

## ASPEK HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN

### TINJAUAN SINGKAT UU NOMOR 8 TAHUN 1999-L.N. 1999 NO. 42

Az. Nasution, S.H

#### 1. Pengantar

Apakah uu tentang Perlindungan Konsumen memang dibutuhkan bangsa ini? Apakah perundang-undangan yang ada tidak cukup untuk tujuan yang ingin dicapai UU ini? Apakah falsafahnya? Apakah rasionya?

Dalam ilmu perlindungan konsumen, terdapat setidaknya-tidaknya tiga pengertian tentang konsumen. Perundang-undangan umum yang ada tidak menggunakan arti yang sama dengan konsumen yang dimaksudkan. Perlindungan hukum yang disediakan, prosesnya tidak cepat, tidak sederhana dan berbiaya tinggi. Perkembangan social-ekonomi dan teknologi pun telah berubah jauh dari saat-saat perundang-undangan umum itu disusun. Karena itu memang benar UU khusus tentang Perlindungan Konsumen merupakan kebutuhan mutlak rakyat Indonesia.

Republik Indonesia menganut falsafah **Pancasila** sebagai **pandangan hidup bangsa dan dasar negara Republik Indonesia**. Oleh karena itu, UU tentang Perlindungan Konsumen (UU No. 8 Tahun 1999; L.N. Tahun 1999 No. 42) sebagai produk dari Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, terikat pada pandangan hidup dan dasar negara itu. Falsafah hukum perlindungan konsumen juga adalah **Pancasila**. Guna memenuhi butir-butir falsafah tersebut, UU No. 8 Tahun 1999 menegaskan, bahwa perlindungan konsumen Indonesia berasaskan “**manfaat, keadilan, keseimbangan, keamanan dan keselamatan, serta kepastian hukum**” (pasal 2 dan penjelasan pasal).

Dari hal-hal terurai di atas, dihubungkan dengan pengalaman menjalankan perlindungan konsumen selama ini, kiranya dapat disimpulkan bahwa ratio dari adanya UU Perlindungan Konsumen adalah:

A. Menyeimbangkan daya tawar konsumen terhadap pelaku usaha; dan

B. Mendorong pelaku usaha untuk bersikap jujur dan bertanggung jawab dalam menjalankan kegiatannya.

Penyeimbangan daya tawar konsumen terhadap pelaku usaha, sejalan dengan sikap jujur dan bertanggung jawab pelaku usaha tersebut. Berbagai praktek niaga yang tidak jujur dan mengabaikan tanggung jawab, kecuali tanggung jawab pelaku usaha terhadap pemegang sahamnya, merupakan pengalaman umum dimana pun di muka bumi ini.

## **2. Sejarah Perkembangan UU Perlindungan Konsumen di Indonesia**

Dari masa pembahasan RUU Perlindungan Konsumen di DPR terlihat seakan-akan waktu yang digunakan untuk pengesahan RUU menjadi UU hanya berkisar 3-4 bulan saja (Desember 1998 – 30 Maret 1999). Padahal sesungguhnya berbagai usaha dengan “memakan waktu, tenaga dan pikiran yang banyak” telah dijalankan berbagai pihak yang berkaitan dengan pembentukan hukum dan perlindungan konsumen. Baik dari kalangan pemerintah, lembaga-lembaga swadaya masyarakat, YLKI, bersama-sama dengan perguruan-perguruan tinggi, yang merasa “terpanggil” untuk mewujudkan Undang-Undang Perlindungan Konsumen ini. Berbagai kegiatan tersebut berbentuk pembahasan ilmiah/non ilmiah, seminar-seminar, penyusunan naskah-naskah penelitian, pengkajian dan dan naskah akademik rancangan undang-undang (perlindungan konsumen). Sekedar untuk mengingat secara histories, beberapa diantara kegiatan tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Seminar Pusat Studi Hukum dagang, Fakultas Hukum Universitas Indonesia tentang Masalah Perlindungan Konsumen (15-16 Desember 1975);
- b. Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman RI, Penelitian tentang Perlindungan Konsumen di Indonesia (proyek tahun 1979-1980).

- c. BPHN - Departemen Kehakiman, Naskah Akademis Peraturan Perundang-undangan tentang Perlindungan Konsumen (proyek tahun 1980-1981)
- d. Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, Perlindungan Konsumen Indonesia, suatu sumbangan pemikiran tentang rancangan UU Perlindungan Konsumen (tahun 1981);
- e. Departemen Perdagangan RI bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, RUU tentang Perlindungan Konsumen (tahun 1997), dan
- f. DPR RI, RUU Usul Inisiatif DPR tentang Undang-undang Perlindungan Konsumen, Desember 1998.

Selain pembahasan-pembahasan di atas, masih terdapat berbagai lokakarya-lokakarya, penyuluhan-penyuluhan, seminar-seminar di dalam dan luar negeri berkenaan dengan perlindungan konsumen atau tentang produk konsumen tertentu dari berbagai aspeknya. Tidak pula dapat dilupakan berbagai kegiatan perlindungan konsumen, dengan “pahit manisnya” reaksi masyarakat, kalangan pelaku usaha dan pemerintah, yang dijalankan oleh YLKI di hampir seluruh Indonesia. Akhirnya, didukung oleh perkembangan politik dan ekonomi di Indonesia (1997-1999), semua kegiatan tersebut di atas berujung pada disetujuinya UU tentang Perlindungan Konsumen oleh DPR RI dan disahkan oleh Presiden RI pada tanggal 20 April 1999. undang-undang ini (pasal 65) berlaku efektif setahun kemudian (20 April 2000).

Untuk hadirnya suatu UU tentang Perlindungan Konsumen yang terdiri dari 15 Bab dan 65 pasal, ternyata dibutuhkan waktu tidak kurang dari 25 tahun sejak gagasan awal tentang undang-undang ini dikumandangkan (1975-2000). Tak dapat disangkal, sebagai hasil kerja buatan manusia, terdapat beberapa hal yang kurang lengkap atau kurang sempurna dari undang-undang ini (selanjutnya merupakan tugas Badan Perlindungan Konsumen Nasional – BKPN). Sekalipun demikian, ia

merupakan suatu kebutuhan seluruh rakyat Indonesia yang kesemuanya adalah konsumen pemakai, pengguna dan/atau pemanfaat barang dan atau jasa konsumen. Apalagi pikiran glabalisasi telah melanda dunia. Keterbukaan pasar saat ini dan kedudukan konsumen yang lebih lemah disbanding dengan pelaku usaha, maka kebutuhan perlindungan konsumen tersebut merupakan suatu *“conditio sine qua non”*.

### 3. Perlindungan Konsumen

Apakah yang dimaksudkan dengan perlindungan konsumen? Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen, UU Nomor 8 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No. 42, TLN. No. 3821, selanjutnya disebut UU, menegaskannya sebagai:

**“Segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen” (Pasal 1 butir 1)**

Kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen itu antara lain adalah dengan meningkatkan harkat dan martabat konsumen serta membuka akses informasi tentang barang dan/atau jasa baginya, dan menumbuhkembangkan sikap pelaku usaha yang jujur dan bertanggung jawab (bandingkan konsideran UU, huruf d). tujuan yang ingin dicapai perlindungan konsumen (pasal 3) umumnya dapat dibagi dalam tiga bagian utama, yaitu:

- a. memberdayakan konsumen dalam memilih, menentukan barang dan/atau jasa kebutuhannya dan menuntut hak-haknya;
- b. menciptakan sistem perlindungan konsumen yang memuat unsur-unsur kepastian hukum, keterbukaan informasi dan akses untuk mendapatkan informasi itu (pasal 3 huruf d);
- c. menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap jujur dan bertanggung jawab (pasal 3 huruf e)

Perlindungan konsumen yang dijamin oleh undang-undang ini adalah, adanya kepastian hukum terhadap segala perolehan kebutuhan konsumen, yang bermula dari “**benih hidup dalam rahim ibu samapi dengan tempat pemakaman, dan segala kebutuhan diantara keduanya**”. Kepastian hukum itu meliputi segala upaya berdasarkan hukum untuk memberdayakan konsumen memperoleh atau menentukan pilihannya atas barang dan/atau jasa kebutuhannya serta mempertahankan atau membela hak-haknya apabila dirugikan oleh perilaku pelaku usaha penyedia kebutuhan konsumen tersebut. Pemberdayaan konsumen itu adalah dengan meningkatkan kesadaran, kemampuan dan kemandiriannya melindungi diri sendiri sehingga mampu mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan menghindari berbagai eksekusi negatif pemakaian, penggunaan dan pemanfaatan barang dan/atau jasa kebutuhannya. Disamping itu, juga kemudahan dalam proses menjalankan sengketa konsumen yang timbul karena kerugian yang timbul karena kerugian harta bendanya, keselamatan/kesehatan tubuhnya, penggunaan dan/atau pemanfaatan produk konsumen. Perlu diingat bahwa sebelum ada UU ini, “konsumen umumnya lemah dalam bidang ekonomi, pendidikan dan daya tawar”<sup>[2]</sup>, karena itu sangatlah dibutuhkan adanya UU yang melindungi kepentingan-kepentingan konsumen yang selama ini terabaikan.

#### **4. Beberapa Pengertian**

Beberapa istilah yang digunakan undang-undang dan kaitan hubungannya satu dengan yang lain, kiranya perlu dikemukakan terlebih dahulu. Beberapa diperkirakan kurang jelas maknanya, sedang yang lainnya dianggap cukup jelas sehingga tidak memerlukan penjelasan. Istilah-istilah itu antara lain adalah:

##### **a. Konsumen**

Konsumen manakah yang ingin dilindungi oleh UU ini? Pengetian konsumen sesungguhnya dapat terbagi dalam tiga bagian, terdiri atas:

1. konsumen dalam arti umum, yaitu pemakai, pengguna dan/atau pemanfaat barang dan/atau jasa untuk tujuan tertentu.
2. konsumen antara, yaitu pemakai, pengguna dan/atau pemanfaat barang dan/atau jasa untuk diproduksi (produsen) menjadi barang /jasa lain atau untuk memperdagangkannya (distributor), dengan tujuan komersial. Konsumen antara ini sama dengan pelaku usaha; dan
3. konsumen akhir, yaitu pemakai, pengguna dan/atau pemanfaat barang dan/atau jasa konsumen untuk memenuhi kebutuhan diri sendiri, keluarga atau rumah tangganya dan tidak untuk diperdagangkan kembali.

Konsumen (akhir) inilah yang dengan jelas diatur perlindungannya dalam UU Perlindungan Konsumen tersebut. Selanjutnya apabila digunakan istilah konsumen dalam UU dan makalah ini, yang dimaksudkan adalah konsumen akhir.

Undang-undang ini mendefinisikan konsumen (pasal 1 angka 2) sebagai berikut:

**Setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.”**

Orang dimaksudkan dalam undang-undang ini wajiblah merupakan orang alami dan bukan badan hukum. Sebab yang dapat memakai, menggunakan dan/atau memanfaatkan barang dan/atau jasa untuk memenuhi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan, hanyalah orang alami atau manusia. Bandingkan dengan kerajaan Belanda yang juga memberikan pengertian pada istilah bersamaan (*konsumēt*). Pengertian konsumen dalam perundang-undangan Belanda menegaskan sebagai “*een natuurlijk persoon die niet handelt in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf*”<sup>[3]</sup> (orang alami yang bertindak tidak dalam profesi atau usahanya).

Termasuk pengertian konsumen pemakai, pengguna dan/atau pemanfaat ini antara lain adalah: pembeli barang/jasa, termasuk keluarga dan tamu-tamunya, peminjam, penukar, pelanggan atau nasabah, pasien dsb. (perhatikan beda pengetian istilah-istilah ini dalam UU perlindungan konsumen dengan dalam KUHPerdara, KUHPidana., UU No. 5 Tahun 1999 dan peraturan perundang-undangan lain yang bersifat umum).

## **b. Pelaku Usaha**

Pelaku usaha adalah istilah yang digunakan pembuat undang-undang yang pada umumnya lebih dikenal dengan istilah pengusaha. Siapakah mereka? Ikatan sarjana Ekonomi Indonesia (ISEI)<sup>[4]</sup> menyebutempat kelompok besar kalangan pelaku ekonomi; tiga diantaranya termasuk kelompok pengusaha (pelaku usaha, baik privat maupun publik). Ketiga kelompok pelaku usaha tersebut terdiri dari:

1. kalangan **investor**, yaitu pelaku usaha penyedia dana untuk membiayai berbagai kepentingan. Seperti perbankan, usaha leasing; “tengkulak”, penyedia dana lainnya, dsb.
2. **produsen**, yaitu pelaku usaha yang membuat, memproduksi barang dan/atau jasa dari barang-barang dan/atau jasa-jasa lain (bahan baku, bahan tambahan/penolong dan bahan-bahan lainnya). Mereka dapat terdiri dari orang/badan usaha berkaitan dengan pangan, orang/badan yang memproduksi sandang, orang/usaha yang berkaitan dengan pembuatan perumahan, orang/usaha yang berkaitan dengan jasa angkutan, perasuransian, perbankan, orang/usaha berkaitan dengan obat-obatan, kesehatan, narkotika, dsb.
3. **distributor**, yaitu pelaku usaha yang mendistribusikan atau memperdagangkan barang dan/atau jasa tersebut kepada masyarakat, seperti pedagang secara retail, pedagang kaki lima, warung, toko, supermarket, *hyper-market*, rumah sakit, klinik, “warung dokter”, usaha angkutan (darat, laut, udara), kantor pengacara, dsb.

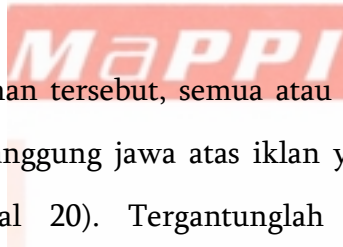
Khusus berkaitan dengan pelayanan rumah sakit/klinik atau pelayanan jasa kesehatan di “warung dokter”, terdapat perbedaan opini menarik, yang mendalilkan bahwa perikatan pelayanan kesehatan tersebut bukan suatu “*resultaat verbintennis*” (perikatan dengan usaha keras), yang membedakan pelayanan kesehatan ini dari perdagangan pada umumnya. Sekalipun demikian saya berpendapat, bahwa apapun sifat perikatan yang terbentuk, sepanjang menimbulkan kerugian atas diri (harta benda, tubuh maupun jiwa) yang dilayani (pasien atau konsumen), ia tetap merupakan pelanggaran terhadap UU Nomor 8 tahun 1999 dan peraturan perundang-undangan lainnya. Tentu saja dalam pemeriksaan kasusnya, dikaitkan dengan perundang-undangan yang berlaku untuk itu (a.l. UU Nomor 23 Tahun 1992, dll) dan mengingat pula sumpah jabatan/Kode Etik Kedokteran yang berlaku. Apakah tidak setiap perilaku pelayanan kesehatan yang mengakibatkan tertinggalnya kateter dalam tubuh, atau tertukarnya kartu pelayanan kesehatan seseorang dengan orang lain yang berakibat terganggunya kesehatan seseorang, tidak saja melanggar UU tetapi juga melanggar kode etik kedokteran?

Juga ada sementara kalangan yang berpendapat bahwa pelayanan rumah sakit atau dokter berbeda dengan pekerjaan pedagang yang “mencari untung”. Pendapat ini benar, tetapi bagaimana pandangan masyarakat umum? Perbedaan itu dipahami “sangat tipis” oleh masyarakat. Sebab tarif yang ditetapkan sementara pelayan kesehatan itu, apalagi sekarang ini, tidak berbeda jauh dengan perkembangan tarif/harga produk konsumen pada umumnya. Pertanyaannya adalah, apakah dengan demikian sesungguhnya penetapan tarif layanan oleh pelayan kesehatan (rumah sakit dan/atau dokter) tidak mengikuti trend pasar juga? Konsumen pada umumnya menganggap tidak berbeda satu dengan yang lain.

### c. Istilah Pelaku Usaha Dalam Bidang Periklanan

Menurut kalangan periklanan, terdapat beberapa istilah pelaku usaha periklanan<sup>[5]</sup>, yaitu antara lain adalah sebagai berikut:

1. **Pengiklan**, yaitu badan usaha yang memesan iklan dan membayar biaya pembuatannya untuk promosi/pemasaran produknya dengan menyampaikan pesan-pesan dan berbagai informasi lain tentang produk tersebut, kepada perusahaan iklan;
2. **Perusahaan Periklanan**, yaitu perusahaan atau biro iklan yang merancang, membuat atau menciptakan iklan berdasarkan pesan atau informasi yang disampaikan pengiklan padanya, dan
3. **Media Periklanan**, yaitu media non-elektronik (Koran, majalah, dst) atau media elektronik (seperti radio, televisi, komputer, dst) yang digunakan untuk menyiarkan dan/atau menayangkan iklan-iklan tertentu.



Ketiga unsur periklanan tersebut, semua atau masing-masing adalah pelaku usaha periklanan yang bertanggung jawab atas iklan yang dibuat dan akibat-akibat yang ditimbulkannya (pasal 20). Tergantunglah bagaimana BPSK/hakim di pengadilan meletakkan beban tanggung jawab atas pelaku usaha yang mana dalam kasus yang dihadapkan kepada mereka. Salah satu pegangan yang dapat digunakan adalah adanya **tanda setuju** dari salah satu pelaku usaha pada draft iklan yang kemudian disirakan/ditayangkan. Sekalipun demikian tergantunglah bagaimana penilaian hakim dalam perkara yang dihadapkan kepadanya atas suatu perbuatan periklanan yang menimbulkan kerugian atas konsumen tersebut.

### d. Produk Konsumen

Apakah yang dimaksudkan dengan produk konsumen? Sayangnya undang-undang Perlindungan Konsumen tidak menegaskan pengertian tentang istilah ini. Dalam undang-undang hanya disebut tentang barang dan/jasa (lihat pasal 1 angka 4

dan 5). Mengutip pengalaman praktek sepanjang kurang lebih 27 tahun dan pengatturan di negara lain, saya berpendapat bahwa yang dimaksud dengan **produk konsumen** adalah barang dan/atau jasa yang umumnya digunakan konsumen untuk **memenuhi kebutuhan hidup (konsumen dan keluarga) dan tidak untuk diperdagangkan**. Kebutuhan akan pangan, sandang, papan, alat-alat mekanik atau elektronik, dan jasa perbankan, jasa angkutan (darat, laut, udara, dll), pelayanan kesehatan, asuransi rekreasi, jasa pemakaman, dan sebagainya yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan pribadi, keluarga, rumah tangga dan tidak untuk diperdagangkan, merupakan beberapa contoh dari ribuan contoh kebutuhan hidup manusia atas produk konsumen tersebut.

Diantara negara-negara “maju” yang berpendirian sama antara lain adalah Amerika Serikat, yang menentukan batasan *consumer product* sebagai: “..... *which is normally used for personal, family or household purposes*.”<sup>[6]</sup> (“....yang pada umumnya digunakan untuk memenuhi kepentingan pribadi, keluarga, atau rumah tangganya...”). Selanjutnya negara Australia mendefinisikannya sebagai “...*normally acquired for personal, family, or household purposes*”<sup>[7]</sup> (“.....umumnya digunakan untuk (memenuhi) kebutuhan pribadi, keluarga atau rumah tangganya....”).

#### **e. Istilah-istilah Pemakai, Pengguna, Dan/atau Pemanfaat**

UU Perlindungan Konsumen menggunakan istilah (kata-kata) yang hampir bersamaan artinya. Pemakai, pengguna dan/atau pemanfaat sering diartikan bersamaan dengan kaitan apapun. Sayang UU tidak menjelaskan arti masing-masing istilah tersebut. Dalam pembahasan penggunaan istilah-istilah ini, Tim Pakar Hukum Perlindungan Konsumen yang dibentuk oleh Menteri Kehakiman sebelum UUPK disahkan DPR (1998), menyepakati penggunaan istilah-istilah untuk kekegiatan secara tertentu.

- Istilah **pemakai** digunakan untuk pemakaian produk konsumen yang tidak mengandung listrik atau elektronik (misalnya, pemakaian bahan pangan, bahan sandang, perumahan, dan seterusnya).
- Istilah **penggunaan** ditujukan untuk penggunaan produk konsumen yang menggunakan arus listrik atau elektronik (seperti penggunaan listrik penerangan, radio-tape, televisi, komputer dan seterusnya), sedangkan
- Istilah pemanfaatan ditujukan untuk pemanfaatan produk konsumen berbentuk jasa (misalnya, pemanfaatan jasa asuransi, jasa perbankan, jasa transportasi, jasa advokat, jasa kesehatan, dan lain-lain)

#### f. Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM)

Organisasi atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) adalah lembaga non-pemerintah yang didirikan khusus untuk melindungi kepentingan konsumen dari perilaku para pelaku usaha yang menjalankan kegiatannya tidak sesuai dengan hukum yang berlaku, sehingga dapat menimbulkan kerugian pada harta, keselamatan tubuh maupun keamanan jiwa konsumen. Organisasi atau lembaga ini harus memenuhi persyaratan:

- Terdaftar pada Pemerintah tingkat kabupaten/kota; dan
- Bergerak di bidang perlindungan konsumen sebagaimana tercantum dalam anggaran dasarnya (pasal 44 UUPK jo. Pasal 2 PP Nomor 59 Tahun 2001)

#### g. Klausula Baku

Klausula baku atau umumnya dikenal orang sebagai perjanjian dengan syarat-syarat baku, *standart contract*, termuat dalam Pasal 1 angka 10, adalah:

Setiap aturan atau ketentuan dan syarat-syarat yang telah dipersiapkan dan ditetapkan terlebih dahulu secara sepihak oleh pelaku usaha yang dituangkan

**dalam suatu badan/atau perjanjian yang mengikat dan wajib dipenuhi oleh konsumen**

Dengan ketentuan ini, setiap syarat dalam dokumen (bon pembelian, bon parkir, tanda terima pencucian pakainan, tanda penyerahan kiriman barang, kuitansi pembayaran biaya rumah sakit/dokter dan yang sejenis), atau **perjanjian** (perjanjian kredit bank, perjanjian pembelian rumah, perjanjian pembelian kendaraan bermotor atau alat-alat elektronik, perjanjian asuransi, dan sejenisnya), dilarang digunakan sepanjang bertentangan dengan ketentuan termasuk Pasal 18 UUPK. Demikian pula halnya dengan klausula baku yang dicantumkan dengan letak dan bentuknya sulit terlihat atau tidak dapat terbaca secara jelas atau yang pengungkapannya sulit dimengerti (oleh konsumen), seperti huruf-hurufnya yang kecil, ditempatkan di bagian-bagian yang sulit terlihat atau penyusunan kalimatnya yang sulit dipahami (Pasal 18 ayat 2). Berbagai klausula baku tersebut **batal demi hukum (Pasal 18 ayat 3)** terhitung tanggal 20 April 2000. klausula baku yang dilarang antara lain adalah larangan pengalihan tanggung jawab, penolakan penyerahan barang atau uang kembali, pernyataan tunduknya konsumen pada aturan-aturan baru, tambahan, lanjutan dan/atau perubahan lanjutan yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha, letak atau bentuknya sulit terbaca atau dimengerti. Pelaku usaha, siapapun dia wajib menyesuaikan klausula bakunya dengan ketentuan UU Perlindungan Konsumen (Pasal 18 ayat 4). Berkaitan dengan klausula baku ini, BPSK termasuk salah satu badan yang berwenang mengawasinya.

#### **h. Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Atau Peradilan**

Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) adalah badan yang dibentuk untuk menangani dan menyelesaikan sengketa antara **pelaku usaha dan konsumen** (Pasal 1 angka 12 berhubungan dengan bab X). BPSK didirikan di setiap daerah tingkat II dan menangani /menyelesaikan sengketa konsumen dengan cara **mediasi**,

**konsiliasi atau arbitrase** disertai jangka waktu penyelesaian yang singkat (21 hari kerja). Sekali pun putusan BPSK bersifat final dan mengikat (pasal 53 ayat (3), tetapi keberatan atas keputusan tersebut masih dapat diajukan kepada Pengadilan Negeri (PN) dalam tenggang waktu 14 hari sejak putusan BPSK disampaikan. PN wajib memutusnya dalam jangka waktu 21 hari (pasal 58 ayat 1). Selanjutnya terhadap putusan PN dapat diajukan kasasi ke Mahkamah Agung dalam tenggang waktu 14 hari sejak putusan PN diterimakan. MA wajib memutus perkara dalam jangka waktu 30 hari sejak saat permohonan kasasi diajukan (pasal 58 ayat 3). Pengadilan mengacu pada ketentuan proses peradilan umum yang berlaku dan harus memperhatikan ketentuan pasal 45 UU Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. BPSK disamping menjalankan tugas-tugas tertentu, berwenang pula mengawasi pencamtuman klausula baku (pasal 52). Dengan pengadilan dimaksudkan adalah peradilan umum yang berwenang memeriksa dan memutus perkara berdasarkan peraturan perundang-undangan berlaku dengan memperhatikan ketentuan Pasal 45.

#### **i. Gugatan Kelompok**

Pasal 46 ayat (1) b, c, dan d mengatur tentang gugatan kelompok yang dapat diajukan oleh sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan sama, LPKSM yang memenuhi persyaratan tertentu, pemerintah dan/atau instansi terkait, apabila barang dan/jasa yang dikonsumsi mengakibatkan kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit. Tolak ukur kerugian materi besar dan/atau korban yang tidak sedikit itu belum dibuat, sehingga ketentuan ini belum dapat dijalankan oleh pemerintah/instansi terkait itu. Penjelasan otentik Pasal 46 ayat (1) b berbunyi sebagai berikut:

**Undang-undang ini mengakui gugatan kelompok atau *class action*. Gugatan kelompok atau *class action* harus diajukan oleh konsumen yang benar-benar**

**dirugikan dan dapat dibuktikan secara hukum, salah satu diantaranya adalah adanya bukti transaksi.**

Karena tidak ada penjelasan lainnya lagi, untuk memahami pasal gugatan kelompok ini ada baiknya diperhatikan ketentuan bersamaan, dengan nama lain, yang termuat dalam UU Nomor 23 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, L.N. tahun 1997 No. 68, Pasal 37 ayat (1) yang berbunyi:

**Masyarakat berhak mengajukan gugatan perwakilan ke pengadilan dan/atau melaporkan ke penegak hukum mengenai berbagai masalah lingkungan hidup yang merugikan peri kehidupan masyarakat**

Penjelasan pasal ini adalah:

Yang dimaksudkan hak gugatan perwakilan pada ayat ini adalah hak kelompok kecil masyarakat untuk bertindak mewakili masyarakat dalam jumlah besar yang dirugikan atas dasar kesamaan permasalahan, fakta hukum, dan tuntutan yang ditimbulkan karena pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup

Kesamaan permasalahan, fakta hukum dan tuntutan yang ditimbulkan dalam suatu perkara perlindungan konsumen dengan gugatan kelompok, yang bersamaan dengan gugatan perwakilan atau *class action* sebagaimana ditentukan dalam UU Nomor 23 tahun 1997, tentunya juga dapat diberlakukan dalam kasus perlindungan konsumen.

j. **Pihak-pihak Dan Tempat Tersangka**

1. Para pihak yang dapat terlibat dalam **sengketa konsumen** umumnya adalah kalangan konsumen, pelaku usaha dan/atau pemerintah (khususnya yang bergerak dalam penyediaan barang/jasa kebutuhan masyarakat). Jadi dalam setiap sengketa konsumen, salah satu pihak yang wajib adalah adanya **pihak konsumen** dalam sengketa tersebut. Tanpa adanya konsumen/yang mewakilinya sebagai salah satu pihak, maka sengketa itu bukan sengketa (perlindungan) konsumen. Selanjutnya barang dan/atau jasa yang dapat menjadi obyek sengketa adalah **produk konsumen**, yaitu barang dan/atau jasa yang umumnya digunakan konsumen untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, keluarga, rumah tangga dan tidak untuk diperdagangkan.
2. Berbagai hasil penelitian, didalam dan luar negeri, sampai pada kesimpulan bahwa “umumnya konsumen itu segan perkara; apalagi apabila biaya yang harus dikeluarkan lebih besar dari kemungkinan hasil yang akan diperoleh”<sup>81</sup>. Karena itu, agaknya UUPK menghendaki peradilan kasus sengketa konsumen dilakukan “disekitar kediaman konsumen dan dalam waktu yang relatif singkat.” Dalam Bab VI tentang Tanggung Jawab pelaku Usaha (pasal 23), ditegaskan bahwa pelaku usaha dapat digugat melalui BPSK atau **badan peradilan ditempat kedudukan konsumen**, apabila ia menolak atau tidak menanggapi tuntutan ganti rugi yang diajukan kepadanya. Disamping itu, beban pembuktian atas kesalahan atau tidaknya dalam kasus pidana (pasal 22) atau dalam kasus ganti rugi (pasal 28) diletakkan pada pundak pelaku usaha (pembuktian terbalik). Kedua beban pembuktian terbalik yang dianut UUPK tersebut merupakan salah satu bentuk pemberdayaan konsumen, karena konsumen tersebut sungguh-sungguh tidak mengerti dari apa saja barang dan/atau jasa itu dibuat, bagaimana proses dan pemasarannya. Yang mengerti sepenuhnya tentang produk konsumen itu tidak lain dari pelaku usaha (produsen) dari produk bersangkutan bukan?

**k. Pasal 64 UU Nomor 8 Tahun 1999**

Ketentuan ini termasuk dalam Ketentuan Peralihan, Bab XIV, Pasal 64. Pasal tersebut berbunyi:

**Segala ketentuan peraturan perundang-undangan yang bertujuan melindungi konsumen yang telah ada pada saat Undang-undang ini diundangkan, dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak diatur secara khusus dan/atau tidak bertentangan dengan ketentuan dalam undang-undang ini**

Pasal ini menentukan bahwa sepanjang (a) tidak diatur khusus dalam undang-undang, dan/atau (b) tidak bertentangan dengan ketentuan dalam undang-undang Nomor 8 Tahun 1999, maka segala peraturan perundang-undangan tetap berlaku dalam menyelesaikan setiap sengketa konsumen. Karena itu adagium "*lex specialis derogat lex generalis*", berlaku disini. Ini berarti ketentuan UU Nomor 8 Tahun 1999 merupakan *lex specialis* terhadap semua peraturan perundang-undangan lain yang bertujuan melindungi konsumen juga (*lex generalis*), kecuali tidak diatur khusus didalamnya dan/atau tidak bertentangan dengan ketentuan perlindungan konsumen.

**5. Transaksi Konsumen**

dari pengalaman, kami mendapatkan system untuk lebih mudah memahami perlindungan konsumen secara menyeluruh. Pemahaman perlindungan konsumen lebih dimudahkan dengan tinjauan pada **tahapan transaksi konsumen**. Dengan transaksi konsumen dimaksudkan "proses terjadinya peralihan pemilikan barang dan/atau pemanfaatan jasa dari pelaku usaha kepada konsumen". Tahap transaksi konsumen terdiri dari tiga tahap, yaitu:

a. Tahap pra-transaksi konsumen;

- b. Tahap transaksi konsumen; dan
- c. Tahap purna-transaksi konsumen

Pemahaman dari ketiga tahap transaksi konsumen itu, lebih lanjut dikaitkan dengan pemberlakuan UU Nomor 8 Tahun 1999, adalah sebagai berikut:

#### a. Tahap Pra Transaksi

Pada tahap ini, transaksi atau penjualan/pembelian barang dan/atau jasa belum terjadi. Konsumen bijak yang akan mengadakan transaksi barang dan/atau jasa tertentu harus mempertimbangkan pembeliannya dengan mengkaitkan pada dana/uang yang dimilikinya bukan? Oleh karena itu dalam tahap ini yang paling vital bagi konsumen adalah **informasi atau keterangan yang benar, jelas, dan jujur serta akses untuk mendapatkannya** dari pelaku usaha yang beritikad baik dan bertanggung jawab (pasal 3d, 4c, jls. Pasal 7a, 7b, dan lain-lain). Dalam menyelenggarakan penyediaan komoditi kebutuhan konsumen tersebut, informasi yang disediakan pelaku usaha haruslah **benar materinya**; artinya ia memberikan keterangan yang benar berkaitan dengan bahan (bahan baku, bahan penolong, dan lain-lain) yang digunakan dalam pembuatan barang/jasa yang ditawarkannya, mutu dan gizi yang dikandung, jumlah atau berat yang dicantumkan, komposisi sediaan farmasi dan pangan, saat kadaluarsa, pernyataan halal, jaminan dan/atau garansi yang disediakan tentang barang dan/atau jasa tertentu. Informasi ini terutama tersedia pada label, iklan atau berbagai bentuk pemasaran niaga lainnya dari barang dan/atau jasa. Beberapa contoh dapat dikemukakan. Misalnya beras I Kg = 1000 gram dan bukan 900 atau bahkan 800 gram; atau berat jenis Rojolele adalah sungguh-sungguh berat jenis tersebut dan tidak beras “dioplos” dengan beras impor; kertas 1 rim berisi 500 lembar dan bukan berisi 450 atau 400 lembar kertas; saus tomat harus benar-benar terbuat dari tomat menurut peraturan perundang-undangan dan bukan buah labu siam dihancurkan dengan dibubuhi asam cuka dan zat pewarna warna

merah, atau sepatu dengan merk Mark and Spencer tetapi buatan Cibaduyut, dan sebagainya. Informasi tersebut juga harus jelas pengungkapannya atau pemaparannya, keseluruhannya harus demikian jelas sehingga tidak menimbulkan dua pengertian yang berbeda dan dapat dipahami masyarakat; menggunakan (minimal) bahasa Indonesia (pasal 8 ayat 1 huruf j), atau gambar yang informatif, atau menunjukkan data dan ukuran-ukuran yang benar dan sesuai ketentuan perundang-undangan. Selanjutnya penyusun keterangan atau informasi barang atau jasa haruslah jujur dan beritikad baik dalam menjalankan tugasnya (pasal 7a, 7b). Kejujuran penyusun keterangan itu diperlukan konsumen dalam menentukan pilihannya atas barang dan/atau jasa kebutuhannya (informative information) dan bukan sekedar informasi untuk menarik minat beli konsumen belaka. Informasi tersebut antara lain tidak boleh bertentangan dengan perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha (UU, Bab IV, Pasal 8 sampai dengan pasal 17).



#### **b. Tahap Transaksi Konsumen**

Pada tahap ini terjadi proses **peralihan kepemilikan barang dan/atau jasa tertentu** dari pelaku usaha kepada konsumen. Pada saat ini, telah terdapat kecocokan pilihan barang dan/atau jasa dengan persyaratan pembelian serta harga yang harus dibayarnya. Pada tahap ini yang menentukan adalah syarat-syarat perjanjian pengalihan pemilikan barang dan/atau pemanfaatan jasa tersebut. Dalam kaitan ini, perilaku pelaku usaha sangat menentukan, seperti penentuan harga produk konsumen, penentuan persyaratan perolehan dan pembatalan perolehannya, klausula-klausula, khususnya klausula baku yang mengikuti transaksi dan persyaratan-persyaratan penjaminan, keistimewaan atau kemanjuran yang dikemukakan dalam transaksi dan persyaratan-persyaratan jaminan, keistimewaan atau kemanjuran yang dikemukakan oleh dalam transaksi barang dan/atau jasa. Informasi itu dapat berupa informasi lisan maupun tulisan atau dengan menggunakan media elektronik dalam segala bentuknya. Perlu diingatkan, bahwa

semua klausula baku yang bertentangan atau telah diatur secara khusus dalam UUPK sesuai dengan ketentuan undang-undang, **batal demi hukum** sejak tanggal 20 April 2000 (UU, Bab V, Pasal 18). Klausula baku atau perjanjian dengan syarat-syarat yang ditentukan secara sepihak oleh pelaku usaha, tanpa membicarakan materinya dengan konsumen, yang batal demi hukum itu antara lain misalnya adalah: “barang sudah dibeli tidak boleh kembali (syarat pada nota/bon penjualan), “ganti rugi apabila barang yang dikirim hilang atau rusak, ditetapkan sejumlah lima kali ongkos kirim” (pada tanda pengiriman barang), “film yang gagal dicetak, akan diganti rugi satu rol film baru” (pada bon penyerahan pencetakan film). Juga termasuk penggunaan huruf-huruf kecil yang tidak jelas pada formulir permohonan dan polis asuransi, perjanjian pelayanan kesehatan, formulir kredit perbankan, dan sebagainya. Selanjutnya pengawasan hal-hal tentang klausula baku dibebankan kepada Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK, Pasal 52 huruf c).

Terdapat suatu pola khusus dalam penjualan barang dari rumah ke rumah. Praktek penjualan ini termasuk salah satu dari praktek niaga agresif<sup>91</sup> yang dapat merugikan konsumen, baik oleh karena hilangnya hak konsumen untuk memilih, juga konsumen umumnya berada dalam keadaan “tersudut” pada saat mengadakan perjanjian jual beli tersebut. Oleh karena itu di negara-negara maju, disediakan upaya hukum bagi konsumen yang terpojok dalam membeli barang untuk memperbaikinya dengan menyediakan ketentuan “*cooling-off period*” (jangka waktu konsumen untuk berpikir ulang apakah pembelian diteruskan atau dibatalkan) dalam jangka waktu 72 jam (di Amerika Serikat) dan delapan hari (di Belanda).

### **c. Tahap Purna Transaksi**

Tahap ini merupakan tahapan pemakaian, penggunaan dan atau pemanfaatan barang dan/atau jasa yang telah beralih pemiliknya atau pemanfaatannya dari pelaku usaha kepada konsumen. Pada tahap ini, apabila informasi (lisan atau tertulis) dari barang dan/atau jasa yang disediakan oleh pelaku usaha, sesuai dengan pengalaman

konsumen dalam pemakaian, penggunaan dan/atau pemanfaatan produk konsumen tersebut, maka konsumen akan puas. Bahkan bukan tidak mungkin konsumen tersebut akan menjadi “langganan tetap” pelaku usaha tertentu itu.<sup>[10]</sup>

Tetapi, apabila sebaliknya yang terjadi, artinya informasi produk konsumen yang diperoleh konsumen tidak sesuai dalam kenyataan pemakaian, penggunaan atau pemanfaatannya oleh konsumen, maka tentulah akan timbul “masalah” antara konsumen dan pelaku usaha bersangkutan; timbullah sengketa konsumen. Perilaku konsumen pada awal terjadinya masalah dapat berupa “protes konsumen” pada pelaku usaha, selanjutnya berupa pemuatan kasusnya di media-media massa, permintaan konsumen kepada lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat (LPKSM) untuk membantu penyelesaiannya, sampai dengan memajukan perkara sengketa ini ke BPSK dan/atau pengadilan (UU, Bab VI, Pasal 19 s/d Pasal 28). Dalam kaitan ini timbullah masalah ganti rugi, masalah jaminan/garansi, baik dalam bentuk perkara gugatan ganti rugi perdata melalui BPSK atau peradilan umum, maupun perkara pidana (di peradilan umum).

Beberapa contoh soal kiranya memerlukan perhatian, misalnya informasi dalam bentuk iklan yang menyatakan “produk anti noda” yang nyatanya produk itu tidak dapat menghapus “noda tinta”; informasi yang berbunyi “jaraknya hanya 10 menit dari pusat kota” yang tidak secara tegas menjelaskan moda angkutan apa yang digunakan; promosi dalam brosur tertera ungkapan pernyataan “disediakan tempat pemancingan dan rekreasi” yang kemudian ternyata lokasi yang semula disediakan untuk keperluan itu diubah menjadi kompleks perumahan baru. Kesemua masalah tersebut, menimbulkan sengketa konsumen yang berujung pada kewajiban menyelesaikan sengketa tersebut.

Ketentuan termuat dalam Pasal 7f dan g, berhubungan dengan berbagai ketentuan larangan tertentu termuat dalam Bab IV, V dan VI serta sanksi administratif dan pidana sebagaimana termuat dalam Bab XIII UU No. 8 tahun 1999, memang bermaksud memberdayakan konsumen dalam menyelesaikan sengketa

kerugiannya. Ketentuan-ketentuan itu juga ingin mendukung upaya pelaku usaha yang jujur dan bertanggung jawab dalam menjalankan usahanya. Dengan demikian asumsi para pelaku usaha yang berlangsung selama ini, yang menyatakan konsumen berhati-hatilah (*caveat emptor*), telah diubah oleh Undang-Undang Perlindungan Konsumen menjadi (“*caveat venditor*”); artinya para pelaku usaha dibebani untuk jujur dan bertanggung jawab dalam menjalankan usahanya. Dengan demikian asumsi para pelaku usaha yang berlangsung selama ini, yang menyatakan konsumen berhati-hatilah (“*caveat emptor*”), telah diubah oleh undang-undang Perlindungan Konsumen menjadi “*caveat venditor*”; artinya para pelaku usaha dibebani untuk jujur dan bertanggung jawab dalam menjalankan kegiatannya. Kalau belum ada UU PK, penggugatlah yang dibebani kewajiban untuk membuktikan kesalahan tergugat dalam gugatannya, maka dengan UU PK sebaliknya yang terjadi. Dalam gugatan ganti rugi (perdata) pelaku usahalah yang wajib membuktikan ada tidaknya unsur kesalahan yang dilakukannya (pasal 28). Sedang dalam perkara pidana, ada tidaknya unsur kesalahan juga dibebankan pada pelaku usaha dengan tidak menutup kemungkinan jaksa juga memikul tugas tersebut (pasal 22). Jadi apakah suatu barang dan/atau jasa merupakan penyebab dari kerugian gangguan atas kesalahan tubuh, terhadap keamanan jiwa atau hilangnya harta-benda konsumen, pelaku usaha yang dibebani tanggung jawab untuk membuktikan (ketidak-salahannya). Dari puluhan tahun pengalaman melindungi konsumen yang dirugikan oleh pelaku usaha tertentu, kami merasakan kesulitan dalam beban pembuktian yang diwajibkan oleh hukum perdata/acara perdata kepada konsumen. Sebab bagaimana konsumen dapat mengetahui bagaimana susunan bahan (komposisi) dari sesuatu pangan atau obat (hasil produksi pelaku usaha), bagaimana konsumen dapat mengetahui barang dan/atau jasa memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku? Kondisi konsumen yang “lemah dari sudut pendidikan, dari sudut keuangan dan dari sudut daya tawar” (Resolusi PBB 39/24B) serta “tidak mau berperkara kalau biaya perkara melebihi tuntutan ganti ruginya” (Penelitian YLKI dan Universitas

Indonesia), merupakan penyebab perlunya dibuat ketentuan pembuktian terbalik tersebut.

Menurut hemat kami, penyelesaian sengketa konsumen itu dapat dilakukan dengan menggunakan tahapan pendahuluan penyelesaian sengketa dan penyelesaian akhir yang kesemuanya hendaknya diselenggarakan dalam jangka waktu relatif singkat. Dengan waktu yang berkepanjangan dalam proses perkara perdata di Indonesia saat ini, orang akan segan mengajukan peradilan kasusnya ke pengadilan.

Tahapan pendahuluannya adalah dengan menggunakan **upaya damai** antar para pihak sendiri, atau dengan menggunakan cara mediasi atau koniliasi oleh LPKSM/pejabat yang berwenang. Kemudian apabila tidak diperoleh penyelesaian yang memuaskan semau pihak digunakanlah penyelesaian akhir melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (Bab X dan XI) atau peradilan umum.

Majelis pemeriksa perkara Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen yang terdiri dari konsumen, kalangan pelaku usaha dan unsur pemerintah (UU, Bab XI, pasal 49 sampai dengan pasal 58) diharapkan dapat menyelesaikan sengketa konsumen dalam waktu yang relatif singkat (21 hari), dengan cara-cara yang memudahkan, dan biaya ringan (sesuai dengan ketentuan-ketentuan pokok kekuasaan kehakiman, UU No. 14 tahun 1970, pasal 4 ayat (2) “peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat dan biaya ringan”). Perkiraan kami selesainya suatu sengketa konsumen, artinya diperoleh putusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap. Dalam jangka waktu antara 100 hari (lebih kurang tiga bulan) memang memudahkan dan menguntungkan semua pihak, baik bagi konsumen maupun pelaku usaha.

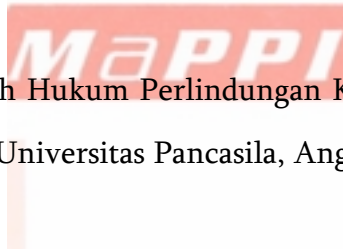
## 6. Penutup

Akhirnya perlu kiranya dalam naskah ini ditambahkan pengertian konsumerisme. Konsumerisme dalam bahasa Indonesia diartikan sebagai **gerakan perlindungan konsumen**. Arti dari gerakan perlindungan konsumen itu adalah

“upaya terorganisir dari masyarakat yang peduli, pemerintah dan pelaku usaha yang jujur dan bertanggung jawab dalam mendorong hak-hak dan daya konsumen dalam kaitannya dengan penjual”.<sup>[1]</sup> Berbeda dengan pengertian konsumtifisme yang bermaksud mendorong pembelian dan penggunaan barang dan/atau jasa secara berlebihan.

Oleh karena itu rasanya gerakan perlindungan konsumen (consumerism) tidaklah mungkin mendorong orang menilai manusia dari jumlah harta kekayaan yang dikumpulkannya dan tidak dari amal-ibadahnya. Konsumerisme itu justru untuk meningkatkan peduli masyarakat pada nasib orang-orang yang dalam waktu panjang telah dan masih “tertindas”.

**Jakarta, 17 Maret 2003**



<sup>[1]</sup>Pengajar mata kuliah Hukum Perlindungan Konsumen di Fakultas Hukum Universitas Indinonesia dan Universitas Pancasila, Anggota DPP-YLKI, dan Anggota MPR-RI

<sup>[2]</sup>UN General Assembly Resolution 39/248 tanggal 9 April 1985: “.....*recognizing that consumers often face imbalances in economic terms, educational levels, and bargaining power*” dan berbagai penelitian tentang perlindungan konsumen

<sup>[3]</sup>Pasal 236, Buku ke-6 NBW. Lihat Mr. Van Delft-Baas/E.H. Hondius, *Jaarboek Konsumentenrecht*

<sup>[4]</sup>ISEI, *Penjabaran Demokrasi Ekonomi*, sumbangan pikiran memenuhi harapan Presiden Soeharto, Jakarta, 1990, hal. 8.

<sup>[5]</sup>Lihat, Az. Nasution, S.H., Ketua Tim, Laporan Akhir Naskah Akademis Peraturan Perundang-undangan tentang Periklanan, BPHN-Departemen Kehakiman, Jakarta 1995/1996, hal. 11.

<sup>[6]</sup>(US) Magnusson-Moss Warranty – Federal Trade Commission Improvement Act, PL 93-637, 1975, pasal 101 (1)

<sup>[7]</sup>Commonwealth of Australia, Trade Practices Act 1974/1977, Pasal 4B (1)a.

<sup>[8]</sup>antara lain oleh BPHN- Departemen Kehakiman (1979), YLKI (1980), Fakultas Hukum Universitas Indonesia (1992), dan sebagainya.

<sup>[9]</sup>Baca, Mr. R.B.M. Keurentjes, **MaPPI** Aggressive Handelspraktijken, Kluwer Deventer, 1986

<sup>[10]</sup>Philip Kotler, Principles of Marketing, Pren-Hall Inc. Englewood Cliffs, New Jersey 1980, hal.83: “The higher the company’s product quality relative to that of the competition, the greater its business strength.”

<sup>[11]</sup>Bandingkan dengan pendapat Philip Kotler, ibid, “consumerism is an organized movement of concerned citizens and government to enhance the rights and power of buyer in relation to seller’, hal. 661