (*supply*) yang atraktif dari luar negeri. Misal, membanjirnya produk dari Cina di pasar domestik.

Sementara itu, pelaku usaha atau pebisnis (*bussinessman*) yang dapat dan mampu memasarkan produk-produknya ke pasar internasional relatif terbatas atau sedikit jumlahnya, hanya perusahaan multinasional (*multinational corporation*) yang bermodal kuat yang mampu mengembangkan jaringan bisnisnya melalui teknik-teknik pemasaran (*marketing*) dengan bentuk dan cara-cara tertentu seperti iklan dan cara-cara pembayaran untuk menarik perhatian konsumen.

Perusahaan multinasional tersebut mampu mengembangkan dan memperluas jaringan bisnisnya ke dunia internasional, karena begitu kondusifnya iklim investasi yang diselenggarakan oleh masing-masing negara. Mereka, mengundang para investor asing (*foreign investment*) agar mau menanamkan modalnya secara langsung (*foreign direct investment*) dengan mendirikan korporasi atau perusahaan. Caranya, dengan membuat perangkat hukum investasi atau peraturan perundang-undangan pasar modal mulai dari peraturan investasi yang menawarkan fasilitas dan kemudahan, hingga insentif untuk merangsang investasi. Setiap negara cenderung bersaing atau berlomba untuk membuat peraturan perundang-undangan yang semakin terbuka dan dengan persyaratan yang longgar terhadap masuknya perusahaan asing.

Kawasan Asia Tenggara telah memasuki era pasar bebas.⁸ Bangsa-bangsa Asia Tenggara yang bergabung dalam ASEAN telah menandatangani perjanjian internasional untuk membentuk kawasan perdagangan bebas regional ASEAN yang disebut dengan ASEAN *Free Trade Area* (AFTA) yang berlaku sejak tanggal 1 Januari 2002. Pada saat ini, baru enam negara ASEAN yang bergabung, yaitu Indonesia, Singapura, Malaysia, Brunei Darussalam, Filipina, dan Thailand. Akan menyusul kemudian, empat negara ASEAN lainnya ialah Kamboja, Laos, Myanmar, dan Vietnam.⁹

Globalisasi tidak hanya berpengaruh terhadap kehidupan perekonomian suatu negara. Melainkan juga pada bidang-bidang kehidupan lainnya. Awalnya, memang pada bidang perekonomian, namun selanjutnya, akan mempengaruhi atau menarik bidang-bidang kehidupan lainnya. Karena ada perkaitan antara sistem ekonomi dan sistem-sistem lainnya di masyarakat seperti sistem-sistem sosial-budaya, politik, dan hukum.

⁸ Bambang Sugeng. *How AFTA Are You? A Question to Entrepreneurs who Act Locally but Think Globally* (Jakarta: PT Gramedia, 2003), hal. 97.

⁹ *Ibid*, hal. 20.

Globalisasi ekonomi relevan dengan perlindungan konsumen. Korelasi keduanya bersifat kausalitas atau saling mempengaruhi. Sedikitnya, ada empat dampak globalisasi ekonomi terhadap kepentingan dan hak-hak konsumen, yaitu:

1. Produk asing membanjiri pasar domestik. Ada kalanya produk asing tersebut di negaranya sudah tidak digunakan dengan alasan demi kesehatan dan keamanan, namun ternyata diekspor. Misal, produk obat-obatan dengan kandungan anti biotik dosis tinggi, kosmetik dengan menggunakan bahan merkuri untuk pemutih kulit;
2. Perusahaan multinasional (transnasional) sebagai produsen dalam memasarkan produknya dikemas dengan advertensi dan dalam bentuk iklan yang mendorong munculnya *demonstration effects* terhadap konsumen. Advertensi dan iklan tersebut acapkali tidak etis dan juga tidak memberikan informasi yang jelas dan tegas tentang unsur-unsur (*extract*) dari produk bersangkutan dan penggunaannya;
3. Cara-cara pemasaran ditempuh dengan cara atraktif dengan mengundang konsumen untuk peragaan (*demonstration*) di lingkungan atau kelompok masyarakat tertentu dalam jumlah yang terbatas (*selective*) atau dengan mendatangi dari rumah ke rumah (*door to door*);
4. Cara-cara pembayaran dilakukan atau diterapkan secara luwes dan fleksibel disesuaikan dengan kemampuan atau daya beli konsumen, seperti kredit, *leasing*, angsuran atau cicilan yang bertujuan agar konsumen membeli produknya.

Uraian di atas menunjukkan bahwa pelaku usaha berada pada posisi yang kuat (*strong position*), sedangkan konsumen berada pada posisi yang lemah (*weak position*). Bahkan, konsumen akan selalu dipengaruhi dan dijadikan obyek atau sasaran (*target*) bagi pelaku usaha untuk memasarkan atau menjual produknya.

1.3 Relevansi Aspek Sosial-Budaya

Bangsa Indonesia pernah dijajah oleh Belanda dalam kurun waktu yang panjang dan lama. Hal ini, telah menimbulkan dampak yang bersifat laten (*latent*) karena telah merasuk atau telah melembaga ke dalam sikap mental (*institutionalized*) bangsa Indonesia. Bahkan, oleh Koentjaraningrat dinyatakan telah tercipta sikap mental akibat penjajahan yang dirasakan sebagai hambatan dan rintangan mental yang dihadapi oleh bangsa Indonesia dalam melaksanakan pembangunan.¹⁰

¹⁰ Koentjaraningrat, *Kebudayaan, Mentalitas dan Pembangunan*, cet. 21 (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2004), hal. 32.

Sikap mental tersebut, baik secara langsung maupun taklangsung, ikut memperlemah posisi atau kedudukan konsumen di hadapan pelaku usaha yang begitu progresif dan atraktif untuk mempengaruhi konsumen. Sikap mental bangsa yang relevan dan berpengaruh terhadap perilaku konsumen dalam interaksinya dengan pelaku usaha, antara lain yaitu:

1. Bangsa Indonesia terbuka dan ramah terhadap unsur-unsur asing. Hal ini akan membuka peluang atau memberikan kesempatan bagi produsen atau pelaku usaha untuk memasukkan produknya atau memperkenalkan dan memasarkannya secara *door to door*.
2. Sikap yang terlalu memandang tinggi terhadap produk yang datang dari luar negeri (*import*), khususnya dari Amerika, Eropa Barat (antara lain Inggris, Perancis, Italia, Jerman), dan Jepang sehingga masyarakat atau konsumen kurang selektif atas kualitasnya tetapi terpaku pada merek asing itu. Akibatnya, konsumen mudah ditipu dengan merek palsu atau imitasi dengan menggunakan kata-kata asing sebagai nama mereknya.
3. Interaksi sosial dapat terjalin dengan baik karena didasari pada sikap toleransi yang tinggi dan cenderung menghindari konflik. Interaksi sosial ini akan semakin memperlemah posisi konsumen karena mereka akan bersikap “menerima” (*nrimo*) dan pasrah atas perlakuan pelaku usaha. Meskipun, dimungkinkan untuk melakukan tuntutan hukum, namun enggan melakukannya.
4. Pola pikir yang berorientasi tradisional, yang dapat menimbulkan keterkejutan budaya (*cultural shock*) atau kekaguman terhadap budaya barat (*westernisasi*). Masyarakat atau konsumen mudah terbujuk pada gaya hidup (*life style*) masyarakat Barat dan bukan pada ethos kerjanya. Akibatnya, konsumen cenderung bergaya hidup konsumtif.
5. Sebagian kecil (*minoritas*) masyarakat dapat digolongkan sebagai konsumen yang inovator, yaitu sikap yang cepat dan tanggap atau mudah menerima hal-hal baru. Tetapi, sebagian besar (*mayoritas*) konsumen hanya ikut-ikutan (*follower*) dan kurang rasional. Konsumen tidak percaya diri, sehingga mudah dipengaruhi oleh rayuan para petugas pemasaran (*sales promotion*) atau agen penjualan (*sales agent*) untuk membeli produknya.

Sikap mental tersebut tidak hanya memperlemah posisi atau kedudukan konsumen di hadapan produsen atau pelaku usaha. Bahkan menghambat pelaksanaan dan perlindungan hak-hak dan kepentingan konsumen itu sendiri. Dalam interaksinya dengan pelaku usaha, konsumen merasa rendah diri (*minder*) dan bukan rendah hati (*low profile*).

1.4 Relevansi Aspek Politik

Posisi konsumen yang sudah lemah akan semakin lemah apabila hak-hak politik rakyat tidak dapat disalurkan melalui sarana yang ada. Apalagi jika konsumen tersebut bersifat individual, karena akan lebih sulit mengajukan tuntutan dan menyalurkan aspirasinya. Diperlukan keberanian khusus agar konsumen mau memperjuangkan hak-haknya.

Secara politis, keberadaan para industrialis lebih diakui perannya dalam pembangunan karena pemerintah dan birokrat percaya bahwa dengan industrialisasi akan mempercepat terciptanya kesejahteraan dan kemakmuran. Dengan demikian, para pelaku usaha dan industrialis memiliki akses yang besar untuk terlibat dan dilibatkan dalam aktivitas dan organisasi politik karena mereka memiliki dana yang besar. Mereka memiliki kepentingan (*interest*) dan motif bisnis agar dapat mengetahui dan bahkan ikut mempengaruhi proses pengambilan keputusan dan kebijakan publik (*public policy*) yang berkaitan dengan bisnisnya.

Pemerintah sebagai penyelenggara negara kesejahteraan (*welfare state*) harus melayani atau mengabdikan kepada masyarakat (*social service state*). Namun ternyata, fakta menunjukkan bahwa pemerintahan pada masa lalu (orde baru) cenderung sentralistik dan mengembangkan iklim bisnis yang monopolistik dan beraroma KKN (korupsi, kolusi, nepotisme). BUMN (badan usaha milik negara) dan BUMD (badan usaha milik daerah) sebagai simbol dari penguasaan negara (baca: pemerintah) yang pada dasarnya adalah birokrat yang “berbaju” bisnis dengan fasilitas dan dana dari negara yang sesungguhnya bersumber dari uang rakyat.

Sementara itu, konsumen yang sebagian besar adalah masyarakat banyak (umum) memiliki posisi yang lemah karena akses kepada pusat kekuasaan (*center of power*) sangat terbatas, sehingga pengakuan dan perlakuan terhadap konsumen hanya formalitas. Sesungguhnya, pemerintah memiliki peran besar untuk meningkatkan posisi konsumen karena lembaga pemerintah secara instansional memiliki jaringan yang luas dengan kekuasaan dan wewenangnya dapat menerbitkan peraturan dan kebijakan tentang pengawasan kualitas barang dan jasa.

Pemerintah belum menjalankan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) secara konsisten dan konsekuen. Akibatnya, posisi konsumen menjadi semakin lemah. Prinsip-prinsip di dalam *good governance* yang relevan dengan posisi konsumen tersebut, antara lain yaitu prinsip-prinsip: partisipatif (*participative*), transparansi (*transparency*), akuntabilitas (*accountability*), kesetaraan (*equality*), dan responsif (*responsive*).

Perlindungan konsumen dapat diawali dari instansi teknis yang berkaitan dengan kepentingan dan hak-hak konsumen dengan cara menerbitkan ketentuan-ketentuan hukum administrasi untuk melindungi konsumen. Namun ternyata, peran ini pun masih dirasakan kurang optimal, khususnya pelayanan publik (*public services*) yang diselenggarakan oleh pemerintah. Pemerintah terkesan masih ragu untuk memberikan perlindungan konsumen dengan sungguh-sungguh. Walaupun, sudah membuat peraturan perundang-undangan.

Sikap ragu pemerintah terhadap perlindungan konsumen dapat disebabkan karena dapat menimbulkan benturan kepentingan (*conflict of interests*), yaitu benturan antara kepentingan pemerintah atau pun melalui BUMN/BUMD selaku produsen atau pelaku usaha (pelaku bisnis) dan kepentingan konsumen. Tekanan dari para pelaku usaha yang *notabene* adalah para pemodal (kapitalis) terhadap para penguasa melalui pasokan dana atau donasi kepada partai politik telah membuka akses yang besar. Apalagi jika lembaga legislatif sudah dikooptasi oleh penguasa dan pengusaha melalui *money politics*.

1.5 Relevansi Aspek Hukum

Hukum, pada dasarnya merupakan pedoman berperilaku. Tetapi tidak berarti adanya peraturan hukum telah selesai prosesnya. Karena perlindungan hukum dalam tataran empirik akan dirasakan secara langsung dan nyata oleh konsumen. Hukum bukan hanya rumusan kata-kata dalam peraturan, tetapi yang lebih penting adalah praktiknya.

Masih diperlukan segenap persyaratan untuk dapat melaksanakan, menerapkan, mengimplementasikan, dan menegakkan UUPK sesuai dengan apa yang dicita-citakan (*rechts idee*). Secara sosiologis, kelakuan hukum akan terwujud atau tercermin (refleksi) dalam praktik berupa perilaku yang nyata. Dalam hal ini, refleksi dari ketentuan dalam hukum perlindungan konsumen harus dapat diimplementasikan dalam interaksi dan transaksi antara pelaku usaha dan konsumen.

Sistem pengaturan yang digunakan oleh UUPK bersifat komprehensif, yaitu dengan membuat ketentuan-ketentuan pokok sebagai payung hukum (*umbrella rules*). Rinciannya akan diatur dalam peraturan lain secara tersebar, seperti dalam UU Kesehatan, UU Pangan dan lain sebagainya. Ketentuan-ketentuan dalam UUPK juga mengenakan ancaman berupa sanksi yang dapat dipaksakan dan ditegakkan. Termasuk, hukum acara yang memuat prosedur penegakan hak-hak konsumen dan perlindungan kepentingan konsumen dengan membuat ketentuan tentang perbuatan yang dilarang (*prohibited*) bagi para pelaku usaha (pebisnis).

Implementasi peraturan perundang-undangan memerlukan aparat yang andal dan siap melaksanakan materi atau substansi (*the substance*) hukumnya. Maka, perlu adanya sinkronisasi peraturan perundang-undangan dan kordinasi dalam penegakan dan perlindungan hukum bagi konsumen. Dengan demikian, ada ketertiban pada tingkat peraturan perundang-undangan dan ada ketertiban pada tingkat pelaksanaan, sehingga distorsi hukum dapat diantisipasi lebih dini.

1.6 Relevansi Aspek Teknologi

Perlindungan konsumen, semakin penting akibat adanya temuan teknologi di segala bidang. Karena kesalahan dalam memilih temuan teknologi yang digunakan, akan berakibat fatal bagi keselamatan dan kesehatan para konsumen. Tidak semua temuan teknologi ramah dan aman bagi manusia. Boleh jadi, pada saat teknologi ditemukan belum tampak dampak negatifnya. Namun, setelah dilaksanakan dalam kurun waktu tertentu, ternyata dampak dari teknologi tersebut justru merugikan konsumen.

Awalnya, hubungan antara manusia dan alam begitu eratnya karena manusia masih dipengaruhi oleh pandangan hidup mistis. Manusia masih mempercayai bahwa alam akan berpengaruh terhadap kehidupan manusia. Namun, zaman telah berubah, manusia dengan kekuatan akalny telah melakukan penelitian terhadap alam sebagai obyeknya yang hasilnya untuk memenuhi kebutuhan manusia yang cenderung tidak terbatas, sementara sumber daya alam terbatas jumlahnya.

Dengan adanya penelitian dan temuan-temuan teknologi (*technology inventions*), manusia memang dapat mengatasi kebutuhannya. Namun, ada keterbatasan kemampuan daya nalar manusia. Suatu penelitian yang dilakukan sekarang karena keterbatasan daya pikir, sehingga sulit memperkirakan dampak negatifnya pada kurun masa mendatang. Dalam hal ini, temuan teknologi yang relevan dengan perlindungan konsumen, yaitu bio-teknologi (*bio-technology*) yang digunakan untuk mengatasi kekurangan pangan.

Dengan adanya temuan di bidang teknologi pada tanaman pangan telah berhasil mengatasi kekurangan pangan di banyak negara di dunia, sehingga temuan teknologi tersebut dinamakan revolusi hijau (*green revolution*), yaitu: *The advances in farming techniques, including increased irrigation and fertilizer use, and crop varieties that have allowed greatly increased crop yields in many areas of the world.*¹¹

¹¹ L. Harold Stevenson dan Bruce Wyman, *The Facts on File Dictionary of Environmental Science*, (New York: Facts On File, Inc., 1991), hal. 113. Terjemahan bebas: Kemajuan dalam teknik-teknik pertanian, termasuk peningkatan penggunaan pupuk dan irigasi, dan memanen dengan variasi hasil yang sudah diijinkan hasil panennya meningkat dengan besar di banyak wilayah di dunia.

Revolusi hijau telah berhasil menemukan tanaman pangan dengan varietas unggul dengan cara teknik persilangan (transgenik). Misal, varietas padi dari suatu negara diteliti dengan saksama dan disilangkan, sehingga menghasilkan varietas baru yang lebih unggul dalam produksinya. Namun, untuk dapat menanam padi jenis unggul tersebut diperlukan prasyarat tertentu, antara lain pupuk dan pestisida untuk meningkatkan produksi dan membasmi hama tanaman. Akibatnya, dalam dua dasawarsa setelah berhasil menaikkan produksi ternyata terjadi penurunan yang menurut Lester R. Brown antara lain disebabkan karena rendahnya kualitas tanah dan tingginya harga pupuk.¹²

Penemuan varietas tanaman jenis unggul sangat tergantung pada pupuk. Padahal, dengan pemupukan dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas tanah. Namun di segi lain, tanah tersebut menjadi sangat tergantung pada pupuk, sedangkan pupuk kimia akan berdampak pada struktur tanah. Jadi, tidak hanya petani yang sangat tergantung pada pupuk, tetapi justru tanah itu sendiri yang sangat tergantung pada pupuk kimia.

Begitu pula dengan penggunaan pestisida untuk membasmi hama tanaman, yang dalam perkembangannya penggunaan pestisida justru mencemari lingkungan. Pestisida jenis DDT (*Dichlorodiphenyltrichloroethane*), digunakan pertama kali pada akhir tahun 1930-an atau awal tahun 1940-an. Pada saat itu, masih belum tampak efek samping (*side effects*), sehingga digunakan secara aktif untuk membasmi serangga. Tetapi DDT mengandung cairan kimiawi dengan efek yang tidak terlihat, oleh John Buckley dikatakan bahwa DDT akan mencemari lingkungan (*pollutants in the environment*).¹³ Hal ini, karena penggunaan secara terus menerus (*persistence*). DDT telah memindahkan (*transported*) faktor biotik dan abiotik, sehingga hampir tidak ada permukaan bumi yang terbebas dari pengaruh kimianya.

Dengan demikian, suatu temuan teknologi, khususnya pestisida, pada awalnya berguna, namun karena keterbatasan kemampuan memperkirakan (*predictability*) seluruh dampak dari penggunaan yang terus menerus dalam jumlah besar dan dalam jangka waktu yang lama, ternyata justru merugikan keselamatan manusia dan lingkungan termasuk flora dan fauna yang dikonsumsi oleh manusia. Karena ternyata zat kimia yang dibawa oleh pestisida tidak (mudah) larut dan jika dikonsumsi oleh manusia dapat menimbulkan penyakit kanker, misalnya.

¹² Lester R. Brown, 1978. *The Twenty Ninth Day Accomodating Human Needs and Numbers to the Earth's Resources* (New York: WW Norton & Company Inc., 1978), hal. 157.

¹³ John Buckley, *Ecological Knowledge and Environmental Problem Solving (Concepts and Case Study)* (Washington D.C.: National Academy Press, 1986), hal. 360.

Begitu juga dengan munculnya tragedi *thalidomide* pada akhir tahun 1950-an. *Thalidomide* adalah nama sejenis obat untuk mengontrol rasa mual yang muncul dalam masa kehamilan tertentu yang berlangsung lebih kurang dua mingguan. Setelah dikonsumsi oleh ibu-ibu hamil di negara maju di Australia dan Eropa, ternyata mengakibatkan kegagalan pembentukan janin di rahim dan melahirkan beribu-ribu bayi tanpa anggota badan.¹⁴

Teknologi untuk kepentingan makhluk hidup termasuk manusia, hewan, dan tanaman lazim disebut dengan *biology technology* (disingkat *bio-technology*). Hasil penelitian berupa temuan teknologi di bidang *bio-technology* yang perlu diwaspadai adalah temuan kimiawi (*chemistry*) dan farmasi (*pharmaceuthical*).

Selain bioteknologi, juga perlu diwaspadai penggunaan teknologi nuklir di bidang energi, sebagai energi pengganti (substitusi) dari BBM (bahan bakar minyak). Penggunaan BBM sudah mencemari lingkungan karena emisi gas buangnya. Ditambah dengan penggunaan temuan teknologi untuk pendingin ruangan (*air conditioning*) ikut mempercepat proses rusaknya lapisan ozon.

Dampaknya terasa dengan adanya gejala pemanasan global (*global warming*) yang antara lain disebabkan karena semakin banyak penggunaan BBM dan batu bara sebagai energi alternatif. Ditambah lagi dengan semakin berkurangnya hutan tropis akibat dari pembalakan liar (*illegal logging*), sehingga terjadi ketidakseimbangan ekosistem. Akibatnya, sistem dan siklus cuaca berubah-ubah sepanjang tahun. Bidang dan sektor yang paling terkena imbasnya adalah pola tanam pertanian, kesehatan masyarakat, dan transportasi.

1.7 Urgensi Perlindungan Konsumen

Memperhatikan aspek-aspek atau faktor-faktor di atas, menambah keyakinan kita bahwa permasalahan konsumen begitu rumit seiring dengan pesatnya peradaban manusia. Dampak yang muncul dapat bersifat positif atau negatif. Walaupun ada dampak positif yang dirasakan, akan berkurang maknanya karena adanya dampak negatif. Walaupun semua pihak dapat merasakan kerugian dari dampak negatif, namun pihak yang paling terkena dari dampak negatif adalah konsumen. Sedangkan, pihak yang lebih diuntungkan adalah para pelaku usaha yang terdiri dari beragam status seperti industrialis, produsen, pedagang, dan pengusaha, atau pebisnis.

¹⁴ Yusuf Shofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2000), hal. 243.

Hukum perlindungan konsumen Indonesia semakin dirasakan penting untuk dipelajari. Bukan saja, karena telah berlakunya UUPK, tetapi yang lebih utama adalah setiap orang pada dasarnya adalah konsumen. Karena setiap orang akan mengkonsumsi makanan, minuman, dan obat-obatan untuk kepentingan dirinya.

Sebagai konsumen, maka setiap saat dapat mengalami musibah dan menghadapi permasalahan yang sama (senasib) dengan sesama konsumen lainnya. Apalagi, jika mengkonsumsi produk yang sama. Oleh karena itu, perlindungan terhadap kepentingan dan hak-hak konsumen semakin penting untuk diketahui, khususnya berkenaan dengan keadaan atau posisi konsumen di hadapan pelaku usaha.

Pertumbuhan dan perkembangan perdagangan atau bisnis demikian pesat. Produksi atas barang-barang yang dihasilkan oleh pabrik-pabrik (*factories*) telah membanjir di pasar. Produk tersebut terdiri dari beragam jenis dan bentuk, khususnya berupa makanan, minuman, dan obat-obatan. Produk tersebut dikonsumsi atau digunakan oleh konsumen. Tidak menutup kemungkinan, produk tersebut sesungguhnya tidak aman (*unsafety*) untuk dikonsumsi, karena bahan yang digunakan telah diproses dengan menggunakan bahan-bahan kimia yang berbahaya dan beracun.

Padahal, setiap produk yang dipasarkan biasanya menggunakan merek (*mark*) sebagai tanda pembeda dengan produk lain yang sejenis. Oleh karena itu, kita perlu mewaspadai pada merek-merek tertentu yang tidak jelas perusahaannya. Pengawasan terhadap kualitas produk pada merek-merek barang tertentu juga menjadi semakin penting dalam rangka memberikan perlindungan kepada konsumen.

Konsumen senantiasa berada pada posisi yang lemah di hadapan pelaku usaha. Lemahnya posisi konsumen banyak dipengaruhi oleh berbagai aspek atau faktor. Posisi konsumen yang lemah itu berpengaruh terhadap perilaku konsumen, baik secara langsung maupun taklangsung, yang pada akhirnya akan menyadarkan kita bahwa kepentingan dan hak-hak konsumen perlu diberikan perlindungan hukum. Seyogianya, perlindungan konsumen menjadi kepedulian bersama (*common concerning*). Dalam praktiknya, kepentingan konsumen yang dilatarbelakangi oleh salah satu faktor di atas, sering kali dibenturkan atau dihadapkan secara diametral dengan kepentingan para pelaku bisnis. Misal, jika ada pelanggaran hak-hak konsumen oleh perusahaan besar (multinasional) dari luar negeri. Acapkali, kepentingan dan hak konsumen dikalahkan atau terpinggirkan.

Ironis, jika pemerintah tidak berpihak pada rakyat selaku konsumen, karena pemerintah mewakili kepentingan publik (*public interest*). Sementara itu, konsumen adalah rakyat yang memilih dan memberikan suaranya (*constituent*) untuk kepala negara dan kepala daerah, sehingga memiliki legitimasi untuk memerintah.

Adalah wajar, kepentingan masyarakat (*social interest*) atau kepentingan publik (*public interest*) lebih diutamakan daripada kepentingan golongan atau kelompok. Dalam konteks ini, Presiden AS JF Kennedy dalam pidatonya di hadapan Kongres Amerika Serikat pada tanggal 15 Maret 1962 mengemukakan pandangannya tentang urgensi perlindungan konsumen. Pidato tersebut merupakan sikap resmi dari pemerintah Amerika Serikat untuk melindungi konsumen, yaitu:

*The march of technology— affecting, for example, the food we eat, the medicines we take, and the many appliances we use in our homes— has increased the difficulties of the consumer along with his opportunities; and it has outmoded many of the old laws and regulations and made new legislation necessary.*¹⁵

Kemudian dia membandingkan percepatan jumlah pertumbuhan dan jenis barang, yaitu:

*...before World War II stocked about 1500 separate food items— an impressive figure by any standard. But today it carries over 6000. Ninety percent of the prescriptions written today are for drugs that were unknown 20 years ago. Many of the new products used every day in the home are highly complex. The housewife is called upon to be an amateur electrician, mechanic, chemist, toxicologist, dietitian, and mathematician...*¹⁶

¹⁵ Andrew Terry dan Des Giugni, *Business, Society and the Law* (New South Wales: Harcourt Brace & Company, 1997), hal. 446. Terjemahan bebas: Gerakan teknologi— mempengaruhi, contoh, makanan yang kita makan, obat yang kita gunakan, dan banyak peralatan yang kita gunakan di rumah kita— telah meningkatkan kesulitan konsumen bersama-sama dengan peluangnya; dan banyak hukum tua dan peraturan yang ketinggalan zaman, sehingga perlu membuat undang-undang baru.

¹⁶ *Ibid.* Terjemahan bebas: Sebelum Perang Dunia II persediaan mencapai 1500 jenis makanan yang terpisah— suatu jumlah yang mengesankan dengan ukuran mana pun. Tetapi hari ini sudah mencapai lebih dari 6000. Sembilan puluh persen (90%) dari resep tertulis hari ini adalah untuk obat yang tidak dikenal 20 tahun yang lalu. Banyak produk baru yang sangat kompleks digunakan setiap hari di rumah. Ibu rumah tangga dihibau menjadi tukang listrik amatir, montir, ahli kimia, ahli racun, ahli makanan, dan ahli matematik.

Pernyataan dan sikap pendirian yang tegas dari pemerintah memang diperlukan agar kepeduliannya tidak hanya sekedar retorika untuk memperoleh dukungan politik. Namun dalam faktanya justru bersikap mendua atau ragu-ragu (*ambiguity*). Apakah akan berpihak pada konsumen atau pelaku usaha. Oleh karena itu, waktunya sudah mendesak (*urgently*) agar pemerintah bersikap sungguh-sungguh dan peduli terhadap konsumen yang harus diwujudkan dalam tindakan konkrit. Tidak cukup hanya dengan pembuatan peraturan perundang-undangan.

1.8 Referensi

- Brown, Lester R. *The Twenty Ninth Day Accomodating Human Needs and Numbers to the Earth's Resources*. New York: WW Norton & Company Inc., 1978.
- Buckley, John. *Ecological Knowledge and Environmental Problem Solving (Concepts and Case Study)*. Washington D.C.: National Academy Press, 1986.
- Koentjaraningrat. *Kebudayaan, Mentalitas dan Pembangunan*. Cet. 21. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2004.
- Rajagukguk, Erman. "Pentingnya Hukum Perlindungan Konsumen Dalam Era Perdagangan Bebas," *Hukum Perlindungan Konsumen*, ed. Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyati. Bandung: CV Mandar Maju, 2000.
- Sasongko, Wahyu. "Relevansi dan Dinamika Perlindungan Hukum Bagi Konsumen," *Justisia Jurnal Penelitian Ilmu Hukum*, No. 20 Tahun VII (Januari-April 1999).
- Shofie, Yusuf. *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2000.
- Stevenson, L. Harold dan Bruce Wyman. *The Facts On File Dictionary of Environmental Science*. New York: Facts On File, Inc., 1991.
- Sugeng, Bambang. *How AFTA Are You? A Question to Entrepreneurs who Act Locally but Think Globally*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2003.
- Terry, Andrew dan Des Giugni. *Bussiness, Society and the Law*. New South Wales: Harcourt Brace & Company, 1997.
- L.J. Zimmerman, "Geschiedenis van Het Economisch Denken," *Sejarah Pendapat-Pendapat Tentang Ekonomi*, terj. K. Siagian. Cet. 2. Bandung: Vorkink-van Hoeve, 'S Gravenhage, 1960.

BAB II

SEJARAH PERLINDUNGAN KONSUMEN

2.1 Pendahuluan

Meskipun pelayanan untuk perlindungan hukum bagi konsumen dewasa ini masih belum optimal, namun timbul perasaan optimisme bahwa kepentingan dan hak-hak konsumen setidaknya sudah diatur dalam UUPK. Adanya UUPK menunjukkan adanya kemajuan (*progress*) ditinjau dari gerakan sosial perlindungan konsumen. Jauh sebelum dibuatnya UUPK, perlindungan konsumen dilakukan melalui perlindungan sosial yang dilakukan oleh organisasi sosial yang dapat dikategorikan sebagai masyarakat sipil (*civil society*) yang aktif melakukan riset pasar dan laboratorium tentang produk barang-barang konsumen (*consumer goods*).

Melalui pendekatan sejarah, dapat menafsirkan peristiwa masa lalu untuk diaktualisasikan dengan situasi dan kondisi saat ini. Manfaat yang dapat dirasakan dari penafsiran historis perlindungan konsumen antara lain mengenai perlindungan konsumen yang awalnya berupa gejala individual telah bergeser menjadi gerakan sosial (*social movement*). Berkenaan dengan hal itu, dilakukan pembedaan arti konsumerisme dengan konsumtifisme, sehingga penggunaan masing-masing istilah tersebut dapat secara tertib setelah dilakukan pendefinisian kembali (redefinisi) istilah tersebut.

2.2 Sejarah Gerakan Perlindungan Konsumen

Maraknya gerakan perlindungan konsumen disebabkan karena pemenuhan kebutuhan dasar yang mendesak bagi setiap orang untuk mengkonsumsi makanan, minuman, dan obat-obatan secara aman dan sehat. Oleh karena itu, gerakan perlindungan konsumen umumnya diawali dengan gerakan-gerakan spontanitas dan belum terkordinasi dengan baik, temporer, dan bersifat individual. Gerakan semacam ini tidak atau kurang efektif, karena masih dalam lingkup kepentingan pribadi (*private interest*). Gerakan perlindungan konsumen kemudian berkembang dengan membentuk organisasi atau lembaga (institusi) permanen untuk memperjuangkan kepentingan publik (*public interest*).

Istilah gerakan konsumen (*consumer movement*) diartikan secara luas tidak hanya sebagai usaha dari organisasi masyarakat bawah (*grassroots*) tetapi juga terkait dengan gerakan-gerakan yang secara suka rela atau dengan senang hati dilakukan yang dikombinasikan dengan praktik-praktik organisasi, sehingga menjadi gerakan yang populis atau masif (*massive*).¹ Gerakan konsumen merupakan bagian dari gerakan sosial (*social movements*), karena menurut Herbert Blumer: *Social movements can be viewed as collective enterprises to establish a new order of life... Our treatment of social movements will deal with three kinds—general social movements, specific social movements, and expressive social movements.*²

Kepedulian orang akan perlindungan konsumen muncul karena adanya desakan kebutuhan terhadap makanan dan minuman yang baik, sehat, dan aman. Di negara-negara yang menganut *common law system*, seperti Inggris sudah mengenal perlindungan konsumen melalui *the Sale of Goods Act* tahun 1893. Ketentuan undang-undang tersebut berkaitan dengan konsumen, karena konsumen adalah pembeli (*the buyer*) produk. Berarti, kepentingan dan hak pembeli meliputi juga hak konsumen.

Di Australia, baru pada tahun 1974 perlindungan hukum konsumen diatur secara khusus. Keberadaan hukum perlindungan konsumen di Australia diakui sebagai bidang yang memiliki ciri-ciri khusus. Sebagaimana dikatakan oleh Andrew Terry dan Des Giugni: *It is only since the enactment of the federal Trade Practices Act in 1974 that consumer protection law has existed in Australia as a discrete area.*³

Sejarah gerakan perlindungan konsumen dapat ditelusuri, setidaknya melalui dua pendekatan. *Pertama*, dengan mempelajari sejarah hukum perlindungan konsumen. *Kedua*, mempelajari sejarah gerakan sosial atau gerakan masyarakat untuk melindungi kepentingannya dalam rangka memenuhi kebutuhan pokok (*basic need*) atas makanan, minuman, dan obat-obatan.

¹ Karen S. Fishman, "An Overview of Consumer Law," *Hukum Perlindungan Konsumen*, ed. Inosentius Samsul (Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003), *footnote* no. 24, hal. 7.

² Herbert Blumer, "Social Movements," *Principles of Sociology*, ed. Alfred McClung Lee (New York: Barnes & Noble, Inc., 1953), hal. 199.

³ Andrew Terry dan Des Giugni, *Business, Society and the Law* (New South Wales: Harcourt Brace & Company, 1997), hal. 446.

Walaupun antara keduanya dapat dipisahkan, tetapi dirasakan kurang komprehensif dalam menggambarkan gejalanya jika hanya menggunakan satu pendekatan. Karena, pada hakikatnya gejala hukum dan masyarakat tidak dapat dipisahkan. Meskipun dapat dibedakan. Bahkan gejala hukum dapat dipandang sebagai bagian dari gejala sosial. Dalam lingkup hukum perlindungan konsumen, korelasi keduanya begitu kentara. Manakala, ada suatu produk yang merupakan kebutuhan pokok ternyata tidak layak dikonsumsi, tetapi dipasarkan, maka akan timbul reaksi spontan dari masyarakat agar diambil tindakan hukum. Tidak hanya terhadap produknya, tetapi juga dalam pemenuhan kebutuhan atas produk itu secara keseluruhan.

Sejarah perkembangan hukum konsumen (*consumer law*) di Amerika Serikat (AS) telah membuktikan hal itu. Sebagaimana telah dikemukakan oleh Karen S. Fishman, yaitu: *The early consumer food and drug legislation had two identifying characteristics. First, scandals and crises played an important role in the passage of long-stalled consumer legislation... A second characteristic of the early food and drug legislation is that these statutes were generally part of a larger legislative agenda.*⁴

Dengan demikian, banyak peraturan perundang-undangan perlindungan konsumen di AS terbit karena adanya desakan dan tuntutan dari masyarakat dan kelompok kepentingan (*interest group*) tertentu untuk pemenuhan obat dan makanan. Oleh karena itu, pembahasan antara sejarah hukum perlindungan konsumen dan sejarah gerakan konsumen akan dibahas secara bersamaan, sehingga dapat diketahui korelasi keduanya.

Di bawah ini akan diuraikan secara ringkas sejarah gerakan perlindungan konsumen di AS. Hal ini didasarkan pada pemikiran bahwa sejarah gerakan perlindungan konsumen di AS tumbuh dan berkembang dengan dinamik. Bahkan oleh Karen S. Fishman dikatakan telah terjadi progresivisme (*progressivism*), yaitu: *The Progressive movement focused on protecting the public interest against special interest groups.*⁵ Dengan demikian, maka dengan mempelajari sejarah gerakan perlindungan konsumen di AS diharapkan dapat lebih memahami gerakan perlindungan konsumen di negara-negara lain. Termasuk di Indonesia yang terkesan lamban dalam mendorong gerakan perlindungan konsumen.

⁴ Karen S. Fishman, *op. cit.*, hal. 16 *et. seq.* Terjemahan bebas: Pada awal UU Konsumen tentang makanan dan obat, ada dua karakteristik yang diidentivikasi. Pertama, skandal dan krisis memainkan peranan penting dalam perjalanan panjang menghambat UU Konsumen...Karakteristik yang kedua, pada awal UU Makanan dan Obat bahwa UU ini secara umum menjadi bagian dari agenda legislatif yang lebih besar.

⁵ *Ibid.*, hal. 17.

Gerakan Perlindungan Konsumen di Amerika Serikat

Sejarah gerakan perlindungan konsumen secara terorganisasi dapat dipelajari dari sejarah di AS. Gerakan perlindungan konsumen di AS oleh Charles D. Schewe dikelompokkan menjadi tiga tahapan, yaitu:⁶

1. Tahap pertama, diawali pada akhir tahun 1800-an sampai Perang Dunia I;
2. Tahap kedua, mulai tahun 1920 sampai dengan tahun 1940;
3. Tahap ketiga, tahun 1950 sampai sekarang.

Pada tahap I, gerakan perlindungan konsumen berupa pendirian organisasi. Bentuk yang konkrit diperoleh dengan didirikannya liga konsumen (*the consumer league*) pada tahun 1891 di New York City. Tahun 1895 dan 1896, pemerintah federal mengenakan pajak pada sejumlah produk termasuk mentega tiruan (*oleo margarine*) untuk melindungi petani dari persaingan atas barang pengganti (*substitution good*) yang lebih murah.⁷

Pada tahun 1898 liga konsumen telah berkembang menjadi liga konsumen nasional (*the national consumer league*). Tahun 1903 ada penggabungan dari kelompok-kelompok sosial ke dalam organisasi tersebut dan membentuk cabang-cabangnya hingga mencapai 64 cabang yang tersebar pada 20 negara bagian. Organisasi tersebut memperjuangkan *the Original Food and Drug Act*. Perjuangan untuk melahirkan UU keaslian (*the pure*) makanan dan obat itu dilakukan dengan progresif dalam rangka memperjuangkan kepentingan publik (*public interest*).

Gerakan perlindungan konsumen semakin penting dengan adanya revolusi industri yang berdampak terhadap perlindungan konsumen. Munculnya revolusi industri telah membawa berkah bagi para industrialis, sekaligus kesengsaraan bagi rakyat.⁸ Para industrialis dalam mengejar keuntungan telah memeras tenaga para buruh kasar. Produknya pun dapat membahayakan konsumen. Padahal, telah dibuat peraturan yang memberikan hak yang sederajat. Namun, realitanya tidaklah demikian.⁹ Seharusnya, negara dapat berperan melindungi rakyat, karena tugas negara yang utama adalah melindungi rakyat dari dampak negatif industrialisasi dan memperbaiki kesalahan-kesalahan dengan lebih menekankan pada kesejahteraan masyarakat.¹⁰

⁶ John Suprihanto, *Upaya-upaya dalam Mewujudkan Perlindungan Konsumen* (Makalah Temu Wicara Nasional, UGM, Yogyakarta, 1991), hal. 4.

⁷ Karen S. Fishman, *op. cit.*, footnote no. 73, hal. 15.

⁸ Revolusi industri awalnya muncul di Inggris antara tahun 1750 dan tahun 1850 yang mengubah masyarakat agraris menjadi masyarakat industri, telah menyebar hingga ke daratan Amerika.

⁹ Sunaryati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia* (Bandung: Binacipta, 1982), hal. 2.

¹⁰ Erman Rajagukguk, "Pentingnya Hukum Perlindungan Konsumen Dalam Era Perdagangan Bebas," *Hukum Perlindungan Konsumen*, ed. Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyati (Bandung: CV Mandar Maju, 2000), hal. 1 *et seq.*

Pada tahap II, tepatnya tahun 1927 berhasil disusun daftar perkumpulan konsumen berdasarkan atau disesuaikan dengan kepeduliannya pada komoditi tertentu (*the Consumer's Club Commodity List*). Perkumpulan-perkumpulan konsumen tersebut kemudian memusatkan atau mencurahkan perhatiannya pada penelitian-penelitian konsumen (*consumer research*). Hasil penelitian sebagai laporan dipublikasikan kepada masyarakat. Dalam publikasi tersebut dikemukakan tentang nilai (*score*) dan kualitas berbagai produk hasil penelitian dan pengujian laboratorium.

Perlindungan konsumen telah berkembang menjadi gerakan di masyarakat. Awalnya, perlindungan konsumen bercorak individual dan spontan, kemudian berkembang menjadi gerakan kolektif, masif, dan terprogram melalui lembaga yang permanen, yaitu organisasi perlindungan konsumen. Bermunculanlah lembaga perlindungan konsumen di seluruh negara bagian (*states*). Oleh pemerintah federal (*government*) kemudian dibentuk dan didirikan Dewan Konsumen yang berdomisili di Gedung Putih (*the White House*). Diikuti dengan pendirian Dewan Perlindungan Konsumen di negara-negara bagian.

Organisasi-organisasi sosial tidak henti-hentinya menyuarakan kepentingan konsumen melalui institusi atau lembaga pendidikan dan melakukan riset. Gerakan perlindungan disalurkan melalui organisasi atau asosiasi bisnis. Misal asosiasi profesi di bawah kamar dagang dan industri. Organisasi wanita aktif memberikan penyuluhan tentang perlindungan konsumen, makanan, minuman, obat-obatan, dan lain-lain. Serikat buruh, juga ikut aktif memberikan advokasi kepada anggotanya tentang perlindungan konsumen. Lembaga pemerintah, ikut memberikan pelayanan sesuai dengan prosedur standar pelayanan publik.

Pada tahun 1938 diberlakukan UU Federal tentang Makanan, Obat, dan Kosmetik, segera setelah terjadi tragedi pemakaian obat *sulfanilamide*. Menurut Karen S. Fishman: *more than 100 died from the ingestion of elixir Sulfanilamide, a liquid form of a sulfa drug.*¹¹ UU tentang Makanan, Obat, dan Kosmetik ini merupakan produk dari program *the New Deal* yang dilaksanakan oleh Presiden D. Roosevelt untuk pemulihan ekonomi setelah depresi ekonomi yang melanda AS pada tahun 1930.

Pada tahap III, gerakan perlindungan konsumen di AS mencapai tahap yang mantap. Ditandai dengan pidato resmi Presiden AS John Fitzgerald Kennedy, pada tanggal 15 Maret 1962, di hadapan Kongres AS. Pidato itu menurut Andrew Terry dan Des Giugni

¹¹ Karen S. Fishman, *op. cit.*, *footnote* no. 88, hal. 17.

menjadi pedoman bagi gerakan perlindungan konsumen, dikatakannya: *The guiding philosophical tenets of the consumer movement were first articulated by a President John F. Kennedy who on 15 March 1962 delivered the final address by a President to Congress on consumer protection.*¹²

Dalam pidatonya yang berjudul *Protecting the Consumer Interest* itu, Presiden Kennedy menyatakan bahwa ada empat hak dasar konsumen, yaitu:

1. hak untuk memperoleh keselamatan (*the right to safety*). Hak ini penting untuk melindungi konsumen dari pemasaran barang yang berisiko terhadap kesehatan dan kehidupannya;
2. hak untuk diberitahu (*the right to be informed*). Hak ini untuk melindungi konsumen dari informasi yang menyesatkan dan menipu sehingga konsumen tidak mampu melakukan pilihan secara bebas dan rasional;
3. hak untuk memilih (*the right to choose*). Hak ini penting dalam meyakinkan konsumen untuk menentukan pilihannya dengan memberikan waktu dan kesempatan agar dapat menimbang sebelum memilih dan menetapkan akan membeli atau tidak (*take it or leave it*); dan jika menetapkan akan membeli, maka konsumen diberi kesempatan untuk memilih dan menetapkan dari produk yang ada atau ditawarkan, yang akan dibelinya;
4. hak untuk didengar (*the right to be heard*). Hak ini menempatkan konsumen pada posisi yang setara dengan pelaku usaha dengan memberikan waktu dan kesempatan kepada konsumen untuk menyampaikan apa yang menjadi informasi, yang dapat berupa keluhan atau justru pujian kepada pelaku usaha. Hak ini memperlakukan konsumen sebagai subyek, sehingga hak ini juga berguna bagi pelaku usaha untuk mengadakan koreksi dan interaksi untuk membangun hubungan yang baik bagi kedua belah pihak.

Kemudian, sebagai tindak lanjut pidato tersebut, diterbitkanlah peraturan perundang-undangan tentang perlindungan konsumen yang jumlahnya mencapai 20 peraturan dalam berbagai jenis. Untuk menghormati peristiwa bersejarah tersebut, maka setiap tanggal 15 Maret diperingati sebagai hari konsumen internasional.¹³

¹² Andrew Terry dan Des Giugni, *loc. cit.*, hal. 446. Terjemahan bebas: Panduan prinsip filosofi gerakan konsumen yang pertama diucapkan oleh Presiden John F. Kennedy pada tanggal 15 Maret 1962 disampaikan pada pidato akhir Presiden di hadapan Kongres tentang perlindungan konsumen.

¹³ Kompas, 13 Maret 1977.

Keempat hak-hak dasar konsumen itu, terus dikembangkan oleh presiden berikutnya ialah Presiden L.B. Johnson dengan meluncurkan konsep tentang jaminan produk (*product warranty*) dan tanggung jawab produk (*product liability*).¹⁴ Pada masa kepemimpinan Presiden Nixon, hak-hak dasar konsumen diberi pengertian yang lebih detail, yaitu:¹⁵

1. Hak untuk membuat pilihan yang cerdas di antara barang dan jasa (*the right to make intelligent choice among products and services*);
2. Hak untuk memberikan informasi yang akurat (*the right to accurate information*);
3. Hak untuk mengharap penjual mempertimbangkan kesehatan dan keamanan pembeli (*the right to expect that sellers have considered the health and safety of the buyer*);
4. Hak untuk mencatat ketidakpuasan konsumen, dan mendengar keluhan konsumen serta mempertimbangkannya (*the right to register his dissatisfaction, and have his complaint heard and weighed*).

Gerakan perlindungan konsumen di AS dapat berhasil, menurut hemat penulis karena ada pergeseran kepentingan konsumen. Maksudnya, kepentingan konsumen yang awalnya merupakan kepentingan individu (*private interest*) kemudian berubah atau bergeser menjadi kepentingan sosial (*social interest*) dan kepentingan publik (*public interest*) yang dalam hal ini diwakili oleh pemerintah federal dan negara bagian (*state*). Sehingga, gerakan konsumen pun bergeser menjadi gerakan sosial (*social movement*) yang dari masyarakat lapisan bawah (*grass root*) beserta dengan organisasi masyarakat sipil (*civil society organization*). Gerakan sosial itu direspon oleh pemerintah federal dengan membuat pranata dan lembaga yang secara khusus melindungi kepentingan dan hak-hak konsumen.

Gerakan konsumen di AS membawa pengaruh yang besar di daratan Eropa untuk membentuk organisasi-organisasi perlindungan konsumen serupa. Organisasi konsumen di Belanda dan Belgia melakukan kegiatan sebagaimana di AS dengan melakukan penelitian dan pengujian atas produk komoditi tertentu. Hasil risetnya dipublikasikan, sehingga konsumen dapat memperoleh informasi yang cukup memadai tentang produk yang diperlukan.

¹⁴ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia* (Jakarta: PT Grasindo, 2000), hal. 37 *et seq.*

¹⁵ *Ibid.*

Perlindungan konsumen menjadi isu utama dalam pembentukan masyarakat Eropa (*European Community/EC*) pada awal tahun 1970-an. Karena pemahaman tentang perlindungan konsumen dalam konteks pasar bersama merupakan isu utama dalam penyatuan pasar (*market integration*).¹⁶ Isu-isu yang harus dibahas bersama di antaranya berkenaan dengan arti dan cakupan konsumen dan hak-hak konsumen.

Dalam program pendahuluan Masyarakat Ekonomi Eropa untuk perlindungan konsumen dan kebijakan informasi (*preliminary programme of the European Economic Community for a consumer protection and information policy*) yang diterbitkan oleh Dewan Resolusi (*Council Resolution*) pada tanggal 14 April 1975, dikemukakan tentang arti konsumen yaitu: *the consumer is no longer seen merely as a purchaser and user of goods and services for personal, family or group purposes but also as a person concerned with the various facets of society which may affect him directly or indirectly as a consumer.*¹⁷

Berkenaan dengan hak-hak konsumen, resolusi mengakui terinspirasi dari hak-hak dasar konsumen yang dikemukakan oleh Presiden Kennedy. Adapun hak-hak konsumen yang diajukan dalam resolusi itu mencakup:¹⁸

1. *the right to protection of health and safety;*
2. *the right to protection of economic interests;*
3. *the right of redress;*
4. *the right to information and education;*
5. *the right of representation (the right to be heard).*

Agar ada kesamaan dalam pengaturan perlindungan konsumen pada EC, kebijakan yang diambil dengan melakukan harmonisasi legislasi (*harmonization of legislation*).

Menuju Gerakan Perlindungan Konsumen Global

Gerakan perlindungan konsumen di negara-negara sedang berkembang, meskipun tertatih-tatih, mampu mengikuti perkembangan internasional. Dalam hal ini isu-isu dibangun dari bawah, yaitu dengan mengangkat isu-isu konsumen sebagai isu pelayanan publik. Gerakan perlindungan konsumen dimotori oleh lembaga swadaya masyarakat (LSM) atau organisasi non-pemerintah (ornop) sebagai perwujudan dari masyarakat sipil atau masyarakat madani untuk menciptakan kemandirian.

¹⁶ Stephen Weatherill, *EC Consumer Law and Policy* (London: Addison Wesley Longman Limited, 1997), hal. 1.

¹⁷ *Ibid.* hal. 10. Terjemahan bebas: konsumen tidak lagi dilihat melulu sebagai pembeli dan pemakai barang-barang dan jasa untuk pribadi, keluarga atau ditujukan bagi kelompok tetapi juga sebagai orang yang berkaitan dengan berbagai aspek masyarakat yang akan mempengaruhinya, baik secara langsung maupun tidaklangsung sebagai konsumen.

¹⁸ *Ibid.*

Sementara itu, gerakan perlindungan konsumen di Indonesia agaknya masih kurang agresif. Meskipun Indonesia terlambat dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, namun toh akhirnya dibuat legislasi, searah dengan proses industrialisasi. Gerakan perlindungan konsumen di Indonesia seolah-olah memperoleh bentuk yang konkrit dengan ditandai lahirnya atau didirikannya Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) pada tanggal 11 Mei 1973.

Pendirian YLKI antara lain bertujuan untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat konsumen Indonesia. Kini, kegiatan dan aktivitas lembaga tersebut telah berkembang dengan luas, yaitu melakukan kegiatan penelitian, pengujian, pengaduan, pendidikan, penerangan, penerbitan, advokasi, dan aktif mengembangkan jaringan dengan organisasi sosial lainnya, baik secara nasional maupun internasional. YLKI sudah terdaftar menjadi anggota dari *the International Organization of Consumer Union* (IOCU).¹⁹

Mempelajari data dan fakta sejarah tersebut, menurut hemat penulis, ada signifikansi dan korelasi positif antara hak-hak konsumen dan hak-hak asasi manusia. Ditinjau dari segi eksistensi dan substansi dari keduanya memiliki kesamaan, khususnya tentang hak-hak dasar konsumen. Hak-hak konsumen (*consumer's rights*) dapat dikelompokkan ke dalam hak-hak asasi derivatif (*derivative rights*).²⁰ Oleh karena itu, konsepsi hak-hak konsumen dapat ditelusuri dari pemikiran hak asasi manusia. Maka beralasan jika isu-isu perlindungan konsumen diagendakan dan dibahas oleh PBB (Perserikatan Bangsa Bangsa) yang merupakan organisasi dunia.

Gerakan perlindungan konsumen dewasa ini telah menjadi isu global. Pertemuan-pertemuan berskala internasional yang diikuti oleh lembaga-lembaga konsumen di seluruh dunia secara kontinyu telah diselenggarakan.²¹ Topik yang dibahas dalam pertemuan konsumen internasional tersebut, mencakup aspek yang luas dan mendasar.

Pada tanggal 9 April 1985, Majelis Umum PBB menerbitkan Resolusi No. 39/248 tentang *the United Nations Guidelines for Consumer Protection*. Dalam resolusi tersebut ditetapkan hak-hak konsumen dalam dimensi yang luas dan berorientasi pada kepentingan publik. Hak-hak konsumen telah menjadi hak-hak dasar yang universal.

¹⁹ "Consumers International," <<http://www.consumersinternational.org>>, diakses tanggal 3 November 2001.

²⁰ John O'Manique, "Human Rights and Development," *Human Rights Quarterly*. Vol. 14 (1992), hal. 83 *et. seq.*

²¹ Consumers International, *op. cit.* Pada tahun 1999 *the International Organization of Consumer Union* telah melakukan penelitian dan menerbitkan *Advice and Guidance for Shopping on the Internet*.

Salah satu sasaran yang hendak dicapai PBB sebagai organisasi dunia melalui pedoman (*guidelines*) perlindungan konsumen adalah membantu negara-negara anggotanya dalam membangun dan menyelenggarakan perlindungan konsumen (*to assist countries in achieving and maintaining adequate protection for their population as consumers*). Dalam prinsip-prinsip umum (*general principles*) ditetapkan bahwa pemerintah harus membangun, memperkuat atau menyelenggarakan dengan sungguh-sungguh kebijakan konsumen (*governments should develop, strengthen or maintain a strong consumer policy*). Kemudian dalam pedoman itu dikemukakan bahwa setiap negara anggota diharuskan mengikuti pedoman dan menerapkannya dalam proses pembuatan barang dan jasa (produksi). Termasuk barang-barang impor di negaranya²².

Indonesia sebagai anggota PBB, seharusnya ikut melaksanakan resolusi tersebut. Penerbitan dan pengundangan UUPK tanggal 20 April 1999, merupakan inisiatif untuk membuat legislasi nasional. Keberadaan UUPK itu merupakan prestasi tersendiri yang patut kita hargai dan hormati. Terlepas dari kemungkinan adanya desakan dan tuntutan dari masyarakat internasional.

2.3 Redefinisi Konsumerisme

Gerakan perlindungan konsumen berkaitan erat dengan istilah konsumerisme. Menurut Az. Nasution: "Gerakan perlindungan konsumen adalah alih bahasa dari istilah *consumerism*."²³ Menurut sebagian orang konsumerisme diartikan sebagai perilaku konsumen yang negatif. Padahal, istilah konsumerisme telah berubah penafsiran, atau dengan lain perkataan, ada redefinisi terminologi konsumerisme (*consumerism*). Dahulu, istilah konsumerisme diartikan sebagai tindakan atau perilaku konsumen yang buruk dengan gaya hidup boros. Pengertian ini identik dengan istilah konsumtifisme. Sekarang, istilah konsumerisme diartikan sebaliknya, yaitu perlindungan kepentingan-kepentingan para konsumen (*protection of the interests of consumers*).²⁴

Konsumerisme berbeda dengan konsumtifisme. Ditinjau dari aspek kebahasaan (etimologi) konsumerisme berasal dari kata *consumer* ialah konsumen, sedangkan konsumtifisme berasal dari kata *consume* yang artinya menghabiskan,²⁵ atau

²² Andrew Terry dan Des Giugni, *op. cit.*, hal. 447-448.

²³ Az. Nasution, *Konsumen dan Hukum Tinjauan Sosial, Ekonomi dan Hukum pada Perlindungan Konsumen di Indonesia* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995), hal. 30.

²⁴ Geddes dan Grosset, *Webster's Universal Dictionary & Thesaurus* (New Lanark, Scotland: David Dale House, 2005), hal. 120.

²⁵ John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia* (Jakarta: PT Gramedia, 1982), hal. 142.

*consumptive (adj.): tending to consume*²⁶ yang berarti kecenderungan untuk menghabiskan atau bersifat pemborosan, untuk belanja barang-barang secara berlebihan. Dengan demikian, pendefinisian kembali kedua konsep tersebut, akan semakin memperjelas pemahaman tentang perlindungan konsumen.

Hawkins, Best, dan Coney mengartikan konsumerisme sebagai suatu kegiatan baik dari pribadi-pribadi organisasi independen, pemerintah maupun lembaga bisnis yang dirancang untuk melindungi konsumen dari tabiat pasar yang tidak etis.²⁷ Unsur yang menonjol dalam definisi tersebut adalah unsur kegiatan, tidak dipermasalahkan apakah kegiatan tersebut berupa individual atau pun kolektif. Bahkan, kegiatan publik melalui kegiatan pemerintah. Asalkan bertujuan untuk melindungi konsumen.

Philip Kotler mengartikan konsumerisme sebagai gerakan masyarakat dan pemerintah yang terorganisasi untuk memperjuangkan hak dan menggalang kekuatan pembeli dalam hubungannya dengan penjual. Di sini, Kotler sudah menegaskan unsur gerakan massa dan kolektif yang bertujuan untuk menggalang kekuatan. Kemudian oleh Kotler dikatakan bahwa ada faktor-faktor kultural, sosial, pribadi, dan psikologis yang akan dan selalu mempengaruhi perilaku konsumen (*consumer behaviour*).²⁸

Lebih jauh, William T. Ryan mengartikan konsumerisme adalah identifikasi dan pemecahan atas masalah-masalah yang dihadapi oleh konsumen dalam memenuhi kebutuhan dan keinginannya.²⁹ Definisi tersebut menunjukkan adanya pemihakan kepada kebutuhan dan keinginan konsumen. Sementara itu, Mayeda mengartikan konsumerisme sebagai suatu pandangan atau faham yang bertujuan mencapai kepentingan, keuntungan, dan kepuasan bersama antara produsen dan konsumen.³⁰

Berdasarkan pengertian-pengertian tersebut, maka konsumerisme, menurut hemat penulis, dapat dipahami dan diartikan sebagai gerakan kesadaran moral atau kekuatan sosial dari masyarakat secara individual, kelompok atau lembaga yang bertujuan untuk membantu dan melindungi konsumen terhadap perlakuan tidak etis dari pelaku usaha. Dengan demikian, definisi ini menegaskan unsur gerakan dan unsur tujuan sebagai unsur yang utama sedangkan unsur lainnya untuk memperjelas unsur tindakan atau perbuatan.

²⁶ Geddes dan Grosset, *op. cit.*

²⁷ John Suprihanto, *op. cit.*, hal. 3.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Soedijono Reksoprajitno, *Peranan Perguruan Tinggi sebagai Kader Generasi Penerus yang Memiliki Kepekaan terhadap Kepentingan Umum* (Makalah Temu Wicara Nasional, UGM, Yogyakarta, 1991).

³⁰ Asip H. Hadipranoto, *Cara yang Efektif dalam Mewujudkan Kepedulian terhadap Kepentingan Konsumen* (Makalah Temu Wicara Nasional, UGM, Yogyakarta, 1991).

Sebaliknya, konsumtifisme adalah istilah yang berasal dari kata konsumtif yang menunjukkan sifat dan sikap seorang konsumen dalam membelanjakan uangnya untuk memenuhi kebutuhan konsumsinya. Dalam hal ini, Alwi Dahlan mengartikan konsumtifisme sebagai suatu kehidupan mewah dan berlebih-lebihan. Penggunaan pada segala hal yang dianggap paling mahal yang memberi kepuasan dan kenyamanan fisik yang sebesar-besarnya.³¹

Grinder memberikan arti konsumtifisme sebagai pola hidup manusia yang dikendalikan oleh suatu keinginan untuk memenuhi hasrat kesenangan duniawi semata-mata. Sementara Stanton, dengan tegas menyatakan bahwa konsumtifisme adalah pola konsumsi yang bersifat pemborosan, foya-foya untuk memenuhi kepuasan yang sesungguhnya dapat ditunda namun dapat diubah menjadi kepuasan yang harus segera dipenuhi.³²

Berdasarkan pengertian-pengertian tersebut, menurut penulis, arti konsumtifisme adalah pola konsumsi dan pola hidup individu secara berlebih-lebihan untuk memenuhi hasrat kesenangan material semata-mata sehingga menyebabkan pemborosan dan perasaan untuk selalu tidak puas diri terhadap pemilikan barang-barang sekunder yang diinginkan. Jadi, tidak ada prioritas dan pembedaan antara kebutuhan atas barang primer dan barang sekunder.

Dengan demikian konsumtifisme muncul dipengaruhi oleh faktor ekonomi dan faktor psikologis. Secara ekonomis, konsumtifisme muncul dari adanya *demonstration effects* melalui peragaan seperti di etalase toko dan iklan-iklan di televisi dan media cetak. Tujuannya, untuk menarik hasrat konsumen agar membeli produk yang dipasarkan.

Secara psikologis, konsumtifisme dapat berasal dari dalam diri setiap orang (internal) yang menstimulus atau mendorong seseorang untuk melakukan transaksi. Iklan atas barang-barang sekunder dapat menimbulkan citra (*image*) yang menunjukkan prestise atau harga diri bagi yang memakainya. Maka, dengan membeli produk barang itu merupakan manifestasi dan pertukaran simbolik. Dorongan secara eksternal sengaja diciptakan oleh produsen atau pelaku usaha agar dapat menimbulkan citra bagi siapa pun yang menggunakan produk tersebut (*brand image*).

³¹ Mohammad As'ad, *Meningkatkan Citra Konsumen Indonesia yang Berkualitas: Tinjauan Psikologik* (Makalah Temu Wicara Nasional, UGM, Yogyakarta, 1991).

³² *Ibid.*

Dalam psikologi sosial, perilaku manusia dipengaruhi oleh motif *sociogenetic* yang dibangun dan dilangsungkan melalui interaksi sosial. Sementara itu, interaksi sosial merupakan proses yang kompleks yang didasari oleh faktor-faktor imitasi, sugesti, identifikasi, dan simpati.³³ Dengan demikian, konsumtifisme merupakan “virus” yang akan selalu muncul dalam benak setiap konsumen.

Kekhawatiran terhadap konsumtifisme semakin meningkat seiring dengan semakin atraktifnya iklan yang ada di berbagai media massa yang mencoba merayu dan menarik konsumen agar mau mengikuti gaya hidup (*life style*) yang dipertunjukkan. Maka, bagi konsumen yang kurang berhati-hati dapat terpicu dan mengadakan transaksi dengan tergesa-gesa. Misal iklan perumahan (properti) *real estate* atau apartemen di televisi yang menawarkan mimpi tentang lingkungan yang diidam-idamkan (ideal) yang menunjukkan kelas sosial yang prestisius; sehingga timbul citra (*image*) di kalangan konsumen bahwa perumahan atau apartemen tersebut merupakan permukiman orang-orang eksklusif dan terhormat. Jika perlu, iklan tersebut menggunakan bintang film terkenal. Walaupun produk yang ditawarkan masih belum teruji, apakah fasilitas yang disediakan sudah memadai dan apakah suasana aman dan lingkungannya sudah sesuai dengan iklan yang ditayangkan di media massa.

2.4 Referensi

- As'ad, Mohammad. *Meningkatkan Citra Konsumen Indonesia yang Berkualitas: Tinjauan Psikologik*. Makalah Temu Wicara Nasional, UGM, Yogyakarta. 1991.
- Blumer, Herbert, “Social Movements,” *Principles of Sociology*, ed. Alfred McClung Lee. New York: Barnes & Noble, Inc. 1953.
- “Consumers International,” <<http://www.consumersinternational.org>>, diakses tanggal 3 November 2001.
- Echols, John M. dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia*. Jakarta: PT Gramedia, 1982.
- Fishman, Karen S. “An Overview of Consumer Law,” *Hukum Perlindungan Konsumen*, ed. Inosentius Samsul. Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003.

³³ W.A. Gerungan, *Psikologi Sosial Suatu Ringkasan*, (Bandung: PT Eresco, 1980).

- Geddes dan Grosset, *Webster's Universal Dictionary & Thesaurus*. New Lanark, Scotland: David Dale House. 2005.
- Gerungan, W.A. *Psikologi Sosial Suatu Ringkasan*. Bandung: PT Eresco. 1980.
- Hadipranoto, Asip H. *Cara yang Efektif dalam Mewujudkan Kepedulian terhadap Kepentingan Konsumen*. Makalah Temu Wicara Nasional, UGM, Yogyakarta. 1991.
- Hartono, Sunaryati. *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*. Bandung: Binacipta. 1982.
- Kompas, 13 Maret 1977.
- Nasution, Az., *Konsumen dan Hukum Tinjauan Sosial, Ekonomi dan Hukum pada Perlindungan Konsumen di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan. 1995.
- O'Manique, John. "Human Rights and Development," *Human Rights Quarterly*. Vol. 14 (1992).
- Rajagukguk, Erman. "Pentingnya Hukum Perlindungan Konsumen Dalam Era Perdagangan Bebas," *Hukum Perlindungan Konsumen*, ed. Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyati. Bandung: CV Mandar Maju. 2000.
- Reksoprajitno, Soedijono, *Peranan Perguruan Tinggi sebagai Kader Generasi Penerus yang memiliki Kepekaan terhadap Kepentingan Umum*. Makalah Temu Wicara Nasional, UGM, Yogyakarta. 1991.
- Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*. Jakarta: PT Grasindo. 2000.
- Suprihanto, John, *Upaya-upaya dalam Mewujudkan Perlindungan Konsumen*. Makalah Temu Wicara Nasional, UGM, Yogyakarta. 1991.
- Terry, Andrew dan Des Giugni. *Business, Society and the Law*. New South Wales: Harcourt Brace & Company. 1997.
- Weatherill, Stephen, *EC Consumer Law and Policy*. London: Addison Wesley Longman Limited. 1997.

BAB III

FONDASI HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN

3.1 Pendahuluan

Perlindungan konsumen dapat dilakukan melalui berbagai cara, salah satu di antaranya adalah perlindungan oleh hukum (*protection by law*). Pemahaman tentang arti dan konsep perlindungan hukum dirasakan semakin penting seiring dengan lahirnya UUPK. Dalam bab ini dikemukakan tentang pengertian-pengertian yang menjadi fondasi atau dasar dari perlindungan hukum konsumen.

Ada asas-asas tertentu dalam hukum perlindungan konsumen (HPK) yang harus dipedomani. Asas-asas HPK dapat terdiri atas dua macam, yaitu asas umum dan asas khusus, termasuk asas-asas perundang-undangan. Asas-asas hukum berkenaan dengan daya berlakunya UUPK tunduk pada asas-asas perundang-undangan sebagai asas-asas hukum yang berlaku umum (*general principles of law*). Asas-asas HPK yang diatur dalam UUPK banyak mengadopsi asas-asas pembangunan nasional. Hal ini dapat dimaklumi, karena konsep rancangan UUPK disusun pada masa pembangunan nasional sedang gencar dilaksanakan melalui pembangunan lima tahun (Repelita).

Tujuan perlindungan konsumen dapat dilihat dari berbagai aspek seperti aspek-aspek subyek, obyek, dan transaksi yang terjadi antara konsumen dan pelaku usaha serta pihak-pihak lain. Dapat juga ditinjau dari aspek pencapaian tujuan secara bertahap dan berkelanjutan (*sustainable*). Dengan demikian, perlindungan konsumen dapat menyentuh segenap kepentingan dan lapisan konsumen.

Terbitnya UUPK menunjukkan bahwa keberadaan hukum perlindungan konsumen dalam tata hukum nasional tidak diragukan lagi. Kedudukan hukum perlindungan konsumen diakui sebagai cabang hukum tersendiri dari hukum ekonomi, karena konsumen adalah subyek dalam aktivitas perekonomian. Oleh karena itu, perilaku konsumen menjadi obyek studi tidak hanya bagi ilmu ekonomi melainkan juga ilmu hukum.

Hukum perlindungan konsumen dapat terus berkembang, karena ada sumber-sumbernya. Sumber-sumber HPK dibedakan atas sumber hukum materiel dan formil. Masing-masing sumber hukum tersebut dapat ditelusuri ke dalam berbagai sumber atau asal-usul terbitnya hukum. Pembahasan terfokus pada sumber hukum formil yang merupakan hukum positif.

3.2 Konsep, Asas, dan Tujuan Perlindungan Konsumen

Konsep Perlindungan Hukum

Padanan kata perlindungan dalam bahasa Inggris adalah *protection*. Menurut kamus bahasa Inggris, *Oxford Dictionary of Current English*, kata *protection* (*n*) diartikan sebagai: (1) *protecting or being protected...*; (2) *system of protecting...*; (3) *person or thing that protects....* Bentuk kata kerjanya, *protect* (*vt*), artinya: (1) *keep safe*; (2) *guard*.¹ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mengartikan perlindungan adalah (1) tempat berlindung; (2) perbuatan (hal dan sebagainya) memperlindungi.² Dalam Kamus Hukum *Black's Law Dictionary*, *protection* (*n*) diartikan: (1) *the act of protecting*, (2) *protectionism*, (3) *coverage*...³

Pemaknaan kata perlindungan secara kebahasaan tersebut memiliki kemiripan atau kesamaan unsur-unsur, yaitu (1) unsur tindakan melindungi; (2) unsur pihak-pihak yang melindungi; dan (3) unsur cara-cara melindungi. Dengan demikian, kata perlindungan mengandung makna, yaitu suatu tindakan perlindungan atau tindakan melindungi dari pihak-pihak tertentu yang ditujukan untuk pihak tertentu dengan menggunakan cara-cara tertentu.

Perlindungan yang diberikan terhadap konsumen bermacam-macam, dapat berupa perlindungan ekonomi, sosial, politik. Perlindungan konsumen yang paling utama dan yang menjadi topik pembahasan ini adalah perlindungan hukum. Perlindungan hukum merupakan bentuk perlindungan yang utama karena berdasarkan pemikiran bahwa hukum sebagai sarana yang dapat mengakomodasi kepentingan dan hak konsumen secara komprehensif. Di samping itu, hukum memiliki kekuatan memaksa yang diakui secara resmi di dalam negara, sehingga dapat dilaksanakan secara permanen. Berbeda dengan perlindungan melalui institusi lainnya seperti perlindungan ekonomi atau politik misalnya, yang bersifat temporer atau sementara.

¹ Hornby, A.S. dan AP Cowie, *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English* (London: Oxford University Press, 1974), hal. 671.

² Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua, cet. 1, (Jakarta: Balai Pustaka, 1991), hal. 595.

³ Bryan A. Garner, ed., *Black's Law Dictionary* (Minnesota: West Group, 1999), hal. 1238.

Perlindungan melalui hukum merupakan sarana yang dapat diandalkan. Talcott Parsons (sosiolog) percaya bahwa norma hukum (*legal norm*) dapat berfungsi sebagai mekanisme untuk melakukan sosialisasi (*mechanisms of socialization*) maupun sebagai mekanisme kontrol sosial (*mechanisms of social control*).⁴ Termasuk, mengendalikan benturan kepentingan (*conflict of interest*) yang terjadi atau mengintegrasikan kepentingan-kepentingan di masyarakat.

Perlindungan hukum dapat diartikan sebagai perlindungan oleh hukum atau perlindungan dengan menggunakan pranata dan sarana hukum. Bagaimana hukum memberikan perlindungan? Hukum dalam memberikan perlindungan dapat melalui cara-cara tertentu, antara lain yaitu dengan:

1. Membuat peraturan (*by giving regulation*), bertujuan untuk:
 - (a) memberikan hak dan kewajiban;
 - (b) menjamin hak-hak para subyek hukum.
2. Menegakkan peraturan (*by law enforcement*) melalui:
 - (a) hukum administrasi negara yang berfungsi untuk mencegah (*preventive*) terjadinya pelanggaran hak-hak konsumen, dengan perijinan dan pengawasan;
 - (b) hukum pidana yang berfungsi untuk menanggulangi (*repressive*) pelanggaran UUPK, dengan mengenakan sanksi pidana dan hukuman;
 - (c) hukum perdata yang berfungsi untuk memulihkan hak (*curative; recovery; remedy*), dengan membayar kompensasi atau ganti kerugian.

Cara dan langkah pertama yang dilakukan dalam perlindungan hukum adalah pembuatan peraturan perundang-undangan. Dikatakan sebagai perlindungan hukum karena tindakan-tindakannya harus didasarkan pada peraturan hukum. Tanpa peraturan, maka tindakan hukum belum dapat dilakukan. Peraturan dalam hal ini merupakan hasil dari kesepakatan yang dibuat oleh masyarakat melalui wakil-wakilnya di parlemen bersama-sama dengan pemerintah.

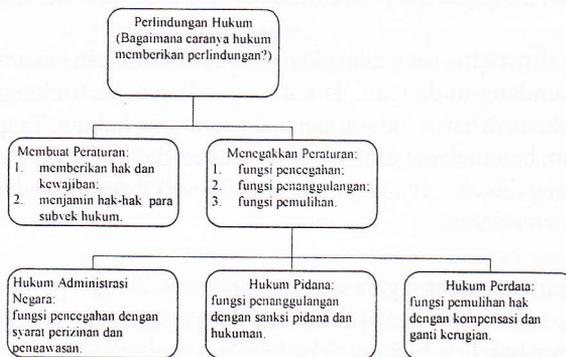
Peraturan tersebut memuat segala sesuatu berkenaan dengan perlindungan konsumen. Termasuk, hak-hak dari para subyek hukum yang terkait dengan perlindungan. Dengan dicantumkannya hak-hak hukum (*legal rights*), berarti ada jaminan sesuai dengan ketentuan dalam peraturan, bahwa subyek hukum tertentu memiliki hak yang dilindungi oleh hukum. Misal, UUPK mencantumkan atau mengatur tentang hak-hak konsumen, hal ini dapat diartikan bahwa hukum memberikan jaminan, jika hak-hak hukum itu dilanggar akan diberikan perlindungan oleh hukum.

⁴ Jonathan H. Turner, *The Structure of Sociological Theory* (Chicago, Illinois: The Dorsey Press, 1986), hal. 67.

Dengan demikian, tindakan perlindungan hukum berikutnya adalah melakukan tindakan pelaksanaan, penerapan, dan penegakan peraturan. Ada kesamaan makna dari ketiga tindakan itu, yaitu melaksanakan, menerapkan, dan menegakkan ketentuan normatif termasuk sanksi-sanksi hukum yang terdapat dalam peraturan hukum yang bersangkutan.⁵ Sehubungan dengan hal itu, penegakan hukum akan disesuaikan dengan keperluan dan fungsi dari masing-masing bidang hukum, yaitu:

1. Hukum administrasi negara berfungsi mencegah terjadinya pelanggaran hak-hak konsumen, melalui perizinan dan pengawasan produk yang dihasilkan oleh pelaku usaha.
2. Hukum pidana berfungsi menanggulangi pelanggaran terhadap hak-hak konsumen yang dilakukan oleh pelaku usaha.
3. Hukum perdata berfungsi memulihkan hak-hak konsumen yang dilanggar oleh pelaku usaha.

Dalam praktiknya, hukum administrasi negara sudah dapat dilaksanakan atau berjalan sejak pelaku usaha mengajukan permohonan izin untuk berusaha dan membuat atau mengolah produknya untuk dipasarkan. Setelah produk dipasarkan, ada kemungkinan konsumen mengalami kerugian atau kesehatan dan keselamatannya terancam yang sesungguhnya merupakan pelanggaran hak, sehingga hukum pidana dan hukum perdata dapat ditegakkan untuk melindungi kepentingan dan hak-hak konsumen yang dilanggar itu.



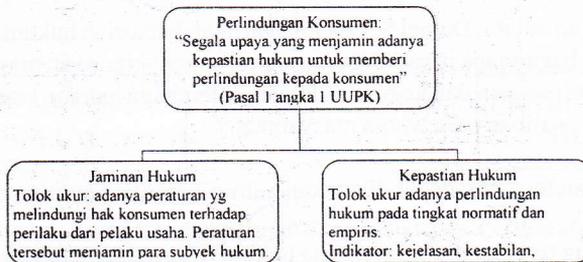
Gambar 1: Skema Perlindungan Hukum⁶

⁵ Arti melaksanakan hukum menekankan pada hukum sebagai perintah (*order*). Menerapkan hukum mendasarkan pada arti hukum sebagai acuan berperilaku atau bertindak. Menegakkan hukum menganggap hukum sebagai norma atau peraturan beserta sanksi-sanksi yang harus ditegakkan, jika dilanggar.

⁶ Wahyu Sasongko, *Perlindungan Hukum Konsumen Listrik* (Makalah Diskusi Publik Interaktif Perlindungan Konsumen Listrik Di RRI Bandar Lampung, tanggal 29 Juni 2002), hal. 3.

Arti perlindungan konsumen menurut Pasal 1 angka 1 UUPK adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen. Kata kunci (*key word*) dari rumusan tersebut adalah “segala upaya”. Rumusan ini mengandung makna yang luas, sehingga tidak jelas bentuk dan ragamnya. Bandingkan dengan arti perlindungan menurut kamus bahasa di atas, yang mengartikan perlindungan dengan rumusan yang lebih jelas, ialah tindakan melindungi (*the act of protecting*). Ada baiknya, kata tindakan digunakan untuk menggantikan rumusan “segala upaya” agar maknanya menjadi lebih jelas, yaitu perlindungan yang meliputi tindakan menjamin dan melindungi.

Sementara itu, kepastian hukum merupakan unsur yang utama. Ada korelasi positif antara kepastian hukum dan perlindungan konsumen. Kepastian hukum merupakan variabel yang akan mempengaruhi pemberian perlindungan konsumen. Sebaliknya, perlindungan konsumen merupakan variabel yang terpengaruh dari adanya kepastian hukum. Jadi, inti dari perlindungan hukum adalah kepastian hukum. Jika kepastian hukum dapat tercapai, maka perlindungan hukum juga akan dapat diberikan. Dengan demikian, berdasarkan ketentuan UUPK ada dua persyaratan utama dalam perlindungan konsumen, yaitu adanya jaminan hukum (*law guarantee*) dan adanya kepastian hukum (*law certainty*).



Gambar 2: Skema Perlindungan Konsumen

Tolok ukur atau indikator adanya jaminan hukum adalah adanya peraturan perundang-undangan yang memberikan hak-hak konsumen untuk digunakan terhadap perbuatan yang tidak atau kurang baik dari pelaku usaha. Dengan adanya UUPK berarti hukum memberikan jaminan terhadap hak-hak konsumen sebagai subyek hukum.

Kepastian hukum menurut van Apeldoorn, mengandung dua segi, yaitu (1) soal dapat ditentukannya (*bepaalbaarheid*) hukum terhadap hal-hal yang konkrit. Misalnya, pihak-pihak yang bersengketa mencari keadilan dan ingin mengetahui apa yang menjadi

hukumnya dalam hal-hal yang khusus, sebelum mereka memulai perkaranya; (2) kepastian hukum sebagai keamanan hukum, artinya perlindungan bagi para pihak terhadap perbuatan yang sewenang-wenang.⁷ Dalam konteks perlindungan konsumen, hal itu terdapat pada UUPK yang memuat informasi tentang hukum yang berlaku bagi pihak-pihak yang bersengketa dan pelaksanaan atau penegakan atas UU tersebut merupakan perlindungan dari perbuatan sewenang-wenang.

Norma hukum dalam peraturan perundang-undangan memuat atau berisikan ketentuan-ketentuan yang pasti, khususnya peraturan tertulis (*the written law*), baik mengenai subyek hukum, obyek hukum, perbuatan hukum, hubungan hukum, dan akibat hukum termasuk hak-hak hukum. Setiap konsumen dapat mengetahui dan memahami bahwa suatu UU atau peraturan mengatur dan melindungi hak-hak dan kepentingannya.

Peraturan hukum tersebut dapat diterapkan atau ditegakkan terhadap fakta-fakta konkrit. Suatu peristiwa yang terjadi, jika ternyata sesuai dengan apa yang diuraikan atau digambarkan dan disyaratkan oleh suatu peraturan, maka akibat-akibat hukum tertentu berupa sanksi-sanksi hukum akan muncul atau terjadi sebagai akibat atau konsekuensi yuridis. Akibat hukum yang terjadi yang berupa tindakan penghukuman (*punishment*) itu menunjukkan bahwa kepastian hukum dapat terwujud atau dirasakan.

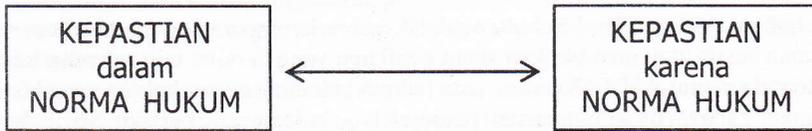
Sehubungan dengan hal itu, Daniel S. Lev mengartikan kepastian hukum sebagai suatu kepastian tentang bagaimana para warga masyarakat menyelesaikan masalah-masalah hukum, bagaimana peranan dan kegunaan lembaga-lembaga hukum, bagi masyarakat, apakah hak dan kewajiban para warga masyarakat.⁸

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dikatakan bahwa kepastian hukum terdiri dari dua macam, yaitu:

1. kepastian yang tercipta di dalam norma hukum (*law in the books*) ialah kepastian yang didasarkan pada kejelasan pengaturan dalam pasal-pasalnya atau adanya ketertiban pengaturan, disebut dengan kepastian normatif;
2. kepastian yang terbentuk karena hukum ialah tindakan-tindakan yang dilakukan yang didasarkan pada hukum (*law in action*). Suatu keadaan berupa tindakan yang pasti yang terjadi sebagai reaksi dan realisasi atau tindak lanjut dari suatu ketentuan dalam peraturan hukum, disebut dengan kepastian empiris.

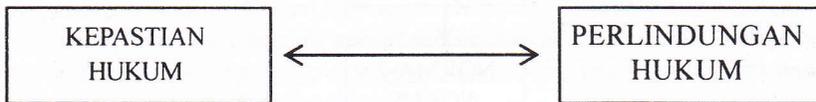
⁷ van Apeldoorn, "Inleiding tot de Studie van het Nederlandse Recht, "Pengantar Ilmu Hukum, terj. Oetarid Sadino, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1976), hal. 129.

⁸ Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah, *Sosiologi Hukum dalam Masyarakat* (Jakarta: CV Rajawali, 1987), hal. 33.



Gambar 3: Kepastian Normatif dan Kepastian Empirik

Ada korelasi antara kepastian hukum dan perlindungan hukum. Bahkan kepastian hukum merupakan prasyarat atau *conditio sine quanon*. Sementara itu, kepastian hukum juga mensyaratkan adanya ketertiban (*orderly*). Hukum yang tertib mensyaratkan tiadanya pertentangan substansi atau materi yang diaturnya. Suatu peraturan terdiri dari ketentuan-ketentuan yang disusun dalam bab-bab dan pasal-pasal. Suatu peraturan hukum dikatakan tertib jika isi, materi atau substansinya tidak saling bertentangan, baik pada internal peraturan maupun dalam hubungan antarperaturan (eksternal). Dengan demikian, kepastian hukum mempengaruhi ketertiban dan perlindungan hukum secara bersamaan. Kepastian hukum dan perlindungan hukum adalah dua sisi pada mata uang yang sama.



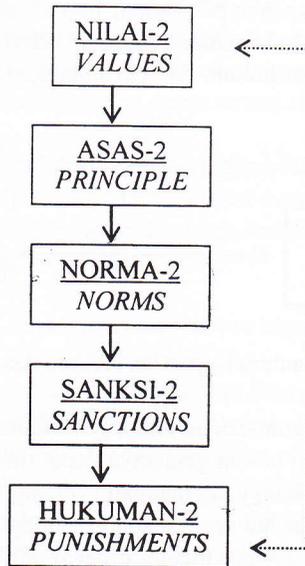
Gambar 4: Korelasi antara Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum

Korelasi antara kepastian hukum dan perlindungan hukum bersifat timbal-balik. Adanya perlindungan hukum, secara umum gejalanya dapat diketahui melalui dua indikator, yaitu: (1) adanya norma hukum yang mengatur bidang tertentu, dalam hal ini adalah UUPK. (2) adanya tindakan hukum terhadap pelanggaran atas hak-hak konsumen. Misalnya, ada pelaku usaha yang memasarkan produk makanan atau obat-obatan yang cacat. Perbuatan tersebut melanggar UUPK yang dalam pasal-pasalnya dirumuskan atau diuraikan tentang perbuatan pelaku usaha yang dilarang. Rumusan perbuatan dalam UU itu merupakan fakta hukum normatif. Selain itu, ada fakta hukum empiris, berupa tindakan menegakkan sanksi hukum terhadap perbuatan yang dilarang oleh UUPK.

Asas-Asas Hukum Perlindungan Konsumen

Asas hukum menurut Paul Scholten adalah kecenderungan yang memberikan suatu penilaian susila atau memberikan suatu penilaian yang bersifat etis terhadap hukum. Begitu pula menurut H.J. Hommes, asas hukum bukanlah norma hukum yang konkrit, melainkan sebagai dasar umum atau petunjuk bagi hukum yang berlaku. Mirip dengan pendapat itu, menurut Satjipto Rahardjo asas hukum mengandung tuntutan etis, merupakan jembatan antara peraturan dan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakat.⁹

Dengan demikian, asas atau prinsip hukum berlakunya lebih bersifat umum dan luas daripada UU. Karena, asas hukum dalam operasionalisasi atau implementasinya dapat dirumuskan atau diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan; atau dalam pasal-pasal dalam suatu UU. Asas atau prinsip hukum berada pada tingkat atau hirarkhi lebih tinggi dari peraturan perundang-undangan.



Gambar 5: Sebaran Nilai¹⁰

⁹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Alumni, 1986), hal. 85.

¹⁰ Purnadi Purbacaraka, "Disiplin Hukum Adalah Disiplin Sosial," *Disiplin Hukum dan Disiplin Sosial*, Penyunting Soerjono Soekanto dan R. Otje Salman (Jakarta: Rajawali Pers, 1987), hal. 10.

Ada lima asas perlindungan konsumen dalam UUPK, yaitu:¹¹

1. Asas manfaat: penyelenggaraan perlindungan konsumen harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan.
2. Asas keadilan: agar partisipasi seluruh rakyat dapat diwujudkan secara maksimal dan memberikan kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil.
3. Asas keseimbangan: untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah dalam arti materiil maupun spiritual.
4. Asas keamanan dan keselamatan konsumen: memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan.
5. Asas kepastian hukum: agar pelaku usaha dan konsumen menaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen, serta negara menjamin kepastian hukum.

Setiap peraturan perundang-undangan yang mengatur hubungan antara pelaku usaha dan konsumen harus mengacu dan mengikuti kelima asas tersebut, karena dijunjung tinggi dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen.

Asas-asas hukum dapat dibedakan pada dua tingkatan, yaitu asas-asas atau prinsip-prinsip hukum umum (*the general principles of law*) dan asas-asas hukum khusus. Prinsip-prinsip hukum umum ini berlaku umum pada seluruh bidang hukum dan biasanya merupakan asas tentang perundang-undangan sebagaimana diatur dalam *Algemene Bepalingen van Wetgeving voor Indonesie*¹² (Peraturan Umum tentang Perundang-undangan untuk Indonesia).

Asas-asas atau prinsip-prinsip dalam UUPK, dapat dikualifikasi sebagai asas umum. Karena memuat rumusan yang bersifat umum yang juga dapat diterapkan dalam peraturan perundang-undangan lain. Selain dari asas-asas dalam UUPK, masih ada asas umum yang lain berkenaan dengan perundang-undangan, antara lain yaitu:

1. Asas *lex superior derogat lege inferiori*, yaitu peraturan yang lebih tinggi tingkatan atau hirarkhinya akan diutamakan berlakunya daripada peraturan yang lebih rendah. Dalam asas ini juga berlaku bahwa peraturan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang berada di atas atau lebih tinggi tingkatan atau hirarkhinya. Misal, kedudukan UUD 1945 lebih tinggi daripada UUPK, maka UUPK tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945;

¹¹ Lihat, Pasal 2 UUPK.

¹² *Staatsblad* 1847, No. 23.

2. Asas *lex specialis derogat lege generali*, yaitu UU yang bersifat khusus didahulukan berlakunya daripada UU yang bersifat umum. Asas ini berlaku terhadap peraturan perundang-undangan yang setingkat atau setara. Misal, antara UUPK dan UU Perbankan, maka ketentuan UUPK akan didahulukan berlakunya berkenaan dengan perlindungan konsumen;
3. Asas *lex posterior derogat lege priori*, yaitu UU yang lebih baru atau yang terbit kemudian, didahulukan berlakunya daripada UU yang terdahulu atau terbit lebih dahulu;
4. Asas *lex neminem cogit ad impossibilia*, yaitu UU tidak memaksa seseorang untuk melakukan sesuatu yang tidak mungkin dilakukan atau sering disebut dengan asas kepatutan atau *bilijkheid*;
5. Asas *lex perfecta*, yaitu UU tidak saja melarang suatu tindakan tetapi juga menyatakan tindakan terlarang itu batal;
6. Asas *non retroactive*, yaitu UU tidak dimaksudkan untuk berlaku surut (*statutes are not intended to have retroactive effect*) karena akan menimbulkan ketidakpastian hukum. Asas ini diatur dalam Pasal 2 *Algemene Bepalingen van Wetgeving voor Indonesie* (AB), yaitu: *De wet verbindt alleen voor het toekomstige en heeft geene terugwerkende kracht* (Undang-undang hanya berlaku untuk waktu kemudian dan tidak berlaku surut);
7. Asas keseimbangan kepentingan (*balancing of interests*), yaitu keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan umum;
8. Asas perjanjian tidak dapat mengesampingkan undang-undang tentang kepentingan umum. Rumusannya secara lengkap: *Door geene handelingen of overeenkomsten kan aan de wetten, die op de publieke orde of de goede zeden betrekking hebben, hare kracht ontnomen worden* (UU yang ada sangkut-pautnya dengan ketertiban umum atau tata susila yang baik, tidak dapat dihilangkan kekuatan hukumnya dengan tindakan atau persetujuan). Asas ini diatur dalam Pasal 23 AB.
9. Asas kesamaan di depan hukum (*equality before the law*), yaitu setiap orang di depan hukum harus diperlakukan dan diberi kedudukan yang sama (setara) dan tidak boleh dibedakan (*nondiscriminative*) berdasarkan suku, agama, ras, dan antargolongan (SARA). Asas ini juga menjadi hak dasar atau hak asasi manusia, sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.¹³

Sementara itu, asas-asas hukum khusus berkenaan dengan hal-hal tertentu yang berlaku khusus sesuai dengan bidang dan sektor yang diberikan perlindungan. Asas-asas hukum khusus itu berlakunya terbatas pada bidang hukum yang bersangkutan.

¹³ Lembaran Negara RI Tahun 1999 No. 165.

Dalam hukum pidana berlaku asas legalitas yang berbunyi *nullum delictum sine praevia lege poenali* (tiada suatu perbuatan dapat dipidana kecuali atas kekuatan aturan pidana dalam perundang-undangan yang telah ada sebelum perbuatan dilakukan). Asas ini diatur dalam Pasal 1 KUH Pidana (*Wetboek van Strafrecht*).

Dalam hukum perdata dikenal atau berlaku asas *conventio est lex* (persetujuan atau perjanjian berlaku sebagai undang-undang) sebagaimana diatur dalam Pasal 1338 KUH Perdata. Mirip dengan asas ini dalam hukum internasional (*the international law*) lazim disebut dengan asas *pacta sunt servanda*.

Segalanya akan berubah. Tidak ada yang tetap atau abadi di dunia ini, yang abadi hanyalah perubahan itu sendiri. Hal ini juga berlaku terhadap nilai-nilai, asas-asas, dan norma hukum. Asas-asas hukum yang lahir pada masa lalu, akan selalu dipengaruhi oleh lingkungan sosialnya (*milieu*) dan senantiasa akan mengalami perubahan sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan masyarakat dalam kurun waktu sekarang dan mendatang.

Asas-asas hukum di Indonesia berasal dari hukum Belanda yang dipengaruhi oleh hukum Romawi dan Yunani. Asas-asas hukum itu hingga kini masih eksis, di antaranya terdapat dalam KUH Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) yang berlaku berdampingan atau bersamaan dengan UUPK. Asas-asas hukum tersebut antara lain, yaitu:

1. *Privity of contract*: hubungan antara dua atau lebih pihak yang mengadakan perjanjian atau kontrak. Asas ini mensyaratkan harus adanya kontrak yang dibuat antara pihak-pihak, jika akan melakukan gugatan atau tuntutan. Akibatnya, tanpa kontrak tidak dapat menggugat. Karena, kontrak adalah indikator adanya hubungan hukum. Hal ini, tidak sesuai dengan kepentingan konsumen yang memakai dan memanfaatkan produk dari pabrik yang memproduksi massal (*mass production*). Hubungan konsumen, tidak hanya secara langsung (*directly*) tetapi juga taklangsung (*indirectly*);
2. *Caveat emptor (let the buyer beware)*: biarkan pembeli berhati-hati. Asas ini berlaku dalam hukum perjanjian yang menganggap bahwa pembeli harus menguji dan menimbang bagi dirinya sendiri. Sepanjang penjual telah memenuhi kewajibannya, maka konsumen yang akan menanggung risiko yang muncul. Asas ini merugikan konsumen, karena dalam perlindungan konsumen, ada keseimbangan dan kesetaraan antara pembeli dan penjual. Suatu produk yang cacat, dapat disebabkan karena proses pembuatan dan penjualannya, sehingga dapat dimintakan pertanggungjawaban terhadap pihak-pihak yang terlibat. Meskipun produk tersebut belum dipakai. Misal, membeli produk air mineral yang ternyata ada kotoran di dalam botol kemasan. Walaupun, belum diminum atau dikonsumsi;

3. *Caveat venditor (let the seller beware)*: biarkan penjual berhati-hati. Menurut asas ini, sepanjang penjual telah berhati-hati dalam memenuhi kewajibannya, maka ia akan terbebas dari tanggung jawab. Asas ini, ditinjau dari kepentingan konsumen dapat merugikan konsumen. Sudah menjadi kewajiban pelaku usaha sebelum menjual, harus melakukan pemeriksaan terhadap produk atau komoditi yang akan dijual. Dalam praktiknya, penjual dapat berkilah tentang produk cacat yang dipasarkan dengan menyatakan bahwa dirinya telah memenuhi kewajibannya secara berhati-hati dan untuk itu dia meminta bukti kesalahan. Jika tidak ada kesalahan, maka tidak dapat dimintakan pertanggungjawaban (*no liability without fault*). Menjadi kewajiban konsumen untuk membuktikan kesalahan penjual. Sekarang, dalam sengketa konsumen, pembuktian unsur kesalahan dapat dikenakan kepada pelaku usaha.¹⁴

Ada perubahan penafsiran terhadap asas-asas hukum perjanjian dalam konteks perlindungan konsumen, searah dengan tren (*trend*) perlindungan konsumen dari kepentingan individual menjadi kolektif. Dengan adanya perubahan zaman dan tuntutan yang lebih besar dari masyarakat, maka asas-asas hukum perjanjian dalam KUH Perdata ditafsirkan berbeda dalam konteks perlindungan konsumen.

Tujuan Perlindungan Hukum

Perlindungan konsumen merupakan tujuan dan sekaligus usaha yang akan dicapai atau keadaan yang akan diwujudkan. Oleh karena itu, tujuan perlindungan konsumen perlu dirancang dan dibangun secara berencana dan dipersiapkan sejak dini. Tujuan perlindungan konsumen meliputi atau mencakup aktivitas-aktivitas penciptaan dan penyelenggaraan sistem perlindungan konsumen. Perlindungan konsumen bertujuan untuk:¹⁵

1. meningkatkan kesadaran, kemampuan, dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri;
2. mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari eksekusi negatif pemakaian barang dan/atau jasa;
3. meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan, dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen;
4. menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi;

¹⁴ *Infra* Bab IX.

¹⁵ Lihat, Pasal 3 UUPK.

5. menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha;
6. meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen.

Tujuan perlindungan konsumen tersebut seolah-olah disusun secara bertahap, mulai dari penyadaran hingga pemberdayaan. Padahal, pencapaian tujuan perlindungan konsumen tidak harus melalui pentahapan berdasarkan susunan tersebut. Tetapi dengan melihat pada urgensinya. Misal, tujuan meningkatkan kualitas barang, tujuan nomor enam, pencapaiannya tidak harus menunggu tujuan pertama tercapai ialah meningkatkan kesadaran konsumen. Idealnya, pencapaian tujuan perlindungan konsumen dilakukan secara simultan atau serempak.

Tujuan perlindungan konsumen yang hendak dicapai oleh UUPK begitu banyak dan luas. Sementara itu, AJ Duggan dan LW Darvall dengan sederhana mengemukakan tiga tujuan perlindungan konsumen, yaitu:¹⁶

1. membangun persamaan penawaran antara pembeli dan penjual (*achievement of bargaining equality as between buyer and seller*);
2. mengoreksi ketidakseimbangan kekuatan ekonomi antara kepentingan-kepentingan individu dan kolektif (*correction of the imbalance in economic power as between the individual and collective interests*);
3. mengurangi terjadinya kerugian dan kecelakaan dalam pembelian (*reduction in the incidence of purchase related losses and injuries*).

Transaksi jual-beli merupakan peristiwa dan perbuatan hukum yang lazim dilakukan dalam kehidupan sehari-hari. Transaksi jual-beli berpotensi untuk terjadinya sengketa atau konflik antara pembeli (konsumen) dan penjual (pelaku usaha). Dalam ketentuan hukum jual-beli, meskipun kedudukan pembeli sederajat atau setara dengan penjual, namun dalam faktanya, kepentingan dan hak pembeli seringkali dikalahkan dengan kepentingan pelaku usaha. Misalnya, jika ada cacat yang tersembunyi pada barang yang dibeli sulit untuk memperoleh kompensasi dan ganti kerugian. Dengan adanya hukum perlindungan konsumen, diharapkan dapat tercipta persamaan penawaran dalam transaksi jual-beli.

¹⁶ AJ Duggan dan LW Darvall. *Consumer Protection Law and Theory* (Sydney: The Law Book Company Limited, 1980), hal. 85.

Ketidakseimbangan antara kepentingan individu dan kolektif dapat terjadi. Jumlah pelaku usaha jauh lebih sedikit dan kecil dibandingkan dengan konsumen yang lebih besar dan banyak. Namun, pelaku usaha memiliki kekuatan ekonomi yang jauh lebih besar daripada konsumen. Jumlah konsumen yang besar dan banyak belum menjamin memiliki kekuatan ekonomi yang lebih besar daripada pelaku usaha.

Kerugian yang dialami oleh konsumen umumnya individu, mereka harus menghadapi pelaku usaha yang beragam, mulai dari produsen hingga pedagang eceran. Ada pula kerugian yang dialami oleh konsumen yang bersifat kolektif atau massal. Begitu juga dengan pelaku usaha, walaupun jumlahnya relatif lebih sedikit, tetapi memiliki kekuatan ekonomi yang jauh lebih kuat atau besar. Dengan demikian, tidak menjadi soal, siapa yang individu dan siapa yang kolektif, konsumenkah atau pelaku usaha. Tujuan utama perlindungan adalah untuk mengoreksi ketidakseimbangan kekuatan ekonomi dari kepentingan individu dan kolektif, sehingga tidak terjadi tirani, yaitu pihak yang besar dan banyak jumlahnya (mayoritas) yang akan mendominasi kepentingan dari pihak yang sedikit jumlahnya (minoritas).

Kerugian dan kecelakaan yang dialami konsumen sebagai akibat dari pemakaian suatu produk sering terjadi. Misalnya, produk obat-obatan atau kosmetik untuk pemutih kulit. Konsumen tertarik untuk menggunakan produk kecantikan tersebut karena iklan di media massa. Setelah konsumen membeli dan menggunakan, apa yang terjadi? Ternyata yang terjadi justru sebaliknya, tidak seperti yang dibayangkan. Kulit berubah menjadi berwarna merah, agak kehitam-hitaman, dan bengkak.

Perlindungan hukum diperlukan untuk mengurangi dan mencegah kemungkinan terjadinya hal-hal yang tidak diinginkan seperti itu. Dengan adanya perlindungan hukum tidak berarti akan menghilangkan sama sekali kerugian dan kecelakaan pada konsumen, karena sulit atau bahkan tidak mungkin menghilangkan sama sekali hingga titik nol, tetapi yang paling realistis adalah dengan berusaha meminimalisasi terjadinya risiko yang tidak diinginkan.

Antara perlindungan hukum dan penegakan hukum saling berkaitan, meskipun dapat dibedakan. Perlindungan hukum didasarkan pada asumsi bahwa posisi konsumen lemah di hadapan pelaku usaha, sehingga perlu diberikan perlindungan melalui norma hukum; sedangkan penegakan hukum merupakan penegakan sanksi-sanksi hukum sebagai penguat dari norma hukum. Dengan adanya tindakan penegakan hukum itu sesungguhnya adalah bentuk perlindungan hukum yang nyata.

Sementara itu, perlindungan konsumen juga meliputi aspek perasaan atau psikologis dari konsumen. Adakah perasaan aman dan terlindungi pada konsumen berkenaan dengan kepentingan dan hak-haknya. Oleh karena itu, operasionalisasi perlindungan

hukum tidak hanya mencakup tindakan preventif dan represif. Melainkan juga tindakan kuratif untuk memulihkan hak-hak konsumen dan dengan persuasif menghimbau agar pelaku usaha membuat produk yang bermutu dan ikut memberikan informasi untuk memberikan pendidikan bagi konsumen.

3.3 Kedudukan Hukum Perlindungan Konsumen dalam Tata Hukum Nasional

Hukum perlindungan konsumen merupakan bagian atau cabang dari hukum konsumen; sedangkan hukum konsumen merupakan bagian dari hukum ekonomi. Karena pada dasarnya, konsumen adalah pelaku ekonomi yang senantiasa melakukan aktivitas ekonomi dengan mengadakan transaksi ekonomi dengan pelaku usaha. Hukum ekonomi mengatur hubungan ekonomi dan aktivitas perekonomian yang dilakukan oleh pelaku ekonomi, ialah konsumen dan pelaku usaha.

Dewasa ini, hukum ekonomi telah diakui keberadaannya dalam tata hukum nasional. termasuk hukum perlindungan konsumen. Lahir dan berlakunya UUPK merupakan bukti bahwa eksistensi hukum perlindungan konsumen diakui dalam tata hukum nasional Indonesia sebagai hukum positif, yaitu hukum yang berlaku pada saat ini di Indonesia.

Tata hukum pada umumnya, termasuk tata hukum nasional Indonesia, biasanya mempertahankan tradisi hukum yang konvensional, yaitu membagi struktur tata hukumnya menjadi dua kelompok atau bagian, yaitu pertama, ketentuan hukum publik (*publiek rechtelijk*) dan ketentuan hukum perdata (*privat rechtelijk*). Pembagian tersebut oleh Max Weber dikoreksi dengan mengajukan konsepsinya tentang tipe ideal hukum yang bersifat universal, yaitu tipe hukum materiil (hukum substantif) dan tipe hukum formil (hukum ajektif).¹⁷ Pada tipe hukum materiil atau hukum substantif dan hukum formil atau hukum ajektif tersebut, masing-masing terdapat hukum publik dan hukum privat.

Sunaryati Hartono mengakui keberadaan hukum ekonomi dalam tata hukum nasional.¹⁸ Hukum ekonomi Indonesia telah tumbuh dan berkembang sejalan dengan adanya pembangunan nasional. Selain itu juga dikemukakan tentang pengertian dan luas lingkup hukum ekonomi Indonesia. Namun sayangnya, hukum perlindungan konsumen tidak termasuk di dalamnya, sedangkan bidang obat-obatan, kesehatan, dan keluarga berencana masuk ke dalam kelompok hukum ekonomi sosial.¹⁹

¹⁷ Soerjono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum* (Jakarta: CV Rajawali, 1980), hal. 49.

¹⁸ Sunarjati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia* (Bandung: Binacipta, 1982), hal. 35.

¹⁹ *Ibid.* hal. 36.

Sementara itu, masih belum ada kesepakatan di kalangan para ahli hukum dan ekonom tentang cakupan atau ruang lingkup hukum ekonomi, karena ekonomi sebagai obyek kajian telah berkembang dengan pesat dan luas. Misalnya Rochmat Soemitro melihat cakupan bidang ekonomi dengan mengacu pada *Internasional Standard of Industrial Classification*.²⁰ Oleh karena itu, ruang lingkup hukum ekonomi pun dapat bermacam-macam disesuaikan dengan obyek kajiannya pada bidang perekonomian yang bersangkutan.

Pada dasarnya kegiatan atau aktivitas perekonomian adalah proses interaksi dan transaksi antara konsumen dan pelaku usaha. Oleh karena itu, hukum ekonomi senantiasa mengaitkan antara sistem hukum dan sistem ekonomi. Sehubungan dengan hal itu, T. Mulya Lubis lebih tertarik untuk menggunakan istilah hukum dan ekonomi daripada hukum ekonomi yang terkesan seperti dalil-dalil ekonomi.²¹ Begitu juga, Robert Cooter dan Thomas Ulen menggunakan istilah hukum dan ekonomi (*law and economics*), karena menurutnya hukum dan ekonomi adalah studi yang bersifat interdisipliner.²²

Hukum ekonomi sebagai bidang hukum yang mandiri atau berdiri sendiri di dalamnya memuat peraturan perundang-undangan sektoral artinya mengatur sektor-sektor tertentu. Sebagaimana telah dikemukakan bahwa garis-garis besar haluan negara (GBHN) memuat tentang rencana pembangunan nasional bidang ekonomi yang di dalamnya terdiri dari sektor-sektor. Masing-masing sektor ekonomi tersebut memiliki peraturan perundang-undangan yang jaringan hubungan hukumnya masih dalam lingkup bidang ekonomi dan dengan bidang-bidang lainnya. Peraturan yang mengatur bidang dan sektor-sektor perekonomian tersebut adalah hukum ekonomi.

Dengan demikian, ketentuan hukum ekonomi juga mengatur persaingan para pelaku usaha baik pada tingkat produksi maupun konsumsi atau pemasaran serta dampaknya terhadap konsumen. Dalam ilmu ekonomi manajemen, perilaku konsumen dipelajari tujuannya agar dapat dibuat suatu produk yang dapat dipasarkan kepada konsumen. Berdasarkan uraian di atas, maka menurut hemat penulis, sudah tepat posisi hukum perlindungan konsumen berada pada ranah (*domain*) hukum ekonomi.

²⁰ Sumantoro, *Hukum Ekonomi* (Jakarta: UI Press, 1986), hal. 19.

²¹ Todung Mulya Lubis, *Hukum dan Ekonomi Beberapa Pilihan Masalah* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1987), hal. 19 *et. seq.*

²² Robert Cooter dan Thomas Ulen, *Law and Economics* (Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company, 1988), hal. 12. Menurutnya: "*The economic analysis of law is an interdisciplinary subject, bringing together the tools of two great fields of study.*"

Sementara itu Az. Nasution menyatakan bahwa hukum perlindungan konsumen merupakan bagian dari hukum konsumen. Menurutnya, hukum konsumen adalah keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah hukum yang mengatur hubungan dan masalah antara berbagai pihak satu sama lain berkaitan dengan barang dan atau jasa konsumen, di dalam pergaulan hidup.²³ Menurut Karen S. Fishman: *Consumer law is the product of a number of traditional areas of the law. Contract law is most centrally related to consumer law.*²⁴ Sedangkan menurut Iain Ramsay: *Consumer law as currently practised is an instrumental form of law identified with "regulation" of the consumer marketplace.*²⁵

Meskipun hukum perlindungan konsumen merupakan bagian dari hukum konsumen, tetapi hukum perlindungan konsumen memiliki pengertian tersendiri. Menurut hemat penulis hukum perlindungan konsumen adalah seperangkat peraturan yang mengatur perlindungan terhadap relasi dan transaksi konsumen dengan pihak-pihak yang relevan dalam pengadaan dan pemakaian barang dan/atau jasa secara baik, aman, dan sehat.

Hukum konsumen, termasuk hukum perlindungan konsumen, memuat substansi yang merupakan kombinasi antara hukum publik dan hukum perdata secara simultan. Hukum publik meliputi hukum administrasi negara termasuk hukum pidana dan juga hukum birokratik (*birocratic law*) yang memuat ketentuan-ketentuan tentang prosedur memperoleh izin atau hak dari negara, seperti Undang-Undang No. 2 Tahun 1981 tentang Metrologi Legal.²⁶ Hukum perdata mencakup hubungan atau transaksi keperdataan termasuk transaksi bisnis atau dagang yang diatur dalam perjanjian tertulis atau kontrak yang dapat dipaksakan berlakunya.

3.4 Sumber Hukum Perlindungan Konsumen

Setiap hukum memiliki asal muasal, ialah tempat di mana hukum itu berasal, yang disebut dengan sumber hukum. Sumber hukum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu (1) sumber hukum materiiil dan formil; (2) sumber hukum *welbron* dan *kenbron*. Menurut

²³ Az. Nasution, *Konsumen dan Hukum Tinjauan Sosial, Ekonomi dan Hukum pada Perlindungan Konsumen Indonesia* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995), hal. 64.

²⁴ Karen S. Fishman, "An Overview of Consumer Law," *Hukum Perlindungan Konsumen*, ed. Inosentius Samsul (Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003), hal. 8.

²⁵ Iain Ramsay, "Consumer Law and the Search for Empowerment," *Hukum Perlindungan Konsumen*, ed. Inosentius Samsul (Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003), hal. 310.

²⁶ Lembaran Negara RI Tahun 1981 No. 11.

Paton, pembagian yang pertama umum digunakan;²⁷ sedangkan sumber hukum *welbron* dan *kenbron* biasanya digunakan untuk meneliti sumber hukum pada bidang hukum tata negara.

Sumber hukum materiil adalah faktor-faktor yang menentukan asal-muasal dari substansi dan materi peraturan hukum yang isinya dapat bermacam-macam. Misal ekonomi, politik, sejarah, sosiologi, filosofi, dan sebagainya. Sumber hukum formil adalah faktor-faktor yang menentukan keabsahan (*validity*) dari segi bentuk peraturan, cara pembuatan, dan proses perumusan peraturan hukum. Ditinjau dari segi bentuk, cara, dan proses pembuatan serta perumusannya, sumber hukum yang formil tentang perlindungan konsumen adalah:

- (1) Undang-undang, dalam arti formil dan materiel;
- (2) Kebiasaan, dalam arti perilaku;
- (3) Traktat atau perjanjian, internasional dan nasional;
- (4) Yurisprudensi, termasuk keputusan tokoh adat dan masyarakat;
- (5) Teori atau doktrin hukum, para ahli hukum terkemuka yang diakui kredibilitas dan integritasnya.

Harus diakui bahwa UU merupakan sumber hukum formil yang paling penting dewasa ini. Kemudian disusul yurisprudensi. Oleh Paton dikatakan: *In the modern state the law is normally created by the formal act of legislation or the decision of court.*²⁸ Pendapat Paton ini didasarkan pada realitas hukum di negara-negara *common law* yang mendasarkan pada *case law* atau *judge made law*. Tetapi menurut hemat penulis, perjanjian justru merupakan sumber hukum formil yang paling pesat perkembangannya di dunia bisnis. Bahkan mendahului legislasi dan putusan hakim.

Sumber hukum perlindungan konsumen adalah ketentuan-ketentuan yang tidak hanya berasal dari peraturan perundang-undangan nasional. Melainkan juga berasal dari hukum internasional termasuk perjanjian internasional baik secara bilateral maupun multilateral.

Di Indonesia, undang-undang merupakan peraturan hukum positif yang penting. Karena sistem hukum Indonesia banyak dipengaruhi oleh sistem hukum Belanda, sehingga dapat digolongkan ke dalam *civil law system* yang lebih didominasi oleh peraturan perundang-undangan dari negara.

²⁷ George Whitecross Paton, *A Text-Book of Jurisprudence* (London: Oxford University Press, 1951), hal. 141. Menurutnya: "the division of sources into formal and material is usually accepted."

²⁸ *Ibid.* Terjemahan bebas: Di negara moderen hukum umumnya oleh tindakan formal dari perundang-undangan (legislasi) atau keputusan pengadilan.

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia dengan menurut Pasal 7 UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,²⁹ yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945);
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu);
3. Peraturan Pemerintah (PP);
4. Peraturan Presiden (Perpres);
5. Peraturan daerah (Perda), meliputi:
 - a. Perda provinsi, dibuat oleh DPRD Provinsi bersama dengan Gubernur;
 - b. Perda kabupaten atau kota, dibuat oleh DPRD Kabupaten atau Kota bersama dengan Bupati atau Walikota;
 - c. Peraturan desa atau peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

UUD 1945 tidak menyebut dengan tegas keberadaan konsumen. Ada anggapan bahwa pelaku ekonomi adalah badan usaha milik negara (BUMN), badan usaha milik swasta (BUMS) dan badan usaha koperasi (BUK). Bagaimana dengan konsumen? Padahal, tanpa adanya konsumen, transaksi tidak akan terjadi. Meskipun istilah konsumen tidak dijumpai dalam UUD 1945, tetapi tidak berarti konsumen tidak diakui sebagai pelaku ekonomi. Lahirnya UUPK merupakan bukti bahwa negara peduli dengan konsumen, pada bagian mengingat dicantumkan pasal-pasal UUD 1945, khususnya Pasal 27 dan Pasal 33 UUD 1945, kedua pasal itu dapat ditafsirkan dalam konteks perlindungan konsumen.

Pasal 27 UUD 1945 mengatur asas kesamaan di depan hukum dan hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak. Dikaitkan dengan perlindungan konsumen, pasal ini dapat ditafsirkan bahwa konsumen adalah warga negara yang memiliki hak yang sama di depan hukum. Begitu juga dengan Pasal 33 UUD 1945 yang menjadi landasan hukum tentang perekonomian nasional yang disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan dan diselenggarakan berdasarkan demokrasi ekonomi antara lain dengan prinsip-prinsip kebersamaan, efisiensi, keadilan. Pasal ini pun dapat ditafsirkan bahwa konsumen merupakan bagian dari perekonomian nasional bersama-sama dengan pelaku usaha dan pemerintah.

²⁹ Lembaran Negara RI Tahun 2004 No. 53.

Perlindungan konsumen diatur dalam ketetapan MPR, khususnya dalam GBHN. Di dalam GBHN diatur tentang program pembangunan nasional di bidang ekonomi. Kemudian, dalam Kebijakan Pembangunan Lima Tahun Keenam bidang ekonomi pada sektor perdagangan dengan tegas ditentukan bahwa salah satu tujuan pembangunan perdagangan adalah untuk melindungi kepentingan konsumen.³⁰ Dengan demikian, konsumen diakui keberadaannya dalam ketetapan MPR. Kedudukan dan wewenang MPR pada era sekarang sudah jauh berbeda dengan pada masa itu, MPR tidak lagi memiliki wewenang menetapkan GBHN, sehingga landasan hukum perlindungan konsumen langsung pada UUPK sebagai peraturan organik yang bersangkutan.

UUPK merupakan peraturan khusus yang mengatur tentang perlindungan konsumen dan pelaku usaha secara seimbang. Keberadaan UUPK menjadi landasan hukum yang kuat bagi pemerintah dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat untuk melakukan upaya pemberdayaan konsumen melalui pembinaan dan pendidikan konsumen. UUPK merupakan ketentuan atau peraturan payung (*umbrella rule*) yang mengintegrasikan dan memperkuat penegakan hukum di bidang perlindungan konsumen.

Jejaring (*networking*) peraturan hukum tentang perlindungan konsumen telah tersebar demikian luas dan banyak. Karena pada skala nasional, telah banyak peraturan perundang-undangan yang mengatur substansi tentang perlindungan konsumen, antara lain misalnya:

1. UU No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan;
2. UU No. 2 Tahun 1981 tentang Metrologi Legal;
3. UU No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan.

Peraturan pelaksana di bawah undang-undang lebih bersifat teknis penyelenggaraan dan pelaksanaan oleh eksekutif atau pemerintah. Oleh karena itu, dikenal berbagai macam peraturan sesuai dengan nama lembaga yang berwenang menerbitkan dan melaksanakannya. Misal petunjuk pelaksanaan (Juklak) dan petunjuk teknis (Juknis) dari suatu kementerian atau direktorat jenderal pada suatu departemen.

Sebagai UU khusus (*lex specialis*), UUPK dapat mengesampingkan peraturan perundang-undangan lain yang mengatur perlindungan konsumen. Hal ini merupakan konsekuensi yuridis atas posisi UUPK sebagai peraturan pokok yang memayungi peraturan tentang perlindungan konsumen dalam arti luas. Sekaligus berperan sebagai tolok ukur keabsahan yuridis bagi peraturan perundang-undangan di luar UUPK. Peraturan tersebut diakui sepanjang ketentuan tersebut sinkron dengan UUPK. Jika bertentangan atau tidak sinkron, maka ketentuan tersebut harus diubah mengikuti asas atau prinsip dan norma UUPK.

³⁰ Lihat, Ketetapan MPR No. II/MPR/1993 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).

Kebiasaan merupakan norma sosial yang dipedomani oleh masyarakat. Suatu kebiasaan tertentu dilakukan oleh masyarakat yang dapat berupa tindakan atau perbuatan. Kebiasaan tersebut baru dapat menjadi hukum apabila memiliki dua unsur atau syarat utama, yaitu unsur riil dan unsur psikologis. Unsur riil berkenaan dengan perilaku nyata yang dilakukan secara tetap, stabil, dan konstan; sedangkan unsur psikologis, berkenaan dengan niat melakukan suatu perbuatan yang didasarkan pada kesadaran akan pentingnya perilaku tersebut agar dapat menjadi pedoman dan acuan dalam berinteraksi.

Praktik bisnis (*business practices*) juga merupakan kebiasaan-kebiasaan (*customs*) yang telah diakui oleh masyarakat secara nasional dan internasional. Perdagangan internasional memuat ketentuan-ketentuan yang timbul dari praktik bisnis. Misal ketentuan tentang pembayaran dalam perdagangan internasional dengan menggunakan *Letter of Credit* (L/C). Dasar hukum berlakunya L/C adalah *Uniform Customs and Practice for Documentary Credit* (kebiasaan dan praktik yang seragam tentang kredit dokumenter). Dengan demikian, kebiasaan dalam praktik bisnis juga tidak luput dari perlindungan konsumen.

Traktat merupakan perjanjian internasional publik (multilateral) yang dibuat oleh pihak-pihak yang mewakili pemerintahan suatu negara yang diakui sebagai subyek hukum internasional. Banyak digunakan istilah atau terminologi dari perjanjian internasional. Misalnya kesepakatan (*agreement*), konvensi (*convention*), traktat (*treaty*), protokol (*protocols*), dan resolusi (*resolution*) biasanya digunakan oleh PBB. Pada tanggal 9 April 1985, Majelis Umum PBB menerbitkan Resolusi PBB No. 39/248 tentang *the United Nations Guidelines for Consumer Protection*.

Perjanjian internasional mempunyai kekuatan mengikat karena kemudian diatur dalam peraturan perundang-undangan nasional. Kontrak dagang internasional yang dibuat oleh perusahaan atau badan hukum asing juga menjadi sumber hukum karena memiliki kekuatan mengikat yang tidak kalah kuatnya dengan traktat. Sengketa dari kontrak bisnis atau dagang internasional bersifat perdata yang dapat dieksekusi oleh peradilan asing. Misal, kontrak penjualan (*sales contract*), keagenan (*agency*), kerja sama (*joint ventures*), dan perjanjian kredit bank asing. Dengan adanya kontrak itu, maka suatu produk dapat diimpor ke dalam pasar domestik, untuk itu UUPK melindungi konsumen dari tindakan importir yang mengimpor produk yang tidak sehat.

Keputusan hakim digunakan sebagai pedoman bagi hakim yang akan memutus suatu perkara yang sedang diperiksa. Putusan hakim yang demikian itu disebut yurisprudensi. Sistem hukum nasional Indonesia, menempatkan putusan hakim berbeda dengan sistem hukum di negara-negara yang menganut *common law system*. Sistem hukum Indonesia adalah *civil law system*, karena dipengaruhi oleh sistem hukum Belanda. Tidak semua

putusan hakim dapat menjadi yurisprudensi. Untuk itu ada persyaratannya, antara lain yaitu (1) putusan hakim itu sudah memiliki kekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*); (2) putusan hakim itu digunakan oleh hakim lain untuk memutus perkaranya.

Kekuatan mengikat putusan hakim bersifat himbauan (*persuasive*). Artinya, tidak wajib bagi hakim lain atau hakim yang kemudian untuk mengikuti putusan hakim yang terdahulu. Berbeda dengan putusan hakim pada negara yang menganut *common law system* yang mengikat bagi hakim yang kemudian. Asas mengikat ini disebut *precedent* atau lengkapnya *binding force of precedent*.³¹

Sengketa konsumen yang diajukan ke pengadilan sangat sedikit jumlahnya. Jumlah kasus yang sedikit, bukan berarti tidak ada sengketa konsumen. Biasanya sengketa konsumen diselesaikan secara musyawarah di luar pengadilan (*out of the court*), sehingga jumlahnya sedikit. Lagi pula, lembaga atau badan penyelesaian sengketa konsumen memang dirancang untuk penyelesaian sengketa konsumen secara musyawarah.

Doktrin hukum (*legal doctrine*) adalah ajaran tentang hukum yang dibuat oleh ahli (pakar) hukum atau sarjana hukum terkenal atau terkemuka yang diakui oleh para sarjana hukum, sehingga membawa pengaruh terhadap orang lain untuk mengikuti ajarannya. Doktrin memiliki kewibawaan ilmiah untuk digunakan sebagai rujukan atau acuan. Misal, hakim dalam memutus perkara mengacu pada doktrin dari sarjana hukum yang terkemuka untuk dijadikan dasar pertimbangan dalam putusannya.

Kadang doktrin mendahului suatu peraturan hukum atau putusan hakim, sehingga dalam menghadapi kasus-kasus hukum yang belum ada peraturan dan putusan hakim terdahulu yang dapat digunakan sebagai acuan, dapat menggunakan doktrin sebagai sumber rujukan. Pendapat dari sarjana hukum (*opinio doctorandus*) yang sudah terkenal dan terkemuka yang telah diakui kredibilitas dan integritasnya, layak dijadikan acuan atau rujukan bagi hakim atau pihak-pihak yang memerlukannya.

Dalam konteks perlindungan konsumen, doktrin dapat menjadi sumber hukum, karena kasus atau sengketa konsumen muncul mendahului peraturan perundang-undangan. Misal dalam hukum kesehatan ada doktrin tentang kesepakatan yang dibuat oleh dokter dan pasien, disebut *the doctrine of informed consent* yang dibedakan antara *therapeutic medical treatment* dan *non-therapeutic*.³² Pasien dalam hal ini adalah konsumen. Doktrin ini menjadi rujukan dalam kasus malpraktik.

³¹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, edisi keempat, (Yogyakarta: Liberty, 2002), hal. 107-108.

³² Gerald Robertson, "Informed Consent to Medical Treatment," *Medical Law and Ethics*, ed. Sheila McLean (Aldershot, England: Dartmouth Publishing Company, 2002), hal. 85.

Hukum perlindungan konsumen menggunakan seluruh sumber hukum yang ada, berupa peraturan perundang-undangan, kebiasaan, perjanjian, yurisprudensi, dan doktrin. Hal ini untuk mengakomodasi atau melindungi kepentingan dan hak-hak konsumen yang begitu luas, banyak, beragam, dan kadang kasus hukumnya mendahului peraturan hukum dan putusan hakim yang ada.

3.5 Referensi

- Apeldoorn, van. "Inleiding tot de Studie van het Nederlandse Recht," *Pengantar Ilmu Hukum*, terj. Oetarid Sadino. Jakarta: Pradnya Paramita. 1976.
- Cooter, Robert dan Thomas Ulen. *Law and Economics*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company. 1988.
- Duggan, AJ dan LW Darvall. *Consumer Protection Law and Theory*. Sydney: The Law Book Company Limited. 1980.
- Garner, Bryan A., ed. *Black's Law Dictionary*. Minnesota: West Group. 1999.
- Hartono, Sunarjati. *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*. Bandung: Binacipta. 1982.
- Hornby, A.S. dan AP Cowie. *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*. London: Oxford University Press. 1974.
- Lubis, Todung Mulya. *Hukum dan Ekonomi Beberapa Pilihan Masalah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan. 1987.
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*. Edisi Keempat. Yogyakarta: Liberty. 2002.
- Nasution, Az. *Konsumen dan Hukum Tinjauan Sosial, Ekonomi dan Hukum pada perlindungan Konsumen Indonesia*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan. 1995.
- Paton, George Whitecross. *A Text-Book of Jurisprudence*. London: Oxford University Press. 1951.

- Purbacaraka, Purnadi, "Disiplin Hukum Adalah Disiplin Sosial," *Disiplin Hukum dan Disiplin Sosial*, Penyunting Soerjono Soekanto dan R. Otje Salman. Jakarta: Rajawali Pers, 1987.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni. 1986.
- Ramsay, Iain. "Consumer Law and the Search for Empowerment," *Hukum Perlindungan Konsumen*, ed. Inosentius Samsul. Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003.
- Robertson, Gerald. "Informed Consent to Medical Treatment," *Medical Law and Ethics*, ed. Sheila McLean. Aldershot, England: Dartmouth Publishing Company. 2002.
- Sasongko, Wahyu *Perlindungan Hukum Konsumen Listrik*. Makalah Diskusi Publik Interaktif Perlindungan Konsumen Listrik Di RRI Bandar Lampung, tanggal 29 Juni 2002.
- Soekanto, Soerjono. *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*. Jakarta: CV Rajawali. 1980.
- , *Bahan Bacaan Perspektif Teoritis dalam Sosiologi Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia. 1984.
- Soekanto, Soerjono dan Mustafa Abdullah, *Sosiologi Hukum dalam Masyarakat*. Jakarta: CV Rajawali. 1987.
- Sumantoro. *Hukum Ekonomi*. Jakarta: UI Press. 1986.
- Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, edisi kedua, cet. 1. Jakarta: Balai Pustaka, 1991.
- Turner, Jonathan H. *The Structure of Sociological Theory*. Chicago, Illinois: The Dorsey Press. 1986.

BAB IV

HUBUNGAN ANTARA KONSUMEN DAN PELAKU USAHA

4.1 Pendahuluan

Konsumen dan pelaku usaha merupakan subyek hukum dalam UUPK. Transaksi antara kedua subyek hukum itu akan menentukan adanya hubungan hukum dan menjadi syarat pokok untuk menentukan apakah suatu tuntutan atau gugatan dapat diajukan berdasarkan UUPK atau tidak, sehingga dapat dikualifikasi sebagai tuntutan konsumen. Sehubungan dengan hal itu, perlu dipelajari unsur-unsur dan karakter kedua subyek hukum tersebut.

Konsumen secara umum (*colloqial*) adalah pihak yang mengkonsumsi suatu produk dan pelaku usaha adalah pihak yang melakukan suatu usaha. Keduanya memiliki hubungan hukum. Hubungan hukum ini akan memunculkan akibat hukum berupa hak dan kewajiban.

Ketentuan-ketentuan UUPK, seakan-akan hanya memberikan pengakuan (*recognition*) terhadap hak dan kepentingan konsumen. Padahal tidak demikian, kedua subyek itu secara yuridis memiliki kedudukan hukum setara. Sementara itu, penegakan melalui sanksi hukum, dilakukan dengan memberikan ancaman secara komprehensif melalui hukum administrasi, hukum pidana, dan hukum perdata.

4.2 Arti dan Hubungan antara Konsumen dan Pelaku Usaha

Arti Konsumen

Istilah konsumen berasal dari bahasa asing, *consumer* (Inggris); dan *consumenten* (Belanda). Menurut kamus hukum Gilbert, konsumen adalah: *one who purchase, rents or uses of a product or service, primarily for personal rather than business purposes.*¹

¹ Elizabeth L. Snyder, ed., *Gilbert Law Summaries Dictionary of Legal Terms* (Chicago: Harcourt Brace Jovanovich Legal and Professional Publications, Inc., 1984), hal. 25. Terjemahan bebas: seseorang yang membeli atau pengguna suatu produk atau jasa, utamanya untuk keperluan pribadi daripada tujuan bisnis.

Dalam Black's Law Dictionary, konsumen (*consumer*) adalah: *a person who buys goods or services for personal, family, or household use, with no intention of resale; a natural person who uses products for personal rather than business purposes.*²

Mirip dengan arti konsumen di atas, Az. Nasution mengartikan konsumen adalah setiap pengguna barang atau jasa untuk kebutuhan diri sendiri, keluarga atau rumah tangga, dan tidak untuk memproduksi barang/jasa lain atau memperdagangkannya kembali.³ Di sini, Az. Nasution menegaskan bahwa konsumen adalah konsumen akhir.

Ada unsur yang sama dari arti konsumen di atas, yaitu tentang maksud atau tujuan dilakukan pembelian tidak untuk dijual kembali, tetapi untuk kepentingan pribadi. Mengenai bentuk dan cara dilakukannya perbuatan hukum atau transaksi konsumen tidak diharuskan dalam bentuk tertentu, yang pokok adalah tujuan dilakukannya transaksi bukan untuk bisnis, melainkan untuk kepentingan pribadi atau personal. Perolehan suatu produk dapat dilakukan dalam berbagai cara dan bentuk perbuatan. Seperti transaksi pembelian, persewaan, yang dapat dilakukan dengan cara dan bentuk yang berbeda-beda, namun tidak untuk tujuan bisnis. Unsur tidak untuk dijual kembali, sudah seharusnya tidak masuk dalam pengertian konsumen, karena kegiatan pembelian untuk dijual kembali adalah kegiatan dagang atau perbuatan perniagaan (*daden van koophandel*).⁴

UU Perlindungan Konsumen Thailand mengartikan konsumen secara luas. Tidak hanya pembeli (*buyer; purchaser*), tetapi juga pihak yang memperoleh jasa. Bahkan, seseorang yang telah diundang untuk membeli barang dapat dikualifikasi sebagai konsumen. Ketentuan itu diatur dalam Pasal 3 Ayat (6) UU Perlindungan Konsumen Thailand yang rumusannya berbunyi sebagai berikut: *consumer means a person who buys or obtains service from a business man and includes a person who has been offered or invited by a business man to purchase goods or obtain services.*⁵

² Bryan A. Garner, ed., *Black's Law Dictionary* (Minnesota: West Group, 1999), hal. 311. Terjemahan bebas: seseorang yang membeli barang-barang atau jasa untuk pribadi, atau digunakan rumah tangga, dengan tidak dimaksudkan untuk dijual kembali.

³ Az. Nasution, *Konsumen dan Hukum Tinjauan Sosial, Ekonomi dan Hukum pada Perlindungan Konsumen Indonesia* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995), hal. 37.

⁴ R. Soekardono, *Hukum Dagang Indonesia*, jilid I (bagian pertama), cetakan ke-8, (Jakarta: Dian Rakyat, 1981), hal. 11 *et seq.*

⁵ Section 3 article (6) Thailand Consumer Protection Act, B.E. 2522 (1979), *Government Gazette* Vol. 96, Part 72, Special Issue, dated 4th May B.E. 2522 (1979). Terjemahan bebas: konsumen berarti seseorang yang membeli atau memperoleh jasa dari seorang pengusaha dan termasuk seseorang yang telah ditawarkan atau diundang oleh seorang pengusaha untuk membeli barang-barang atau memperoleh jasa.

Berikut ini, akan dikemukakan arti konsumen dari beberapa negara, yaitu:

1. Perancis: orang yang memperoleh barang-barang atau jasa-jasa untuk tujuan pribadi atau keluarga (*the person who obtains goods or services for personal or family purposes*);⁶
2. Spanyol: setiap individu atau perusahaan yang adalah pembeli akhir atau pengguna pribadi atau memiliki tanah, pengguna produk, jasa atau aktivitas, terlepas apakah penjual, penyalur atau produsen adalah suatu entitas publik atau entitas pribadi, bertindak sendiri atau secara bersama-sama (*any individual or company who is the ultimate buyer or user of personal or real property, products, services or activities, regardless of whether the seller, supplier or producer is a public or private entity, acting alone or collectively*);⁷
3. Amerika Serikat: setiap pembeli produk konsumen yang tidak untuk dijual kembali, dan pada umumnya digunakan untuk keperluan pribadi, keluarga atau rumah tangga;⁸
4. Belanda: orang aliamiah yang dalam mengadakan perjanjian tidak bertindak selaku orang yang menjalankan profesi atau perusahaan;⁹
5. Australia: setiap orang yang mendapatkan barang tertentu dengan harga yang ditetapkan (setinggi-tingginya A.\$ 15,000) atau kalau harganya lebih, maka kegunaan barang tersebut umumnya adalah untuk keperluan pribadi, keluarga atau rumah tangga;¹⁰
6. India: setiap orang pembeli barang yang disepakati, tentang harga dan cara pembayarannya, tetapi tidak termasuk mereka yang mendapatkan barang untuk dijual kembali atau lain-lain keperluan komersial.¹¹

Arti konsumen di Indonesia adalah: "setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun mahluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan."¹² Unsur-unsur konsumen dalam rumusan tersebut, ialah:

1. Setiap orang: dalam UUPK tidak memberikan penjelasan tentang orang. Berarti, pengertian orang adalah subyek hukum pribadi alami (*natuurlijke persoon*) dan tidak termasuk badan hukum (*rechts persoon*). Dengan demikian, hanya orang

⁶ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*. (Jakarta: PT Grasindo, 2000), hal. 3 *et seq.*

⁷ *Ibid.*

⁸ Az. Nasution, *op. cit.* hal. 72.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² Lihat, Pasal 1 Angka 2 UUPK.

yang dapat dikualifikasi sebagai konsumen. Berbeda dengan arti orang dalam Pasal 7 Ayat (1) UU No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas¹³ yang menentukan bahwa: "Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih..." Dalam Penjelasan pasal tersebut ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan "orang" adalah orang perseorangan atau badan hukum.

2. Pemakai barang dan/atau jasa: ialah konsumen akhir dan bukan konsumen antara. Dalam Penjelasan atas pasal itu dikemukakan bahwa konsumen akhir adalah pengguna atau pemanfaat akhir dari suatu produk, sedangkan konsumen antara adalah konsumen yang menggunakan suatu produk sebagai bagian dari proses produksi suatu produk lainnya;
3. Barang: adalah setiap benda yang berwujud atau tidak berwujud, bergerak atau tidak bergerak, dapat dihabiskan atau tidak dapat dihabiskan, dapat untuk diperdagangkan, dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan oleh konsumen;
4. Jasa: setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang disediakan bagi masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen;
5. Yang tersedia dalam masyarakat: mensyaratkan barang atau jasa sudah tersedia di masyarakat, bukan yang akan diadakan. Hal ini dapat diartikan bahwa barang yang tersedia di masyarakat adalah barang yang sudah dipasarkan;
6. Bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain: mempertegas arti konsumen akhir yang membeli barang untuk digunakan bagi dirinya, keluarganya, orang lain, termasuk makhluk hidup lain, misalnya binatang peliharaan. Jadi, seseorang yang membeli produk makanan harus ditujukan untuk dikonsumsi bagi diri sendiri, dan keluarga. Kalau pun diberikan kepada orang lain, tentu untuk dikonsumsi. Termasuk produk makanan untuk hewan peliharaan;
7. Tidak untuk diperdagangkan: unsur ini pun mempertegas arti konsumen akhir yang bertujuan untuk dikonsumsi atau digunakan sendiri dan untuk membedakan dengan kegiatan bisnis (*daden van koophandel*) sebagaimana telah diuraikan di atas.

Meskipun arti konsumen tersebut dapat digunakan untuk melindungi kepentingan dan hak-hak konsumen, tetapi definisi itu tidak mencakup atau mewakili seluruh konsumen. Pelanggan jasa pelayanan publik (*public services*) dari tegangan listrik yang disediakan oleh Perusahaan Listrik Negara Persero (PLN) misalnya tidak hanya perseorangan, tetapi juga perusahaan. Walaupun pelanggan perusahaan merupakan pengguna (*the user*) daya listrik dengan jumlah yang jauh lebih besar daripada pelanggan perseorangan atau rumah tangga, namun mereka oleh UUPK tidak dapat dianggap atau tidak termasuk konsumen.

¹³ Lembaran Negara RI Tahun 1995 No. 13.

Berbeda dengan Spanyol, konsumen tidak hanya mencakup perseorangan tetapi juga perusahaan. Pengertian ini lebih realistis. Karena konsumen juga dapat meliputi konsumen yang sungguh-sungguh dirugikan atau korban (*the victim*) atas produk yang cacat.

Istilah pengguna atau pemakai membatasi arti konsumen, dibandingkan dengan Thailand yang justru memperluas, termasuk seseorang yang telah ditawarkan atau diundang oleh pengusaha (*includes a person who has been offered or invited by a business*). Konsekuensinya, pihak yang sudah membeli tetapi belum menggunakan atau memakai produk tersebut, sesungguhnya tidak memenuhi kualifikasi sebagai pengguna.

Kelemahan itu diatasi oleh UUPK dengan memasukkan ketentuan yang membolehkan korban atau pihak yang benar-benar dirugikan, termasuk sekelompok orang, lembaga swadaya masyarakat, dan bahkan instansi pemerintah untuk menggugat pelaku usaha. Dengan demikian, pembeli yang belum menggunakan produk yang dibelinya, asalkan dia dirugikan, setidaknya dari harga pembelian, dapat dikualifikasi sebagai konsumen.¹⁴

Arti Pelaku Usaha

UUPK menggunakan istilah pelaku usaha. Istilah ini memiliki abstraksi yang tinggi karena dapat mencakup berbagai istilah seperti produsen (*producer*), pengusaha atau pebisnis (*business man*), pedagang (*trader*), eksportir, importir, penjual (*seller*), pedagang eceran (*retailer*), pembuat barang-barang jadi atau pabrikan (*manufacturer*), penyedia jasa, perajin (*crafters*). Pendek kata, siapa pun yang menjalani suatu usaha di lapangan perekonomian.

UUPK Thailand (*Act 96/1979*) menggunakan istilah *business man* (pebisnis; pengusaha) yang diartikan atau ditafsirkan secara luas, yaitu: *business man means a seller, manufacturer or importer of goods for sale, or purchaser of goods for resale, person who operates the advertising business*.¹⁵

UUPK mengartikan pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.¹⁶

¹⁴ Lihat, Pasal 46 Ayat (1) UUPK.

¹⁵ Section 3 article (7) Thailand Consumer Protection Act, B.E. 2522 (1979). Terjemahan bebas: pengusaha/pebisnis berarti seorang penjual, pabrikan atau importir barang-barang yang akan dijual, atau pembeli barang-barang untuk dijual kembali, orang yang mengoperasikan usaha periklanan.

¹⁶ Lihat, Pasal 1 Angka 3 UUPK.

Unsur-unsur pelaku usaha dalam rumusan tersebut ialah:

1. Setiap orang perseorangan atau badan usaha: ditinjau dari aspek subyek, pelaku usaha adalah pengusaha (perseorangan) dan sekumpulan pengusaha yang membentuk organ atau badan usaha. Dengan demikian, baik perseorangan maupun badan usaha dapat dikenakan UUPK;
2. Berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum: pembuat UU memahami bahwa badan usaha terdiri dari dua kategori, ialah badan usaha berbadan hukum dan badan usaha bukan badan hukum. Dalam konteks perlindungan konsumen, keduanya tidak dibedakan agar UUPK dapat dikenakan. Akan tetapi pertanggungjawaban secara yuridis masing-masing berbeda;
3. Didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara R.I.: dalam hukum perdata internasional diakui prinsip nasionalitas atau domisili dari suatu badan hukum sebagai kriteria badan usaha domestik atau asing. Suatu korporasi yang didirikan dalam yurisdiksi dan menurut hukum Indonesia, adalah badan hukum Indonesia; sedangkan badan hukum asing adalah badan hukum yang didirikan di luar negeri. Termasuk dalam pengertian pelaku usaha adalah perusahaan asing yang menjalankan kegiatan pemasaran atau menjual produknya di Indonesia, tanpa harus mendirikan perusahaan, cukup dengan membuka kantor cabang atau perwakilan;
4. Baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian: kegiatan bisnis dapat dilakukan dalam beragam bentuk dan cara yang dituangkan ke dalam kontrak. Oleh karena itu, bentuk kerja sama (*joint ventures*) juga dimungkinkan dilakukan di Indonesia, seperti kerja sama mendirikan perusahaan (*joint ventures company*) atau sekedar kerja sama operasional (*joint operation*) atau usaha patungan;
5. Menyelenggarakan kegiatan usaha: istilah kegiatan usaha memiliki cakupan yang luas meliputi perbuatan dagang atau kegiatan perniagaan (*daden van koophandel*), yaitu pembelian barang-barang untuk dijual kembali, sebagaimana diatur dalam ex Pasal 3 Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (*Wetboek van Koophandel*);
6. Dalam berbagai bidang ekonomi: memperluas arti pelaku usaha meliputi pihak-pihak yang melakukan aktivitas atau kegiatan usaha (bisnis). Dalam hal ini, tidak hanya mencakup pembelian barang-barang bergerak dan menjualnya kembali, tetapi juga mengimpor, menjadi agen perusahaan asing, mengusahakan apotek, penyelenggara rumah sakit, atau sekedar menjual obat di warung adalah pelaku usaha juga.

Hubungan antara Konsumen dan Pelaku Usaha

Hubungan antara konsumen dan pelaku usaha pada dasarnya adalah tindakan konsumen untuk melakukan transaksi ekonomi atau bisnis dengan pelaku usaha. Transaksi tersebut dapat berupa pembelian barang, penggunaan jasa pelayanan, transaksi

keuangan seperti pinjaman atau kredit. Transaksi itu perwujudan dari kesepakatan yang dibuat oleh konsumen dan pelaku usaha, sehingga disebut transaksi konsumen (*consumer transaction*). Kesepakatan antara dua subyek hukum atau lebih itu memuat janji masing-masing pihak, sehingga ada yang menyebutnya dengan perjanjian.

Perjanjian yang berisikan kesepakatan itu mengikat para pihak yang membuatnya. Adanya kesepakatan yang terbit dari transaksi konsumen itu merupakan indikator adanya hubungan hukum antara konsumen dan pelaku usaha. Sepanjang memenuhi persyaratan yuridis, maka sengketa akibat dari transaksi konsumen dapat diselesaikan mengikuti UUPK.

Hubungan hukum konsumen dan pelaku usaha dapat bermacam-macam, yaitu hubungan yang setara atau sederajat dan tidak setara atau tidak sederajat; hubungan yang bersifat timbal-balik; dan hubungan yang searah (satu arah) dan jamak arah. Hubungan hukum yang searah berarti, salah satu pihak hanya memiliki kewajiban, sedangkan pihak lainnya memiliki hak, contohnya hibah suatu kebendaan.

Hubungan hukum jamak arah, adalah hubungan hukum yang muncul karena adanya perbuatan hukum yang berlaku serentak. Misal dalam transaksi yang dilakukan secara massal dan simultan. Hubungan yang searah kurang relevan dengan konsumen, sedangkan hubungan jamak arah relevan dengan konsumen, yaitu pembelian yang dilakukan secara langsung dan serentak atau bersamaan. Misal dalam pelelangan barang terbuka.

Hubungan hukum yang setara antara konsumen dan pelaku usaha biasanya bersifat timbal-balik (*resiprositas*). Karena posisi atau kedudukan dari pihak-pihaknya secara hukum diakui memiliki kesetaraan atau kesamaan tingkatan kedudukan, sehingga ada juga yang menyebut hubungan yang sederajat, karena keduanya memiliki kesamaan derajat.

Pada hubungan yang setara atau sederajat, masing-masing pihak memiliki hak dan kewajiban yang terbit atau muncul secara timbal-balik. Maksudnya, hal-hal apa yang menjadi hak bagi konsumen akan menjadi kewajiban bagi pelaku usaha. Misal, transaksi konsumen berupa pembelian barang, konsumen bertindak selaku pembeli, sedangkan penjualnya adalah pelaku usaha. Pembeli berhak memperoleh barang, sedangkan penjual berkewajiban menyerahkan barang. Sebaliknya, penjual berhak menerima sejumlah uang atas harga barang dan pembeli berkewajiban membayar harganya dan menyerahkan uang tersebut kepada penjual.

Hubungan antara konsumen dan pelaku usaha berlangsung secara terus-menerus dan berkesinambungan, karena dilandasi pada kebutuhan sehingga memiliki tingkat ketergantungan yang cukup tinggi.¹⁷ Selain itu, hubungan antara keduanya dapat bersifat langsung (*directly*) dan taklangsung (*indirectly*). Perbedaan ini didasarkan pada interaksi dan transaksi antara konsumen dan pelaku usaha. Hubungan antara konsumen dan pelaku usaha yang dilakukan tanpa melalui perantara atau pihak ketiga adalah transaksi langsung atau hubungan langsung antarsubyek hukum. Transaksi konsumen dalam hubungan langsung, banyak terjadi dalam transaksi jasa pelayanan (*services*) seperti jasa perbaikan kendaraan bermotor; daripada transaksi pembelian barang jadi (*manufacture*) seperti pembelian barang elektronik.

Hubungan taklangsung, dilakukan oleh konsumen melalui pihak-pihak ketiga atau pihak-pihak lain yang terlibat dalam suatu mata rantai bisnis (*chain of business*) pada komoditi yang bersangkutan. Misal, konsumen adalah pembeli atau pengguna produk barang dari pengecer berupa kipas angin (*fan*) bermerek asing. Pengecer itu membelinya dari penyalur, kemudian jika akan ditelusuri lebih lanjut, akan sampai pada importir atau agen dari pabrik tertentu sebagai produser atau pemegang hak atas merek itu. Hubungan taklangsung banyak dilakukan dalam transaksi pembelian barang jadi (*manufacture*) atau barang pabrikan.

Produk hasil pabrikan dapat juga berupa obat-obatan yang dihasilkan oleh pabrik farmasi yang kemudian obat itu sampai ke tangan konsumen dan dikonsumsi atau digunakan untuk pengobatan oleh konsumen. Produk obat-obatan kadang mensyaratkan tentang prosedur khusus dalam penyimpanan dan penyalurannya. Kesalahan dalam proses pengiriman atau penyaluran barang akan berakibat fatal terhadap kondisi dan khasiatnya atau sebaliknya, malah menjadi racun jika dikonsumsi.

Hubungan antara konsumen dan pelaku usaha relevan dan memiliki arti penting dalam penyusunan gugatan konsumen. Gugatan konsumen hanya dapat ditujukan kepada pihak-pihak yang memiliki hubungan hukum. Karena dengan adanya hubungan hukum menunjukkan adanya kepentingan hukum antarpihak yang berhubungan. Oleh karena itu, gugatan konsumen yang terjadi karena hubungan hukum yang bersifat taklangsung akan memperbanyak pihak-pihak yang akan digugat. Mulai dari pengecer sampai dengan produser, atau cukup hingga ke agen saja.

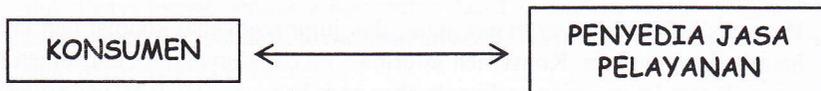
¹⁷ Sri Redjeki Hartono, "Aspek-Aspek Hukum Perlindungan Konsumen dalam Kerangka Era Perdagangan Bebas," *Hukum Perlindungan Konsumen*, Penyunting Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyati (Bandung: Mandar Maju, 2000), hal. 36.

Dalam transaksi konsumen yang bersifat taklangsung dengan pelaku usaha akan melibatkan pihak-pihak yang banyak terlibat. Dalam mata rantai bisnis, suatu produk yang dihasilkan oleh pabrik akan menempuh proses dari pihak-pihak tertentu hingga sampai di pasar dan akhirnya jatuh ke tangan konsumen. Dalam praktiknya ada beragam jenis dan nama dalam mata rantai bisnis, yang secara yuridis sulit membedakannya dan mencari padanan istilah yang tepat ke dalam bahasa Indonesia. Pelaku usaha akan terdiri dari banyak pihak, antara lain yaitu:

1. produser (*producer*);
2. importir;
3. agen (*agent*);
4. kantor cabang (*branch office*);
5. kantor perwakilan (*representatives office*);
6. perantara (*broker*);
7. pedagang (*trader*);
8. *dealer*;
9. penyalur (*distributor*);
10. grosir (*wholeseller*);
11. pengecer (*retailer*);

Hubungan taklangsung antara konsumen dan pelaku usaha akan menyulitkan konsumen dalam melakukan penuntutan. Untuk itu, perlu cara khusus dalam pengajuan gugatan atau tuntutan konsumen.

Transaksi konsumen yang bersifat langsung akan lebih memudahkan konsumen dalam melakukan penuntutan atau meminta tanggung jawab pelaku usaha atas produk atau prestasi yang diberikan. Hubungan langsung antara konsumen dan pelaku usaha, misal dalam transaksi konsumen sebagai pelanggan jasa reparasi kendaraan dari montir atau konsumen pengguna jasa katering (jasa boga); akan memudahkan dalam menggugat karena pihaknya hanya penyedia jasa itu sebagai tergugatnya.



Gambar 6: Hubungan hukum bersifat langsung antara Konsumen dan Penyedia Jasa Pelayanan

Hubungan antara konsumen dan pelaku usaha merupakan hubungan hukum yang umumnya didasari pada transaksi berupa kontrak atau kesepakatan (*agreement*) dari kedua belah pihak. Hubungan hukum adalah hubungan antarsubjek hukum yang dilakukan menurut hukum yang dapat berupa ikatan hak dan kewajiban.

4.3 Hak dan Kewajiban Konsumen

Hubungan hukum menimbulkan akibat hukum berupa hak dan kewajiban. Demikian juga dengan hubungan antara konsumen dan pelaku usaha. Hak-hak konsumen yang diatur dalam UUPK bersifat terbuka, artinya selain ada hak-hak konsumen yang diatur dalam UUPK, dimungkinkan diakuinya hak-hak konsumen lainnya yang tidak diatur dalam UUPK tetapi diatur dalam peraturan perundang-undangan lain di sektor tertentu. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari status UUPK sebagai ketentuan payung (*umbrella rule*).

Dengan demikian, hak-hak konsumen dapat juga ditemukan dalam UU Perbankan yang mengatur hubungan hukum antara pihak bank dan nasabah atau konsumen pengguna jasa perbankan. Begitu juga dengan pasien sebagai pengguna jasa kesehatan yang diatur dalam UU Kesehatan dapat dikualifikasi sebagai konsumen. Adapun hak-hak konsumen, yaitu:¹⁸

1. Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa. Hak ini memiliki cakupan yang luas. Konsumen sebagai pemilik atau pengguna barang dan/atau jasa tidak boleh diganggu dalam menikmati haknya. Arti terganggu mencakup dari tuntutan hak pihak lain atau atas bahaya dari zat-zat tertentu atau yang melampaui ambang batas tertentu yang ditoleransi sesuai dengan izinnya;
2. Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan. Untuk melaksanakan hak ini, sudah sepantasnya konsumen diberi waktu yang cukup untuk menentukan pilihannya. Hak ini relevan dengan metode dan cara pemasaran produk yang dilakukan dengan peragaan (*demonstration*) secara terbatas;
3. Hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa. Konsumen informasi ini dapat mendidik konsumen untuk waspada atas informasi yang diungkapkan pada kemasan atau label yang dilekatkan pada barang;

¹⁸ Lihat, Pasal 4 UUPK.

4. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan. Hak ini dapat dianggap sebagai realisasi atau turunan dari hak untuk menyampaikan pendapat dalam hak asasi manusia dikenal dengan *right to expression*;
5. Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut. Hak ini pun dimasukkan ke dalam hak asasi manusia;
6. Hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen. Hak ini menjadi akses bagi pemerintah untuk terlibat dalam perlindungan konsumen;
7. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif. Hak ini juga menjadi bagian dari hak asasi manusia;
8. Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya. Hak ini merupakan risiko yang dipikul oleh pelaku usaha;
9. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya. Konsekuensi yuridis dari UUPK sebagai *the umbrella rule* dalam sistem pengaturan perlindungan konsumen.

UUPK menghendaki agar masyarakat menjadi konsumen yang baik. Oleh sebab itu, dalam Pasal 5 UUPK diatur tentang kewajiban konsumen, yaitu:

1. Membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan, dan keselamatan. Kelalaian atas kewajiban ini dapat berisiko bagi konsumen terhadap penuntutan hak-haknya;
2. Beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa. Indikator adanya itikad baik dapat diketahui dari rangkaian tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh konsumen, sehingga menjadi akibat terjadinya suatu peristiwa;
3. Membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati. Kewajiban konsumen untuk membayar harus dipenuhi sesuai dengan kesepakatan, termasuk jumlah dan nilai tukar barang dengan uang serta cara-cara pembayarannya;
4. Mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut. Penyelesaian sengketa konsumen dapat dilakukan sesuai dengan syarat dan prosedur dalam UUPK. Kewajiban ini konsisten dengan asas kepastian hukum dalam perlindungan konsumen.

Dalam hubungan hukum dua arah dan timbal-balik, maka hak konsumen dapat menjadi kewajiban pelaku usaha. Dalam transaksi pembelian barang, hak konsumen memperoleh barang dan sekaligus kewajiban pelaku usaha untuk menyerahkan barang. Hubungan hukum semacam ini, didasarkan pada konstruksi yuridis, hukum perjanjian.

Namun, ada hubungan hukum yang tidak berupa hubungan keperdataan, yaitu hubungan hukum yang muncul dalam lapangan hukum publik, misal dalam hukum lalulintas atau hukum pengangkutan. Perlindungan konsumen yang menggunakan jasa transportasi angkutan umum (*public transportation*) memiliki hak-hak yang bukan hanya keperdataan tetapi juga kewajiban pengangkut yang muncul dari lingkup hukum publik. Karena ada peran negara atau pemerintah di dalamnya.

4.4 Hak dan Kewajiban Pelaku Usaha

Hak pelaku usaha dalam UUPK meliputi lima aspek yang sesungguhnya merupakan hak-hak yang bersifat umum dan sudah menjadi standar. Hak-hak pelaku usaha, yaitu:¹⁹

1. Hak untuk menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan. Hak ini merupakan kebalikan dari kewajiban konsumen.
2. Hak untuk mendapat perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik. Hak ini bukan hanya bagi pelaku usaha, karena negara kita menganut sistem negara hukum, maka setiap orang berhak mendapat perlindungan hukum, termasuk pelaku usaha.
3. Hak untuk melakukan pembelaan diri sepatutnya di dalam penyelesaian hukum sengketa konsumen. Hak untuk membela diri dibolehkan, asalakan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.
4. Hak untuk rehabilitasi nama baik apabila terbukti secara hukum bahwa kerugian konsumen tidak diakibatkan oleh barang dan/atau jasa yang diperdagangkan. Sudah sepantasnya, jika memang tidak terbukti bersalah, nama baik atau reputasinya direhabilitasi.
5. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya. Hak-hak pelaku usaha yang terdapat di luar UUPK juga berlaku, sebagai konsekuensi logis dari UUPK yang merupakan peraturan payung.

Kewajiban pelaku usaha, meliputi pemenuhan hak-hak yang dimiliki oleh konsumen, ditambah dengan kewajiban lainnya yang pada dasarnya untuk melindungi kepentingan konsumen. Adapun kewajiban pelaku usaha, yaitu:²⁰

1. Beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya. Kewajiban semacam ini juga berlaku bagi konsumen;

¹⁹ Lihat, Pasal 6 UUPK.

²⁰ Lihat, Pasal 7 UUPK.

2. Memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan. Kewajiban pelaku usaha ini merupakan timbal-balik dari hak konsumen;
3. Memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif. UUPK memberikan ketentuan tegas tentang prinsip nondiskriminatif dalam perlakuan terhadap konsumen. Larangan bagi pelaku usaha untuk membedakan konsumen dalam memberikan pelayanan dan dilarang membedakan mutu pelayanan kepada konsumen;
4. Menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku. Sudah sepantasnya pelaku usaha diwajibkan untuk menjaga dan mempertahankan mutu atau kualitas produknya;
5. Memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji, dan/atau mencoba barang dan/atau jasa tertentu serta memberi jaminan dan/atau garansi atas barang yang dibuat dan/atau yang diperdagangkan. Dalam Penjelasan otentik atas ketentuan ini dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan barang dan/atau jasa tertentu adalah barang dan/atau jasa yang dapat diuji atau dicoba tanpa mengakibatkan kerusakan atau kerugian. Dengan demikian, jika dapat mengakibatkan kerusakan atau kerugian, maka atas kerusakan atau kerugian yang muncul akibat dari diuji atau dicoba akan dibebankan kepada siapa, karena transaksi pembelian belum terjadi. Jika hal ini terjadi, berarti barang dan/atau jasa tersebut dapat mengakibatkan kerusakan. Oleh karena itu, sejak awal seharusnya sudah dirundingkan tentang kondisinya apakah mudah rusak atau tidak, sehingga ada kejelasan tentang risiko yang dapat terjadi, termasuk siapa yang akan bertanggungjawab;
6. Memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan. Kewajiban ini merupakan timbal-balik dari hak konsumen;
7. Memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian. Ketidaksiuaian barang yang diterima oleh konsumen dengan yang diperjanjikan terjadi, jika konsumen dan pelaku usaha tidak dapat bertemu secara langsung, misal pembelian barang melalui internet. Selain itu juga transaksi konsumen yang tidak sekaligus dengan penyerahan barang, misal pembelian barang dengan cara pesanan (*by order*).

Kedudukan hukum yang setara atau sederajat antara konsumen dan pelaku usaha merupakan posisi yang ideal menurut hukum. Karena hak dan kewajiban masing-masing pihak dapat secara timbal-balik. Tetapi tidak semua transaksi konsumen bersifat timbal-balik. Oleh karena itu, UUPK masih menambahkan adanya perbuatan yang dilarang (*prohibited*) bagi pelaku usaha dan tanggung jawab (*liability*) yang dapat diajukan kepada pelaku usaha.

4.5 Referensi

- Garner, Bryan A., ed. *Black's Law Dictionary*. Minnesota: West Group. 1999.
- Hartono, Sri Redjeki. "Aspek-Aspek Hukum Perlindungan Konsumen dalam Kerangka Era Perdagangan Bebas," *Hukum Perlindungan Konsumen*, Penyunting Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyati. Bandung: Mandar Maju, 2000.
- Nasution, Az. *Konsumen dan Hukum Tinjauan Sosial, Ekonomi dan Hukum pada Perlindungan Konsumen Indonesia*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan. 1995.
- Shidarta. *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*. Jakarta: PT Grasindo. 2000.
- Snyder, Elizabeth L. dan Ann R. Kerns. *Gilbert Law Summaries Dictionary of Legal Terms*. Chicago: Harcourt Brace Jovanovich Legal and professional Publications, Inc. 1984.
- Soekardono, R. *Hukum Dagang Indonesia*. Jilid I (bagian pertama). Cetakan ke-8. Jakarta: Dian Rakyat. 1981.

BAB V

KETENTUAN TENTANG BARANG DAN JASA

5.1 Pendahuluan

UUPK dalam memberikan perlindungan selain berorientasi pada subyek hukum juga pada obyek hukum berupa produk yang terdiri dari barang-barang dan jasa-jasa. Hukum perlindungan konsumen peduli terhadap dampak atau akibat dari penggunaan atau pemanfaatan suatu produk terhadap konsumen. Konsumen dalam hal ini adalah korban (*the victim*), yaitu pihak yang dirugikan, dapat mengajukan gugatan atau tuntutan hukum.

Produk berupa barang-barang dalam UUPK diberikan pengertian yang luas. Tidak hanya dibedakan dari sifatnya, yaitu barang bergerak (*movable*) dan takbergerak (*immovable*). Tetapi juga barang yang berwujud (*tangible*) dan takberwujud (*intangible*). Begitu juga dengan pengertian jasa-jasa yang diperluas pengertiannya. Pengaturan demikian ini, sengaja digunakan karena memang UUPK dibuat untuk menjadi payung hukum bagi perlindungan hak-hak dan kepentingan konsumen pada umumnya.

Perlindungan hukum yang diberikan kepada konsumen berkenaan dengan produk meliputi pembuatan atau produksi dan pemasaran yang mencakup kegiatan usaha memperdagangkan produk tersebut hingga sampai ke tangan konsumen atau produk yang sudah didistribusikan dan dipasarkan.

Arti produk dalam pemasaran (*marketing*) adalah setiap apa saja yang dapat ditawarkan ke pasar untuk mendapatkan perhatian, pembelian, pemakaian, atau konsumsi yang dapat memenuhi keinginan atau kebutuhan. Ia meliputi benda fisik, jasa, tempat, organisasi, dan gagasan.

Konsep tentang jasa lebih luas daripada barang. Karena ternyata barang-barang lebih sedikit jenisnya daripada jasa-jasa. Perkembangan intelektual manusia sebagai sumber daya manusia (SDM) tidak akan habis, selama masih mampu berkreasi, maka karya olah pikir manusia pun akan tetap eksis.

5.2 Arti Barang dan Jasa

Arti Barang

Produk dapat dibedakan menjadi dua dilihat dari cakupan bidangnya. *Pertama*, produk dalam arti sempit, mencakup seperangkat atribut yang berwujud (*tangible*), seperti barang manufaktur berupa barang elektronik. *Kedua*, produk dalam arti luas, lebih dari sekedar bentuk yang berwujud, melainkan juga atribut atau kebendaan takberwujud (*intangible*), seperti jasa manajemen, desain industri, hak-hak, dan karya intelektual.

Barang sering digunakan untuk mengartikan kebendaan yang berwujud. Ada ciri-ciri tertentu yang terdapat pada barang ialah: (a) dapat ditangkap oleh panca indera; (b) dapat dijadikan sebagai obyek transaksi dagang; (c) ada susunan, bentuk, dan kegunaan; (d) dibungkus atau kemasan yang terdiri dari susunan bahan, bentuk, alat pembungkusannya; (e) memiliki nama dan tanda yang dapat dibedakan dari sifat dan asalnya; (f) pengawasan produk; (g) dipasarkan, dapat melalui impor dan ekspor.

Arti barang menurut UUPK, adalah setiap benda baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, dapat dihabiskan maupun tidak dapat dihabiskan, yang dapat untuk diperdagangkan, dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan oleh konsumen.¹ Pengertian ini, memperluas cakupan barang dalam UUPK dengan memasukkan seluruh unsur dari kebendaan sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Pdt.).

Unsur-unsur yang terdapat dalam pengertian barang tersebut, yaitu:

1. Setiap benda. Menurut Buku II KUH Pdt. diatur tentang hukum kebendaan (*van zaken recht*) dengan karakteristik spesifik. Kebendaan menurut ketentuan Pasal 499 KUH Pdt. adalah: “tiap-tiap barang dan tiap-tiap hak yang dapat dikuasai oleh hak milik.” Benda harus dapat dijadikan obyek hak milik yang dapat dimiliki oleh subyek hukum. Dalam KUH Pdt. diuraikan tentang cara membedakan kebendaan, ialah (a) benda bertubuh dan takbertubuh (Pasal 503); (b) benda bergerak dan takbergerak (Pasal 504); (c) benda yang dapat dihabiskan dan takdapat dihabiskan (Pasal 505);
2. Benda berwujud (*tangible*) maupun tidak berwujud (*intangible*). Kata berwujud memiliki kesamaan arti dengan bertubuh. Benda bertubuh adalah berwujud sesuai dengan daya tangkap panca indera ialah barang; sedangkan benda takberwujud

¹ Lihat, Pasal 1 Angka 4 UUPK.

~~(faktor-faktor) adalah hak-hak, seperti yang akan dan akan...~~
pengertian menurut Pasal 499 KUH Pdt. di atas, dapat dipahami bahwa barang adalah benda berwujud dan hak-hak adalah benda takberwujud. Perbedaan ini penting berkenaan dengan transaksi konsumen (*consumer transaction*) dengan pelaku usaha, khususnya tentang penyerahan barang dari pelaku usaha ke tangan konsumen;

3. Benda bergerak (*movable*) maupun takbergerak (*immovable*). Perbedaan ini didasarkan pada sifat kebendaan yang dapat dipindahkan, disebut benda bergerak; sedangkan benda yang tidak dapat dipindahkan adalah benda takbergerak atau benda tetap. Perbedaan ini penting dalam hal penyerahan barang dan pembebanannya sebagai jaminan, seperti jaminan gadai untuk benda bergerak dan hipotik atau hak tanggungan untuk benda takbergerak;
4. Benda yang dapat dihabiskan maupun tidak dapat dihabiskan. Benda yang dapat dihabiskan adalah barang yang jika setelah digunakan, dikonsumsi, atau dipakai dapat habis. Misal, makanan, minuman, dan obat-obatan. Benda yang dapat dihabiskan harus diganti dengan barang baru, karena telah dipakai, sehingga berkurang atau habis. Transaksi yang melandasainya adalah perjanjian pinjam-mengganti. Sebaliknya, jika obyeknya berupa kebendaan yang tidak habis karena pemakaian, walaupun bendanya sudah digunakan tidak akan habis atau masih ada, misal sepeda motor. Transaksi yang melandasainya adalah perjanjian pinjam-pakai;
5. Barang yang dapat untuk diperdagangkan. Barang yang diproduksi atau dibuat untuk diperdagangkan, termasuk dalam pengertian ini. Tetapi agar dapat dikenakan ketantuan dalam UUPK, maka barang tersebut harus sudah dipasarkan atau diperdagangkan. Barang-barang yang dibuat dan siap untuk diperdagangkan disebut dengan komoditi atau barang dagangan;
6. Barang yang dapat dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan. Barang yang sudah tidak dapat dipakai berarti barang yang sudah tidak ada gunanya bagi siapa pun. Barang-barang yang sudah dilepaskan hak miliknya meliputi barang-barang yang sudah dibuang ke tempat sampah. Seseorang yang mengambil barang-barang di tempat sampah, bukanlah pelanggaran hukum. Karena bagi orang-orang tertentu, yaitu para pemulung, memanfaatkan sampah untuk dijadikan barang dagangan.

Pengertian tentang barang dalam UUPK juga terkait dengan pengertian barang menurut UU No. 10 Tahun 1961 tentang Barang. Keduanya sama-sama memasukkan unsur dapat untuk diperdagangkan. Arti barang menurut UU Barang adalah semua barang yang diperdagangkan atau ditujukan untuk diperdagangkan. Oleh karena itu, banyak yang menggunakan istilah komoditi daripada barang yang diperdagangkan.

Arti Jasa

Pengertian jasa menurut UUPK sangat sederhana, yaitu setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang disediakan bagi masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen.² Berdasarkan pengertian tersebut, jasa dibedakan sesuai dengan bentuknya, yaitu berupa:

1. Usaha atau bisnis pelatihan yang dijual atau dipasarkan kepada konsumen atau pelanggannya, misal kursus bahasa asing, kursus menjahit, kursus memasak, kursus musik, dan sebagainya;
2. Usaha keterampilan yang dapat dilakukan oleh siapa pun yang memiliki ketrampilan (*skill*), termasuk para perajin dan peramu jamu dan minuman (*bartender*);
3. Memberikan pelayanan yang dapat didasarkan: (1) pada pekerjaan, misal sopir dan kondektur pada perusahaan transportasi umum (*public transportation*), hotel, dan restoran; atau (2) pada prestasi dari penyedia jasa pelayanan yang menjamin mutu pelayanan yang tinggi karena ahli dan memiliki reputasi yang baik, antara lain misalnya dokter, akuntan, dan advokat.

Secara kebahasaan (ethimologis), istilah jasa padanannya dalam bahasa Inggris adalah *service*, artinya:

*being a servant; position as a servant; done to help; benefit another or others; system or arrangement that supplies public needs; serving a food and drink (in hotels); expert help or advice given by manufacturers or their agents after the sales of an article; after sale (service); (legal) serving of a writ, summons; of use (capable of giving good service).*³

Kamus Besar Bahasa Indonesia mengartikan jasa dalam berbagai arti atau makna, antara lain yaitu: "perbuatan yang baik atau berguna dan bernilai bagi orang lain; perbuatan yang memberikan segala sesuatu yang diperlukan orang lain; pelayanan; servis; aktivitas, kemudahan, manfaat yang dapat dijual kepada orang lain (konsumen) yang menggunakan atau menikmatinya; usaha."⁴

² Lihat, Pasal 1 Angka (5) UUPK.

³ A.S. Hornby dan AP Cowie. *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English* (London: Oxford University Press, 1974), hal. 778.

⁴ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, edisi kedua, cet. 1, (Jakarta: Balai Pustaka, 1991), hal. 403.

Jasa dalam bidang ekonomi dikualifikasikan sebagai produk atau keluaran (*output*) yang dapat digunakan (*outcome*) untuk memperoleh manfaat atau keuntungan (*benefit*) yang dapat dinilai dengan sejumlah uang tertentu. Jasa merupakan sektor bisnis yang memiliki nilai yang kadang sangat tinggi harganya, karena tidak ada standar yang pasti. Jasa merupakan penghargaan atas prestasi dalam memberikan pelayanan atau merupakan pekerjaan dengan ketrampilan khusus atau keahlian spesifik.

Philip Kotler mengartikan: “jasa adalah kegiatan, manfaat, atau kepuasan yang ditawarkan untuk dijual...Jasa merupakan benda yang tak berwujud...jasa biasanya memerlukan lebih banyak pengendalian mutu, kredibilitas pemasok, dan mudah disesuaikan...”⁵

Jasa dalam perekonomian nasional, memegang peran menentukan dalam struktur dan proses ekonomi. Proses perputaran uang dan barang banyak dihasilkan dari karya manusia yang didasarkan pada keunggulan intelektual, yaitu ketrampilan, keahlian, dan kreativitas. Keunggulan tersebut mendorong untuk diwujudkan atau diekspresikan dalam pemberian jasa atau pelayanan yang didasarkan pada prestasi seseorang dan atau pekerjaan.

Pelayanan beragam jenisnya. Mulai dari pelayanan restoran, hotel, hingga pelayanan jasa keuangan perbankan, dan konsultan (*adviser*). termasuk dalam pengertian ini ialah jasa pelayanan pembuatan desain atau perancangan (*designing*) yang hanya dapat dilakukan oleh orang-orang pilihan yang memiliki kualifikasi yang tinggi. Mereka adalah orang-orang ahli yang dapat mendesain atau merancang suatu karya intelektual seperti merancang gambar arsitektur, jasa merancang desain industri dengan produk berupa *integrated circuit* (IC), *blue print*, *computer software*, dan *management*.

Selain itu juga jasa pendidikan dan pelatihan yang umumnya diselenggarakan oleh suatu badan usaha atau korporasi, seperti bimbingan belajar, kursus bahasa asing, pelatihan olah raga dan kebugaran (*fitness*), dan jasa-jasa lain yang mengadakan ketrampilan dan keahlian, antara lain seperti montir, tukang las, penjahit, dan ahli membuat kerajinan tangan.

Ketrampilan, bakat, dan keahlian yang ada pada diri setiap orang sangat potensial untuk dikembangkan menjadi usaha dagang atau bisnis. Sektor jasa masih sangat terbuka peluang dan potensi serta prospek pengembangannya. Oleh karena itu, layak

⁵ Philip Kotler, *Principles of Marketing* (New Jersey: Prentice-Hall, 1986), hal. 435.

dilakukan oleh tenaga-tenaga trampil bangsa sendiri. Modal utamanya, harus kreatif dan selalu mencari dan mencipta ide-ide baru (inovatif) serta produktif menghasilkan karya-karya yang bernilai ekonomis. Orang-orang tersebut berpotensi menjadi pelaku usaha atau wirausaha yang menawarkan dan menjual produknya berupa jasa kepada konsumen.

5.3 Produksi dan/atau Perdagangan yang Dilarang

Antara produksi dan perdagangan memang berbeda, namun dalam perlindungan konsumen keduanya dilihat dalam suatu rangkaian. Karena hasil dari kegiatan produksi ditujukan untuk diperdagangkan dan bukan untuk dikonsumsi sendiri. Berkenaan dengan hal itu, maka suatu produksi pada dasarnya masih belum menunjukkan adanya kerugian pada pihak konsumen. Namun, berbeda jika hasil produksi itu sudah berbentuk barang dan dipasarkan atau diperdagangkan, sehingga konsumen dapat menggunakan atau memakai produk tersebut.

Maka oleh UUPK, antara produksi dan perdagangan dirangkaikan atau dikaitkan, sehingga seorang pelaku usaha yang membuat atau memproduksi suatu produk atau barang harus memenuhi persyaratan tertentu, antara lain misalnya *extract* dari obat yang berisikan (*ingredient*) formula kimia dengan takaran atau dosis tertentu, agar dapat dijual dan aman dikonsumsi. Berkenaan dengan pentingnya produksi dan perdagangan terhadap konsumen, maka pelaku usaha harus memerhatikan persyaratan dan kondisi setiap barang yang diproduksi dan diperdagangkan. Apakah telah sesuai dengan ketentuan larangan dalam UUPK dan peraturan perundang-undangan lainnya seperti UU tentang Barang.

Mengenai larangan untuk memproduksi barang, UUPK menentukan dengan tegas bahwa pelaku usaha dilarang (*verboden*) memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang:⁶

1. Tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
2. Tidak sesuai dengan berat bersih, isi bersih atau *netto*, dan jumlah dalam hitungan sebagaimana yang dinyatakan dalam label atau etiket barang tersebut;
3. Tidak sesuai dengan ukuran, takaran, timbangan dan jumlah dalam hitungan menurut ukuran yang sebenarnya;

⁶ Lihat, Pasal 8 Ayat (1) UUPK.

4. Tidak sesuai dengan kondisi, jaminan, keistimewaan atau kemanjuran sebagaimana dinyatakan dalam label, etiket atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut;
5. Tidak sesuai dengan mutu, tingkatan, komposisi, proses pengolahan, gaya, mode, atau penggunaan tertentu sebagaimana dinyatakan dalam label atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut;
6. Tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam label, etiket, keterangan, iklan atau promosi penjualan barang dan/atau jasa tersebut;
7. Tidak mencantumkan tanggal kadaluwarsa atau jangka waktu penggunaan/pemanfaatan yang paling baik atas barang tertentu;
8. Tidak mengikuti ketentuan berproduksi secara halal, sebagaimana pernyataan “halal” yang dicantumkan dalam label;
9. Tidak memasang label atau membuat penjelasan barang yang memuat nama barang, ukuran, berat/isi bersih atau *netto*, komposisi, aturan pakai, tanggal pembuatan, akibat sampingan, nama dan alamat pelaku usaha serta keterangan lain untuk penggunaan yang menurut ketentuan harus di pasang/dibuat;
10. Tidak mencantumkan informasi dan/atau petunjuk penggunaan barang dalam bahasa Indonesia sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Jangka waktu penggunaan atau pemanfaatan produk makanan, minuman, dan obat-obatan pada kemasannya tertulis kata-kata *best before*, artinya paling baik digunakan sebelum tanggal yang tertera pada kemasan. Tanda atau label ini sudah umum digunakan. Semakin jauh jarak waktu antara tanggal pembelian dan tanggal yang tertera dalam kemasan, semakin baik dan untuk itu dapat dibeli.

Misal, pada kemasan minuman kaleng tertera atau tertulis *best before* tanggal 5 Agustus 2008, jika dibeli pada tanggal 9 September 2007 masih lama atau jauh jarak waktunya, berbeda jika dibeli pada tanggal 5 Juli 2008, walaupun masih dalam rentang waktu yang dibolehkan, tetapi sudah lebih dekat dengan batas waktu. Oleh karena itu, usahakan mencari dan memilih produk yang masih jauh jarak waktunya dengan batas waktu (*expired*) pemakaian yang disarankan.

UUPK juga melarang pelaku usaha untuk memperdagangkan barang-barang yang:⁷

1. Rusak, cacat atau bekas, dan tercemar tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar atas barang dimaksud;
2. Sediaan farmasi dan pangan yang rusak, cacat atau bekas dan tercemar, dengan atau tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar.

⁷ Lihat, Pasal 8 Ayat (2) dan Ayat (3) UUPK.

Apabila, pelaku usaha melakukan pelanggaran pada ketentuan di atas, dilarang memperdagangkan barang dan/atau jasa tersebut serta wajib menariknya dari peredaran. Barang-barang yang dimaksud adalah barang-barang yang tidak membahayakan konsumen dan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Sediaan farmasi dan pangan yang dimaksud adalah yang membahayakan konsumen menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal ini, menteri dan menteri teknis memiliki wewenang untuk menarik barang dan/atau jasa dari peredaran.

Apabila pelaku usaha masih membandel dengan tetap memperdagangkan barang-barang dengan kriteria tersebut dan dalam kondisi seperti di atas, maka ketentuan dalam UUPK dengan tegas mewajibkan pelaku usaha untuk menariknya dari peredaran atas beban biayanya sendiri.⁸

5.4 Referensi

Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, edisi kedua, cet. 1. Jakarta: Balai Pustaka, 1991.

Hornby, A.S. dan AP Cowie. *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*. London: Oxford University Press. 1974.

Kotler, Philip. *Principles of Marketing*. New Jersey: Prentice-Hall. 1986.

⁸ Lihat, Pasal 8 Ayat (4) UUPK.

BAB VI

KETENTUAN TENTANG PROMOSI DAN PERIKLANAN

6.1 Pendahuluan

Globalisasi telekomunikasi dan informasi sedang melanda di dunia yang ditandai dengan perkembangan bisnis media massa yang begitu pesatnya, sehingga telah ikut mendorong tumbuhnya bisnis reklame, iklan, dan promosi secara signifikan. Tidaklah heran, jika bentuk dan jenis promosi semakin atraktif. Media yang digunakan beragam, promosi bisnis dapat dikemas dan dimuat dalam surat kabar (koran) dan majalah atau melalui radio, televisi, dan bahkan internet.

Gejala ini, menunjukkan adanya tingkat persaingan yang ketat di antara para pelaku usaha dalam arti luas. Sementara itu, bisnis media cetak dan elektronik hingga saat ini masih mengandalkan sumber pemasukan keuangannya dari iklan. Oleh karena itu, tidaklah heran jika tampilan iklan pada halaman media cetak dan program acara televisi dipenuhi oleh iklan yang menyita ruang dan durasi yang lama.

Di satu pihak, pelaku usaha gencar melakukan promosi dan iklan karena merupakan bagian dari proses pemasaran atas produk yang dihasilkan. Di lain pihak, konsumen memerlukan produk untuk dikonsumsi. Dalam konteks ini, Marshall C. Howard pernah mengatakan bahwa: *The consumer is clearly not all-knowledgeable. He needs to be informed... The more fully informed the buyer is, the more intelligent his market decisions will be.*¹

Arti pentingnya promosi dan iklan dalam era globalisasi ini adalah meningkatnya persaingan (*competition*), karena salah satu motivasi dari globalisasi adalah perluasan pasar, sehingga pasar domestik menjadi terbuka (*open market system*) dan produk perusahaan dari negara-negara maju dapat ikut bersaing. Dalam konteks ini, Robin Edwards menegaskan bahwa:

¹ Marshall C. Howard, *Legal Aspects of Marketing* (New York: McGraw-Hill Inc., 1964), hal. 105. Terjemahan bebas: Konsumen tidak dapat mengetahui semuanya dengan jelas. Dia perlu diberi tahu. Semakin banyak pembeli diberi tahu, semakin cerdas keputusan pasar nantinya.

Competition, which is the basis of our economic system, requires that the ultimate consumers of goods and services be in a position to make rational and informed choices. If there is a distortion of information, the free enterprise system will not operate efficiently.²

Propaganda tidak hanya berdampak terhadap konsumen saja, tetapi juga pelaku usaha. Dampaknya, dapat bersifat positif atau negatif. Dampak positif dari iklan adalah memberikan pesan dan informasi kepada siapa pun yang melihat, membaca, dan mendengarnya; sedangkan dampak negatif bagi konsumen adalah jika propaganda bisnis tersebut tidak sesuai dengan produk atau dalam pengungkapannya melanggar nilai dan norma etika, moral, dan sopan santun.

Para konsumen yang membaca iklan dapat terpengaruh. Padahal, tingkat pendidikan dan pemahaman atas isi dan bentuk peragaan iklan tersebut sangat beragam, sehingga dikhawatirkan para konsumen dapat terkecoh atau tertipu atas iklan tersebut. Oleh karena itu, UUPK mengatur tentang promosi dan iklan yang layak ditampilkan dalam media massa. Ada tujuh pasal yang secara khusus mengatur tentang hal itu, yaitu Pasal-pasal 9, 10, 12, 13, 15, 16, dan 17 UUPK.

6.2 Pengertian Promosi dan Iklan

UUPK tidak menggunakan istilah iklan, tetapi promosi yang artinya adalah kegiatan pengenalan atau penyebarluasan informasi suatu barang dan/atau jasa untuk menarik minat beli konsumen terhadap barang dan/atau jasa yang akan dan sedang diperdagangkan.³ Walaupun UUPK tidak menyebutkan dan memberikan pengertian khusus tentang iklan, tetapi dalam ketentuan pasal-pasalnya menyebutkan kata mengiklankan, dalam konteks melarang para pelaku usaha untuk mengiklankan suatu barang dan/atau jasa secara tidak benar.

Mungkin, pembuat UUPK menghendaki pengertian yang lebih luas yang tidak harus menggunakan media tertentu. Dengan demikian, pelaku usaha memiliki kebebasan untuk memperkenalkan atau mempromosikan karya atau produk yang telah

² Robin Edwards, *Issues in Marketing Law* (New South Wales: New South Wales University Press Limited, 1982), hal. 188. Terjemahan bebas: Persaingan, adalah dasar sistem ekonomi kita, mensyaratkan pembeli barang dan jasa dalam posisi untuk membuat rasional dan diberi tahu pilihan-pilihannya. Jika ada penyimpangan informasi, maka sistem kebebasan perusahaan tidak akan berjalan dengan efisien.

³ Lihat, Pasal 1 Angka 6 UUPK.

dihasilkannya kepada khalayak ramai. Ada alternatif dalam memilih saluran promosi, yaitu dapat melalui media massa cetak seperti surat kabar atau koran, tabloid, majalah atau media elektronik televisi, termasuk *broadcasting*, multimedia, atau secara langsung kepada masyarakat (publik) calon konsumen dari produknya; dengan mengadakan acara pertunjukan, hiburan, dan jika perlu dengan undian dan hadiah yang menarik. Bahkan, sekarang iklan dapat melalui internet yang terpampang pada jaringan dunia luas (*world wide web*) atau promosi di dunia maya (*virtual world*).

Pengertian iklan bagi para penerbit surat kabar, memiliki tafsir khusus dan agak bersifat teknis. Serikat Penerbit Surat Kabar Pusat pada tanggal 30 September 1968 pernah menerbitkan Kode Etik Periklanan. Di dalam kode etik itu dicantumkan arti iklan, yaitu publikasi atau penyiaran yang berupa reklame, pemberitaan, pernyataan atau tulisan dengan menyewa sesuatu ruangan dengan maksud memperkenalkan atau memberitahukan sesuatu melalui media pers.⁴

Pengertian itu, tidak jauh berbeda dengan arti iklan menurut Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia yang dituangkan dalam Tata Krama Periklanan Indonesia tanggal 22 Desember 1979, yaitu sebuah pesan penawaran yang ditujukan kepada massa kelompok tertentu, dan berusaha melalui cara persuasi menjual barang, jasa, gagasan serta cita-cita atas nama sponsor yang membiayainya.

6.3 Kode Etik dan Tata Krama Periklanan

Kode etik merupakan salah satu bentuk norma susila yang ditujukan untuk pedoman moral bagi setiap individu. Sanksi yang ditegakkan dalam kode etik bersifat pribadi (*individual*). Secara formal pedoman moral tersebut dirumuskan dalam bentuk prinsip-prinsip, ketentuan-ketentuan normatif, pengakuan, dan pernyataan tentang peristiwa dan perbuatan tertentu yang diharuskan, dianjurkan, dan dilarang. Etika memiliki unsur hukum atau bersifat hukum (*legal*) karena memberikan pengaturan sebagai pedoman bagi setiap anggota dalam suatu organisasi profesi tertentu. Kode etik berlaku internal bagi kelompok profesi tersebut.

Kode berasal dari bahasa Yunani *code*, dalam hal ini adalah suatu sistem yang lengkap tentang norma yang berlaku dan secara resmi diumumkan. Istilah etik senantiasa berkaitan dengan kewajiban moral setiap orang atau berkenaan dengan profesi terhadap orang/pihak lain, atau sesuai dengan norma moral dan standar perilaku profesional.

⁴ As'ad Sungguh, *25 Etika Profesi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2000), hal. 63.

Dengan demikian, kode etik merupakan bentuk dan jenis peraturan yang dibuat oleh kelompok sosial dan kelompok profesi tertentu yang berlaku terhadap setiap anggotanya. Sanksi atas pelanggaran kode etik akan ditegakkan oleh dan di kalangan kelompok/organisasi yang bersangkutan yang dapat berupa keputusan dari dewan kehormatan.

Kode etik bertujuan, agar dalam menjalankan profesi tertentu dapat berlangsung dengan baik, aman, dan lancar. Maka dibuatlah suatu aturan tentang kewajiban moral atau tata krama yang intinya adalah menghendaki agar dalam praktiknya dapat berjalan dengan wajar dan sehat.⁵

Sifat mengatur sendiri (*self regulatory*) pada kode etik diakui dan dihormati keberadaannya secara yuridis. Hakim akan memeriksa dan mempertimbangkan kode etik. Karena organisasi atau institusi sosial adalah entitas hukum (*legal entity*) yang diakui memiliki wewenang untuk mengatur rumah tangga sendiri (otonomi) dengan membuat regulasi organisasi (*self regulatory organizations*) yang dihormati secara internal dan eksternal dalam interaksinya dengan institusi sosial lainnya.

Kode etik dan tata krama periklanan merupakan pelengkap dari UUPK. Karena kode etik juga merupakan peraturan berperilaku (*the code of conduct*). Asosiasi profesi telah membuat kode etik dan tata krama yang memuat rumusan tentang prinsip-prinsip dan norma-norma periklanan agar praktik bisnis periklanan dapat berjalan dengan wajar dan sehat, sehingga terhindar dari persaingan curang (*unfair competition*) antarsesama pelaku usaha yang akan berdampak terhadap konsumen.

Dengan adanya kode etik atau tata krama yang diterbitkan oleh asosiasi profesi tersebut menunjukkan bahwa ada pertanggungjawaban profesional (*professional liability*) bagi profesi tertentu seperti para jurnalis atau perusahaan penerbitan (pers). Ada dua macam pertanggungjawaban profesional, *pertama* bersifat internal sesama profesional yang didasarkan pada kode etik profesi. *Kedua*, bersifat eksternal dalam hubungannya dengan pihak lain seperti pelanggan (*customer*), klien (*client*), dan pihak-pihak lain (*stake holder*) selain didasarkan pada kode etik sebagai standar dalam memberikan jasa profesionalitasnya, juga didasarkan pada ketentuan-ketentuan hukum,⁶ UUPK misalnya.

⁵ Yunus Shofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2000), hal. 139.

⁶ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia* (Jakarta: PT Grasindo, 2000), hal. 67-68.

Ketentuan dalam butir 3 Kode Etik Periklanan yang diterbitkan oleh Serikat Penerbit Surat Kabar Pusat dengan tegas menentukan: “Iklan yang dimuat dalam media pers Indonesia adalah yang bersifat membangun dan yang bermanfaat bagi perkembangan dan kemajuan masyarakat Indonesia, bebas dari corak-corak yang bersifat amoral, asosial, dan harus sesuai dengan kepribadian serta sopan-santun yang berlaku dalam masyarakat Indonesia.”⁷ Sehubungan dengan hal itu, maka harus ditolak atau dibatalkan pemasangan iklan, apabila suatu iklan memenuhi kriteria berikut:⁸

1. Bersifat tidak jujur, menipu, menyesatkan dan merugikan sesuatu pihak, baik moril maupun materiil, atau kepentingan umum;
2. Dapat melanggar hukum, melanggar ketentuan umum atau pun yang dapat menyinggung rasa susila, dan yang bersifat pornografis atau vulgar, dan yang dapat membangkitkan nafsu seksual (birahi);
3. Dapat merusak pergaulan masyarakat dan yang dapat menimbulkan efek psikologis yang merusak kepribadian bangsa dan yang merusak nama baik/martabat seseorang;
4. Dapat merusak kepentingan nasional, secara moral, materiil dan spirituil, maupun kepentingan-kepentingan lain yang berlawanan dengan asas Pancasila;
5. Bertentangan dengan kode-kode profesi golongan lain (dokter, penasihat hukum, dan sebagainya), demi menghormati kode-kode profesi tersebut;
6. Merupakan iklan politik yang bersifat destruktif.

Dalam era persaingan yang ketat dewasa ini, ketentuan kode etik semacam itu jika sungguh-sungguh ditegakkan, tidak hanya akan melindungi kepentingan konsumen tetapi juga bagi pelaku usaha.

6.4 Kegiatan Promosi yang Dilarang

Di dalam UUPK diatur secara khusus perlindungan terhadap promosi dan periklanan. Ada tujuh pasal dalam UUPK yang memuat ketentuan tentang larangan promosi dan iklan, yaitu pasal-pasal 9, 10, 12, 13, 15, 16, dan 17 UUPK.

Dalam UUPK ditentukan dengan tegas bahwa pelaku usaha dilarang untuk menawarkan, mempromosikan, dan mengiklankan suatu barang dan/atau jasa secara tidak benar dan/atau seolah-olah:⁹

⁷ As'ad Sungguh, op. cit., hal. 63.

⁸ *Ibid.*

⁹ Lihat, Pasal 9 Ayat (1) UUPK.

1. Barang tersebut telah memenuhi dan/atau memiliki potongan harga, harga khusus, standar mutu tertentu, gaya atau mode tertentu, karakteristik tertentu, sejarah atau guna tertentu;
2. Barang tersebut dalam keadaan baik dan/atau baru;
3. Barang dan/atau jasa tersebut telah mendapatkan dan/atau memiliki sponsor, persetujuan, perlengkapan tertentu, keuntungan tertentu, ciri-ciri kerja atau aksesoris tertentu;
4. Barang dan/atau jasa tersebut dibuat oleh perusahaan yang mempunyai sponsor, persetujuan atau afiliasi;
5. Barang dan/atau jasa tersebut tersedia;
6. Barang tersebut tidak mengandung cacat tersembunyi;
7. Barang tersebut merupakan kelengkapan dari barang tertentu;
8. Barang tersebut berasal dari daerah tertentu;
9. Secara langsung atau tidak langsung merendahkan barang dan/atau jasa lain;
10. Menggunakan kata-kata yang berlebihan, seperti aman, tidak berbahaya, tidak mengandung risiko atau efek sampingan tanpa keterangan yang lengkap;
11. Menawarkan sesuatu yang mengandung janji yang belum pasti.

Walaupun ketentuannya tentang promosi dan iklan, namun karena substansi dalam iklan tersebut adalah produk, maka UUPK melarang produk berupa barang dan/atau jasa tersebut untuk diperdagangkan. Bagi pelaku usaha yang melakukan pelanggaran, dilarang melanjutkan penawaran, promosi, dan pengiklanan barang dan/atau jasa tersebut.

Selanjutnya, pelaku usaha dilarang untuk menawarkan, mempromosikan, mengiklankan atau membuat pernyataan yang tidak benar atau menyesatkan mengenai:¹⁰

1. Harga atau tarif suatu barang dan/atau jasa;
2. Kegunaan suatu barang dan/atau jasa;
3. Kondisi, tanggungan, jaminan, hak atau ganti rugi atas suatu barang dan/atau jasa;
4. Tawaran potongan harga atau hadiah menarik yang ditawarkan;
5. Bahaya penggunaan barang dan/atau jasa.

Pelaku usaha juga dilarang menawarkan, mempromosikan atau mengiklankan suatu barang dan/atau jasa dengan harga atau tarif khusus dalam waktu dan jumlah tertentu, jika pelaku usaha tersebut tidak bermaksud untuk melaksanakannya sesuai dengan waktu dan jumlah yang ditawarkan, dipromosikan, atau diiklankan.¹¹

¹⁰ Lihat, Pasal 10 UUPK.

¹¹ Lihat, Pasal 12 UUPK.

Ada kalanya pelaku usaha mengiklankan produknya dengan memberikan janji-janji seperti pemberian hadiah berupa barang dan/atau jasa. Dalam hal ini, para pelaku usaha dilarang untuk menawarkan, mempromosikan, atau mengiklankan suatu barang dan/atau jasa dengan cara menjanjikan pemberian hadiah berupa barang dan/atau jasa lain secara cuma-cuma dengan maksud tidak memberikannya atau memberikan tidak sebagaimana yang dijanjikannya.¹²

Kemudian, dalam ketentuan berikutnya ditegaskan juga bahwa pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan atau mengiklankan obat, obat tradisional, suplemen makanan, alat kesehatan, dan jasa pelayanan kesehatan dengan cara menjanjikan pemberian hadiah berupa barang dan/atau jasa lain.¹³

Cara-cara kekerasan dan pemaksaan dalam menawarkan barang dan/atau jasa sangat dilarang. Oleh karena itu, dilarang menawarkan barang dan/atau jasa dengan cara pemaksaan atau cara lain yang dapat menimbulkan gangguan baik fisik maupun psikis terhadap konsumen.¹⁴

Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa dapat menggunakan cara langsung melalui pesanan. Cara pesanan dapat melemahkan posisi konsumen. Karena transaksi sudah diputus dengan membuat order pesanan. Biasanya barang yang diterima kemudian oleh konsumen tidak sesuai dengan kualifikasi dan spesifikasi yang diminta atau diinginkan oleh konsumen. Berkenaan dengan penawaran demikian itu, maka melarang pembelian melalui pesanan untuk:¹⁵

1. Tidak menepati pesanan dan/atau kesepakatan waktu penyelesaian sesuai dengan yang dijanjikan;
2. Tidak menepati janji atas suatu pelayanan dan/atau prestasi.

Ketentuan tentang larangan berkenaan dengan periklanan, tidak hanya ditujukan untuk kegiatan atau aktivitasnya saja, melainkan juga ditujukan bagi para pelakunya, ialah perusahaan periklanan. Para pelaku usaha periklanan dilarang memproduksi iklan yang:¹⁶

¹² Lihat, Pasal 13 Ayat (1) UUPK.

¹³ Lihat Pasal 13 Ayat (2) UUPK.

¹⁴ Lihat, Pasal 15 UUPK.

¹⁵ Lihat, Pasal 16 UUPK.

¹⁶ Lihat, Pasal 17 UUPK.

1. Mengelabui konsumen mengenai kualitas, kuantitas, bahan, kegunaan dan harga barang dan/atau tarif jasa serta ketepatan waktu penerimaan barang dan/atau jasa;
2. Mengelabui jaminan/garansi terhadap barang dan/atau jasa;
3. Memuat informasi yang keliru, salah, atau tidak tepat mengenai barang dan/atau jasa;
4. Tidak memuat informasi mengenai risiko pemakaian barang dan/atau jasa;
5. Mengeksploitasi kejadian dan/atau seseorang tanpa seizin yang berwenang atau persetujuan yang bersangkutan;
6. Melanggar etika dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai periklanan.

Sehubungan dengan hal itu, pelaku usaha periklanan dilarang melanjutkan peredaran iklan yang telah melanggar larangan memproduksi iklan seperti di atas.

6.5 Referensi

- Edwards, Robin. *Issues in Marketing Law*. New South Wales: New South Wales University Press Limited, 1982.
- Howard, Marshall C. *Legal Aspects of Marketing*. New York: McGraw-Hill Inc., 1964.
- Shidarta. *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*. Jakarta: PT Grasindo, 2000.
- Shofie, Yunus. *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2000.
- Sungguh, As'ad. *25 Etika Profesi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2000.

BAB VII

KETENTUAN TENTANG CARA PENJUALAN

7.1 Pendahuluan

Para pelaku usaha dalam memasarkan dan menjual produknya dapat dilakukan dengan berbagai cara. Mereka mengembangkan cara-cara penjualan dengan menyelenggarakan acara yang menarik konsumen. Praktik penjualan barang berupa pakaian siap pakai (*ready for use*) atau garmen banyak menggunakan cara penjualan dengan memberikan harga diskon (*reduce price*) atau harga obral. Ada pula yang memberikan hadiah dengan *point* tertentu.

Cara penjualan semacam itu dapat menarik perhatian konsumen. Tetapi di balik itu semua, posisi konsumen rawan terhadap tindakan penipuan. Mungkin pelakunya bukan perusahaan yang menjanjikan dan menyediakan hadiah, tetapi pihak lain yang secara tidak bertanggung jawab menyebarkan kabar bohong kepada seseorang yang dinyatakan sebagai pemenangnya. Untuk itu, ia dimintai sejumlah uang untuk pengurusannya. Namun, setelah uang dikirim atau ditransfer ke nomor rekening pada bank yang ditunjuk, apa yang terjadi? Ternyata hadiah tak kunjung datang. Padahal, uang sudah diserahkan

Undian juga menjadi salah satu cara penjualan yang banyak dilakukan. Biasanya di mal-mal, dengan cara menyediakan karcis yang dikumpulkan dengan nomor tertentu yang akan diundi setelah berjalan sekitar empat bulanan. Cara pengundian dengan saksi-saksi dan dikuatkan dengan akte notaris, merupakan prosedur standar yang telah ditetapkan.

7.2 Obral dan Lelang

Penjualan barang dapat dilakukan dengan berbagai cara yang pada hakikatnya bertujuan agar barang dapat laku dijual. Cara yang paling umum dengan melakukan obral atau dengan cara melelang barang. Ada pula yang melakukan “banting” harga di pusat-pusat perbelanjaan dan mal. Penurunan harga (*reduce price*), harga diskon (*discount price*), dan obral barang hingga mencapai 50% dari harga semula ditempuh, asalkan barang terjual.

Konsumen banyak yang terkecoh dengan adanya harga khusus itu. Membaca iklan adanya penawaran harga khusus di media massa dari suatu pusat perbelanjaan seperti *department store*, *super market*, dan mal mendorong konsumen untuk mengunjunginya. Walaupun penjualan secara obral rawan dan potensial untuk menyesatkan konsumen.¹ Tetapi, penjualan dengan harga obral tidak dilarang, asalkan tidak melanggar ketentuan hukum perlindungan konsumen.

UUPK memuat ketentuan tentang larangan penjualan secara obral atau lelang, yang dapat mengelabui atau menyesatkan konsumen dengan:²

1. Menyatakan barang dan/atau jasa tersebut seolah-olah telah memenuhi standar mutu tertentu;
2. Menyatakan barang dan/atau jasa tersebut seolah-olah tidak mengandung cacat tersembunyi;
3. Tidak berniat untuk menjual barang yang ditawarkan melainkan dengan maksud untuk menjual barang lain;
4. Tidak menyediakan barang dalam *jumlah tertentu dan/atau jumlah yang cukup* dengan maksud menjual barang yang lain;
5. Tidak menyediakan jasa dalam kapasitas tertentu atau dalam jumlah cukup dengan maksud menjual jasa yang lain;
6. Menaikkan harga atau tarif barang dan/atau jasa sebelum melakukan obral.

Ada kalanya tujuan pelaku usaha melakukan cara penjualan secara obral, bukan untuk promosi tetapi untuk menghabiskan barang yang menumpuk di gudang. Mungkin karena barang-barang itu tidak laku atau ada cacat pada produk tersebut; sedangkan, barang yang baru telah datang, sehingga terjadi penumpukan di gudang. Oleh karena itu, gudang harus dikosongkan, maka dipilihlah istilah “cuci gudang”. Untuk melakukan hal itu, agar menarik perhatian calon konsumen, dipromosikan dengan membuat harga obral atau diskon besar-besaran 50% hingga mencapai 70%.

Pelaku usaha tidak pernah kehilangan akal dan cara untuk menjual barang-barang yang ada di gudangnya. Misal dengan menawarkan harga satu unit komputer dengan imbalan berupa hadiah sebuah mesin pencetak (*printer*). Dicumakan dalam iklan di koran, dengan catatan jika persediaan masih ada atau jumlah barang terbatas. Akibat dari iklan tersebut, mendorong konsumen untuk segera membelinya, tetapi ternyata

¹ Yusuf Shofie, *21 Potensi Pelanggaran dan Cara Menegakkan Hak Konsumen* (Jakarta: Lembaga Konsumen Jakarta-PIRAC, 2003), hal. 62.

² Lihat, Pasal 11 UUPK.

tidak mendapat *printer* seperti yang tercantum dalam iklan, alasannya persediaan barang sudah habis dibagikan kepada konsumen. Padahal, sesungguhnya pelaku usaha itu memang tidak ingin menjual komputer bersama dengan *printer*.

Berkenaan dengan hal itu, UUPK menentukan bahwa jika pelaku usaha melakukan penjualan dengan cara seperti itu, maka sebelum pelaku usaha memasang iklan di koran, dia harus sudah memiliki barang dalam jumlah yang memadai sesuai dengan antisipasi konsumen. Demikian, UUPK mengatur tentang arti dari jumlah tertentu dan jumlah yang cukup. Dalam praktiknya, pelaku usaha biasanya memasang iklan dengan menyatakan, tersedia *printer* untuk 20 orang pembeli pertama. Hal ini dimaksudkan agar konsumen tidak kecewa, jika tidak mendapat *printer* karena sudah habis. Hal ini pun masih harus diperiksa apakah benar pelaku usaha memiliki cadangan (*stock*) *printer* seperti yang dimuat dalam iklan di koran.

7.3 Undian dan Hadiah

UUPK juga mengatur tentang larangan melakukan penjualan dengan memberikan hadiah melalui cara undian yang tidak benar. Ada beberapa persyaratan bagi pelaku usaha yang akan menawarkan barang dan/atau jasa dengan cara memberikan hadiah melalui cara undian, yaitu apabila:³

1. Tidak melakukan penarikan hadiah setelah batas waktu yang dijanjikan;
2. Mengumumkan hasilnya tidak melalui media masa;
3. Memberikan hadiah tidak sesuai dengan yang dijanjikan;
4. Mengganti hadiah yang tidak setara dengan nilai hadiah yang dijanjikan.

Jika tidak dapat memenuhi persyaratan di atas, maka cara penjualan dengan memberikan hadiah-hadiah dilarang oleh UUPK. Meskipun demikian, masih dimungkinkan dilakukan cara-cara yang akan terus dikembangkan sesuai dengan siasat bisnis untuk memperoleh keuntungan yang besar.

Pelaku usaha biasanya jika akan memberikan hadiah kepada konsumen karena ada peristiwa-peristiwa (*events*) tertentu, misal dalam rangka merayakan atau memperingati hari ulang tahun perusahaan, yaitu dengan membuka program acara hadiah selama waktu tertentu disiarkan melalui televisi, surat kabar, radio, dan pamflet. Cara-cara seperti itu terkesan “meneror” sikap konsumtif dari konsumen.⁴ Di situ disiarkan atau

³ Lihat, Pasal 14 UUPK.

⁴ Sudaryatmo, *Hukum dan Advokasi Konsumen* (PT Citra Aditya Bakti. Bandung, 1999), hal. 4 *et. seq.*

dicantumkan pengumuman tentang program acara pembagian hadiah melalui undian. Janjinya, dalam jangka waktu enam bulan sejak tanggal pengumuman, akan disiarkan pengundiannya secara terbuka di media massa cetak atau koran nasional yang ditunjuk dan ditentukan.

Acapkali pelaksanaan atau penyelenggaraan acara “bagi-bagi” hadiah dari perusahaan kepada konsumennya “ditunggangi” oleh pihak-pihak yang tidak bertanggungjawab untuk ikut memberikan kabar kepada konsumen. Kabar disampaikan kepada konsumen melalui surat yang dikirim melalui pos. Di dalam amplop diberitahukan bahwa si pengirim formulir undian berhadiah adalah pemenangnya dengan hadiah tertentu yang jenis, atau macam dan nilainya disebutkan.

Selain itu juga dilampirkan potongan formulir yang berisi nomor peserta undian berhadiah tersebut. Konsumen yang menjadi sasaran penipuan, percaya bahwa potongan formulir tersebut adalah miliknya; sehingga berusaha untuk mengadakan kontak person dengan pihak yang tertera dalam surat pemberitahuan yang sesungguhnya palsu tetapi dibuat seolah-olah benar-benar diterbitkan oleh dan dari perusahaan. Penipuan dengan cara yang mirip dengan hal itu juga sering dilakukan melalui telepon selular (ponsel). Biasanya ditawarkan hadiah berupa pulsa gratis dalam jumlah tertentu.

7.4 Referensi

Shofie, Yusuf. *21 Potensi Pelanggaran dan Cara Menegakkan Hak Konsumen*. Jakarta: Lembaga Konsumen Jakarta-PIRAC, 2003.

Sudaryatmo. *Hukum dan Advokasi Konsumen*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1999.

BAB VIII

KETENTUAN TENTANG TRANSAKSI BISNIS

8.1 Pendahuluan

Hubungan hukum antarpelaku ekonomi dilakukan melalui tahapan tertentu yang diawali dengan perundingan (*negotiation*) dan disusul dengan transaksi dan realisasi. Berarti, transaksi (*transaction*) merupakan kesepakatan hasil dari perundingan atau negosiasi. Transaksi bisnis dilakukan dengan membuat kesepakatan yang dituangkan ke dalam bentuk perjanjian tertulis, disebut dengan kontrak (*contract*) yang dibuat sesuai dengan hasil negosiasi. Adanya kontrak merupakan bukti atau indikator adanya hubungan hukum dari pihak-pihak yang membuatnya.

Dalam negosiasi bisnis, masing-masing pihak melakukan proses penawaran dan penerimaan (*offering and acceptance*). Hasil dari negosiasi adalah kesepakatan-kesepakatan (*agreements*) dari para pihak. Butir-butir kesepakatan dalam kontrak yang ditulis dalam bentuk pasal-pasal, lazim disebut dengan klausula-klausula (*clauses*).

Dalam praktiknya, pembuatan kontrak tidak melalui negosiasi yang panjang. Proses terjadinya kesepakatan sangat cepat dan sederhana karena masing-masing pihak cukup dengan menandatangani suatu formulir kontrak yang sudah dibakukan atau distandarisasi. Kontrak-kontrak perbankan banyak menggunakan kontrak yang telah distandarisasi (*standard contract*).

Kontrak standar banyak dilakukan antara bank dan nasabah (*customer*). Gejala ini, lebih didorong atau disebabkan karena alasan praktis dan efisien. Nasabah bank dalam hal ini dapat dikualifikasi sebagai konsumen pengguna jasa perbankan. Keberadaan kontrak standar di perbankan harus dicermati, karena konsumen dapat dirugikan jika ada klausula yang sengaja menguntungkan pihak bank sebagai pelaku usaha dengan cara membuat rumusan yang sulit dimengerti oleh konsumen.

UUPK memberikan rambu-rambu agar penggunaan kontrak standar atau kontrak baku dalam praktik bisnis tidak merugikan kepentingan dan hak-hak konsumen. Pengaturan tentang kontrak dengan klausula baku tidak dilarang atau dibolehkan, asalkan tidak melanggar ketentuan dalam UUPK.

8.2 Arti dan Bentuk Transaksi

Transaksi bisnis adalah tindakan atau perbuatan bisnis yang didasarkan pada kesepakatan bisnis (dagang). Ada juga yang mengartikan transaksi bisnis sebagai kesepakatan bisnis. Secara kebahasaan, transaksi (n) adalah: (1) persetujuan jual-beli (di perdagangan) antara dua pihak; (2) pelunasan (pemberesan) pembayaran (di bank).¹ Menurut kamus hukum, *transaction* (n) adalah (1) *The act or an instance of conducting bussiness or other dealings.* (2) *Something performed or carried out; a business agreement or exchange.* (3) *Any activity involving two or more persons.*²

Transaksi bisnis dapat dilakukan dalam berbagai ragam dengan konsekuensi dan perlakuan hukum yang berbeda, sesuai dengan obyeknya. Misal transaksi saham di bursa atau pasar modal akan berbeda konsekuensi dan perlakuan hukumnya dengan transaksi pembelian sepeda motor. Transaksi bisnis dapat dilihat sebagai pelaksanaan dari kesepakatan yang dituangkan ke dalam bentuk kontrak atau perjanjian.

Dalam praktik bisnis dewasa ini, perjanjian atau kontrak telah berkembang dan mengarah pada gejala dibuatnya suatu kontrak baku atau kontrak standar. Dalam literatur dikenal berbagai istilah tentang perjanjian atau kontrak baku, yaitu *standard contract; standardized agreement, adhesion contracts, contract of adhesion.*³ Kontrak baku pada hakikatnya adalah kesepakatan dalam suatu perjanjian atau kontrak yang memuat ketentuan tentang syarat dan kondisi (*terms and conditions*) secara baku atau sudah distandarisasi.

Setelah kontrak baku ditandatangani, biasanya baru akan timbul persoalan hukum berkenaan dengan jaminan purna jual (*warranties after sales*) sesuai dengan klausula dalam kontrak yang bersangkutan⁴. Karena biasanya pelaku usaha akan mencoba mengalihkan tanggung jawabnya melalui klausula dalam kontrak.

Kesepakatan dalam kontrak dilarang memuat klausula-klausula yang memberatkan atau bersifat mengalihkan tanggung jawab pelaku usaha kepada konsumen, atau seolah-olah konsumen telah memberikan kuasa kepada pelaku usaha untuk bertindak, atau menolak penyerahan kembali barang yang telah dibeli oleh konsumen. UUPK mengatur tentang klausula baku yang dilarang dicantumkan dalam kontrak.

¹ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, edisi kedua, cet. 1, (Jakarta: Balai Pustaka, 1991), hal. 1070.

² Bryan A. Garner, ed., *Black's Law Dictionary*, edisi ketujuh, (Minnesota: West Group, 1999), hal. 1503.

³ Sutan Remy Sjahdeni, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia* (Jakarta: Institut Bankir Indonesia, 1993), hal. 65.

⁴ E. Farnsworth dan W. Young, *Cases and Materials on Contracts* (USA: The University of Chicago, 1988).

Banyak istilah yang digunakan tentang klausula-klausula baku. Dalam literatur klausula-klausula seperti itu disebut dengan klausula eksemisi, klausula eksonerasi (*exoneratie clause*), *onredelijk bezwarend*, *unreasonably onerous*, *exclusion clause*, *exemption clause*, *exculpatory clause*, *warranty disclaimer clause*, *limitation of liability*.⁵

8.3 Syarat atau Klausula Baku yang Dilarang

Menurut Drion, setidaknya ada tiga aspek negatif dari kontrak standar atau kontrak adhesi, yaitu:⁶

1. Penyusunan sepihak: pihak yang menyusun kontrak tidak cukup memperhatikan kepentingan pihak lainnya;
2. Tidak diketahuinya isi syarat: pihak yang ikut serta umumnya tidak maklum akan isinya dan sudah pasti tidak mengetahui huruf-huruf kecil di sebelah belakang yang sering terdapat;
3. Kedudukan terjepit: pihak yang ikut serta berada dalam posisi terjepit.

Aspek-aspek negatif itu telah berlangsung dan terjadi di dalam praktik bisnis dan keuangan. Hal ini sesungguhnya merupakan pembuktian kembali dari posisi atau kedudukan konsumen yang lemah dan tidak setara di hadapan pelaku usaha. Oleh karena itu, logis dan wajar jika UUPK mengatur tentang larangan terhadap klausula baku yang tidak memenuhi persyaratan tertentu.

Larangan terhadap pembuatan kontrak yang mencantumkan klausula baku dapat ditinjau dari dua aspek, *pertama*, aspek materiel, yaitu substansi atau isi kontrak; *kedua*, aspek formil, yaitu bentuk dan format kontrak. Berikut ini larangan yang dimaksud:

1. Aspek materiel; ditentukan bahwa pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang membuat atau mencantumkan klausula baku pada setiap dokumen dan/atau perjanjian apabila:⁷
 - a. Menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha;
 - b. Menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali barang yang dibeli konsumen;
 - c. Menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali uang yang dibayarkan atas barang dan/atau jasa yang dibeli oleh konsumen;

⁵ Sutan Remy Sjahdeni, *op. cit.* hal. 72 *et seq.*

⁶ R.J.H. Engels, "Syarat-Syarat Eksonerasi atau Syarat-Syarat untuk Pengecualian Tanggung Jawab," *Compendium Hukum Belanda* ('s Gravenhage: Yayasan Kerjasama Ilmu Hukum Indonesia-Negeri Belanda, 1978), hal. 164.

⁷ Lihat, Pasal 18 Ayat (1) UUPK.

- d. Menyatakan pemberian kuasa dari konsumen kepada pelaku usaha baik secara langsung maupun tidak langsung untuk melakukan segala tindakan sepihak yang berkaitan dengan barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran;
- e. Mengatur perihal pembuktian atas hilangnya kegunaan barang atau pemanfaatan jasa yang dibeli oleh konsumen;
- f. Memberi hak kepada pelaku usaha untuk mengurangi manfaat jasa atau mengurangi harta kekayaan konsumen yang menjadi obyek jual beli jasa;
- g. Menyatakan tunduknya konsumen kepada peraturan yang berupa aturan baru, tambahan, lanjutan dan/atau pengubahan lanjutan yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha dalam masa konsumen memanfaatkan jasa yang belinya;
- h. Menyatakan bahwa konsumen memberi kuasa kepada pelaku usaha untuk pembebanan hak tanggungan, hak gadai, atau hak jaminan terhadap barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran.

Larangan ini dimaksudkan untuk menempatkan kedudukan konsumen setara dengan pelaku usaha berdasarkan prinsip kebebasan berkontrak.

Klausula dalam kontrak standar dilarang oleh UUPK karena memuat substansi yang melepaskan atau mengalihkan tanggung jawab dari pelaku usaha. Klausula ini disebut klausula eksonerasi. Misal, dalam transaksi pembelian barang sering dijumpai rumusan kalimat pada tanda bukti pembelian dan pembayaran barang yang menyatakan: "Barang yang sudah dibeli tidak dapat dikembalikan".

Rumusan kalimat semacam itu dapat diklasifikasi sebagai klausula yang mengalihkan tanggung jawab penjual atau pelaku usaha. Padahal, sudah menjadi asas atau prinsip pokok dalam transaksi pembelian barang bahwa penjual memiliki kewajiban kepada pembeli untuk menanggung: (1) penguasaan benda atau barang yang dijual secara aman; dan (2) cacat tersembunyi yang ada pada barang yang dapat menjadi alasan untuk pembatalan transaksi pembelian.

- 2. Aspek formil; berkenaan dengan larangan pencantuman klausula baku berdasarkan letak atau bentuknya sulit terlihat atau tidak dapat dibaca secara jelas, atau yang pengungkapannya sulit dimengerti.⁸

Ada yang berbeda antara hukum perlindungan konsumen dan hukum perdata, khususnya berkenaan dengan akibat hukum. Dalam UUPK dicantumkan ketentuan larangan atas suatu kontrak yang tidak memenuhi syarat materiel dan formil, sehingga jika dilanggar menurut UUPK akan berakibat hukum terhadap kontrak baku tersebut

⁸ Lihat, Pasal 18 Ayat (2) UUPK.

dinyatakan batal demi hukum.⁹ Dengan demikian, pelanggaran atas larangan materiel dan formil dalam UUPK memiliki akibat hukum yang sama. Sedangkan, ketentuan dalam Pasal 1320 KUH Pdt. mengatur bahwa jika tidak memenuhi syarat sahnya perjanjian akibat hukumnya dibedakan antara batal demi hukum dan dapat dibatalkan.

Di Belanda, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Baru (*Nieuw Burgerlijk Wetboek*) telah mengatur tentang perjanjian baku, dengan ketentuan sebagai berikut:¹⁰

1. Bidang-bidang usaha yang dapat menggunakan perjanjian baku ditentukan dengan peraturan;
2. Perjanjian baku dapat ditetapkan, diubah, dan dicabut jika disetujui oleh menteri kehakiman melalui panitia yang ditentukan untuk itu. Cara menyusun dan cara kerja panitia diatur dengan undang-undang;
3. Penetapan, perubahan, dan pencabutan perjanjian baku hanya mempunyai kekuatan, setelah ada persetujuan raja dan keputusan raja mengenai hal itu, diletakkan dalam berita negara;
4. Perjanjian baku dapat dibatalkan, jika pihak kreditur mengetahui atau seharusnya mengetahui pihak debitur tidak akan menerima perjanjian baku jika ia mengetahui isinya.

Perjanjian atau kontrak yang dilakukan oleh perbankan biasanya menggunakan kontrak standar dengan memuat klausula yang intinya menyatakan bahwa pihak bank dapat bertindak secara sepihak tanpa memerlukan izin dari nasabah atau konsumen. Misal dalam perjanjian kredit perbankan umumnya memuat klausula berikut ini: "Menyimpang dari pasal 7 ayat (1) di atas, Bank sewaktu-waktu dapat menarik kembali fasilitas-fasilitas kredit tersebut atas pertimbangan Bank sendiri." Ketentuan pasal 7 ayat (1) yang ditunjuk itu mengatur tentang masa perjanjian atau masa kredit selama 12 (dua belas) bulan. Rumusan dari klausula itu dengan tegas menyebutkan tentang tindakan sepihak yang akan dilakukan oleh bank tanpa harus memberitahukan dan memperoleh persetujuan dari nasabah (konsumen).

Klausula baku yang intinya memuat ketentuan sepihak dari pelaku usaha, masih banyak dijumpai dalam praktik bisnis (*business practices*). Selain dalam praktik perbankan, klausula baku juga dijumpai dalam beragam model, antara lain seperti contoh-contoh berikut:¹¹

1. klausula baku yang menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha berkenaan dengan kendaraan yang diparkir bukan tanggung jawab pengelola parkir;

⁹ Lihat, Pasal 18 Ayat (3) UUPK.

¹⁰ Sudaryatmo, *Hukum dan Advokasi Konsumen* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1999), hal. 94.

¹¹ Yusuf Shofie, *21 Potensi Pelanggaran dan Cara Menegakkan Hak Konsumen* (Jakarta: Lembaga Konsumen Jakarta-PIRAC, 2003), hal. 68-69.

2. klausula baku yang menyatakan pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali barang yang dibeli atau barang yang telah dibeli tidak dapat dikembalikan;
3. klausula baku yang menyatakan pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali uang yang dibayarkan atas barang dan atau jasa yang dibeli konsumen;
4. klausula baku yang menyatakan pemberian kuasa dari konsumen kepada pelaku usaha untuk melakukan segala tindakan sepihak berkaitan dengan barang yang dibeli konsumen secara angsuran yang banyak dijumpai dalam perjanjian pembelian barang elektronik atau kendaraan bermotor.

Pentingnya, ketentuan tentang larangan ini harus diperhatikan oleh pelaku usaha karena dapat dijadikan bahan untuk meminta pembatalan kontrak ke pengadilan. Oleh karena itu, pelaku usaha wajib menyesuaikan klausula baku yang selama ini dilakukan apabila ternyata bertentangan dengan persyaratan transaksi baku menurut UUPK.¹²

8.4 Referensi

- Engels, R.J.H. "Syarat-Syarat Eksonerasi atau Syarat-Syarat untuk Pengecualian Tanggung Jawab," *Compendium Hukum Belanda*. 's Gravenhage: Yayasan Kerjasama Ilmu Hukum Indonesia-Negeri Belanda, 1978.
- Farnsworth, E dan W. Young. *Cases and Materials on Contracts*. Chicago: The University of Chicago, 1988.
- Garner, Bryan A., edt. *Black's Law Dictionary*. Minnesota: West Group, 1999.
- Shofie, Yunus. *21 Potensi Pelanggaran dan Cara Menegakkan Hak Konsumen*. Jakarta: Lembaga Konsumen Jakarta-PIRAC, 2003.
- Sjahdeni, Sutan Remy. *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia*. Jakarta: Institut Bankir Indonesia. 1993.
- Sudaryatmo. *Hukum dan Advokasi Konsumen*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti. 1999.
- Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, edisi kedua, cet. 1. Jakarta: Balai Pustaka. 1991

¹² Lihat, Pasal 18 Ayat (4) UUPK.

BAB IX

TANGGUNG JAWAB HUKUM PELAKU USAHA

9.1 Pendahuluan

Setiap pelaku usaha dibebani tanggung jawab atas perilaku yang tidak baik yang dapat merugikan konsumen. Pengenaan tanggung jawab terhadap pelaku usaha digantungkan pada jenis usaha atau bisnis yang digeluti. Bentuk dari tanggung jawab yang paling utama adalah ganti kerugian yang dapat berupa pengembalian uang, atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya, atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan. Dalam Bab VI UUPK diatur tentang tanggung jawab pelaku usaha, mulai dari Pasal 19 sampai dengan Pasal 28.

Setiap subyek hukum diberi tanggung jawab menurut hukum, yang dalam hal-hal tertentu dapat dimintakan pertanggungjawaban di muka hukum dan pengadilan, bagi siapa pun yang melanggar ketentuan larangan dalam UUPK. Penegakan sanksi dalam UUPK dapat dilakukan melalui dua cara utama, ialah nonlitigasi dan litigasi.

Tanggung jawab menurut hukum digantungkan pada adanya persyaratan yuridis sesuai dengan bidang hukumnya. Tanggung jawab dalam hukum pidana berbeda dengan tanggung jawab dalam hukum perdata. Umumnya tanggung jawab pidana mencakup unsur-unsur pokok, yaitu: (1) ada pelaku yang mampu bertanggung jawab; (2) ada tindakan atau perbuatan yang salah; dan (3) ada hukuman yang dapat dijatuhkan.

Oleh karena itu, perlu dipahami dengan benar arti tanggung jawab dalam konteks perlindungan konsumen yang memadukan berbagai tanggung jawab. Tanggung jawab hukum juga dapat dilihat dari sanksi hukumnya yang terdiri dari sanksi-sanksi hukum administrasi negara, hukum pidana, dan hukum perdata.

Tanggung jawab hukum perdata digantungkan pada sifat hubungan hukum yang melahirkan hak-hak keperdataan. Tanggung jawab dalam hukum perdata dapat dimintakan berdasarkan pelanggaran kontrak karena wanprestasi (*nonperformance*) atau melalui perbuatan melawan hukum. Untuk meminta pertanggungjawaban melalui hukum perdata mensyaratkan keharusan adanya kesalahan dari pihak pelakunya.

Kesalahan yang dilakukan itu melanggar kontrak atau peraturan hukum umum dalam suatu undang-undang (UU). Dengan demikian, pelakunya dapat dimintakan pertanggungjawaban. Dalam hukum perlindungan konsumen pelaku usaha harus dapat dimintakan pertanggungjawaban, yaitu jika perbuatannya telah melanggar hak-hak dan kepentingan konsumen, menimbulkan kerugian, atau kesehatan konsumen terganggu.

Konsumen dapat melakukan pilihan rasional, apakah sengketa yang muncul dalam transaksi dengan pelaku usaha akan dilakukan dengan melalui proses nonlitigasi atau litigasi dan bidangnya pun dapat dipilih apakah perkara administratif, pidana, atau perdata. Hal ini tergantung pada kasus posisinya, alat-alat bukti yang dimiliki, kemampuan ekonomi untuk melaksanakan tuntutan hak, dan keinginan konsumen yang bersangkutan. Tanggung jawab pelaku usaha melekat pada UU, maka setiap pelaku usaha harus memperhatikan UUPK. Tanggung jawab hukum menurut UUPK beragam terdiri dari berbagai model tanggung jawab hukum.¹

UUPK memberikan jaminan hukum bahwa hak-hak konsumen akan dilindungi, jika dilanggar oleh pelaku usaha. Begitu pula dengan pelaku usaha memberikan jaminan kepada setiap konsumen yang mengadakan transaksi langsung maupun taklangsung dengannya. Karena ketentuan UUPK menyatakan, baik dengan tegas atau diam-diam, bahwa ada perbuatan yang dilarang dan tanggung jawab yang harus dipikul oleh pelaku usaha. Dengan kata lain, UUPK menentukan perilaku dan aktivitas bisnis yang dibolehkan, dianjurkan, dan dilarang untuk dilakukan.

Ganti kerugian yang digugat atau dituntut oleh konsumen akibat perilaku negatif dari pelaku usaha merupakan tanggung jawab yang konkrit dan dapat dirasakan oleh konsumen. Apalagi, jika kerugian itu harus dijalani oleh konsumen di rumah sakit karena adanya kecelakaan atau kesehatannya terganggu setelah menggunakan produk tertentu. Maka, siapa yang akan membayar obat dan biaya-biaya yang timbul dari pengobatan dan perawatan? UUPK memberikan ketegasan bahwa pelaku usaha bertanggung jawab untuk membayar ganti kerugian atau kompensasi.

¹ Johannes Gunawan, "Hukum Perlindungan Konsumen," *Aspek Hukum dari Perdagangan Bebas: Menelaah Kesiapan Hukum Indonesia dalam Melaksanakan Perdagangan Bebas*, Tim Editor Ida Susanti dan Bayu Seto (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2003), hal. 116 *et. seq.*

9.2 Arti Tanggung Jawab Hukum

Arti tanggung jawab secara kebahasaan adalah keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dan sebagainya).² Dalam bahasa Inggris, kata tanggung jawab digunakan dalam beberapa padanan kata, yaitu *liability*, *responsibility*, dan *accountability*.

Kamus Oxford mengartikan (1) *liability: the state of being liable*.³ (2) *Responsibility: being responsible, being accountable*.⁴ (3) *Accountability: responsible*.⁵ Kamus Inggris-Indonesia mengartikan *liability* adalah pertanggungjawaban;⁶ sedangkan *responsibility* adalah pertanggungjawaban, tanggung jawab.⁷ *Accountability* adalah keadaan untuk dipertanggungjawabkan, keadaan dapat dimintai pertanggungjawaban.⁸ Kadang akuntabilitas digunakan untuk tanggung jawab keuangan.

Berdasarkan pengertian tersebut, dapat dipahami bahwa istilah *liability*, *responsibility*, dan *accountability* dalam bahasa Indonesia memiliki kesamaan arti, ialah tanggung jawab. Berbeda dengan bahasa Belanda yang memiliki padanan kata tersendiri, yaitu *verantwoordelijkheid* untuk *responsibility*; *aansprakelijkheid* untuk *liability*.⁹ Menurut Agnes M. Toar, dalam bahasa Indonesia juga dapat digunakan istilah yang berbeda, yaitu tanggung gugat untuk *liability*; dan tanggung jawab untuk *responsibility*. Walaupun kedua istilah itu sesungguhnya tidak berbeda.¹⁰

Istilah tanggung jawab dapat dibedakan dengan pertanggungjawaban. Menurut kamus bahasa Indonesia, arti pertanggungjawaban adalah: (1) perbuatan bertanggung jawab;

² Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, edisi kedua, cet. 1, (Jakarta: Balai Pustaka, 1991), hal. 1006.

³ A.S. Hornby dan AP Cowie, *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English* (London: Oxford University Press, 1974), hal. 7.

⁴ *Ibid*, hal. 486.

⁵ *Ibid*, hal. 722..

⁶ John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia* (Jakarta: PT Gramedia, 1982), hal. 356.

⁷ *Ibid*, hal. 481.

⁸ *Ibid*, hal. 7.

⁹ Agnes M. Toar, *Penyalahgunaan Keadaan dan Tanggung Jawab atas Produk di Indonesia (Pada Umumnya)*, (Makalah Seminar Pertanggungjawaban Produk dan Kontrak Bangunan, Yayasan Pusat Pengkajian Indonesia dan Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, tanggal 25-26 Agustus 1988), hal. 7.

¹⁰ *Ibid*.

(2) sesuatu yang dipertanggungjawabkan.¹¹ Dengan demikian, pada tanggung jawab lebih ditekankan pada adanya suatu kewajiban untuk menanggung yang dapat dikenakan; sedangkan pertanggungjawaban pada adanya sesuatu yang harus dipertanggungjawabkan, akibat dari dilakukannya suatu perbuatan atau tindakan tertentu.

Kamus hukum Black's Law Dictionary, mengartikan *liability* sebagai *the quality or state of being legally obligated or accountable; legal responsibility to another or to society, enforceable by civil remedy or criminal punishment*.¹² *Responsibility* adalah (1) *liability*; (2) *A person's mental fitness to answer in court for his or her actions (criminal law)*; (3) *Guilt (criminal law)*.¹³ *Accountable* adalah *responsible, answerable*.¹⁴

Dengan demikian, istilah (*term*) tanggung jawab hukum adalah kewajiban menanggung suatu akibat menurut ketentuan hukum yang berlaku. Di sini, ada norma atau peraturan hukum yang mengatur tentang tanggung jawab. Ketika, ada perbuatan yang melanggar norma hukum itu, maka pelakunya dapat dimintai pertanggungjawaban sesuai dengan norma hukum yang dilanggarnya.

Dalam konteks itu, istilah pertanggungjawaban hukum lebih tepat digunakan, karena menunjukkan adanya perbuatan yang dapat dimintai tanggung jawab melalui prosedur hukum dengan mengajukan tuntutan pidana atau gugatan perdata. Meskipun demikian, kedua istilah ini kadang-kadang digunakan secara bergantian, karena memiliki kesamaan makna.

9.3 Tanggung Jawab Berdasarkan Atas Kesalahan

Awalnya, sistem pertanggungjawaban hukum di Indonesia, mendasarkan pada ketentuan normatif tentang perbuatan melawan atau melanggar hukum (*onrechtmatiggedaad*) yang berasal dari hukum perdata Belanda. Ada dua istilah dalam bahasa Indonesia untuk mengartikan istilah bahasa Belanda hukum *onrechtmatiggedaad*, yaitu melawan hukum dan melanggar hukum.¹⁵ Padahal, keduanya secara kebahasaan memiliki kesamaan makna. Hanya saja penggunaan masing-masing

¹¹ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *op. cit.* hal. 1006.

¹² Bryan A. Garner, ed., *Black's Law Dictionary* (Minnesota: West Group, 1999), hal. 925.

¹³ *Ibid.*, hal. 1314.

¹⁴ *Ibid.*, hal. 19.

¹⁵ R. Wirjono Prodjodikoro, *Perbuatan Melanggar Hukum Dipandang dari Sudut Hukum Perdata* (Bandung: Sumur Bandung, 1976), hal. 7-8.

istilah itu yang dibedakan. Menurut R. Wirjono Prodjodikoro istilah perbuatan melawan hukum digunakan dalam lingkup hukum perdata; sedangkan istilah perbuatan melanggar hukum digunakan dalam lingkup hukum publik seperti hukum pidana, hukum tata negara, hukum administrasi negara, dan juga hukum adat.¹⁶

Agar si pelanggar hukum dapat dimintai pertanggungjawaban, diperlukan persyaratan tertentu. Dalam hukum perdata diatur tentang perbuatan melawan hukum, yaitu Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Pdt.) yang menentukan bahwa: "Tiap perbuatan melawan hukum yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut." Unsur-unsur dari ketentuan pasal tersebut adalah:

1. Adanya perbuatan melawan hukum;
2. Harus ada kesalahan;
3. Harus ada kerugian yang ditimbulkan;
4. Ada hubungan kausal antara perbuatan dan kerugian.

Unsur-unsur tersebut bersifat kumulatif, sehingga jika ada satu syarat tidak terpenuhi maka perbuatan tersebut tidak dapat dikualifikasi sebagai perbuatan melawan hukum.

Ketentuan pasal tersebut telah mengalami perubahan dalam praktik di pengadilan. Melalui yurisprudensi atau putusan hakim, unsur atau kata hukum dalam ketentuan tersebut ditafsirkan secara luas, tidak hanya mencakup undang-undang. Sejarah hukum mencatat, bahwa pada awalnya ajaran (*doctrine*) perbuatan melawan hukum bersifat formal, karena pada masa itu sangat dipengaruhi oleh pandangan legisme sehingga unsur melawan hukum dalam Pasal 1365 KUH Pdt. diartikan sebagai perbuatan yang melanggar hak subyektif orang lain atau yang bertentangan dengan kewajiban hukum dari si pelakunya. Hak subyektif itu diatur dalam undang-undang. Berarti, hukum identik dengan undang-undang.¹⁷

Kemudian, setelah diuji oleh Mahkamah Agung (*Hoge Raad*) Belanda dalam perkara *Cohen versus Lindenbaum*, yang diputus pada tanggal 31 Januari 1919 telah terjadi perubahan penafsiran secara revolusioner terhadap ketentuan Pasal 1365 KUH Pdt. dengan menyatakan bahwa suatu perbuatan melawan hukum mencakup berbuat atau melakukan sesuatu dan tidak berbuat atau tidak melakukan sesuatu, jika: (1) melanggar hak-hak orang lain, (2) bertentangan dengan kewajiban hukum si pelakunya, (3) bertentangan dengan kesusilaan, dan (4) melanggar kepatutan.¹⁸

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ R. Setiawan, *Pokok-Pokok Hukum Perikatan* (Bandung: Binacipta, cet. I, 1977), hal. 73.

¹⁸ *Ibid.*, hal. 79 *et seq.*

Mengenai syarat adanya kesalahan menjadi unsur yang paling menentukan. Dalam hukum di Inggris (*English law*) berlaku asas *a man is accounted innocent until he is proved not guilty* (seseorang dapat dinyatakan tidak bersalah, hingga ia dibuktikan tidak bersalah). Dalam hukum pidana dikenal asas *geen straft zonder schuld* (tidak ada hukuman tanpa kesalahan).

Oleh karena itu, untuk menentukan apakah suatu perbuatan yang dilakukan itu melawan hukum atau tidak, terlebih dahulu harus dibuktikan adanya unsur kesalahan atau tidak pada perbuatan itu. Tanggung jawab demikian ini dalam literatur atau referensi hukum disebut *liability based on fault*, sebagaimana dianut oleh Pasal 1365 KUH Perdata.

Dalam praktiknya, sangat sulit untuk membuktikan adanya kesalahan pada pelaku. Apalagi dalam kasus-kasus sengketa konsumen melawan pelaku usaha. Umumnya, konsumen kesulitan membuktikan adanya kesalahan dari pelaku usaha. Sebaliknya, pelaku usaha memiliki data yang lengkap untuk membuktikan dirinya tidak bersalah dan mereka memiliki dana yang besar untuk bertikai di pengadilan. Sementara itu, konsumen selain lemah dalam data dan tidak memiliki pengetahuan, juga tidak memiliki dana untuk membiayai sengketa di pengadilan.

Sehubungan dengan hal itu, para ahli hukum (*lawyers*) menawarkan solusi dengan mengajukan konsep tentang tanggung jawab secara langsung (*strict liability*) dan tanggung jawab produk (*product liability*) untuk melindungi kepentingan dan hak-hak konsumen.

9.4 Tanggung Jawab Secara Langsung

Latar belakang dan motivasi utama munculnya *strict liability* adalah untuk digunakan sebagai solusi alternatif terhadap kebuntuan dalam meminta pertanggungjawaban hukum yang didasarkan pada kesalahan pelaku usaha, sehingga *strict liability* diartikan sebagai tanggung jawab tanpa kesalahan (*liability without fault*). Ada pula yang mengartikan *strict liability* dengan tanggung jawab langsung dan seketika, yaitu St. Munadjat Danusaputro.¹⁹

Dalam konteks ini, arti *strict liability* adalah *liability that does not depend on actual negligence or intent to harm, but that is based on the breach of an absolute duty to make something safe. Strict liability most often applies either to ultrahazardous*

¹⁹ NHT. Siahaan, *Ekologi Pembangunan dan Hukum Tata Lingkungan* (Jakarta: Erlangga, 1987), hal. 179-180.

*activities or in product-liability cases.*²⁰ Dengan demikian, tanggung jawab langsung tidak mensyaratkan pada kesalahan, sehingga logis jika diartikan sebagai tanggung jawab langsung dan sekerika.

Ada juga yang menyebutnya sebagai tanggung jawab mutlak (*absolute liability*), karena digantungkan pada adanya kerusakan yang muncul. Koesnadi Hardjosoemantri misalnya, menggunakan istilah tanggung jawab mutlak. Dengan mengutip pendapat Rüdiger Lummert, menurut Koesnadi Hardjosoemantri: "Konsep tanggung jawab mutlak diartikan terutama sebagai kewajiban mutlak yang dihubungkan dengan ditimbulkannya kerusakan. Salah satu ciri utama tanggung jawab mutlak adalah tidak adanya persyaratan tentang perlu adanya kesalahan."²¹

Tanggung jawab mutlak pertama kali digunakan di Indonesia dalam Pasal 21 Undang-Undang No. 4 Tahun 1982 tentang Lingkungan Hidup yang berbunyi: "Dalam beberapa kegiatan yang menyangkut jenis sumber daya tertentu tanggung jawab timbul secara mutlak pada perusak dan atau pencemar pada saat terjadinya perusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup yang pengaturannya diatur dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan."²² Ketentuan tanggung jawab mutlak tetap digunakan dalam Pasal 35 Ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup²³ yang mengamandemen UU Lingkungan Hidup tahun 1982.

Adanya kerusakan akan menjadi penyebab munculnya kerugian; sedangkan kerugian itu pada dasarnya merupakan risiko dalam bisnis, sehingga ada juga yang menyebutnya dengan tanggung jawab berdasarkan atas risiko (*liability based on risk*). Sepanjang ada risiko yang muncul dari tindakan atau perbuatan tertentu, maka pelakunya dapat dimintai pertanggungjawaban hukum. Oleh karena itu, logis jika tanggung jawab semacam ini diterapkan terhadap aktivitas atau kegiatan yang sangat berbahaya atau berisiko (*ultrahazardous activities*).

²⁰ Bryan A. Garner, ed., *op. cit.* hal. 926. Terjemahan bebas: tanggung jawab langsung adalah tanggung jawab yang tidak berdasarkan pada kelalaian yang nyata atau yang bertujuan untuk merugikan, tetapi berdasarkan pada pelanggaran atas suatu kewajiban mutlak untuk membuat amannya sesuatu. Tanggung jawab langsung paling sering diterapkan pada kegiatan-kegiatan yang sangat berbahaya atau berisiko atau dalam kasus-kasus tanggung jawab produk.

²¹ Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1988), hal. 335.

²² Lembaran Negara RI Tahun 1982 No. 12.

²³ Lembaran Negara RI Tahun 1997 No. 68.

Dalam hukum perlindungan konsumen, tanggung jawab secara langsung atau tanggung jawab berdasarkan risiko diatur dalam Pasal 19 Ayat (1) UUPK yang berbunyi: “Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/ atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.” Kemudian Pasal 20 UUPK: “Pelaku usaha periklanan bertanggung jawab atas iklan yang diproduksi dan segala akibat yang ditimbulkan oleh iklan tersebut.”

Mengenai ketiadaan unsur kesalahan yang harus dibuktikan oleh konsumen diatur dalam Pasal 22 jo Pasal 28 UUPK. Rumusan Pasal 22 UUPK menyatakan: “Pembuktian terhadap ada tidaknya unsur kesalahan dalam kasus pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 Ayat (4), Pasal 20, dan Pasal 21 merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha tanpa menutup kemungkinan bagi jaksa untuk melakukan pembuktian.” Dalam Pasal 28 UUPK lebih ditegaskan adanya pengalihan beban pembuktian (*shifting of burden of proofs*), yaitu: “Pembuktian terhadap ada tidaknya unsur kesalahan dalam gugatan ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19, Pasal 22, dan Pasal 23 merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha.” Ketiadaan pembuktian kesalahan oleh konsumen atau pengalihan beban pembuktian kesalahan kepada pelaku usaha merupakan ciri khas dari *strict liability* yang juga dijumpai pada *product liability*.

9.5 Tanggung Jawab Produk

Di atas telah dikemukakan bahwa tanggung jawab secara langsung (*strict liability*) yang diterapkan pada produk, disebut *product liability*. Dalam hal ini, *product liability* adalah: *a manufacturer's or seller's tort liability for any damages or injuries suffered by a buyer, user, or bystander as a result of a defective product. Products liability can be based on a theory of negligence, strict liability, or breach of warranty.*²⁴

Menurut Agnes M. Toar tanggung jawab produk adalah tanggung jawab para produsen untuk produk yang telah dibawanya ke dalam peredaran, yang menimbulkan atau menyebabkan kerugian karena cacat yang melekat pada produk tersebut.²⁵ Mirip dengan itu, H.E. Saefullah, mengartikan *product liability* adalah suatu tanggung jawab

²⁴ Bryan A. Garner, ed., *op. cit.*, hal. 1225. Terjemahan bebas: tanggung jawab produk adalah tanggung jawab atas perbuatan melawan hukum dari pembuat barang atau penjual untuk setiap kerugian atau kerusakan yang dialami oleh pembeli, pengguna, pemakai, atau penonton, akibat dari produk yang rusak/cacat. Tanggung jawab produk dapat berdasarkan pada teori kealpaan/kelalaian, tanggung jawab langsung, atau pelanggaran jaminan.

²⁵ Agnes M. Toar, *op. cit.*, hal. 7.

secara hukum dari orang atau badan yang menghasilkan suatu produk (*producer, manufacture*) atau dari orang atau badan yang bergerak dalam suatu proses untuk menghasilkan suatu produk (*processor, assembler*) atau dari orang atau badan yang menjual atau mendistribusikan (*seller, distributor*) produk tersebut.²⁶

Sehubungan dengan hal itu, menurut hemat penulis, dalam hukum perlindungan konsumen lebih tepat digunakan istilah tanggung jawab produk daripada istilah yang lain yang memiliki ciri-ciri yang sama atau mirip dengan tanggung jawab produk. Hal ini didasarkan pada fakta yang menunjukkan bahwa tanggung jawab produk diterapkan pada kasus-kasus konsumen karena melibatkan aktivitas dengan tanggung jawab yang besar, sehingga unsur kerugian dan risiko sangat dominan, sedangkan unsur kesalahan tidak dibebankan kepada konsumen atau pihak yang dirugikan. Dalam hal ini berlaku asas *res ipsa loquitur*, fakta sudah mengatakan sendiri (*the thing speaks for itself*).

Kasus-kasus hukum (*lawsuit*) yang muncul di pengadilan menunjukkan penggunaan atau penerapan tanggung jawab langsung atau tanggung jawab produk. Kasus atau sengketa hukum perlindungan konsumen antara Donoghue *versus* Stevenson tahun 1932, yaitu adanya keong (*snail*) dalam sebotol minuman *ginger-beer* produksi Stevenson, yang dikonsumsi oleh Mrs. Donoghue. Akibat dari produk cacat itu, Mrs. Donoghue menggugat Stevenson. Hakim di pengadilan Inggris mengabulkan gugatan itu dalam putusannya, dengan menyatakan bahwa pembuat produk minuman memiliki tanggung jawab umum untuk berhati-hati terhadap konsumen (*the manufacturer owes a general duty to take care the ultimate consumer*).²⁷

Dengan demikian, antara tanggung jawab langsung dan tanggung jawab produk, memiliki kesamaan, yaitu ketiadaan unsur kesalahan yang harus dibuktikan oleh konsumen. Kewajiban untuk membuktikan unsur kesalahan sesungguhnya bukan tidak ada, tetapi dialihkan. Semula dibebankan pada konsumen, kemudian dialihkan kepada pelaku usaha yang diwajibkan untuk membuktikan adanya unsur kesalahan atau tidak pada dirinya.

²⁶ H.E. Saefullah, "Tanggung Jawab Produsen (Product Liability) Dalam Era Perdagangan Bebas," *Hukum Perlindungan Konsumen*, Penyunting Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyati (Bandung: Mandar Maju, 2000), hal. 46.

²⁷ Yusuf Shofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2000), hal. 243 *et. seq.*

Sebagaimana telah diuraikan di atas bahwa UUPK mengadopsi tanggung jawab secara langsung dan juga tanggung jawab produk, sebagaimana diatur dalam Pasal 19 jo. Pasal 22 jo. Pasal 28 UUPK. Berdasarkan ketentuan pasal-pasal tersebut, dapat diketahui pula bahwa pengalihan beban pembuktian unsur kesalahan berlaku dalam perkara pidana dan perdata.

Perkembangan *strict liability* ditinjau dari aspek sistem hukum yang melatarbelakangi, menunjukkan adanya perbedaan antara *common law system* dan *civil law system*. Pada *common law system*, tanggung jawab langsung merupakan transformasi dari pertanggungjawaban atas dasar perjanjian yang tidak mensyaratkan adanya unsur kesalahan. Sedangkan, pada *civil law system*, tanggung jawab langsung merupakan derivasi (modifikasi) dari pertanggungjawaban berdasarkan perbuatan melawan hukum yang mensyaratkan unsur kesalahan.²⁸

Dewasa ini, tanggung jawab produk dikenakan terhadap seluruh pihak yang terikat dalam suatu mata rantai bisnis. Kata kuncinya adalah produk yang cacat atau rusak, maka pihak-pihak yang terkait dengan produk itu harus bertanggung jawab, mulai dari tingkat yang rendah seperti para pembuat komponen atau suku cadang (*component or spare parts*) hingga pabrikan, termasuk pedagang besar dan pengecer.²⁹ Pengertian produk yang cacat atau rusak dalam hal ini pun sangat beragam. Kebendaan yang berwujud (*tangible*) dan takberwujud (*intangible*) yang dimiliki oleh seseorang. Seperti gas, rumah, dan termasuk produk yang di dalamnya terdapat cacat yang tersembunyi (*inherent defects*).³⁰

Gugatan tanggung jawab produk dipandang efektif untuk menuntut pelaku usaha agar membayar ganti kerugian yang muncul dari produk yang cacat. Menurut Claire Andre and Manuel Velasquez, berdasarkan data menunjukkan bahwa setiap tahun korban

²⁸ Johannes Gunawan, *op. cit.*, hal. 144.

²⁹ "Products Liability," <<http://www.law.cornell.edu>>, diakses tanggal 20 Agustus 2007. Secara lengkap dinyatakan: "*Products liability refers to the liability of any or all parties along the chain of manufacture of any product for damage caused by that product. This includes the manufacturer of component parts (at the top of the chain), an assembling manufacturer, the wholesaler, and the retail store owner (at the bottom of the chain).*"

³⁰ *Ibid.* Dalam rumusan kalimat yang lengkap dinyatakan: "*Products containing inherent defects that cause harm to a consumer of the product, or someone to whom the product was loaned, given, etc., are the subjects of products liability suits.*) While products are generally thought of as tangible personal property, products liability has stretched that definition to include intangibles (gas), naturals (pets), real estate (house), and writings (navigational charts)."

mencapai 34 juta orang terluka atau meninggal dunia akibat dari produk cacat atau kecelakaan karena produk.³¹ Banyaknya korban kecelakaan dan kematian yang disebabkan atau berkaitan dengan produk, berdampak terhadap peningkatan jumlah tuntutan atau gugatan (*number of lawsuit*) dan besaran (*magnitude*) nilai ganti kerugian, sehingga dapat membuat perusahaan menjadi bangkrut.³²

Gugatan (*claim*) tanggung jawab produk didasarkan pada produk cacat (*defect*). Pada hakikatnya ada tiga jenis kecacatan, yaitu:³³

1. Cacat pada desain (*design defect*): desain atau rancangan dari produk tidak aman;
2. Cacat pada barang (*manufacturing defect*): desain produknya bagus, tetapi cara dan proses pembuatannya yang tidak aman. Mungkin karena bahan yang digunakan, misalnya plastik yang dipakai lemah dan mudah pecah atau patah;
3. Ketiadaan instruksi atau peringatan (*insufficient instructions or warnings*): pada kemasan barang tidak ada instruksi atau peringatan tentang penggunaan yang aman.

Apabila terdapat satu atau lebih dari kecacatan produk di atas, maka dapat dimintakan pertanggungjawaban produk. Sudah tentu terhadap produk yang telah dipasarkan atau digunakan oleh konsumen.

Menurut David Austin, umumnya (*generally*) di banyak negara mengatur tentang tiga tipe gugatan yang didasarkan pada tanggung jawab produk, yaitu gugatan didasarkan pada:³⁴

1. Kelalaian (*negligence*): kekuranghati-hatian (*carelessness*) merupakan penyebab timbulnya kerugian. Untuk itu perlu dibuktikan: (a) adanya kewajiban berhati-hati pada pelaku usaha; (b) pelaku usaha telah melanggar kewajiban itu; (c) kerugian yang dialami;
2. Tanggung jawab secara langsung (*strict liability*): unsur yang dominan adalah adanya kerusakan atau kerugian yang dialami. Oleh karena itu, harus dibuktikan bahwa produk mengandung bahaya yang tidak masuk akal (*unreasonably dangerous*) yang menimbulkan kerugian. Biasanya berkenaan dengan desain atau produk yang cacat;

³¹ Claire Andre dan Manuel Velasquez, "Who Should Pay? The Product Liability Debate," <<http://www.scu.edu/ethics/publications/iie/v4n1/pay.html>>, diakses tanggal 20 Agustus 2007.

³² *Ibid.* Menurutnya: "Tens of thousands of product injury lawsuits are filed each year. As the number of claims has risen, so too have the number of companies forced to file bankruptcy because of massive suits."

³³ David Austin, "Making a Product Liability Claim," <<http://product-liability.lawyers.com.html>>, diakses tanggal 20 Agustus 2007.

³⁴ *Ibid.*

3. Pelanggaran jaminan (*breach of warranty*): dalam hal ini pelaku usaha, yaitu produser atau distributor telah melanggar janji secara tertulis atau tersirat (*written or implied promise*) bahwa barang aman dari kecacatan. Untuk itu harus dibuktikan adanya pelanggaran atas janji itu yang menimbulkan kecelakaan atau kerugian.

Walaupun tidak semua negara mengatur tentang gugatan di atas, namun dalam UUPK gugatan tanggung jawab produk menganutnya.

Dengan menunjuk pada ketentuan Pasal 27 UUPK, Inosentius Samsul berpendapat bahwa tanggung jawab produk dalam UUPK tidak identik dengan tanggung jawab mutlak. Menurutinya: "Makna dari prinsip tanggung jawab mutlak adalah dalam arti tidak perlu adanya pembuktian terhadap adanya kesalahan, karena yang menjadi unsur pokok adalah adanya cacat dalam produk dan cacat tersebut mengakibatkan timbulnya kerugian pada konsumen."³⁵

Pada dasarnya, ketentuan Pasal 27 UUPK memuat tentang klausula pengecualian (*exception clause*) peneanaan tanggung jawab. Rumusan Pasal 27 UUPK menentukan bahwa pelaku usaha yang memproduksi barang dibebaskan dari tanggung jawab atas kerugian yang diderita konsumen, apabila:

1. Barang tersebut terbukti seharusnya tidak diedarkan atau tidak dimaksudkan untuk diedarkan;
2. Cacat barang timbul pada kemudian hari, yaitu sesudah tanggal yang mendapat jaminan dari pelaku usaha sebagaimana diperjanjikan, baik tertulis maupun lisan;
3. Cacat timbul akibat ditaatinya ketentuan mengenai kualifikasi barang, yaitu ketentuan standarisasi yang telah ditetapkan pemerintah berdasarkan kesepakatan semua pihak;
4. Kelalaian yang diakibatkan oleh konsumen;
5. Lewatnya jangka waktu penuntutan 4 (empat) tahun sejak barang dibeli atau lewatnya jangka waktu yang diperjanjikan, yaitu masa garansi.

Persyaratan tersebut bersifat alternatif, berarti jika terpenuhi salah satu syarat di atas, maka pelaku usaha dapat dibebaskan dari tanggung jawab produk. Padahal, doktrin tanggung jawab produk menempatkan penjual (*seller*) sebagai penjamin atas keselamatan dan kenyamanan dari suatu produk, tetapi tidak menjadikan pelaku usaha sebagai penjamin dari semua jenis kerugian yang diderita konsumen.³⁶

³⁵ Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak* (Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hal. 195.

³⁶ *Ibid.*

Sementara itu di Amerika Serikat, menurut Agus Brotosusilo ada faktor-faktor yang membebaskan pelaku usaha atau produsen dari tanggung jawab untuk mengganti kerugian kepada konsumen, yaitu:³⁷

1. kelalaian si konsumen penderita;
2. penyalahgunaan produk yang tidak terduga pada saat produk dibuat (unforeseeable misuse);
3. lewatnya jangka waktu penuntutan (daluwarsa), yaitu enam tahun setelah pembelian, atau sepuluh tahun sejak barang diproduksi;
4. produk pesanan pemerintah pusat (*federal*);
5. kerugian yang timbul (sebagian) akibat kelalaian yang dilakukan oleh produsen lain dalam kerja sama produksi (di beberapa negara bagian yang mengakui *joint and several liability*).

9.6 Tanggung Jawab Profesional

Salah satu jenis tanggung jawab yang jarang dibahas dalam literatur adalah tanggung jawab profesional (*professional liability*). Padahal, tanggung jawab ini sangat relevan dengan bidang atau sektor jasa yang didasarkan pada pelayanan atau keahlian. Oleh karena itu, ketentuan dalam UUPK mengaturnya, meskipun tidak secara khusus menyebutkan tentang tanggung jawab profesional, tetapi dengan memahami makna yang diatur dalam ketentuan pasal-pasal nya dapat disimpulkan bahwa tanggung jawab profesional diakui dan diterima dalam UUPK.

Para profesional dapat dikenakan tanggung jawab atas pekerjaan yang telah dilakukan atau diberikan kepada klien atau pelanggannya. Oleh karena itu, dengan sederhana Komar Kantaatmadja merumuskan tentang pengertian tanggung jawab profesional, yaitu tanggung jawab hukum (*legal liability*) dalam hubungan dengan jasa profesional yang diberikan kepada klien.³⁸ Begitu juga dengan Johannes Gunawan, memberikan rumusan yang mirip tentang tanggung jawab profesional, yaitu pertanggungjawaban dari pengemban profesi atas jasa yang diberikannya.³⁹

³⁷ Agus Brotosusilo, *Aspek-Aspek Perlindungan terhadap Konsumen dalam Sistem Hukum di Indonesia* (Makalah Lokakarya Nasional Hukum Perlindungan Konsumen, YLKI, Jakarta, 1997), hal. 16.

³⁸ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen* (Jakarta: PT Grasindo, 2000), hal. 67.

³⁹ Johannes Gunawan, *op. cit.*, hal. 132.

Sesuatu dikatakan profesional karena memerlukan kepandaian atau keahlian khusus untuk menjalankan suatu pekerjaan. Dalam kamus hukum, profesional lebih ditekan pada subyeknya, yaitu *A person who belongs to a learned profession or whose occupation requires a high level of training and proficiency*.⁴⁰ Profesi seperti dokter, akuntan, dan advokat dapat dikualifikasi sebagai profesional, karena memenuhi kriteria dan persyaratan dari asosiasi profesi yang bersangkutan yang telah membuat standar mutu keahlian yang ditandai dengan adanya sertifikasi dan tanda gelar.

Adanya kriteria tertentu agar dapat disebut profesional, seperti pendidikan, pelatihan, keahlian atau kecakapan, dan ketrampilan dengan tingkat tinggi, sinkron dengan konsep atau pengertian jasa yang dapat berupa pekerjaan atau prestasi dalam bentuk jasa pelayanan atau jasa pendidikan dan pelatihan.⁴¹ Oleh karena itu, tanggung jawab profesional juga masuk dalam lingkup UUPK.

Sesuai dengan karakteristik yang spesifik dari para profesional dalam menjalankan pekerjaannya, maka hubungan kerja para profesional dapat dibedakan atas dua macam sifat hubungan, yaitu (1) hubungan internal yang dilakukan dengan sesama para profesional dalam rangka meningkatkan spesialisasi keahlian dan dalam rangka pengawasan terhadap perilaku profesional yang bersangkutan dalam menjalankan pekerjaannya; (2) hubungan eksternal dengan klien (*client*) atau pelanggan (*customer*), termasuk pihak-pihak lain yang berkepentingan (*stake holder*).

Ketentuan hukum yang dapat dijadikan dasar dari eksistensi tanggung jawab profesional adalah ketentuan dalam Pasal 1601 KUH Pdt. yang berbunyi: "Selain perjanjian untuk menyelenggarakan beberapa jasa yang diatur oleh ketentuan-ketentuan khusus untuk itu dan oleh syarat-syarat yang diperjanjikan, dan bila ketentuan-ketentuan yang syarat-syarat ini tidak ada, perjanjian yang diatur menurut kebiasaan, ada dua macam perjanjian, dengan mana pihak kesatu mengikatkan diri untuk mengerjakan suatu pekerjaan bagi pihak lain dengan menerima upah, yakni: perjanjian kerja dan perjanjian pemborongan kerja."

Berdasarkan ketentuan itu, dapat dipahami bahwa perjanjian jasa memiliki karakteristik yang berbeda dengan perjanjian kerja dan perjanjian pemborongan kerja. Perjanjian kerja menurut Pasal 1601a adalah suatu perjanjian bahwa pihak kesatu, yaitu buruh,

⁴⁰ Bryan A. Garner, ed., *op. cit.*, hal. 1226. Terjemahan bebas: seseorang yang memiliki suatu profesi yang dipelajari atau pekerjaan yang mensyaratkan atau memerlukan suatu pelatihan dan kecakapan tingkat tinggi.

⁴¹ *Supra* Bab V.

mengikatkan diri untuk menyerahkan tenaganya kepada pihak lain, yaitu majikan, dengan upah selama waktu yang tertentu. Kemudian, dalam pasal 1601b perjanjian pemborongan kerja adalah suatu perjanjian bahwa pihak kesatu, yaitu pemborong, mengikatkan diri untuk menyelesaikan suatu pekerjaan bagi pihak lain, yaitu pemberi tugas, dengan harga yang telah ditentukan.

Dengan demikian, secara hukum perdata perjanjian jasa dibedakan dengan perjanjian kerja dan perjanjian pemborongan kerja, selain itu juga sifat atau karakteristik pada perjanjian jasa yang membedakannya. Para profesional memiliki kriteria khusus dalam menjalankan pekerjaan atau profesinya, sehingga posisi atau kedudukannya tidak sama dengan pekerja biasa (*employee; worker*).

Unsur bekerja di bawah petunjuk dan perintah orang yang memberi kerja itu yang membedakan antara profesional dan pekerja, karena profesional masih memiliki kemandirian atau independensi dalam hubungannya dengan klien. Berbeda dengan hubungan antara pekerja dan majikan, yang tampak unsur di bawah petunjuk dan perintah (subordinasi). Misal, hubungan antara advokat dan klien atau antara dokter dan pasien, berbeda dengan hubungan antara majikan dan pekerjanya.

Peraturan atau ketentuan yang digunakan sebagai acuan dalam perjanjian jasa menurut Pasal 1601 KUH Pdt. meliputi tiga macam aturan, yaitu:

1. Ketentuan-ketentuan khusus, meliputi ketentuan hukum dan ketentuan yang dibuat oleh organisasi atau asosiasi profesi. Ketentuan hukum yang khusus mengatur profesi tertentu seperti Undang-Undang No. 18 Tahun 2003 tentang Advokat,⁴² Undang-Undang No. 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran,⁴³ Undang-Undang No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.⁴⁴ Ketentuan dari asosiasi profesi berupa kode etik profesi diakui oleh hukum. Karena hukum memberi hak atau wewenang kepada asosiasi profesi untuk mengatur organisasinya sendiri (*self regulatory body*) untuk membuat kode etik sebagai aturan perilaku (*the code of conduct*).⁴⁵ Misal kode etik profesi yang diterbitkan oleh Perhimpunan Advokat Indonesia (Peradi).

⁴² Lembaran Negara RI Tahun 2003 No. 49.

⁴³ Lembaran Negara RI Tahun 2004 No. 116.

⁴⁴ Lembaran Negara RI Tahun 2005 No. 157.

⁴⁵ *Supra* Bab VI.

2. Perjanjian yang dibuat antara profesional dan klien, meliputi klausula-klausula yang telah disepakati untuk dilakukan atau dikerjakan oleh profesional. Seperti *informed consent* yang mengatur perjanjian antara dokter dan pasien;
3. Hukum kebiasaan, meliputi praktik yang terjadi dan dilakukan dalam menjalankan pekerjaan, antara lain seperti kewajiban advokat untuk menjaga kerahasiaan informasi tentang kliennya; kewajiban agar bekerja dengan cermat, teliti, dan berhati-hati; senantiasa berusaha sebaik mungkin (*best effort*).⁴⁶

Perjanjian antara profesional dan klien dapat dibedakan menjadi dua jenis perjanjian, yaitu (1) perjanjian untuk menghasilkan sesuatu (*resultaat verbinten*), kriteria atau ukuran keberhasilan adalah hasil yang dicapai atau pencapaian atas hasil; dan (2) perjanjian untuk melakukan suatu pekerjaan (*inspannings verbinten*), kriteria keberhasilan adalah pada proses yang telah ditempuh atau dilakukan, bukan hasilnya. Sehubungan dengan hal itu, kode etik ikut membantu dalam menentukan apakah tindakan yang dilakukan oleh profesional telah memenuhi standar mutu keahlian yang dipersyaratkan atau tidak. Standar mutu keahlian meliputi perlakuan (*treatment*) yang dilakukan dan *standard operating procedur* yang meliputi proses dan tata cara yang harus dilalui. Tanggung jawab profesional dalam UUPK diatur dalam Bab IV tentang Perbuatan yang Dilarang bagi Pelaku Usaha, tersebar dalam Pasal 8 sampai dengan Pasal 17 UUPK, dan ketentuan Pasal 19 UUPK.

9.7 Tanggung Jawab Kontrak

Dalam literatur dan referensi hukum perjanjian selalu dikemukakan bahwa kontrak merupakan perjanjian dalam bentuk tertulis. Perjanjian atau kontrak dapat dibuat dengan bebas asalkan didasarkan pada kesepakatan (*agreement*). Oleh karena itu, diberi kebebasan untuk membuat perjanjian sepanjang tidak melanggar undang-undang, kebiasaan, kepatutan, dan kepastan (*bilijkheid*).

Asumsi yang dijadikan dasar dalam hukum perjanjian adalah hukum berfungsi mengatur interaksi dan relasi atau hubungan antarmanusia sebagai subyek hukum atau entitas hukum. Hubungan itu ada yang berupa janji-janji atau saling berjanji di antara pihak-pihak untuk tujuan tertentu. Misal, janji akan melakukan sesuatu. Adanya hubungan itu menimbulkan ikatan di antara mereka. Dengan demikian, perjanjian (*overeenkomst*) itu dapat menimbulkan perikatan (*verbinten*) terhadap pihak-pihak yang membuat janji-janji tersebut.

⁴⁶ Johannes Gunawan, *op. cit.*, hal. 134-135.

Sehubungan dengan hal itu, dapat dikatakan bahwa perjanjian atau kontrak merupakan indikator adanya interaksi dan transaksi antarpihak. Dengan lain perkataan, tidak ada kontrak, maka tidak ada hubungan hukum. Logika hukum semacam inilah yang menjadi landasan atau dasar diakui dan diterimanya asas atau prinsip *privity of contract*⁴⁷ yang merupakan prinsip dasar (*elementary principle*) dalam hukum. Menurut G.H. Treitel: *The doctrine of privity means that a person cannot acquire rights or be subject to liabilities arising under a contract to which he is not a party.*⁴⁸

Dengan demikian, berdasarkan doktrin *privity of contract* disyaratkan adanya hubungan hukum terlebih dahulu dari pihak-pihak, tanpa itu berarti tidak dapat memiliki hak atau menjadi pihak yang dapat dimintakan pertanggungjawaban secara hukum. Konstruksi hubungan hukum yang demikian ini kontra produktif dengan tujuan perlindungan konsumen.

Sejarah munculnya doktrin *privity of contract* ini dipengaruhi oleh pemikiran atau paham individualisme dan liberalisme dalam prinsip *laissez-faire* yang artinya biarkan orang-orang melakukan apa yang menjadi pilihan mereka (*let the people do as they choose*). Maksudnya, agar pemerintah tidak ikut campur dalam urusan ekonomi dan perdagangan. Pengaruh yang kental dari pandangan ini ke dalam hukum perjanjian atau hukum kontrak adalah diaturnya prinsip kebebasan berkontrak (*freedom of contract*). Sebagaimana telah dikemukakan oleh Malcolm Leder dan Peter Shears, yaitu: *In the nineteenth century the prevalent political and economic philosophy of laissez-faire found its legal expression in the doctrine of freedom of contract.*⁴⁹

Doktrin kebebasan berkontrak sangat berpengaruh di daratan Eropa, termasuk Belanda sebagaimana diatur dalam Pasal 1338 *Burgerlijk Wetboek* yang kemudian karena asas konkordansi diberlakukan di Indonesia hingga saat ini. Ketentuan Pasal 1338 KUH Pdt. menyatakan bahwa semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Sedangkan ketentuan mengenai syarat sahnya perjanjian diatur dalam Pasal 1320 KUH Pdt.

Prinsip *privity of contract* memang mendasari hubungan hukum dan juga dalam pengajuan tuntutan hukum untuk meminta pertanggungjawaban berdasarkan kontrak (*contract liability*). Tetapi seharusnya prinsip ini diperbarui atau diaktualisasi sesuai

⁴⁷ *Supra* Bab III.

⁴⁸ Bryan A. Garner, ed., *op. cit.*, hal. 1218.

⁴⁹ Malcolm Leder dan Peter Shears, *Consumer Law* (London: Pearson Professional Limited, 1996), hal. 50.

dengan tuntutan dan perkembangan zaman atau setidaknya dilengkapi dengan prinsip hukum lain yang bertujuan untuk memberikan perlindungan, keadilan, dan kesetaraan. Hal ini dirasakan penting dan mendesak mengingat dalam perkembangannya prinsip ini telah mengalami distorsi dalam praktik bisnis, keuangan, dan perbankan. Model atau bentuk-bentuk kontrak telah menjadi kontrak yang distandarisasi, disebut kontrak standar (*standard contract*) yang memuat klausula baku yang merugikan konsumen. Padahal di Belanda sudah dilakukan perubahan terhadap *Burgerlijk Wetboek*, khususnya tentang hukum perjanjian dengan memuat ketentuan tentang klausula baku.⁵⁰

Selain itu, ketentuan tentang kesepakatan sebagai syarat sahnya perjanjian di Belanda juga telah berubah atau ditambah syaratnya karena adanya tuntutan dan alasan perubahan zaman, sehingga dalam Pasal 3.2.10 Ayat (4) *Nieuw Burgerlijk Wetboek* (NBW) atau KUH Perdata yang Baru, penyalahgunaan keadaan ditempatkan sebagai cacat kehendak yang keempat, di samping paksaan, penipuan, dan kekhilafan, sebagaimana diatur dalam Pasal 1321 KUH Pdt. yang berbunyi: “Tiada sepakat yang sah apabila sepakat itu diberikan karena kekhilafan, atau diperolehnya dengan paksaan atau penipuan.”

Menurut Agnes M. Toar, penyalahgunaan keadaan (*misbruik van omstandigheden*) terjadi jika suatu perjanjian lahir karena adanya keunggulan dari satu pihak terhadap pihak yang lain.⁵¹ Dalam Pasal 3.2.10 NBW dinyatakan:

“Penyalahgunaan keadaan dipandang ada (atau terjadi), bilamana seseorang mengetahui atau seharusnya mengerti bahwa orang lain disebabkan keadaan yang khusus, seperti keadaan darurat, ketergantungan, kurang berpikir, keadaan bathin yang tidak normal atau kurang pengalaman, orang lain itu digerakkan melakukan suatu tindakan hukum, seseorang itu menggalakkan terjadinya tindakan hukum itu, sedangkan hal yang diketahuinya atau patut dimengertinya harus mencegahnya ia melakukan hal itu.”⁵²

Menurut Engels, ketentuan NBW tersebut bertolak dari sudut pandang bahwa penyalahgunaan sebagai kurang kemauan yang mengakibatkan perjanjian sampai dibatalkan (*vernietigbaarheid*). Ketentuan Pasal 3.2.10 Ayat (4) NBW harus dilihat

⁵⁰ *Supra* Bab VIII.

⁵¹ Agnes M. Toar, *op. cit.*, hal. 1.

⁵² *Ibid.*

dalam hubungan dengan Pasal 3.2.17c NBW.⁵³ Dimasukkannya penyalahgunaan keadaan dalam undang-undang merupakan koreksi atas ketidakseimbangan kekuatan ekonomi dan kepentingan konsumen dengan pelaku usaha. Meskipun KUH Pdt. Indonesia belum mengatur tetapi UUPK sudah mengantisipasi, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UUPK.

Tanggung jawab kontrak muncul karena adanya hubungan hukum antarpihak yang dituangkan ke dalam perjanjian atau kontrak. Padahal, hubungan hukum antara konsumen dan pelaku usaha dapat bersifat langsung (*directly*) dan tidaklangsung (*indirectly*).⁵⁴ Berarti tanggung jawab kontrak muncul dari transaksi dan relasi secara langsung antara konsumen dan pelaku usaha. Sedangkan untuk hubungan tidaklangsung dapat dikenakan tanggung jawab produk yang tidak mensyaratkan adanya transaksi dan relasi atau hubungan langsung antara konsumen dan pelaku usaha.

9.8 Pemberian Jaminan (Garansi)

Sering kali terhadap produk berupa barang-barang elektronik, seperti telepon seluler atau ponsel (*hand phone, mobile phone*), pelaku usaha menyediakan fasilitas pelayanan purna jual (*after sales services*) dengan memberikan jaminan atau garansi kepada konsumen pembeli produk tersebut dalam kurun waktu tertentu untuk melakukan perbaikan jika ada kerusakan.

Tanggung jawab kontraktual sesungguhnya dapat diterapkan terhadap pelaku usaha yang tidak mau memenuhi jaminan atau garansi. Karena jaminan atau garansi itu merupakan janji yang secara tegas dicantumkan dalam dokumen atau naskah khusus. Ada juga yang dicantumkan pada label atau kemasan produk berupa rumusan pernyataan tentang jaminan atas produk yang bersangkutan. Selain itu, ada juga jaminan atau garansi yang tidak secara tegas, tetapi secara diam-diam.

Ketentuan tentang pemberian jaminan atau garansi ditemukan dalam perjanjian jual-beli, sebagaimana diatur dalam Pasal 1491 KUH Perdata, yaitu penanggungan yang menjadi kewajiban penjual terhadap pembeli, adalah untuk menjamin dua hal, yaitu *pertama*, penguasaan barang yang dijual itu secara aman dan tenteram; *kedua*, tiadanya cacat yang tersembunyi pada barang tersebut, atau yang sedemikian rupa sehingga menimbulkan alasan untuk pembatalan pembelian.

⁵³ R.J.H. Engels, "Syarat-Syarat Eksonerasi atau Syarat-Syarat untuk Pengecualian Tanggung Jawab," *Compendium Hukum Belanda* ('s Gravenhage: Yayasan Kerjasama Ilmu Hukum Indonesia-Negeri Belanda, 1978), hal. 171.

⁵⁴ *Supra* Bab IV.

Tanggung jawab pelaku usaha kepada konsumen berkenaan dengan jaminan atau garansi yang diatur dalam KUH Perdata didasarkan pada tanggung jawab kontraktual, yang merupakan ketentuan umum untuk transaksi jual-beli pada umumnya. Sedangkan transaksi konsumen memiliki karakteristik khusus, sehingga diatur dalam ketentuan atau peraturan khusus (*lex specialis*) ialah UUPK. Dengan demikian, pertanggungjawaban pelaku usaha lebih didasarkan pada UUPK.

Berdasarkan Pasal 25 UUPK ditentukan bahwa pelaku usaha yang memproduksi barang yang pemanfaatannya berkelanjutan dalam batas waktu sekurang-kurangnya 1 (satu) tahun wajib menyediakan suku cadang dan/atau fasilitas purna jual dan wajib memenuhi jaminan atau garansi sesuai dengan yang diperjanjikan. Untuk itu, pelaku usaha harus bertanggung jawab atas tuntutan ganti kerugian dan/atau gugatan konsumen, apabila pelaku usaha tersebut:

1. Tidak menyediakan atau lalai menyediakan suku cadang dan/atau fasilitas perbaikan;
2. Tidak memenuhi atau gagal memenuhi jaminan atau garansi yang diperjanjikan.

Begitu pula dengan pelaku usaha yang memperdagangkan usaha jasa, juga diwajibkan untuk memenuhi jaminan dan/atau garansi yang telah disepakati dan/atau yang telah diperjanjikan, demikian ketentuan Pasal 26 UUPK.

9.9 Pembayaran Ganti Kerugian

Tanggung jawab pelaku usaha terhadap konsumen atas produk yang diperdagangkan dapat berupa pemberian ganti kerugian. Menurut ketentuan Pasal 19 Ayat (1) UUPK, pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.

Ganti kerugian merupakan tanggung jawab paling utama dari pelaku usaha. Ganti kerugian menurut UUPK dapat berupa:⁵⁵

1. Pengembalian uang;
2. Penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya; dan
3. Perawatan kesehatan; dan/atau
4. Pemberian santunan.

⁵⁵ Lihat, Pasal 19 Ayat (2) UUPK.

Dengan demikian, UUPK menganggap bentuk ganti kerugian dapat berupa empat macam bentuk tanggung jawab dari pelaku usaha itu. Pelaksanaan pemberian ganti kerugian itu harus dilaksanakan dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi.⁵⁶

Adanya ketentuan khusus yang menyebutkan tentang bentuk dan jenis ganti kerugian dalam UUPK tersebut sudah lebih jelas daripada ketentuan sebelumnya yang diatur dalam KUH Perdata. Gugatan ganti kerugian dalam KUH Perdata lebih rumit, karena dapat melalui ketentuan tentang wanprestasi atau ketiadaan prestasi (*nonperformance*) atau melalui perbuatan melawan hukum (*onrechtmatigedaad*). Walaupun demikian, ganti kerugian dalam KUH Perdata umumnya meliputi dua macam kerugian, yaitu *pertama*, kerugian yang secara nyata dialami (*geleden verlies*); *kedua*, keuntungan yang seharusnya diperoleh (*gederfde winst*).

Dalam praktik, gugatan ganti kerugian sering dibedakan atas kerugian materiil dan kerugian immateriil atau kerugian idiil. Kerugian materiil meliputi kerugian yang secara nyata dialami dan keuntungan yang seharusnya diperoleh; sebaliknya kerugian immateriil atau kerugian idiil meliputi kerugian yang bersifat tidak berwujud atau abstrak, seperti perasaan takut, perasaan sakit, kehormatan, harga diri, dan juga hilangnya kenikmatan hidup. Penilaian atas kerugian immateriil sangat bervariasi. Meskipun demikian, biasanya kerugian dihitung berdasarkan pada penderitaan yang dialami sekarang ialah sejak dari pengajuan gugatan hingga masa mendatang. Untuk itu, ganti kerugian biasanya terdiri dari biaya-biaya; kerugian yang terdiri dari kerugian yang nyata dan juga keuntungan yang seharusnya diperoleh, termasuk besaran atau tingkat bunga (*interest rate*).

Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat diketahui bahwa pengaturan ganti kerugian dalam KUH Perdata lebih rumit daripada ketentuan dalam UUPK yang sederhana. Bahkan, UUPK lebih tegas menentukan bahwa ganti kerugian yang telah diberikan oleh pelaku usaha kepada konsumen, tidak menghapuskan kemungkinan adanya tuntutan pidana berdasarkan pembuktian lebih lanjut mengenai adanya unsur kesalahan. Oleh karena itu, jika pelaku usaha melanggar larangan dapat dimintakan pertanggungjawaban sesuai dengan bidang hukum yang digunakan. Atau mengajukan keduanya sekaligus, karena dibolehkan oleh UUPK.

Tanggung jawab hukum pelaku usaha dalam UUPK yang berat itu, ternyata juga diikuti dengan diberikannya peluang bagi pelaku usaha untuk dilepaskan dari tanggung jawab hukum. Karena dalam UUPK dicantumkan klausula pengecualian (*exception clause*) berkenaan dengan kewajiban pemberian ganti kerugian. Menurut ketentuan itu, pelaku

⁵⁶ Lihat, Pasal 19 Ayat (3) UUPK.

usaha tidak dikenakan kewajiban untuk memberikan ganti kerugian kepada konsumen, apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan tidak terdapat pada dirinya, tetapi merupakan kesalahan konsumen.⁵⁷

Jika pelaku usaha menolak dan/atau tidak memberi tanggapan dan/atau tidak memenuhi ganti kerugian atas tuntutan konsumen. Sudah tentu konsumen diberi hak oleh UUPK untuk mengajukan gugatan terhadap pelaku usaha melalui badan penyelesaian sengketa konsumen atau mengajukannya ke badan peradilan di tempat kedudukan konsumen. Dalam praktik perdagangan dimungkinkan terjadi transaksi antarpedagang, yaitu seorang pedagang menjual barang kepada pedagang lain, sehingga terjadi mata rantai perdagangan. Jika hal itu terjadi, maka menurut Pasal 24 Ayat (1) UUPK pelaku usaha yang menjual barang dan/atau jasa kepada pelaku usaha lain bertanggung jawab atas tuntutan ganti rugi dan/atau gugatan konsumen apabila:

1. Pelaku usaha lain menjual kepada konsumen tanpa melakukan perubahan apa pun atas barang dan/atau jasa tersebut;
2. Pelaku usaha lain, di dalam transaksi jual beli tidak mengetahui adanya perubahan barang dan/atau jasa yang dilakukan oleh pelaku usaha atau tidak sesuai dengan contoh, mutu, dan komposisi.

Pelaku usaha akan dibebaskan dari tanggung jawab atas tuntutan ganti rugi dan/atau gugatan konsumen apabila pelaku usaha lain yang membeli barang dan/atau jasa menjual kembali kepada konsumen dengan melakukan perubahan atas barang dan/atau jasa tersebut. Dengan demikian, selama pelaku usaha yang terakhir menjual tidak melakukan perubahan apa pun atas produk, maka tanggung jawab masih tetap berada pada pelaku usaha yang memproduksi.

UUPK juga memberikan pengecualian bagi pelaku usaha untuk dimintai tanggung jawab, asalkan memenuhi persyaratan tertentu. Menurut Pasal 27 UUPK, pelaku usaha yang memproduksi barang dibebaskan dari tanggung jawab atas kerugian yang diderita konsumen, apabila:

1. Barang tersebut terbukti seharusnya tidak diedarkan atau tidak dimaksudkan untuk diedarkan;
2. Cacat barang timbul pada kemudian hari;
3. Cacat timbul akibat ditaatinya ketentuan mengenai kualifikasi barang;
4. Kelalaian yang diakibatkan oleh konsumen;
5. Lewatnya jangka waktu penuntutan 4 (empat) tahun sejak barang dibeli atau lewatnya jangka waktu yang diperjanjikan.

Dengan adanya persyaratan tersebut, pelaku usaha dapat membuktikan bahwa produksinya tidak melanggar hak-hak dan kepentingan konsumen.

⁵⁷ Lihat, Pasal 19 Ayat (5) UUPK.

9.10 Referensi

- Andre, Claire dan Manuel Velasquez, "Who Should Pay? The Product Liability Debate," <<http://www.scu.edu/ethics/publications/ije/v4n1/pay.html>>, diakses tanggal 20 Agustus 2007.
- Austin, David. "Making a Product Liability Claim," <<http://productliability.lawyers.com.html>>, diakses tanggal 20 Agustus 2007.
- Brotosusilo, Agus. *Aspek-Aspek Perlindungan terhadap Konsumen dalam Sistem Hukum di Indonesia*. Makalah Lokakarya Nasional Hukum Perlindungan Konsumen, YLKI, Jakarta, 1997.
- Echols, John M. dan Hassan Shadily. *Kamus Inggris-Indonesia*. Jakarta: PT Gramedia. 1982.
- Engels, R.J.H. "Syarat-Syarat Eksonerasi atau Syarat-Syarat untuk Pengecualian Tanggung Jawab," *Compendium Hukum Belanda*. 's Gravenhage: Yayasan Kerjasama Ilmu Hukum Indonesia-Negeri Belanda, 1978.
- Garner, Bryan A., ed., *Black's Law Dictionary*. Minnesota: West Group, 1999.
- Gunawan, Johannes. "Hukum Perlindungan Konsumen," *Aspek Hukum dari Perdagangan Bebas: Menelaah Kesiapan Hukum Indonesia dalam Melaksanakan Perdagangan Bebas*, Tim Editor Ida Susanti dan Bayu Seto. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2003.
- Hardjasoemantri, Koesnadi. *Hukum Tata Lingkungan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. 1988.
- Hornby, A.S. dan AP Cowie. *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*. London: Oxford University Press. 1974.
- Leder, Malcolm dan Peter Shears, *Consumer Law*. London: Pearson Professional Limited, 1996.
- Prodjodikoro, R. Wirjono. *Perbuatan Melanggar Hukum Dipandang dari Sudut Hukum Perdata*. Bandung: Sumur Bandung, 1976.

“Products Liability,” <<http://www.law.cornell.edu>>, diakses tanggal 20 Agustus 2007.

Saefullah, H.E. “Tanggung Jawab Produsen (*Product Liability*) Dalam Era Perdagangan Bebas,” *Hukum Perlindungan Konsumen*, Penyunting Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyati. Bandung: Mandar Maju, 2000.

Samsul, Inosentius. *Perlindungan Konsumen Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*. Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.

Setiawan, R. *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*. Bandung: Binacipta, cet. I, 1977.

Shidarta. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta: PT Grasindo, 2000.

Shofie, Yusuf. *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2000.

Siahaan, NHT. *Ekologi Pembangunan dan Hukum Tata Lingkungan*. Jakarta: Erlangga. 1987.

Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, edisi kedua, cet. 1. Jakarta: Balai Pustaka. 1991.

Toar, Agnes M. *Penyalahgunaan Keadaan dan Tanggung Jawab atas Produk di Indonesia (Pada Umumnya)*. Makalah Seminar Pertanggungjawaban Produk dan Kontrak Bangunan, Yayasan Pusat Pengkajian Indonesia dan Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, tanggal 25-26 Agustus 1988.

BAB X

PEMBINAAN DAN PENGAWASAN PERLINDUNGAN KONSUMEN

10.1 Pendahuluan

Sistim perlindungan konsumen yang diatur dalam UUPK melibatkan tiga pihak ialah konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah. Hal ini dapat dipahami karena sebagaimana diatur dalam konstitusi Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 ditegaskan bahwa negara Republik Indonesia didirikan bukan hanya untuk melindungi rakyatnya, tetapi juga harus dapat menciptakan negara kesejahteraan (*welfare state*). Untuk itu, maka negara melalui pemerintah harus aktif memberikan pelayanan kepada masyarakat (*social service state*) di berbagai bidang dan sektor.

Termasuk penyelenggaraan perlindungan konsumen. Karena pada dasarnya konsumen adalah rakyat Indonesia yang posisinya lemah di hadapan pelaku usaha. Melalui perlindungan konsumen, kepentingan dan hak-hak konsumen dapat terlindungi, sehingga akan berpengaruh terhadap kesejahteraan rakyat. Dengan keterlibatan pemerintah, maka ada hubungan segi tiga antara konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah. Diharapkan pemerintah dapat menciptakan iklim usaha yang kondusif sekaligus menjaga hubungan yang seimbang antara konsumen dan pelaku usaha.

Negara sesungguhnya adalah penyelenggara perlindungan konsumen. Melalui pemerintah peraturan perundang-undangan perlindungan konsumen dirancang dan dibuat sekaligus dilakukan pengawasan terhadap pelaksanaan penyelenggaraan. Peran pemerintah dalam perlindungan konsumen selain bertindak sebagai regulator juga melakukan pengawasan dan penegakan atas regulasi yang diberlakukan itu. Jika ada yang mengganggu kepentingan dan hak-hak konsumen sebagaimana diatur dalam regulasi, maka pemerintah dapat menyelenggarakan pemeriksaan dan persidangan.

Bukan hal yang mudah melakukan pembinaan perlindungan konsumen. Karena akan mengawasi perilaku dan kinerja pelaku usaha. Sementara itu, pelaku usaha itu terdiri dari beragam unsur, selain dari unsur swasta juga ada unsur pemerintah, yaitu badan usaha milik negara (BUMN) dan badan usaha milik daerah (BUMD). Berarti, sangat mungkin terjadi benturan kepentingan (*conflict of interests*) antara konsumen dan pelaku usaha BUMN/BUMD yang potensial menjadi sengketa. Dalam konteks inilah pemerintah diharapkan bersikap dan bertindak bijak dan tidak akan meninggalkan konsumen yang mayoritas adalah rakyat berpenghasilan menengah ke bawah.

10.2 Pembinaan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen

Sudah menjadi ketentuan dalam UUPK bahwa pemerintah bertanggung jawab atas pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen yang menjamin diperolehnya hak-hak bagi konsumen dan pelaku usaha, serta dilaksanakannya kewajiban terhadap keduanya.¹ Pembinaan oleh pemerintah dapat berarti bahwa pemerintah mengusahakan agar tindakan dan kegiatan penyelenggaraan perlindungan konsumen lebih berdaya guna dan berhasil guna untuk memperoleh hasil yang lebih baik.

Pelaksanaan pembinaan dilakukan oleh pemerintah melalui menteri teknis yang terkait dengan perlindungan konsumen. Dalam hal ini, menteri teknis yang menangani perlindungan konsumen akan melakukan koordinasi tentang penyelenggaraan perlindungan konsumen dengan menteri-menteri lainnya.

Hal itu sejalan dengan kedudukan dan status UUPK sebagai peraturan payung yang berisikan tentang ketentuan-ketentuan pokok; sedangkan peraturan perundang-undangan lain yang mengatur sektor-sektor tertentu diatur dalam UU tersendiri dan dilaksanakan oleh menteri yang bersangkutan. Dengan demikian, ada korelasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan dan juga dalam implementasi atau praktik penyelenggaraannya.

Peranan pemerintah dalam perlindungan konsumen pada hakikatnya merupakan perwujudan atau realisasi peranan pemerintah dalam arti luas ialah sebagai pendorong (stimulator) pembangunan atau agen pembangunan (*agent of development*). Pemerintah bertanggungjawab atas pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen, tujuannya selain untuk memberdayakan konsumen dalam memperoleh hak-haknya,² juga untuk memberikan pengarahan dan bimbingan kepada masyarakat selaku konsumen dan menciptakan iklim usaha yang sehat bagi perkembangan masyarakat itu sendiri.

Pemerintah dalam hal-hal tertentu dapat berperan selaku penggugat untuk mengajukan gugatan terhadap pelaku usaha, yaitu apabila pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha mengakibatkan kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit.³ Selain itu, pemerintah juga diberi wewenang untuk melakukan pembinaan atas penyelenggaraan perlindungan konsumen, yaitu meliputi upaya untuk:⁴

¹ Lihat, Pasal 29 Ayat (1) UUPK.

² Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004), hal. 181.

³ Lihat, Pasal 46 Ayat (1) Huruf d UUPK.

⁴ Lihat, Pasal 29 Ayat (4) UUPK.

- (1) Terciptanya iklim usaha yang sehat;
- (2) Berkembangnya lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat;
- (3) Meningkatkan kualitas sumber daya manusia serta meningkatkan kegiatan penelitian dan pengembangan di bidang perlindungan konsumen.

Pemerintah berkepentingan dengan adanya iklim usaha yang sehat, karena dengan terciptanya iklim usaha yang sehat akan kondusif untuk terjadinya transaksi bisnis. Meningkatnya transaksi konsumen menunjukkan pihak-pihak yang bertransaksi merasa puas dengan kegiatan usaha yang terjadi. Hal ini juga menunjukkan bahwa peran pemerintah tidak perlu terlalu jauh campur tangan atau mengintervensi dunia usaha, tetapi dengan mendasari pada tingkat pertumbuhan atau perkembangan yang adil, antara lain dengan pembuatan regulasi,⁵ sertifikasi, dan standarisasi mutu produk.⁶

Terbitnya ketentuan hukum tentang standarisasi, sertifikasi, akreditasi dan pengawasan mutu produk merupakan respon positif dari pemerintah untuk menetapkan standar nasional Indonesia (SNI). Dalam hal ini standar adalah spesifikasi teknis atau sesuatu yang dibakukan, disusun berdasarkan konsensus semua pihak yang terkait dengan memperhatikan syarat-syarat kesehatan, keselamatan, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta pengalaman, perkembangan masa kini dan masa yang akan datang untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya.⁷

Perlindungan konsumen tidak harus dimonopoli oleh pemerintah, tetapi juga dapat diselenggarakan oleh masyarakat melalui organisasi sosial seperti lembaga swadaya masyarakat atau organisasi nonpemerintah. Pemerintah memiliki keterbatasan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen, sehingga logis jika LSM diberi peran bersama-sama dengan pemerintah untuk ikut aktif dalam perlindungan konsumen.

Pertumbuhan dan perkembangan LSM yang mampu melindungi kepentingan dan hak-hak konsumen, tidak hanya membantu konsumen, tetapi juga akan membantu pemerintah dalam menciptakan iklim usaha yang sehat. Munculnya LSM di masyarakat merupakan gejala adanya gerakan sosial (*social movement*) yang dilandasi pada sikap dan kesadaran moral bersama yang dibangun oleh unsur-unsur masyarakat itu sendiri dalam rangka untuk memenuhi kebutuhan dasar secara bersama.

⁵ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia* (Jakarta: PT Grasindo, 2000), hal. 48 *et. seq.*

⁶ Sudaryatmo, *Hukum dan Advokasi Konsumen* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1999), hal. 14.

⁷ Lihat, Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan RI No. 108/PP/Kep/5/1996.

Modal utama perlindungan konsumen sesungguhnya terletak pada diri konsumen itu sendiri sebagai benteng perlindungan. Berarti, konsumen adalah sumber daya manusia (SDM) yang perlu ditingkatkan kualitasnya agar mereka mampu untuk berpikir rasional dalam rangka pemenuhan kebutuhan-kebutuhannya. Konsumen yang rasional tidak akan mudah bertindak konsumtif dalam melakukan transaksi untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Penelitian dan pengujian atas produk-produk yang dipasarkan oleh pelaku usaha dapat dilakukan atas inisiatif konsumen dan melalui LSM. Dengan demikian, tidak akan mudah bagi pelaku usaha untuk melakukan penipuan dan perangkap bisnis terhadap konsumen. Usaha-usaha yang mengarah pada pendidikan dan peningkatan kemampuan dan keahlian konsumen merupakan prioritas utama dan mendesak untuk segera dilakukan.

10.3 Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen

Pelaksanaan atas penyelenggaraan perlindungan konsumen perlu diawasi dengan saksama, karena melalui pengawasan akan dapat diketahui adakah penyimpangan dalam pelaksanaan perlindungan konsumen atau pengawasan untuk melihat penerapan dan penegakan ketentuan UUPK apakah sudah berada dan berjalan pada jalur yang benar (*on the right track*) sesuai dengan tujuan perlindungan konsumen atau tidak.

Pengawasan secara sederhana dapat dirumuskan segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai sasaran dan obyek yang diperiksa. Pengawasan pada umumnya, dapat dibedakan berdasarkan tahapan dan tujuannya:

1. Pengawasan sebelum pelaksanaan atau masih dalam perencanaan, tujuannya untuk pencegahan (*preventif*);
2. Pengawasan selama atau sedang proses berlangsung, tujuannya untuk perbaikan dan pemulihan (*kuratif*);
3. Pengawasan setelah pekerjaan atau kegiatan selesai dilakukan atau dilaksanakan (*post actum*), tujuannya untuk penanggulangan dan pemberantasan (*represif*).

Tahapan pengawasan di atas, dikaitkan dengan perlindungan konsumen, dapat dikatakan bahwa pengawasan dapat dilakukan sejak dini pada saat tahap permohonan perizinan yang merupakan pengawasan awal sebelum pelaku usaha menjalankan bisnis atau melakukan usahanya (*preprocess*). Berikutnya, tahap produksi yaitu di mana pelaku usaha dapat menjalankan proses produksi. Dalam tahap produksi dapat dilakukan pengawasan selama proses produksi sedang berlangsung (*inprocess*), misal dengan mengamati metode dan perlakuan dalam proses produksi. Akhirnya, pengawasan atas pemasaran hasil produksi (*endprocess*) di pasar atau di masyarakat.

Tahapan pengawasan tersebut dikaitkan dengan bidang hukum yang relevan sesuai dengan fungsinya adalah bidang hukum administrasi negara yang berfungsi untuk pencegahan (preventif), bidang hukum pidana yang berfungsi untuk penanggulangan (represif), dan bidang hukum perdata yang berfungsi untuk pemulihan (kuratif) hak-hak konsumen. Dengan demikian, efektivitas pelaksanaan hukum administrasi negara dalam perlindungan konsumen sangat diharapkan, karena usaha-usaha pencegahan terjadinya kecelakaan (musibah) pada konsumen, lebih baik dilakukan daripada mengobati dan memulihkannya. Peraturan hukum administrasi negara juga sering disebut dengan hukum birokrasi (*birocratic law*) karena memuat peraturan yang diterbitkan oleh birokrasi pemerintah.

Peran pemerintah dalam pengawasan penyelenggaraan perlindungan konsumen sangat diperlukan. Amerika Serikat (AS) yang merupakan negara penganut sistem ekonomi liberal, ternyata pemerintahnya berperan aktif mengawasi penyelenggaraan perlindungan konsumen. Dalam konteks ini, Paul Crown pernah mengatakan: *For the most part, the consumer is unaware of the many activities the government is engaged in for his protection.*⁸ Bahkan, menurutnya: *Undoubtedly one of the oldest and most important government agencies that protects the consumer is the Food and Drug Administration.*⁹

Pendirian lembaga yang mirip dengan *the Food and Drug Administration* (FDA) di AS juga dilakukan oleh pemerintah Indonesia, yaitu dengan mendirikan Badan Pengawas Obat dan Makanan (*the National Agency of Drug and Food Control*) disingkat BPOM, yang merupakan lembaga pemerintah nondepartemen yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pemerintahan tertentu dari Presiden. Oleh karena itu, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. BPOM bertugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan obat dan makanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁰

Kedudukan BPOM berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden merupakan langkah yang tepat, karena pengawasan sebaiknya mandiri dan bebas dari pengaruh kepentingan. Apalagi kepentingan bisnis dari para pelaku usaha yang memproduksi obat-obatan dan makanan. Dengan demikian, Departemen Kesehatan RI melakukan regulasi dan menyelenggarakan kesehatan, sedangkan pengawasan obat dan makanan berada pada lembaga yang terpisah.

⁸ Paul Crown, *Legal Protection for the Consumer* (New York: Oceana Publications Inc., 1965), hal. 20.

⁹ *Ibid.* hal. 21.

¹⁰ Lihat, Keputusan Presiden RI No. 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen.

Sehubungan dengan tugas yang dibebankan, maka BPOM menyelenggarakan fungsi tertentu, yaitu:

1. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang pengawasan obat dan makanan;
2. Pelaksanaan kebijakan tertentu di bidang pengawasan obat dan makanan;
3. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas BPOM;
4. Pemantauan, pemberian bimbingan dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah dan masyarakat di bidang pengawasan obat dan makanan;
5. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tatalaksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, hukum, persandian, perlengkapan dan rumah tangga.

Agar BPOM dapat menjalankan tugas dan dapat berfungsi dengan baik dan efektif, perlu diberikan wewenang yang memadai, yaitu:

1. Penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya;
2. Perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro;
3. Penetapan sistem informasi di bidangnya;
4. Penetapan persyaratan penggunaan bahan tambahan (zat aditif) tertentu untuk makanan dan penetapan pedoman pengawasan peredaran obat dan makanan;
5. Pemberian izin dan pengawasan peredaran obat serta pengawasan industri farmasi;
6. Penetapan pedoman penggunaan konservasi, pengembangan dan pengawasan tanaman obat.

Begitu besar wewenang yang diberikan kepada BPOM. Oleh karena itu, hasil kinerjanya akan sangat dinantikan tidak hanya oleh konsumen tetapi juga bagi pelaku usaha. Sebagaimana keputusan dari BPOM tentang produk obat dan makanan yang dilarang karena membahayakan kesehatan, sehingga harus ditarik dari peredaran atau pemasaran. Konsumen sangat berharap agar BPOM bekerja dengan baik dan mandiri.

Salah satu kegiatan yang dilakukan oleh BPOM yang sangat bermanfaat bagi konsumen adalah dilakukannya pengujian laboratorium berkenaan dengan penyalahgunaan formalin sebagai pengawet tahu dan mie basah. BPOM telah melakukan sampling dan pengujian laboratorium terhadap tahu dan mie basah yang mencakup 2.567 sampel, yang terdiri dari tahu 1.570 sampel dan mie basah 997 sampel.

Hasilnya menunjukkan bahwa produk tahu dari sampel sejumlah 1.570, sebanyak 1.540 sampel (98,09%) tidak mengandung formalin dan 30 sampel (1,91%) mengandung formalin. Sedangkan untuk mie basah sampel sebanyak 997, sebanyak 973 sampel

(97,59%) tidak mengandung formalin dan 24 sampel (2,41%) mengandung formalin. Demikian, menurut H. Sampurno selaku Kepala BPOM.¹¹

Bangsa Indonesia yang mayoritas memeluk agama Islam, memiliki ketentuan berkenaan dengan produk halal, yaitu produk yang memenuhi syarat sesuai dengan syariat Islam. Ketentuan-ketentuan dalam kitab suci Al Quran yang dijadikan pedoman dan acuan syariat Islam, antara lain yaitu:

1. Surat Al Baqarah (2): 168: "Hai sekalian manusia, makanlah yang halal lagi baik yang terdapat di bumi dan janganlah kamu mengikuti langkah-langkah syaitan, karena sesungguhnya syaitan itu adalah musuh yang nyata bagimu."
2. Surat An Nahl (16): 115: "Sesungguhnya Allah hanya mengharamkan atasmu (memakan) bangkai, darah, daging babi dan apa yang disembelih dengan menyebut nama selain Allah, tetapi barangsiapa yang terpaksa memakannya dengan tidak menganiaya dan tidak pula melampaui batas, maka sesungguhnya Allah Maha Pengampun lagi Maha Penyayang."

Berdasarkan ketentuan dalam Ayat-ayat suci Al Quran tersebut, maka oleh Lembaga Pengkajian Pangan, Obat-obatan, dan Kosmetika Majelis Ulama Indonesia (MUI) telah ditetapkan persyaratan halal, yaitu:¹²

1. Tidak mengandung babi dan bahan yang berasal dari babi;
2. Tidak mengandung bahan-bahan yang diharamkan seperti bahan-bahan yang berasal dari organ manusia, darah, kotoran-kotoran dan lain sebagainya;
3. Semua bahan yang berasal dari hewan halal yang disembelih menurut tata cara syariat Islam;
4. Semua tempat penyimpanan, tempat penjualan, pengolahan, tempat pengelolaan dan transportasinya tidak boleh digunakan untuk babi. Jika pernah digunakan untuk babi atau barang yang tidak halal lainnya terlebih dahulu harus dibersihkan dengan tata cara syariat Islam;
5. Semua makanan dan minuman yang tidak mengandung khamar.

Pada hakikatnya MUI bukanlah lembaga pemerintah. MUI didirikan pada tanggal 7 Rajab 1395 H/26 Juli 1975 sebagai hasil dari musyawarah para ulama dan cendekiawan Islam Indonesia. Kiprah MUI dalam pengawasan terhadap makanan, minuman, dan obat-obatan merupakan bukti bahwa organisasi masyarakat (ormas) dapat melakukan pengawasan.

¹¹ Sampurno, "Keterangan Pers BPOM tentang Hasil Tindak Lanjut Pengawasan terhadap Penyelenggaraan Formalin sebagai Pengawet Tahu dan Mie Basah," <<http://www.mediakonsumen.com/Artikel49.html>>, diakses tanggal 15 Agustus 2007.

¹² PT Indomedia Green Pages, *Green Pages Direktori Belanja Kita*, Edisi Jadetabek 2004-2005 (Jakarta: PT Indomedia Green Pages, 2004), hal. 57.

Dengan demikian, pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen dapat dilakukan oleh pemerintah, pelaku usaha, dan masyarakat bersama-sama dengan ormas dan LSM. Pengawasan terutama difokuskan pada produk dan perilaku pelaku usaha dan juga pemerintah yang bertanggung jawab atas pelaksanaan dan penyelenggaraan perlindungan konsumen. Termasuk tindakan dalam usaha-usaha yang mendatangkan keuangan, antara lain seperti peneanaan tarif jalan tol, tarif BBM, dan juga aktivitas bisnis melalui BUMN dan BUMD.

Ketentuan Pasal 30 Ayat (1) UUPK dengan tegas mengatur bahwa pemerintah melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen dan penerapan peraturan perundang-undangan perlindungan konsumen. Pengawasan oleh pemerintah dilaksanakan oleh Menteri dan/atau menteri teknis terkait, dalam hal ini adalah menteri yang bertanggung jawab secara teknis menurut bidang tugasnya. Kementerian yang menjadi *leading sector* perlindungan konsumen adalah Menteri Perdagangan Republik Indonesia.

Pengawasan oleh masyarakat dan LSM menurut ketentuan Pasal 30 Ayat (3) UUPK dapat dilakukan terhadap barang dan/atau jasa yang berada atau beredar di pasar dengan cara melakukan penelitian, pengujian dan/atau survei. Aspek-aspek yang dapat dilakukan pengawasan meliputi pemuatan informasi tentang risiko penggunaan barang jika diharuskan, pemasangan label, pengiklanan, dan lain-lain yang disyaratkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebiasaan dalam praktik bisnis.

Apabila hasil pengawasan, ternyata menyimpang dari peraturan perundang-undangan yang berlaku dan membahayakan konsumen, Menteri dan/atau menteri teknis mengambil tindakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hasil pengawasan yang diselenggarakan masyarakat dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat dapat disebarluaskan kepada masyarakat dan dapat disampaikan kepada Menteri dan menteri teknis.

10.4 Referensi

Crown, Paul. *Legal Protection for the Consumer*. New York: Oceana Publications Inc., 1965.

Miru, Ahmadi dan Sutarman Yodo. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004.

PT Indomedia Green Pages, *Green Pages Direktori Belanja Kita*, Edisi Jadetabek 2004-2005. Jakarta: PT Indomedia Green Pages, 2004.

Sampurno, "Keterangan Pers BPOM tentang Hasil Tindak Lanjut Pengawasan terhadap Penyalahgunaan Formalin sebagai Pengawet Tahu dan Mie Basah," <<http://www.mediakonsumen.com/Artikel49.html>>, diakses tanggal 15 Agustus 2007.

Shidarta. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta: PT Grasindo, 2000.

Sudaryatmo. *Hukum dan Advokasi Konsumen*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1999.

BAB XI

KETENTUAN TENTANG BADAN PERLINDUNGAN KONSUMEN

11.1 Pendahuluan

Perlindungan konsumen secara nasional tidak hanya berkenaan dengan penegakan hukum atau penerapan sanksi hukum semata, tetapi yang lebih utama adalah terjadinya peningkatan kualitas atau mutu dari produk yang dihasilkan oleh pelaku usaha, sehingga konsumen benar-benar aman mengkonsumsi. Berarti, perlindungan konsumen harus dilihat dalam konteks yang luas dan menyeluruh.

Perlindungan konsumen di negara-negara sedang berkembang seperti Indonesia, lebih kompleks atau rumit. Karena, para pengusaha atau pelaku usaha banyak yang lebih mementingkan mengeruk keuntungan sebanyak-banyaknya dengan biaya yang seminimal mungkin, prinsip ekonomi seperti ini disebut *benefit-cost ratio (b/c rasio)*. Akibatnya, kepentingan konsumen dikorbankan demi memperoleh keuntungan berlipat (*multiply*).

Penyelenggaraan perlindungan konsumen oleh pemerintah harus memperhatikan aspek-aspek yang mempengaruhinya. Dalam kaitan ini, pemerintah memerlukan masukan-masukan, saran, dan pertimbangan dari suatu lembaga berkompeten (*competence*) dan dapat dipercaya (*credible*) yang disebut dengan Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN).

11.2 Kedudukan, Fungsi, dan Tugas

Dalam rangka mengembangkan upaya perlindungan konsumen dibentuk suatu badan khusus perlindungan konsumen yang wewenangnya berskala nasional. Berdasarkan ketentuan Pasal 31 UUPK telah ditetapkan pembentukan Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) untuk membantu upaya pengembangan perlindungan konsumen. BPKN pada dasarnya adalah lembaga konsumen yang memperjuangkan kepentingan dan hak-hak konsumen secara komprehensif. Lembaga semacam ini juga dijumpai di luar negeri, misal Amerika Serikat membentuk *the Food and Drug Administration*,¹ China ada *Consumers' Association of China*.²

¹ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia* (Jakarta: PT Grasindo, 2000), hal. 107.

² Sudaryatmo, *Hukum dan Advokasi Konsumen* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1999), hal. 81.

BPKN berkedudukan di Ibu Kota Negara Republik Indonesia dan bertanggungjawab kepada Presiden. Berarti, secara struktural BPKN berada langsung di bawah Presiden, bukan di bawah menteri. dengan demikian, lembaga ini diharapkan dapat bekerja secara independen dan imparisial. Hal ini menunjukkan bahwa perlindungan konsumen merupakan masalah yang penting, sehingga perlu ada lembaga khusus yang mengelola perlindungan konsumen.

Badan Perlindungan Konsumen Nasional berfungsi memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah dalam upaya mengembangkan perlindungan konsumen di Indonesia. Fungsi yang demikian itu menempatkan BPKN sebagai lembaga penasehat pemerintah yang dapat memberikan konsultasi berkenaan dengan perlindungan konsumen secara nasional. Dalam rangka menjalankan fungsi tersebut, BPKN mempunyai tugas:

1. Memberikan saran dan rekomendasi kepada pemerintah dalam rangka penyusunan kebijaksanaan di bidang perlindungan konsumen;
2. Melakukan penelitian dan pengkajian terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang perlindungan konsumen;
3. Melakukan penelitian terhadap barang dan/atau jasa yang menyangkut keselamatan konsumen;
4. Mendorong berkembangnya lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat;
5. Menyebarkan informasi melalui media mengenai perlindungan konsumen dan memasyarakatkan sikap keberpihakan kepada konsumen;
6. Menerima pengaduan tentang perlindungan konsumen dari masyarakat, lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat, atau pelaku usaha;
7. Melakukan survei yang menyangkut kebutuhan konsumen.

Berdasarkan tugas di atas menunjukkan bahwa BPKN diharapkan dapat berperan sebagai lembaga konsumen, yaitu lembaga yang mengelola kepentingan dan hak-hak konsumen secara makro. Perlindungan hukum hanya merupakan bagian atau aspek mikro dari kompleksitas persoalan konsumen.

Tugas pokok BPKN sesungguhnya adalah memberikan saran dan rekomendasi kepada pemerintah, sedangkan tugas-tugas yang lainnya dilakukan dalam rangka pelaksanaan tugas pokok itu, yaitu menyusun kebijaksanaan perlindungan konsumen nasional. Seperti kegiatan pengumpulan data dan fakta tentang perlindungan konsumen melalui penelitian, survei, dan analisis terhadap perundang-undangan yang berkenaan dengan perlindungan kepentingan konsumen dan pengkajian terhadap kualitas barang dan/atau jasa yang dapat merugikan konsumen.

Upaya yang dilakukan oleh BPKN akan menjadi kurang efektif, jika masyarakat tidak mengetahui dan menyadari akan posisinya yang lemah. Sehubungan dengan hal itu, maka kegiatan sosialisasi tentang perlindungan konsumen harus digalakkan agar timbul sikap keberpihakan terhadap konsumen di masyarakat, yaitu sikap peduli yang tinggi terhadap konsumen (*wise consumerism*), sehingga diharapkan dapat menjadi gerakan sosial perlindungan konsumen yang bersifat masif (*massive*).

11.3 Organisasi dan Keanggotaan

Badan Perlindungan Konsumen Nasional terdiri atas seorang ketua merangkap anggota, seorang wakil ketua merangkap anggota, serta sekurang-kurangnya 15 (lima belas) orang dan sebanyak-banyaknya 25 (dua puluh lima) orang anggota yang mewakili semua unsur. Jumlah wakil setiap unsur tidak harus sama.

Masa jabatan ketua, wakil ketua, dan anggota BPKN selama tiga tahun dan dapat diangkat kembali untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Ketua dan wakil ketua BPKN dipilih oleh anggota. Presiden mengangkat dan memberhentikan anggota BPKN atas usul menteri, setelah dikonsultasikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Anggota BPKN terdiri atas unsur:

1. Pemerintah;
2. Pelaku usaha;
3. Lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat;
4. Akademisi; dan
5. Tenaga ahli.

Memperhatikan komposisi anggota BPKN di atas dapat dipahami bahwa lembaga tersebut merupakan gabungan dari unsur-unsur atau pihak-pihak yang relevan dan berkepentingan dengan perlindungan konsumen (*stake holder*).

Pemerintah menjadi satu unsur dalam keanggotaan BPKN, dalam hal ini telah ditetapkan Menteri Perdagangan yang akan bertindak mewakili pemerintah sebagai pihak di pengadilan tata usaha negara (PTUN). Dalam praktik, biasanya akan dilakukan oleh pegawai pada birokrasi kementerian Departemen Perdagangan RI.

Unsur pelaku usaha dapat dilakukan oleh organisasi profesi, dengan beragam varian sebagai wakil-wakil mereka pada BPKN. Organisasi atau asosiasi profesi para pengusaha Indonesia terdiri dari beragam jenis usaha dan komoditi. Misal, ada asosiasi konsultan, asosiasi pengusaha eksportir kopi, asosiasi pengusaha karet alam, asosiasi penghasil tambang/mineral, asosiasi pedagang obat (farmasi), asosiasi pengusaha hotel dan restoran, dan asosiasi-asosiasi lainnya.

Unsur lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat dapat diwakili oleh perkumpulan LSM yang telah memenuhi seluruh persyaratan yang telah ditentukan oleh pihak pemerintah. Ketua LSM harus sungguh-sungguh memilih anggota yang akan mewakili organisasinya di BPKN. Mengingat pertumbuhan LSM dewasa ini, merupakan organisasi yang sangat “cair”. Siapa pun dapat membentuk dan mendirikan LSM. Kebebasan untuk berkumpul dan menyatakan pendapat sebagai bagian dari hak asasi manusia (HAM) dijadikan sandaran dalam pelaksanaan perlindungan konsumen. Asalkan tidak disalahgunakan.

Unsur akademisi adalah mereka yang berpendidikan tinggi dan anggota perguruan tinggi. Pengertian akademisi dalam hal ini bukan hanya seorang yang berprofesi sebagai dosen atau pengajar di universitas atau lembaga pendidikan tinggi. Karena ternyata yang dimaksud adalah status dan jenjang pendidikannya, ialah orang-orang yang telah memperoleh predikat sarjana. Selain itu, keanggotaannya dapat diwakili oleh anggota dari perguruan tinggi.

Tenaga ahli adalah mereka yang berpengalaman di bidang perlindungan konsumen. Tidak dijelaskan lebih lanjut oleh UUPK tentang tenaga ahli. Tetapi dalam Pasal 37 UUPK ditentukan persyaratan untuk menjadi anggota BPKN, yaitu:

- a. Warga negara Republik Indonesia;
- b. Berbadan sehat;
- c. Berkelakuan baik;
- d. Tidak pernah dihukum karena kejahatan;
- e. Memiliki pengetahuan dan pengalaman di bidang perlindungan konsumen; dan
- f. Berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun.

Di antara syarat-syarat di atas yang paling relevan dengan syarat menjadi tenaga ahli adalah syarat pada huruf e, ialah memiliki pengetahuan dan pengalaman di bidang perlindungan konsumen.

Kedua syarat utama untuk menjadi tenaga ahli umumnya memang didasarkan pada unsur pendidikan dan pengalaman. Dalam Black's Law Dictionary, *expert (n)* adalah *a person who, through education or experience, has developed skill or knowledge in a particular subject, so that he or she may form an opinion that will assist the fact-finder.*³ Walaupun dalam konteks yang berbeda, namun ada kemiripan persyaratan antara tenaga ahli (*expert*) dan saksi ahli (*expert witness*) dalam hukum acara di persidangan.

³ Bryan A. Garner, ed., *Black's Law Dictionary* (Minnesota: West Group, 1999), hal. 600.

Keanggotaan BPKN berhenti karena:

- a. Meninggal dunia;
- b. Mengundurkan diri atas permintaan sendiri;
- c. Bertempat tinggal di luar wilayah negara Republik Indonesia;
- d. Sakit secara terus menerus, sehingga tidak mampu melaksanakan tugasnya;
- e. Berakhir masa jabatan sebagai anggota; atau
- f. Diberhentikan.

Untuk kelancaran pelaksanaan tugas, Ketua BPKN mengangkat seorang sekretaris yang memimpin sekretariat untuk membantu. Fungsi, tugas, dan tata kerja sekretariat diatur dalam keputusan Ketua BPKN. Dalam melaksanakan tugas akan dibiayai dari anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) dan sumber lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Jika diperlukan, dapat dibentuk perwakilan BPKN di ibu kota provinsi untuk membantu pelaksanaan tugasnya. Pembentukan perwakilan dengan keputusan Ketua BPKN yang ditetapkan berdasarkan musyawarah anggota. Jaringan kerja BPKN yang meliputi wilayah nasional, idealnya memiliki perwakilan di daerah, tetapi jika masih ada kendala-kendala berkenaan operasionalisasi, dapat dibentuk sesuai dengan keperluan.

11.4 Referensi

Garner, Bryan A., ed., *Black's Law Dictionary*. Minnesota: West Group, 1999.

Shidarta. *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*. Jakarta: PT Grasindo, 2000.

Sudaryatmo. *Hukum dan Advokasi Konsumen*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1999.

BAB XII

KETENTUAN TENTANG LEMBAGA SWADAYA MASYARAKAT

12.1 Pendahuluan

Isu pemberdayaan masyarakat (*empowerment*) marak setelah era reformasi bergulir. Gerakan reformasi muncul sebagai reaksi atas tindakan dan perlakuan pemerintah yang represif terhadap hak-hak masyarakat sipil (*civil society*) yang menginginkan pemerintahan yang demokratis, transparan, akuntabilitas, menjunjung supremasi hukum, melibatkan masyarakat dalam pembangunan, dan menuntut agar hak asasi manusia (HAM) ditegakkan.

Peran pemerintah yang dominan pada masa orde baru (orba), telah mendorong munculnya organisasi nonpemerintah (ornop) atau lembaga swadaya masyarakat (LSM) sebagai wujud kepedulian masyarakat sipil terhadap situasi dan kondisi yang terjadi di masyarakat.

LSM di bidang perlindungan konsumen yang telah eksis sejak orba hingga saat ini adalah Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) yang masih tetap proaktif membela dan memperjuangkan hak-hak dan kepentingan konsumen. Bahkan, YLKI ikut sebagai penggagas dalam penyusunan rancangan (*draft*) UUPK. Oleh karena itu, wajar jika dalam UUPK diatur secara khusus tentang lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat.

Pengaturan tentang LSM dalam UUPK membuktikan bahwa masyarakat sipil diberi peran oleh UU untuk ikut melakukan pengawasan dan memberikan perlindungan terhadap konsumen. Untuk itu, perlu ada kejelasan pengaturan tentang LSM yang dianggap berwenang dan mampu untuk mewakili (*representative*) konsumen. Apalagi gejala tumbuhnya LSM sekarang ini telah berbeda dengan pada masa orba. Ada LSM yang disebut dengan LSM “plat kuning”, karena LSM tersebut dibentuk untuk keperluan tertentu dan temporer yang bukan beralasan ideologis tetapi lebih pragmatis, sehingga LSM itu dapat digunakan oleh siapa pun, layaknya kendaraan yang dapat disewa.

Isu tentang perlindungan konsumen sudah menjadi isu global. Apalagi sejak PBB menerbitkan resolusi tentang perlindungan konsumen. Organisasi perlindungan konsumen di luar negeri secara aktif memperjuangkan hak-hak konsumen. Bahkan, telah dibentuk organisasi konsumen internasional. Dalam hal ini, YLKI telah menjadi anggota *the International Organization of Consumer Union* (IOCU).¹

Searah dengan tuntutan agar masyarakat sipil diberdayakan dan dilibatkan dalam proses perlindungan konsumen, maka dalam advokasi konsumen juga muncul pemikiran agar LSM dapat mengajukan gugatan atau tuntutan hukum di pengadilan. Melalui yurisprudensi, keberadaan LSM di pengadilan untuk membela konsumen sudah diakui dan diterima lebih dahulu, sebelum UUPK mengaturnya.² Dalam hal ini, sengketa konsumen dapat diselesaikan oleh konsumen yang bersangkutan atau melalui LSM.

12.2 Arti, Kedudukan, Fungsi, dan Tugas

UUPK mengartikan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat (LPKSM) adalah lembaga nonpemerintah yang terdaftar dan diakui oleh pemerintah yang mempunyai kegiatan menangani perlindungan konsumen. Lembaga swadaya masyarakat atau organisasi nonpemerintah (ornop) adalah kelompok sosial berupa perkumpulan orang-orang yang memiliki kesamaan kepedulian terhadap bidang tertentu (*concerning*), yaitu perlindungan konsumen.

Latar belakang munculnya LSM dalam penegakan hukum diawali pada masa orba, di mana pemerintahan dijalankan secara otoritarian selama 30-an tahun. Reaksi dari kelas menengah di masyarakat seperti mahasiswa dan para sarjana yang mengkritisi tindakan pemerintahan orba. Munculnya LSM pada masa orba merupakan organisasi alternatif untuk mengubah masyarakat ke arah yang lebih baik, setidaknya menurut para aktivis LSM, daripada pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah orba yang bersifat sentralistis.

Meskipun sulit merumuskan definisi LSM, tetapi menurut Abdul Hakim Garuda Nusantara, secara sederhana LSM adalah gerakan sosial yang tumbuh berdasarkan nilai-nilai kerakyatan. Tujuannya untuk menumbuhkan kesadaran dan kemandirian masyarakat, yang akhirnya meningkatkan kesejahteraan rakyat. Senada dengan

¹ "Consumers International," <<http://www.consumersinternational.org>>, diakses tanggal 3 November 2001.

² Lihat, kasus pencemaran lingkungan hidup sengketa antara Walhi melawan PT Inti Indorayon.

pendapat itu, Emil Salim pun mengemukakan hal serupa, menurutnya: “LSM memang lahir untuk membantu rakyat miskin, yang tak tersentuh “tangan” pembangunan dan yang dirugikan oleh pembangunan.”³ Biar kecil dalam jumlah, LSM sangat vokal. Suaranya mengelegar ke mancanegara.⁴

Perkembangannya LSM juga dilihat sebagai refleksi dari gerakan masyarakat sipil (*civil society movement*) atau masyarakat madani. Karena tujuan pendirian LSM menunjukkan sikap keberpihakan pada cita-cita politik untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negara yang demokratis. Dalam menjalankan perannya, masyarakat sipil dapat meminta pertanggungjawaban pemerintah mengenai kekuasaan, transparansi, partisipasi, dan demokrasi. Selain itu, juga untuk memajukan kepentingan publik, hak asasi manusia, lingkungan hidup, kesehatan, pendidikan, dan pemberantasan korupsi.⁵

Masyarakat sipil menurut Jeremy Pope adalah jumlah keseluruhan dari organisasi-organisasi yang berada di luar struktur pemerintahan yang mencakup semua organisasi yang secara tradisional dinamakan kelompok kepentingan (*interest group*).⁶ Ada ruang atau tempat bagi organisasi atau kelompok sosial agar dapat eksis dan bergerak, sekaligus menjadi penyeimbang dari pemerintah maupun sektor swasta.

Ciri utama LSM adalah organisasi berukuran kecil (*small organization*) atau perkumpulan, bersifat tidak birokratis, dan bersikap mandiri atau independen. Keberadaannya diakui sebagai badan hukum (*rechts persoon*) atau entitas hukum (*legal entity*) yang bentuk dan namanya beragam di masyarakat.

Sesuai dengan namanya, LSM dalam perlindungan konsumen berkedudukan sebagai subyek hukum atau pihak yang dengan UUPK (*bij wet*) diberi wewenang dan kesempatan untuk berperan aktif dalam mewujudkan perlindungan konsumen.⁷ Jadi, lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat adalah badan hukum perkumpulan LSM yang berperan sebagai penyelenggara organisasi perlindungan konsumen.

³ Lihat, Tempo, No. 10 Tahun XXI, tanggal 4 Mei 1991, hal. 19 *et seq.*

⁴ Lihat, Gatra, No. 17 Tahun I, tanggal 11 Maret 1995, hal. 16 *et seq.*

⁵ Jeremy Pope, “Confronting Corruption: The Elements of National Integrity System,” *Strategi Memberantas Korupsi Elemen Sistem Integritas Nasional*, terj. Masri Maris (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2003), hal. 241 *et seq.*

⁶ *Ibid.*

⁷ Lihat, Pasal 44 Ayat (2) UUPK.

Kedudukan LSM dalam perlindungan konsumen bertindak sebagai pendamping dan wakil dari konsumen untuk membela dan memperjuangkan atau mengadvokasi kepentingan dan hak-hak konsumen di pengadilan atau LSM bertindak sebagai subyek hukum yang secara langsung mengajukan tuntutan hukum. Dengan adanya LSM tersebut dapat berfungsi untuk ikut berperan aktif mewujudkan perlindungan konsumen. Dalam konteks ini, pemerintah mengakui keberadaan LSM asalkan memenuhi persyaratan.

LSM yang bergerak di bidang perlindungan konsumen, memiliki tugas:⁸

1. Menyebarkan informasi dalam rangka meningkatkan kesadaran atas hak dan kewajiban dan kehati-hatian konsumen dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
2. Memberikan nasihat kepada konsumen yang memerlukannya;
3. Bekerja sama dengan instansi terkait dalam upaya mewujudkan perlindungan konsumen;
4. Membantu konsumen dalam memperjuangkan haknya, termasuk menerima keluhan atau pengaduan konsumen;
5. Melakukan pengawasan bersama pemerintah dan masyarakat terhadap pelaksanaan perlindungan konsumen.

Penyebaran informasi yang dilakukan oleh LPKSM, meliputi penyebarluasan berbagai pengetahuan mengenai perlindungan konsumen termasuk peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah perlindungan konsumen. Tugas penyebaran informasi oleh LPKSM ini pada dasarnya adalah kegiatan sosialisasi dan penyuluhan. Termasuk dalam pengertian ini adalah mempublikasikan atau menyebarluaskan hasil riset, pengujian, dan survei yang dilakukan oleh LSM terhadap produk yang beredar di pasar dalam rangka pengawasan.

Pemberian nasihat (*advice*) oleh LPKSM kepada konsumen yang memerlukan dapat dilakukan secara lisan atau tertulis, agar konsumen dapat melaksanakan hak dan kewajibannya. Nasihat yang diberikan dapat dilakukan karena adanya sengketa atau nasihat yang lain untuk menambah pengetahuan. Nasihat berkenaan dengan sengketa umumnya diperlukan dalam rangka membantu konsumen untuk memperjuangkan hak-haknya. LSM dapat melakukan advokasi, agar konsumen mampu memperjuangkan hak-haknya secara mandiri, baik secara perorangan maupun kelompok.

⁸ Lihat, Pasal 44 Ayat (3) UUPK.

LSM dalam menjalankan tugasnya dapat mengadakan kerja sama dengan instansi terkait. Kerja sama tersebut meliputi pertukaran informasi mengenai perlindungan konsumen, pengawasan atas barang dan/atau jasa yang beredar, dan penyuluhan serta pendidikan konsumen. Selain itu, LSM juga dapat bekerja sama dengan organisasi atau lembaga lainnya, baik yang bersifat nasional maupun internasional. Kinerja LPKSM dalam setahun dibuat dalam laporan berkala setiap tahun yang memuat tentang pelaksanaan tugas-tugasnya kepada pemerintah kabupaten atau kota.

12.3 Organisasi dan Keanggotaan

Menurut UUPK, pemerintah mengakui keberadaan LSM dan untuk itu LSM yang akan bergerak dalam perlindungan konsumen harus memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam peraturan UUPK dan Peraturan Pemerintah No. 59 Tahun 2001 tentang Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (PP 59/2001).⁹ Adapun persyaratan tersebut antara lain yaitu:¹⁰

1. LSM harus terdaftar pada pemerintah kabupaten/kota;
2. Memiliki anggaran dasar yang memuat tentang tujuan organisasi LSM adalah untuk memberikan perlindungan konsumen;

LSM yang telah memenuhi persyaratan tersebut dapat melakukan kegiatan perlindungan konsumen di seluruh wilayah Indonesia.

Dalam menjalankan organisasi, LSM yang terdaftar diwajibkan melapor kepada pemerintah kabupaten/kota tentang pelaksanaan tugas perlindungan konsumen yang dilakukannya. Pendaftaran ini dapat digunakan sebagai bukti bahwa LSM tersebut merupakan anggota dari LPKSM. Konsekuensinya, pemerintah dapat membatalkan pendaftaran, apabila LSM yang bersangkutan tidak lagi menjalankan kegiatan perlindungan konsumen; atau terbukti melakukan kegiatan pelanggaran ketentuan UUPK dan peraturan pelaksanaannya.¹¹

Ketentuan tentang kewajiban memberikan laporan tersebut, menunjukkan bahwa LSM perlindungan konsumen diawasi oleh pemerintah kabupaten/kota. Seolah-olah LSM menjadi tidak bebas atau tidak independen, karena harus memberikan laporan, sehingga dikhawatirkan LSM menjadi kurang kritis dalam memperjuangkan kepentingan dan hak-hak konsumen. Padahal, belum tentu LSM tersebut memperoleh dana dari pemerintah.

⁹ Lembaran Negara RI, Tahun 2001 No. 104.

¹⁰ Lihat, Pasal 44 Ayat (1) UUPK jo. Pasal 2 PP 59/2001.

¹¹ Lihat, Pasal 2 jo. Pasal 10 PP 59/2001.

Mengenai pertanggungjawaban LSM secara organisasi adalah kepada anggota-anggotanya dan kepada masyarakat secara langsung. Oleh karena itu, menurut hemat penulis, ketentuan tentang pelaporan sebaiknya tidak digunakan sebagai alasan untuk membatalkan pendaftaran. Lagi pula, sejak awal dikemukakan bahwa LSM adalah organisasi nonpemerintah, maka logikanya pemerintah jangan terlalu ikut campur terhadap LSM.

12.4 Referensi

“Consumers International,” <<http://www.consumersinternational.org>>, diakses tanggal 3 November 2001.

Gatra, No. 17 Tahun I, tanggal 11 Maret 1995.

Pope, Jeremy. “Confronting Corruption: The Elements of National Integrity System,” *Strategi Memberantas Korupsi Elemen Sistem Integritas Nasional*, terj. Masri Maris. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. 2003.

Shofie, Yunus. *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*. PT Citra Aditya Bakti. Bandung. 2000.

Sudaryatmo. *Hukum dan Advokasi Konsumen*. PT Citra Aditya Bakti. Bandung. 1999.

Tempo, No. 10 Tahun XXI, tanggal 4 Mei 1991.

BAB XIII

KETENTUAN TENTANG PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN

13.1 Pendahuluan

Kebutuhan akan adanya forum atau lembaga penyelesaian sengketa alternatif, selain pengadilan, menjadi idaman bagi konsumen yang tidak mau ke persidangan karena alasan tertentu; antara lain seperti waktu yang lama, biaya berperkara yang jumlahnya tidak sedikit, dan prosedur yang melelahkan. Apalagi jika, nilai perkara atau sengketa konsumen yang terjadi tidak sebanding dengan ongkos penanganan perkara.

UUPK memberikan peluang atau kesempatan untuk secara bebas memilih penyelesaian perkara yang diinginkan oleh pihak-pihak yang bersengketa (*the disputants*). Menurut UUPK penyelesaian sengketa konsumen dapat dilaksanakan melalui dua cara, yaitu melalui pengadilan (litigasi) atau melalui forum penyelesaian di luar pengadilan (nonlitigasi) ialah melalui badan penyelesaian sengketa konsumen (BPSK).

Ada perbedaan yang mendasar antara penyelesaian secara litigasi dan secara nonlitigasi, di antaranya yaitu penyelesaian litigasi pemeriksaannya memerlukan biaya yang tidak sedikit, prosedurnya kaku atau formil karena mengikuti aturan yang diatur dalam undang-undang hukum acara, dan bersifat terbuka; sedangkan pemeriksaan secara nonlitigasi bersifat tidak formil dan fleksibel karena aturan main dibahas bersama-sama. Pihak-pihak yang terlibat relatif sedikit, sehingga dapat terjaga dan dijaga kerahasiaannya.

BPSK sebagai lembaga yang diberi tugas dan wewenang oleh UUPK untuk memeriksa perkara atau sengketa konsumen. Dalam UUPK diatur tentang prosedur dan mekanisme pemeriksaan sengketa konsumen di BPSK. Pasal-pasal yang mengatur tentang proses pemeriksaan di BPSK terlalu sedikit. Padahal, pemeriksaan secara nonlitigasi termasuk hal yang baru di Indonesia. Apalagi di bidang perlindungan konsumen. Ketentuan hukum yang mengatur tentang penyelesaian sengketa di luar pengadilan, diatur dalam UU No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.¹

¹ Lembaran Negara RI, Tahun 1999 No. 138.

Secara yuridis, BPSK memiliki kedudukan hukum setara dengan pengadilan. Bahkan menurut UUPK wewenangnya melebihi, karena putusan BPSK bersifat akhir dan mengikat (*final and binding*), sehingga tidak dapat diajukan upaya hukum untuk mementahkan kembali putusan yang telah diambil oleh BPSK.

13.2 Sengketa Konsumen

Sengketa konsumen oleh Az. Nasution diartikan sebagai keadaan atau peristiwa reaksi konsumen terhadap pengusaha.² Dengan demikian, sengketa konsumen muncul dalam relasi antara konsumen dan pelaku usaha. Selama ini, penyelesaian sengketa konsumen yang terjadi dilakukan melalui penyelesaian secara damai atau melalui lembaga atau instansi yang berwenang.³ Khususnya di Pengadilan Negeri (PN) sebagai pengadilan umum yang memeriksa perkara sehari-hari. Maksudnya, perkara yang muncul di masyarakat, apakah sengketa bersifat keperdataan atau kepidanaan, diperiksa oleh hakim-hakim dan diselesaikan melalui lembaga pengadilan.

Sengketa konsumen dapat dilihat dari jenis pelanggaran yang dilakukan oleh konsumen atau pelaku usaha. Walaupun konsumen juga berpotensi melakukan pelanggaran, tetapi tidak menjadi pokok bahasan (*subject matter*). Pelaku usahalah yang justru menjadi pusat perhatian (*focus of interest*). Setidaknya, ada tiga jenis pelanggaran yang potensial dilakukan oleh pelaku usaha, yaitu:

1. Perbuatan atau tindakan pelaku usaha melanggar kepentingan dan hak-hak konsumen;
2. Produk yang dipasarkan oleh pelaku usaha melanggar ketentuan larangan dalam UU;
3. Tanggung jawab yang harus dipikul oleh pelaku usaha.

Dalam implementasinya, ketiganya saling berkaitan, sehingga sulit dipisahkan, meskipun dalam realisasinya dapat dibedakan.

Pelanggaran terhadap hak-hak konsumen menjadi obyek sengketa konsumen karena tuntutan atas hak-hak konsumen merupakan salah satu tujuan perlindungan konsumen. Produk yang dihasilkan oleh pelaku usaha juga dapat menimbulkan sengketa konsumen. Karena UUPK memberikan ketentuan larangan berkenaan dengan produk yang dihasilkan dan dipasarkan atau dipromosikan oleh pelaku usaha. Sengketa konsumen juga dapat timbul karena adanya tuntutan kepada pelaku usaha untuk bertanggung jawab atas produk dan perilakunya.

² Az. Nasution, *Konsumen dan Hukum Tinjauan Sosial, Ekonomi dan Hukum pada Perlindungan Konsumen Indonesia* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995), hal. 57.

³ *Ibid.*

Penyelesaian sengketa di pengadilan atau secara litigasi, ternyata dirasakan kurang mengena atau tidak selalu pas atau cocok dengan kemauan pihak-pihak yang bersengketa, yaitu konsumen dan pelaku usaha karena karakteristik perkaranya bersifat khusus. Perkara atau sengketa konsumen, umumnya bernilai “kecil” atau tidak sebanding dengan biaya-biaya operasional atau pengurusan perkara yang cenderung mahal. Kadang perkaranya melibatkan jumlah konsumen yang besar atau banyak. Hal ini akan merepotkan konsumen dalam pengajuan gugatan atau tuntutan ke pengadilan. Oleh karena itu, ada konsumen yang melakukan cara-cara tertentu, antara lain dengan menulis pada ruang atau kolom surat pembaca di media massa tentang keluhan atau kerugian atas transaksi dan pelayanan yang diberikan pelaku usaha. Ada pula konsumen yang bermusyawarah atau melakukan perundingan dengan pelaku usaha. Cara-cara semacam ini, berjalan dan terjadi di dalam praktik. UUPK mengakomodasi cara-cara nonlitigasi yang sudah berlangsung dalam praktik. Penyelesaian perkara tidak melalui pengadilan dapat dianggap sebagai salah satu alternatif untuk menyelesaikan sengketa. Oleh karena itu, ada yang menyebutnya sebagai penyelesaian sengketa alternatif (*alternative dispute resolution/ADR*).

UUPK menentukan dengan tegas bahwa setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum.⁴ Selanjutnya ditegaskan bahwa penyelesaian sengketa konsumen dapat ditempuh melalui pengadilan (litigasi) atau di luar pengadilan (nonlitigasi) berdasarkan pilihan sukarela dari para pihak yang bersengketa.⁵

Ketentuan tersebut merupakan dasar hukum diakuinya cara penyelesaian sengketa konsumen yang bersifat suka rela (*voluntaristic*) untuk memilih cara dan forum atau lembaga yang akan atau dapat memeriksa dan menyelesaikan perkaranya. Penyelesaian sengketa konsumen melalui kedua cara tersebut dibolehkan UUPK.

Selama dalam proses penyelesaian sengketa konsumen sedang berlangsung, tidak menutup kemungkinan ditempuh penyelesaian damai oleh para pihak yang bersengketa. Untuk itu, pada setiap tahap diusahakan untuk menggunakan penyelesaian damai oleh kedua belah pihak yang bersengketa. Dengan demikian, perdamaian dapat dilakukan sebelum sengketa diperiksa oleh pengadilan dan perdamaian yang terjadi ketika perkara sedang diperiksa di pengadilan.

⁴ Lihat, Pasal 45 Ayat (1) UUPK.

⁵ Lihat, Pasal 45 Ayat (2) UUPK.

Perdamaian sebelum diperiksa oleh pengadilan adalah penyelesaian yang dilakukan oleh kedua belah pihak yang bersengketa (konsumen dan pelaku usaha) tanpa melalui pengadilan atau melalui badan penyelesaian sengketa konsumen yang tidak bertentangan dengan UUPK.

Namun, karena UUPK selain melihat dan menempatkan hubungan hukum antara konsumen dan pelaku usaha dalam konteks hukum keperdataan, juga melihat adanya hubungan hukum antara negara c.q. pemerintah dan pelaku usaha yang akibat dari perilaku atau perbuatannya dapat dikenakan sanksi hukum pidana berupa hukuman (*punishment*). Sehubungan dengan hal ini, UUPK memberikan penegasan bahwa penyelesaian sengketa di luar pengadilan, tidak menghilangkan pertanggungjawaban pidana.⁶

Konsekuensi dari pilihan suka rela pada konsumen, maka apabila telah dipilih upaya penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan, gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya tersebut dinyatakan gagal atau tidak berhasil oleh salah satu pihak atau oleh para pihak yang bersengketa.

Tidak semua orang dapat berperkara di pengadilan atau hanya orang-orang tertentu yang memenuhi syarat dan kualifikasi tertentu yang dapat mengajukan gugatan hukum. Demikian juga dengan perkara atau sengketa konsumen, tidak setiap orang dapat mengajukan gugatan konsumen. Adapun pihak-pihak yang dapat mengajukan gugatan konsumen, yaitu:⁷

- (1) Seorang konsumen yang dirugikan atau ahli waris yang bersangkutan;
- (2) Sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama;
- (3) Lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat;
- (4) Pemerintah dan/atau instansi terkait apabila barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau dimanfaatkan mengakibatkan kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit.

Pada dasarnya, suatu perkara dapat diajukan oleh korban (*the victim*) ialah pihak yang mengalami kerugian sebagai akibat dari tindakan atau perbuatan pihak lain. Dalam hal ini, korban adalah konsumen yang mengalami kerugian akibat ulah atau perbuatan pelaku usaha, maka terhadap konsumen yang bersangkutan diberi kesempatan untuk menggugat. Jika dirinya tidak bisa melakukan sendiri, dapat diwakili oleh ahli waris atau keluarganya. Jika, tidak ada keluarga atau ahli waris yang mau menggugat sendiri dapat dilakukan dengan memberi kuasa kepada pihak lain untuk mewakilinya.

⁶ Lihat, Pasal 45 Ayat (3) UUPK.

⁷ Lihat, Pasal 46 Ayat (1) UUPK.

Selain konsumen yang bersangkutan, ada pihak lain yang juga dapat mengajukan gugatan. Menurut UUPK sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama dapat menggugat. Gugatan semacam ini dalam teori dan literatur hukum dikenal dengan gugatan kelompok (*class action*) atau gugatan perwakilan (*representative action*). Gugatan ini diajukan dalam perkara atau sengketa yang melibatkan konsumen dalam jumlah yang banyak (*massal*). Gugatan kelompok harus diajukan oleh konsumen yang benar-benar dirugikan dan dapat dibuktikan secara hukum, salah satu di antaranya adalah adanya bukti transaksi.

Menurut Maruarar Siahaan, di negara yang sudah mempraktekkan *class action*, ada enam persyaratan yang harus dipenuhi, yaitu:⁸

1. *numerosity (size)*: jumlah penggugat yang dirugikan banyak;
2. *commonality*: di antara penggugat yang dirugikan terdapat masalah hukum dan fakta yang sama;
3. *typicality*: tuntutan maupun pembelaannya sejenis dengan anggota kelas lainnya;
4. *adequacy of representation*: tuntutan maupun pembelaannya sejenis dengan anggota kelas lainnya.

Dalam gugatan kelompok dibedakan antara konsumen sebagai kelompok yang menjadi korban dan kelompok yang mewakili seluruh korban yang disebut dengan wakil atau anggota kelompok (*class member*). Merekalah yang akan mengajukan gugatan. Jadi, tidak seluruh korban. Dengan demikian, mereka bertindak untuk diri sendiri dan sekaligus mewakili kelompok yang lebih banyak jumlahnya.

Meskipun ketentuan tentang pemeriksaan gugatan kelompok sudah diatur dalam UU, namun ketentuan dalam UU tersebut belum mengatur tentang proses atau acara untuk memeriksa, mengadili, dan memutus gugatan kelompok yang diajukan. Berkenaan dengan hal itu, Mahkamah Agung Republik Indonesia pada tanggal 26 April 2002 berinisiatif menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung RI No. 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok (Perma 1/2002) sebagai langkah antisipasi. Namun perlu diingat, bahwa penyelesaian sengketa konsumen melalui gugatan kelompok tidak hanya diajukan ke pengadilan (*litigasi*) tetapi juga di luar pengadilan (*nonlitigasi*) ke badan khusus yang disebut dengan badan penyelesaian sengketa konsumen.

⁸ Maruarar Siahaan, *Tinjauan Hukum atas Sengketa Konsumen Menurut UUPK* (Makalah Diskusi Kesiapan Lembaga Yuridis dalam Pemberlakuan UUPK, YLKI, Jakarta, 1999), hal. 18.

Gugatan perwakilan kelompok adalah suatu tata cara pengajuan gugatan, dalam mana satu orang atau lebih yang mewakili kelompok mengajukan gugatan untuk diri atau diri sendiri dan sekaligus mewakili sekelompok orang yang jumlahnya banyak, yang memiliki kesamaan fakta atau dasar hukum antara wakil kelompok dan anggota kelompok dimaksud.⁹

Pengajuan gugatan perwakilan kelompok harus memenuhi persyaratan tertentu, antara lain yaitu:¹⁰

1. Jumlah anggota kelompok sedemikian banyak se-hingga tidaklah efektif dan efisien apabila gugatan dilakukan secara sendiri sendiri atau secara bersama-sama dalam suatu gugatan;
2. Terdapat kesamaan fakta atau peristiwa dan kesamaan dasar hukum yang digunakan yang bersifat substansial, serta terdapat kesamaan jenis tuntutan diantara wakil kelompok dengan anggota kelompoknya;
3. Wakil kelompok memiliki kejujuran dan kesungguhan untuk melindungi kepentingan anggota kelompok yang diwakilinya;
4. Hakim dapat menganjurkan kepada wakil kelompok untuk melakukan penggantian pengacara, jika pengacara melakukan tindakan yang bertentangan dengan kewajiban membela dan melindungi kepentingan anggota kelompoknya.

Gugatan *class action* telah dilakukan dalam penanganan kasus-kasus perlindungan konsumen, antara lain seperti padamnya listrik pada sebagian besar wilayah di Pulau Jawa dan Bali tanggal 13 April 1997 selama ± 10 (sepuluh) jam,¹¹ dan kasus-kasus hukum lingkungan hidup seperti pencemaran.¹²

UUPK juga memberikan peluang kepada LSM yang peduli dengan perlindungan konsumen, untuk dapat ikut mengajukan gugatan terhadap pelaku usaha. Dalam literatur hukum, dibolehkannya LSM untuk menggugat sebagai pihak, dikenal dengan istilah *legal standing*. Arti *legal standing* secara harfiah adalah kedudukan hukum. Hal ini berkaitan dengan prinsip kewenangan untuk bertindak di pengadilan (*persona standi in judicio*).¹³ Ada pula yang mengartikan *legal standing* secara luas yang merupakan

⁹ Lihat, Pasal 1 Huruf a Perma 1/2002.

¹⁰ Lihat, Pasal 2 Perma 1/2002.

¹¹ Yusuf Shofie, *Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) Teori dan Praktek Penegakan Hukum* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2003), hal. 82.

¹² Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen* (Jakarta: PT Grasindo, 2000), hal. 54.

¹³ Yusuf Shofie, *op. cit.* hal. 91 *et. seq.*

hak gugat organisasi, maksudnya yaitu: “akses orang-perorangan ataupun kelompok/ organisasi di pengadilan sebagai pihak penggugat.”¹⁴

Melalui organisasi LSM yang telah memenuhi persyaratan tertentu menurut ketentuan UUPK dibolehkan untuk mengajukan gugatan ke pengadilan. Ketentuan semacam ini selain diatur dalam UUPK juga dijumpai dalam beberapa UU, antara lain yaitu UU Lingkungan Hidup dan UU Kehutanan.

Persyaratan tertentu yang harus dimiliki oleh LSM untuk melakukan *legal standing*, menurut UUPK, antara lain yaitu: (1) berbentuk badan hukum atau yayasan yang terdaftar pada pemerintah kabupaten/kota; (2) diakui bergerak di bidang perlindungan konsumen; (3) dalam anggaran dasarnya disebutkan dengan tegas bahwa tujuan didirikannya organisasi tersebut adalah untuk kepentingan perlindungan konsumen; dan (4) telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya.¹⁵

Gugatan melalui *legal standing* yang pertama di pengadilan di Indonesia berkenaan dengan kasus hukum lingkungan hidup, yaitu sengketa antara Yayasan Walhi *versus* PT Inti Indorayon Utama dan lima instansi pemerintah.¹⁶ Melalui kasus hukum itu, eksistensi Yayasan Walhi diakui dan diterima sebagai penggugat oleh majelis hakim, walaupun tidak memiliki kepentingan hukum secara langsung. Dengan demikian, LSM diperlakukan sebagai “wali” yang diberi hak dan wewenang untuk mengawasi dan mengurus obyek hukum tertentu.

UUPK juga membolehkan pemerintah atau instansi terkait dapat mengajukan gugatan, yaitu jika kerugian materi yang ditanggung oleh konsumen jumlahnya besar dan/atau korban yang menderita jumlahnya tidak sedikit atau banyak. Menurut UUPK, tolok ukur kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit yang dipakai adalah besar dampaknya terhadap konsumen.¹⁷

¹⁴ Mas Achmad Santosa, “Gugatan AJI: Perluasan Hak Gugat Organisasi (*Legal Standing*) Kajian Putusan No. 212/Pdt.G./2002/PN. Jkt. Pusat,” *Dictum Jurnal Kajian Putusan Pengadilan*, edisi 2, 2004, hal. 61.

¹⁵ Lihat, Pasal 44 jo. Pasal 46 UUPK jo. Pasal 2 PP No. 59/2001.

¹⁶ Mas Achmad Santosa, *loc. cit.* hal. 75.

¹⁷ Lihat, Pasal 46 Ayat (1) UUPK.

13.3 Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen

Nama, Kedudukan, dan Keanggotaan

UUPK memberikan pedoman bagi konsumen atau pelaku usaha yang akan menyelesaikan sengketa secara nonlitigasi. Dalam Pasal 49 Ayat (1) UUPK, pemerintah membentuk badan penyelesaian sengketa konsumen (BPSK) di kota atau kabupaten untuk penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan atau secara nonlitigasi.

Pada dasarnya, penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian dan/atau mengenai tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terjadi kembali atau tidak akan terulang kembali kerugian yang diderita oleh konsumen. Bentuk jaminan yang dimaksud dalam hal ini berupa pernyataan tertulis yang menerangkan bahwa tidak akan terulang kembali perbuatan yang telah merugikan konsumen tersebut.

Dengan semikian, menurut UUPK penyelesaian sengketa secara nonlitigasi tidak diselesaikan melalui pengadilan tetapi melalui BPSK yang dibentuk di daerah-daerah kabupaten atau kota. Penyelesaian secara nonlitigasi, atau sering disebut disebut penyelesaian sengketa alternatif, yang akan dilakukan oleh BPSK adalah cara-cara pemeriksaan mediasi, arbitrase, dan konsiliasi. Berarti, di dalam BPSK terdapat kumpulan orang-orang yang ahli tentang perlindungan konsumen yang akan menjadi mediator, arbiter, dan konsiliator untuk menyelesaikan sengketa konsumen.

BPSK terdiri dari anggota-anggota yang berasal dari unsur-unsur pemerintah, konsumen, dan pelaku usaha. Masing-masing anggota dari setiap unsur sedikit-dikitnya berjumlah tiga orang, dan sebanyak-banyaknya lima orang. Dalam hal ini, yang dapat mewakili unsur konsumen adalah LPKSM atau sekelompok konsumen. Untuk dapat diangkat menjadi anggota BPSK, seseorang harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- (1) Warga negara Republik Indonesia;
- (2) Berbadan sehat;
- (3) Berkelakuan baik;
- (4) Tidak pernah dihukum karena kejahatan;
- (5) Memiliki pengetahuan dan pengalaman di bidang perlindungan konsumen;
- (6) Berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun;
- (7) Pengangkatan dan pemberhentian anggota BPSK ditetapkan oleh menteri, yang ruang lingkup tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang perdagangan.

Secara organisasi, BPSK terdiri atas:

- a. Ketua merangkap anggota;
- b. Wakil ketua merangkap anggota;
- c. Anggota.

BPSK dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh sekretariat yang terdiri atas kepala sekretariat dan anggota sekretariat. Pengangkatan dan pemberhentian kepala dan anggota sekretariat.

Tugas dan Wewenang

BPSK memiliki tugas dan wewenang, yaitu:

1. Melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen, dengan cara melalui mediasi atau arbitrase atau konsiliasi;
2. Memberikan konsultasi perlindungan konsumen;
3. Melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku;
4. Melaporkan kepada penyidik umum apabila terjadi pelanggaran ketentuan dalam undang-undang ini;
5. Menerima pengaduan baik tertulis maupun tidak tertulis, dari konsumen tentang terjadinya pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
6. Melakukan penelitian dan pemeriksaan sengketa perlindungan konsumen;
7. Memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
8. Memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli dan/atau setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap Undang-undang ini;
9. Meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang yang tidak bersedia memenuhi panggilan badan penyelesaian sengketa konsumen;
10. Mendapatkan, meneliti dan/atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan dan/atau pemeriksaan;
11. Memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak konsumen;
12. Memberitahukan putusan kepada pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
13. Menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang melanggar UUPK.

BPSK dalam menangani dan menyelesaikan sengketa konsumen membentuk majelis dengan anggota yang jumlahnya harus ganjil dan sedikit-dikitnya tiga orang, yang mewakili semua unsur, serta dibantu oleh seorang panitera.

Putusan dan Eksekusi

Putusan majelis bersifat final dan mengikat (*final and binding*). Adapun yang dimaksud dengan putusan majelis bersifat final adalah tidak ada upaya banding dan kasasi. BPSK wajib mengeluarkan putusan paling lambat dalam waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja setelah gugatan diterima. Kemudian, dalam waktu paling lambat tujuh hari kerja sejak menerima putusan dari BPSK, pelaku usaha wajib melaksanakan putusan tersebut.

Terhadap putusan BPSK, para pihak ialah konsumen dan pelaku usaha dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah menerima pemberitahuan putusan tersebut. Pelaku usaha yang tidak mengajukan keberatan dalam jangka waktu yang telah ditentukan atau ditetapkan, maka ia dianggap menerima putusan dari BPSK.¹⁸ Dalam konteks ini, Mahkamah Agung pada tanggal 13 Maret 2006 telah menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung No. 01 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Terhadap Putusan BPSK (Perma 01/2006).

Apabila putusan BPSK itu ternyata tidak dijalankan oleh pelaku usaha, maka BPSK menyerahkan putusan tersebut kepada penyidik agar melakukan penyidikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, yaitu Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Kuhap).¹⁹ Putusan BPSK, merupakan bukti permulaan yang cukup bagi penyidik untuk melakukan penyidikan. Dengan demikian, terbuka peluang untuk dilakukannya pemeriksaan perkara pidana.

Putusan BPSK dimintakan penetapan eksekusi (*fiat executie*) kepada pengadilan negeri di tempat konsumen yang dirugikan.²⁰ Pengadilan Negeri wajib mengeluarkan putusan atas keberatan, dalam waktu paling lambat 21 (dua puluh satu) hari sejak diterimanya keberatan. Terhadap putusan Pengadilan Negeri tersebut, para pihak dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari dapat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung (MA). Untuk itu, MA wajib mengeluarkan putusan dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak menerima permohonan kasasi.²¹

Eksistensi dan wewenang BPSK dalam UUPK terkesan “setengah hati”. Berdasarkan ketentuan Pasal 56 Ayat (2) UUPK jo. Pasal 56 Ayat (4) UUPK jo. Pasal 57 UUPK jo.

¹⁸ Lihat, Pasal 56 Ayat (2) dan Ayat (3) UUPK.

¹⁹ Lembaran Negara RI, Tahun 1981 No. 75.

²⁰ Lihat, Pasal 57 UUPK.

²¹ Lihat, Pasal 58 UUPK.

Pasal 58 UUPK menunjukkan eksistensi BPSK bukanlah lembaga yang memutus secara *final and binding*. Bahkan putusan BPSK bersifat ambigu, karena sebagai lembaga penyelesaian sengketa di luar pengadilan (ADR) putusan BPSK masih terbuka peluang untuk diajukan tindakan dan upaya hukum ke pengadilan negeri hingga ke MA.²²

BPSK berwenang menjatuhkan sanksi administratif berupa penetapan ganti rugi paling banyak Rp.200.000.000,00 (duaratus juta rupiah), terhadap pelaku usaha yang melanggar Pasal 19 Ayat (2) dan Ayat (3), Pasal 20, Pasal 25, dan Pasal 26.²³ Pada hakikatnya sanksi hukum administrasi negara dalam perlindungan konsumen merupakan tindakan preventif dalam penegakan hukum perlindungan konsumen.

13.4 Badan Peradilan Sengketa Konsumen

Sengketa konsumen dapat diselesaikan ke pengadilan atau badan peradilan umum (pengadilan negeri) apabila dikehendaki oleh para pihak yang bersengketa. Ketentuan tentang peradilan umum berlaku apabila penyelesaian sengketa secara ADR melalui BPSK dinyatakan tidak berhasil atau ada pertanggungjawaban pidana.²⁴

Sengketa Perdata

Setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui pengadilan negeri sebagai peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum. Dalam UUPK, baik konsumen maupun pelaku usaha diberi hak yang sama untuk mengajukan gugatan perdata. Dengan demikian, ada kemungkinan konsumen sebagai penggugat dan pelaku usaha sebagai tergugat; atau sebaliknya pelaku usaha sebagai penggugat dan konsumen menjadi tergugatnya.

Penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan mengacu pada ketentuan tentang peradilan umum yang berlaku.²⁵ Berarti, hukum acara yang digunakan adalah UUPK dan hukum acara perdata, dalam hal ini adalah *Het Herziene Inlands Reglement (HIR)*²⁶ atau Reglemen Indonesia yang diperbarui²⁷ dan *Rechtsreglement Buitengewesten*

²² Al. Wisnubroto, As'ad Nugroho, dan Nurhasan, *Panduan Sukses berperkara Penyelesaian Efektif Sengketa Konsumen* (Jakarta: PIRAC dan The Asia Foundation, 2003), hal. 41.

²³ Lihat, Pasal 60 UUPK.

²⁴ Lihat, Pasal 45 dan Pasal 48 UUPK.

²⁵ Lihat, Pasal 48 UUPK.

²⁶ *Staatsblad* 1848 No. 16.

²⁷ *Staatsblad* 1941 No. 44.

(R.Bg.)²⁸ dan peraturan Mahkamah Agung (Perma). Ketentuan dalam UUPK tentang pemeriksaan sengketa konsumen merupakan ketentuan khusus dibandingkan dengan HIR dan R.Bg. sehingga majelis hakim yang memeriksa perkara di pengadilan negeri harus memperhatikan pasal-pasal UUPK, khususnya Pasal 45 UUPK.

Penyelesaian sengketa konsumen tidak menutup kemungkinan diselesaikan dengan perdamaian oleh para pihak yang bersengketa. Pada setiap tahap diusahakan untuk menggunakan penyelesaian damai oleh kedua belah pihak yang bersengketa. Dalam Pasal 130 HIR dan Pasal 154 R.Bg. ditentukan:

1. Apabila pada hari yang telah ditentukan, kedua belah pihak hadir, maka pengadilan dengan perantaraan ketua sidang berusaha mendamaikan mereka.
2. Jika perdamaian tercapai pada waktu persidangan, dibuat suatu akta perdamaian (*acte van dading*) yang mana kedua belah pihak dihukum akan melaksanakan perjanjian itu. Akta perdamaian itu berkekuatan dan dijalankan sebagai putusan yang biasa.
3. Terhadap Putusan sedemikian itu tidak dapat dimohonkan banding.

Berarti, hakim ketua majelis wajib menawarkan perdamaian kepada penggugat dan tergugat. Jika ternyata tidak dapat tercapai perdamaian (hal ini harus disebutkan dalam berita acara), maka surat gugatan dibaca atau dianggap telah dibacakan oleh penggugat.

Berkenaan dengan proses perdamaian di pengadilan oleh Mahkamah Agung telah diterbitkan Peraturan Mahkamah Agung No. 02 Tahun 2003 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan (Perma 2/2003) yang intinya mengatur tentang tata cara atau prosedur perdamaian melalui mediasi. Jika tercapai perdamaian akan dibuat akta perdamaian yang merupakan dokumen kesepakatan dari hasil proses mediasi.

Semua perkara perdata yang diajukan ke pengadilan tingkat pertama wajib untuk lebih dahulu diselesaikan melalui perdamaian dengan bantuan mediator yang ditunjuk. Pada setiap pengadilan ada mediator yang berasal dari kalangan hakim dan bukan hakim yang telah memiliki sertifikat sebagai mediator. Setiap pengadilan memiliki sekurang-kurangnya dua orang mediator. Prosedur penyelesaian sengketa melalui mediasi yang diatur dalam Perma 2/2003, wajib diikuti oleh mediator dan para pihak.

²⁸ *Staatsblad* 1927 No. 227

Lingkungan Pengadilan

UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman²⁹ (UUKK) menetapkan bahwa: "Semua peradilan di seluruh wilayah negara Republik Indonesia adalah peradilan negara dan ditetapkan dengan undang-undang."³⁰ Kemudian ditegaskan bahwa badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung meliputi:³¹

- (1) Badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum;
- (2) Peradilan agama;
- (3) Peradilan militer;
- (4) Peradilan tata usaha negara.

Mahkamah Agung diakui sebagai pengadilan negara tertinggi dari keempat lingkungan peradilan di atas.³² Oleh karena itu, setiap proses peradilan pada masing-masing lingkungan peradilan tersebut, akan berakhir di Mahkamah Agung.

Selanjutnya telah diterbitkan beberapa UU yang mengatur badan peradilan di atas. Lingkungan peradilan yang relevan dengan perlindungan konsumen adalah peradilan umum dan peradilan tata usaha negara yang keberadaannya didasarkan pada UU berikut:

1. UU No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum jo. UU No. 8 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum;
2. UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo. UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Perkara Pidana

Perkara pidana dalam sengketa konsumen dapat berlangsung, jika:

1. Putusan BPSK tidak dijalankan oleh pelaku usaha;
2. Ada tindak pidana pelanggaran sanksi pidana UUPK;
3. Ada laporan tentang pelanggaran sanksi pidana UUPK.

²⁹ Lembaran Negara RI, Tahun 2004 No. 8.

³⁰ Lihat, Pasal 3 Ayat (1) UUKK.

³¹ Lihat, Pasal 10 Ayat (2) UUKK.

³² Lihat, Pasal 11 Ayat (1) UUKK.

Pihak-pihak yang berperkar dalam perkara pidana berbeda dengan sengketa perdata. Hukum pidana merupakan hukum yang mengatur hubungan hukum antara negara dan warga negara. Oleh karena itu, hukum pidana melindungi kepentingan umum atau kepentingan publik (*public interest*) yang diwujudkan oleh negara dan dijalankan oleh pemerintah. Dengan demikian, perkara pidana pada hakikatnya adalah perkara antara negara c.q. pemerintah dan warga negara yang telah melanggar ketentuan hukum publik dalam hal ini adalah UUPK yang mengatur tentang sanksi pidana.

Pihak yang dirugikan atau korban akibat dari perbuatan atau tindakan seseorang dapat mengajukan tuntutan hukum pidana dengan membuat laporan kepada negara. Pemerintah yang menjalankan organisasi negara memiliki aparat penegak hukum, dalam hal ini kepolisian (Polri), yang akan menindaklanjuti laporan tersebut dengan melakukan tindakan penyidikan. Putusan BPSK dalam hal ini dapat dikualifikasi sebagai laporan kepada penyidik, bahkan dapat digunakan sebagai bukti permulaan yang cukup bagi penyidik untuk melakukan penyidikan.

Polisi sebagai penyidik akan mencari dan mengumpulkan bukti-bukti yang terjadi. Selain kepolisian ada pihak lain yang juga diberi wewenang khusus sebagai penyidik sebagaimana dimaksud ketentuan hukum acara pidana atau Kuhaip, ialah pejabat pegawai negeri sipil (PPNS) tertentu di lingkungan instansi pemerintah yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang perlindungan konsumen. Dalam melakukan penyidikan, PPNS memiliki wewenang untuk:³³

1. Melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan atau keterangan berkenaan dengan tindak pidana di bidang perlindungan konsumen;
2. Melakukan pemeriksaan terhadap orang atau badan hukum yang diduga melakukan tindak pidana di bidang perlindungan konsumen;
3. Meminta keterangan dan bahan bukti dari orang atau badan hukum sehubungan dengan peristiwa tindak pidana di bidang perlindungan konsumen;
4. Melakukan pemeriksaan atas pembukuan, catatan, dan dokumen lain berkenaan dengan tindak pidana di bidang perlindungan konsumen;
5. Melakukan pemeriksaan di tempat tertentu yang diduga terdapat bahan bukti serta melakukan penyitaan terhadap barang hasil pelanggaran yang dapat dijadikan bukti dalam perkara tindak pidana di bidang perlindungan konsumen;
6. Meminta bantuan ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana di bidang perlindungan konsumen.

Penyidik PPNS memberitahukan dimulainya penyidikan dan hasil penyidikannya kepada penyidik pejabat Polri untuk disampaikan kepada penuntut umum.

³³ Lihat, Pasal 59 Ayat (2) UUPK.

UUPK memberikan sanksi berupa hukuman pidana bagi siapa pun yang melanggar larangan yang telah diatur dalam substansi pasal-pasal nya.³⁴ Para pelanggar UUPK dapat dimintai pertanggungjawaban pidana atas perbuatan dan kesalahan yang dilakukannya. Pada dasarnya, tanggung jawab menurut hukum pidana digantungkan pada adanya orang sebagai pelaku yang melakukan tindak pidana (*delict*) sesuai dengan ketentuan sanksi pidana dalam UUPK yang sudah ada sebelum tindak pidana tersebut dilakukan.

Pertanggungjawaban dalam hukum pidana pada akhirnya berupa pidana atau hukuman (*punishment*). Dalam hal ini, ada persyaratan untuk pemidanaan atau pemberian pidana, yaitu adanya (1) perbuatan yang memenuhi rumusan UU hukum pidana dan perbuatan tersebut bersifat melawan hukum atau tidak ada alasan pembenar; (2) kesalahan yang mampu atau dapat dipertanggungjawabkan oleh pelakunya, baik karena sengaja (*dolus*) atau alpa (*culpa*).

UUPK tidak hanya membebankan tanggung jawab pidana kepada perseorangan atau individual, tetapi juga penuntutan pidana dapat dilakukan terhadap pelaku usaha dan/atau pengurusnya.³⁵ Ketentuan UUPK tersebut merupakan ketentuan yang relatif baru dalam hukum pidana nasional. Karena, masih menjadi silang pendapat mengenai pengaturan tanggung jawab korporasi dan/atau pengurusnya dalam KUHP.

Ketentuan tentang sanksi pidana dalam Pasal 62 UUPK, berupa hukuman badan, yaitu:

1. Dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak Rp.2.000.000.000,00. (dua miliar rupiah). Bagi pelaku usaha yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 13 Ayat (2), Pasal 15, Pasal 17 Ayat (1) Huruf a, Huruf b, Huruf c, Huruf e, Ayat (2), dan Pasal 18.
2. Dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau pidana denda paling banyak Rp.500.000.000,00. (lima ratus juta rupiah). Bagi, pelaku usaha yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13 Ayat (1), Pasal 14, Pasal 16, dan Pasal 17 Ayat (1) Huruf d dan Huruf f.

Terhadap pelanggaran yang mengakibatkan luka berat, sakit berat, cacat tetap atau kematian diberlakukan ketentuan pidana yang berlaku sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).

³⁴ Lihat, Pasal 62 UUPK.

³⁵ Lihat, Pasal 61 UUPK.

UUPK membolehkan kepada hakim untuk menjatuhkan hukuman tambahan, berupa:

1. Perampasan barang tertentu;
2. Pengumuman keputusan hakim;
3. Pembayaran ganti rugi;
4. Perintah penghentian kegiatan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian konsumen;
5. Kewajiban penarikan barang dari peredaran; atau
6. Pencabutan izin usaha.

Hukuman pidana tersebut dapat dikenakan terhadap individu sebagai pribadi atau sebagai pengurus suatu korporasi. Sanksi pidana dalam hukum perlindungan konsumen diharapkan dapat efektif untuk menimbulkan pengaruh atau efek pencegahan (*deterrent effect*) agar tidak dilakukan pelanggaran terhadap ketentuan larangan. Dalam hal ini berlaku pepatah yang mengatakan lebih baik mencegah daripada memberantas.

13.5 Referensi

- Nasution, Az. *Konsumen dan Hukum Tinjauan Sosial, Ekonomi dan Hukum pada Perlindungan Konsumen Indonesia*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995.
- Santosa, Mas Achmad. "Gugatan AJI: Perluasan Hak Gugat Organisasi (*Legal Standing*) Kajian Putusan No. 212/Pdt.G./2002/PN.Jkt.Pusat," *Dictum Jurnal Kajian Putusan Pengadilan*, edisi 2, 2004.
- Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta: PT Grasindo, 2000.
- Shofie, Yunus. *Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) Teori dan Praktek Penegakan Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti. 2003.
- Siahaan, Maruarar. *Tinjauan Hukum atas Sengketa Konsumen Menurut UUPK*. Makalah Diskusi Kesiapan Lembaga Yuridis dalam Pemberlakuan UUPK, YLKI, Jakarta, 1999.
- Wisnubroto Al., As'ad Nugroho, Nurhasan. *Panduan Sukses Berperkara Penyelesaian Efektif Sengketa Konsumen*. Jakarta: PIRAC dan The Asia Foundation. 2003.

BIBLIOGRAFI

- Andre, Claire dan Manuel Velasquez, "Who Should Pay? The Product Liability Debate," <<http://www.scu.edu/ethics/publications/iie/v4n1/pay.html>>, diakses tanggal 20 Agustus 2007.
- Apeldoorn, van. "Inleiding tot de Studie van het Nederlandse Recht," *Pengantar Ilmu Hukum*, terj. Oetarid Sadino. Jakarta: Pradnya Paramita. 1976.
- As'ad, Mohammad. *Meningkatkan Citra Konsumen Indonesia yang Berkualitas: Tinjauan Psikologik*. Makalah Temu Wicara Nasional, UGM, Yogyakarta. 1991.
- Austin, David. "Making a Product Liability Claim," <<http://productliability.lawyers.com.html>>, diakses tanggal 20 Agustus 2007.
- Blumer, Herbert, "Social Movements," *Principles of Sociology*, ed. Alfred McClung Lee. New York: Barnes & Noble, Inc. 1953.
- Brotosusilo, Agus. *Aspek-Aspek Perlindungan terhadap Konsumen dalam Sistem Hukum di Indonesia*. Makalah Lokakarya Nasional Hukum Perlindungan Konsumen, YLKI, Jakarta, 1997.
- Brown, Lester R. *The Twenty Ninth Day Accomodating Human Needs and Numbers to the Earth's Resources*. New York: WW Norton & Company Inc., 1978.
- Buckley, John. *Ecological Knowledge and Environmental Problem Solving (Concepts and Case Study)*. Washington D.C.: National Academy Press, 1986.
- "Consumers International," <<http://www.consumersinternational.org>>, diakses tanggal 3 November 2001.
- Cooter, Robert dan Thomas Ulen. *Law and Economics*. Illinois: Scott, Foresman and Company. 1988.
- Crown, Paul. *Legal Protection for the Consumer*. New York: Oceana Publications Inc., 1965.
- Duggan, AJ dan LW Darvall. *Consumer Protection Law and Theory*. Sydney, Australia: The Law Book Company Limited. 1980.

- Echols, John M. dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia*. Jakarta: PT Gramedia, 1982.
- Edwards, Robin. *Issues in Marketing Law*. New South Wales: New South Wales University Press Limited, 1982.
- Engels, R.J.H. "Syarat-Syarat Eksonerasi atau Syarat-Syarat untuk Pengecualian Tanggung Jawab," *Compendium Hukum Belanda*. 's Gravenhage: Yayasan Kerjasama Ilmu Hukum Indonesia-Negeri Belanda, 1978.
- Farnsworth, E dan W. Young. *Cases and Materials on Contracts*. The University of Chicago, USA. 1988.
- Fishman, Karen S. "An Overview of Consumer Law," *Hukum Perlindungan Konsumen*, edit. Inosentius Samsul. Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003.
- Garner, Bryan A., ed. *Black's Law Dictionary*, edisi ketujuh. St. Paul, MN, USA: West Group. 1999.
- Gatra, No. 17 Tahun I, tanggal 11 Maret 1995.
- Geddes dan Grosset, *Webster's Universal Dictionary & Thesaurus*. New Lanark, Scotland: David Dale House. 2005.
- Gerungan, W.A. *Psikologi Sosial Suatu Ringkasan*. Bandung: PT Eresco. 1980.
- Gunawan, Johannes. "Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia dan Perdagangan Bebas," *Aspek Hukum dari Perdagangan bebas: Menelaah Kesiapan Hukum Indonesia dalam Melaksanakan Perdagangan Bebas*, Tim Editor Ida Susanti dan Bayu Seto. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2003.
- Hadipranoto, Asip H. *Cara yang Efektif dalam Mewujudkan Kepedulian terhadap Kepentingan Konsumen*. Makalah Temu Wicara Nasional, UGM, Yogyakarta. 1991.
- Hartono, Sri Redjeki. "Aspek-Aspek Hukum Perlindungan Konsumen dalam Kerangka Era Perdagangan Bebas," *Hukum Perlindungan Konsumen*, Penyunting Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyati. Bandung: Mandar Maju, 2000.
- Hartono, Sunaryati. *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*. Bandung: Binacipta. 1982.

- Hornby, A.S. dan AP Cowie. *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*. London: Oxford University Press. 1974.
- Howard, Marshall C. *Legal Aspects of Marketing*. New York: McGraw-Hill Inc., 1964.
- Koentjaraningrat. *Kebudayaan, Mentalitas dan Pembangunan*. Cet. 21. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2004.
- Kompas, 13 Maret 1977.
- Kotler, Philip. *Principles of Marketing*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall. 1986.
- Leder, Malcolm dan Peter Shears, *Consumer Law*. London: Pearson Professional Limited, 1996.
- Lubis, Todung Mulya. *Hukum dan Ekonomi Beberapa Pilihan Masalah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan. 1987.
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*. Edisi Keempat. Yogyakarta: Liberty. 2002.
- Miru, Ahmadi dan Sutarman Yodo. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004.
- Nasution, Az., *Konsumen dan Hukum Tinjauan Sosial, Ekonomi dan Hukum pada Perlindungan Konsumen di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan. 1995.
- O'Manique, John. "Human Rights and Development," *Human Rights Quarterly*. Vol. 14 (1992).
- Paton, George Whitecross. *A Text-Book of Jurisprudence*. London: Oxford University Press. 1951.
- Pope, Jeremy. "Confronting Corruption: The Elements of National Integrity System," *Strategi Memberantas Korupsi Elemen Sistem Integritas Nasional*, terj. Masri Maris. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. 2003.
- Prodjodikoro, R. Wirjono. *Perbuatan Melanggar Hukum Dipandang dari Sudut Hukum Perdata*. Bandung: Sumur Bandung, 1976.
- "Products Liability," <<http://www.law.cornell.edu>>, diakses tanggal 20 Agustus 2007.

- PT Indomedia Green Pages, *Green Pages Direktori Belanja Kita*, Edisi Jadetabek 2004-2005. Jakarta: PT Indomedia Green Pages, 2004.
- Purbacaraka, Purnadi, "Disiplin Hukum Adalah Disiplin Sosial," *Disiplin Hukum dan Disiplin Sosial*, Penyunting Soerjono Soekanto dan R. Otje Salman. Jakarta: Rajawali Pers, 1987.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni. 1986.
- Rajagukguk, Erman. "Pentingnya Hukum Perlindungan Konsumen Dalam Era Perdagangan Bebas," *Hukum Perlindungan Konsumen*, ed. Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyati. Bandung: CV Mandar Maju, 2000.
- Ramsay, Iain. "Consumer Law and the Search for Empowerment," *Hukum Perlindungan Konsumen*, ed. Inosentius Samsul. Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003.
- Reksoprajitno, Soedijono, *Peranan Perguruan Tinggi sebagai Kader Generasi Penerus yang memiliki Kepekaan terhadap Kepentingan Umum*. Makalah Temu Wicara Nasional, UGM, Yogyakarta. 1991.
- Robertson, Gerald. "Informed Consent to Medical Treatment," *Medical Law and Ethics*, ed. Sheila McLean. Aldershot, England: Dartmouth Publishing Company. 2002.
- Saefullah, H.E. "Tanggung Jawab Produsen (*Product Liability*) Dalam Era Perdagangan Bebas," *Hukum Perlindungan Konsumen*, Penyunting Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyati. Bandung: Mandar Maju, 2000.
- Sampurno, "Keterangan Pers BPOM tentang Hasil Tindak Lanjut Pengawasan terhadap Penyalahgunaan Formalin sebagai Pengawet Tahu dan Mie Basah," <<http://www.mediakonsumen.com/Artikel49.html>>, diakses tanggal 15 Agustus 2007.
- Samsul, Inosentius. *Perlindungan Konsumen Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*. Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.
- Santosa, Mas Achmad. "Gugatan AJI: Perluasan Hak Gugat Organisasi (*Legal Standing*) Kajian Putusan No. 212/Pdt.G./2002/PN.Jkt.Pusat," *Dictum Jurnal Kajian Putusan Pengadilan*, edisi 2, 2004.

- Sasongko, Wahyu. "Relevansi dan Dinamika Perlindungan Hukum Bagi Konsumen," *Justisia Jurnal Penelitian Ilmu Hukum*, No. 20 Tahun VII (Januari-April 1999).
- . *Perlindungan Hukum Konsumen Listrik*. Makalah Diskusi Publik Interaktif Perlindungan Konsumen Listrik Di RRI Bandar Lampung, tanggal 29 Juni 2002.
- Setiawan, R. *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*. Bandung: Binacipta, cet. I, 1977.
- Shidarta. *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*. Jakarta: PT Grasindo. 2000.
- Shofie, Yusuf. *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2000.
- . *21 Potensi Pelanggaran dan Cara Menegakkan Hak Konsumen*. Jakarta: Lembaga Konsumen Jakarta-PIRAC, 2003.
- . *Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) Teori dan Praktek Penegakan Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti. 2003.
- Siahaan, Maruarar. *Tinjauan Hukum atas Sengketa Konsumen Menurut UUPK*. Makalah Diskusi Kesiapan Lembaga Yuridis dalam Pemberlakuan UUPK, YLKI, Jakarta, 1999.
- Sjahdeni, Sutan Remy. *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia*. Jakarta: Institut Bankir Indonesia. 1993.
- Snyder, Elizabeth L. dan Ann R. Kerns. *Gilbert Law Summaries Dictionary of Legal Terms*. Chicago: Harcourt Brace Jovanovich Legal and professional Publications, Inc. Chicago. 1984.
- Soekanto, Soerjono. *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*. Jakarta: CV Rajawali. 1980.
- . *Bahan Bacaan Perspektif Teoritis dalam Sosiologi Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia. 1984.
- Soekanto, Soerjono dan Mustafa Abdullah, *Sosiologi Hukum dalam Masyarakat*. Jakarta: CV Rajawali. 1987.
- Soekardono, R. *Hukum Dagang Indonesia*. Jilid I (bagian pertama). Cetakan ke-8. Jakarta: Dian Rakyat. 1981.

- Stevenson, L. Harold dan Bruce Wyman. *The Facts On File Dictionary of Environmental Science*. New York: Facts On File, Inc., 991.
- Sudaryatmo. *Hukum dan Advokasi Konsumen*. PT Citra Aditya Bakti. Bandung, 1999.
- Sugeng, Bambang. *How AFTA Are You? A Question to Entrepreneurs who Act Locally but Think Globally*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2003.
- Sumantoro. *Hukum Ekonomi*. Jakarta: UI Press. 1986.
- Sungguh, As'ad. *25 Etika Profesi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2000.
- Suprihanto, John, *Upaya-upaya dalam Mewujudkan Perlindungan Konsumen*. Makalah Temu Wicara Nasional, UGM, Yogyakarta. 1991.
- Tempo, No. 10 Tahun XXI, tanggal 4 Mei 1991.
- Terry, Andrew dan Des Giugni. *Bussiness, Society and the Law*. NSW, Australia: Harcourt Brace & Company, 1997.
- Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, edisi kedua, cet. 1. Jakarta: Balai Pustaka, 1991.
- Toar, Agnes M. *Penyalahgunaan Keadaan dan Tanggung Jawab atas Produk di Indonesia (Pada Umumnya)*. Makalah Seminar Pertanggungjawaban Produk dan Kontrak Bangunan, Yayasan Pusat Pengkajian Indonesia dan Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, tanggal 25-26 Agustus 1988.
- Turner, Jonathan H. *The Structure of Sociological Theory*. Chicago, Illinois: The Dorsey Press. 1986.
- Weatherill, Stephen, *EC Consumer Law and Policy*. London: Addison Wesley Longman Limited. 1997.
- Wisnubroto Al., As'ad Nugroho, Nurhasan. *Panduan Sukses Berperkaranya Penyelesaian Efektif Sengketa Konsumen*. Jakarta: PIRAC dan The Asia Foundation. 2003.
- Zimmerman, L.J. "Geschiedenis van Het Economisch Denken, "Sejarah Pendapat-Pendapat Tentang Ekonomi, terj. K. Siagian. Cet. 2. Bandung: Vorkink-van Hoeve, 'S Gravenhage, 1960.

ISBN: 978-979-1165-43-3