

**PERLINDUNGAN KONSUMEN  
DALAM PRAKTIK PERDAGANGAN TELEPON SELULER**

**TESIS**

**MUHAMMAD MUJONO  
0606006463**



**UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA  
JAKARTA  
JANUARI 2009**

**PERLINDUNGAN KONSUMEN  
DALAM PRAKTIK PERDAGANGAN TELEPON SELULER**

**TESIS**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar  
Magister Hukum**

**MUHAMMAD MUJONO  
0606006463**



**UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA  
JAKARTA  
JANUARI 2009**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,  
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar.**

**Nama : Muhammad Mujono**

**NPM : 0606006463**

**Tanda Tangan :**

**Tanggal : 5 Januari 2009**



## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh

Nama : Muhammad Mujono  
NPM : 0606006463  
Program Studi : Hukum Ekonomi  
Judul Tesis : Perlindungan Konsumen dalam Praktik Perdagangan  
Telepon Seluler

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

### DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.H. ( )

Penguji : Dr. Zulkarnain Sitompul, S.H., LL.M. ( )

Penguji : Dr. Nurul Elmiyah, S.H., M.H. ( )

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 5 Januari 2009

## KATA PENGANTAR

Puji syukur ke hadirat Allah SWT, karena atas berkat dan rahmat-Nya, penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Indonesia.

Penulis mengalami berbagai kesulitan dan hambatan dalam penyusunan tesis ini, ditambah pula segala keterbatasan kemampuan dan pengetahuan yang penulis miliki, sehingga tesis ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu, penulis akan dengan senang hati menerima saran atas perbaikan tesis ini.

Tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangat sulit bagi penulis untuk menyelesaikan tesis ini, untuk itu, penulis mengucapkan terima kasih kepada:

- (1) Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.H., selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan penulis dalam penyusunan tesis ini;
- (2) Dr. Zulkarnain Sitompul, S.H., LL.M. dan Dr. Nurul Elmiyah, S.H., M.H., selaku penguji yang telah memberikan masukan, saran dan revisi yang membangun terhadap tesis ini;
- (3) Seluruh dosen dan staf pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia;
- (4) Orang tua dan keluarga yang senantiasa mendoakan dan memberikan semangat serta telah mengorbankan banyak hal;
- (5) Atasan dan rekan kerja pada Badan Pemeriksa Keuangan, tempat penulis bekerja, yang telah memberikan keeluasaan waktu dalam proses penyusunan tesis ini.
- (6) Para sahabat dan teman seperjuangan: Dimas Depok, Dimas Batubara, Po, Iman, Dhani, Mbak Dewi, Eva, Nana, Sony dan rekan-rekan kelas A yang telah mendahului lulus, semoga persahabatan kita bagai kepompong.
- (7) Kekasih yang selalu ada di hati, *"what's happened to me without u"*.
- (8) Serta semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, yang telah membantu dalam penyelesaian tesis ini.

Semoga Allah SWT membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu dan semoga tesis ini bermanfaat bagi pembacanya.

Jakarta, 5 Januari 2009

Penulis



## HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Muhammad Mujono  
NPM : 0606006463  
Program Studi : Hukum Ekonomi  
Fakultas : Hukum  
Jenis Karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul: “Perlindungan Konsumen dalam Praktik Perdagangan Telepon Seluler”

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta  
Pada tanggal : 5 Januari 2009

Yang menyatakan

(Muhammad Mujono)

## ABSTRAK

Nama : Muhammad Mujono  
Program Studi : Hukum Ekonomi  
Judul Tesis : Perlindungan Konsumen dalam Praktik Perdagangan  
Telepon Seluler

Tesis ini membahas mengenai perlindungan konsumen dalam praktik perdagangan telepon seluler yang memuat mengenai pengaturan, pertanggungjawaban pelaku usaha dan pemerintah, dan upaya penyelesaian sengketa konsumen dalam praktik perdagangan telepon seluler. Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak yang berminat untuk memakai, memperdalam, dan melakukan analisis atas sistem perlindungan hukum terhadap konsumen dalam kaitannya dengan praktik perdagangan telepon seluler, baik dari sudut teori maupun praktik yang berkembang. Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif dan menggunakan desain deskriptif. Hasil penelitian ini menyarankan bahwa perlu adanya perubahan substansi hukum dalam pertanggungjawaban pelaku usaha dengan menerapkan prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability*) dalam pertanggungjawaban produk dan perlu adanya peningkatan peran dari Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat untuk meningkatkan kesadaran konsumen atas haknya dan membantu konsumen dalam memperjuangkan haknya.

Kata kunci:  
Konsumen, telepon seluler

## ABSTRACT

Name : Muhammad Mujono  
Study Program : Economic Law  
Title : Consumer Protection in Trading Practices on Cellular Phones

The focus of this thesis is about consumer protection in trading practices on cellular phones which consist of the regulation, the liability of producer and government and the efforts of consumer dispute settlement. It is expected that this research will provide advantages for everyone who is interested in using, researching and analyzing the consumer protection law system in relation to the trading practices on cellular phones theoretically and practically. This research is a qualitative study which applies normative juridical research method and descriptive design. The result of this research suggests that it is important to achieve an amendment of the law substance on the producer liability by implementing the strict liability principle on products liability and the improvement of the role of Consumer Protection Non Governmental Organizations which are to improve consumers' awareness on their rights and to assist consumers in struggling their rights.

Keywords:  
Consumer protection, cellular phones

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS .....	ii
HALAMAN PENGESAHAN .....	iii
KATA PENGANTAR .....	iv
HALAMAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH .....	vi
ABSTRAK .....	vii
DAFTAR ISI .....	viii
<b>BAB 1 PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Perumusan Masalah .....	6
1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian .....	7
1.4 Kerangka Teori dan Konseptual .....	7
1.5 Metodologi Penelitian .....	17
1.6 Sistematika Penulisan .....	18
<b>BAB 2 PENGATURAN MENGENAI PRAKTIK PERDAGANGAN TELEPON SELULER</b> .....	<b>20</b>
2.1 Hukum Positif tentang Perdagangan Telepon Seluler .....	20
2.1.1 Izin Usaha Industri .....	22
2.1.2 Nomor Pengenal Importir Khusus .....	22
2.1.3 Sertifikasi Alat dan Perangkat Telekomunikasi .....	24
2.1.4 Petunjuk Penggunaan (Manual) dan Kartu Garansi .....	25
2.1.5 Pengawasan Barang Beredar di Pasar .....	27
2.1.6 Larangan Bagi Pelaku Usaha .....	32
2.2 Kelemahan Hukum Positif tentang Perdagangan Telepon Seluler .....	37
2.2.1 Kelemahan Struktur Hukum .....	37
2.2.2 Kelemahan Substansi Hukum .....	38
2.2.3 Kelemahan Budaya Hukum .....	39

2.3	Pelanggaran Hukum dalam Praktik Perdagangan Telepon Seluler .....	41
2.3.1	Perbuatan Melawan Hukum .....	41
2.3.2	Wanprestasi .....	42
<b>BAB 3</b>	<b>PERTANGGUNGJAWABAN PELAKU USAHA DAN PEMERINTAH DALAM PRAKTIK PERDAGANGAN TELEPON SELULER</b>	45
3.1	Pertanggungjawaban Pelaku Usaha .....	45
3.1.1	Prinsip-prinsip Pertanggungjawaban .....	46
3.1.2	Pertanggungjawaban Produk .....	52
3.2	Pertanggungjawaban Pemerintah .....	59
<b>BAB 4</b>	<b>UPAYA PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN DALAM PRAKTIK PERDAGANGAN TELEPON SELULER</b>	62
4.1	Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan .....	64
4.2	Penyelesaian Sengketa Melalui Pengadilan .....	71
4.2.1	Gugatan Individu .....	71
4.2.2	<i>Class Action</i> .....	74
4.2.2	<i>Legal Standing</i> .....	76
4.2.3	Gugatan Pemerintah .....	79
<b>BAB 5</b>	<b>PENUTUP</b>	80
5.1	Kesimpulan .....	80
5.2	Saran .....	81

## DAFTAR PUSTAKA

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Konsumen merupakan faktor penentu dalam aktifitas ekonomi dan tentunya tidak dapat dipisahkan dengan dunia usaha. Melalui pilihan dan keputusannya untuk membeli, menggunakan, memakai, mengonsumsi barang dan/atau jasa dalam memenuhi kebutuhan hidupnya akan mempengaruhi dinamika pasar dan ikut mendorong persaingan pelaku usaha.

Pemerintah sebagai pemangku amanat pembangunan memiliki peran yang menentukan dalam melakukan pembinaan dan penyelenggaraan perlindungan konsumen, yang pelaksanaannya dilakukan secara menyeluruh dari berbagai unsur pemerintah, dunia usaha dan masyarakat. Menciptakan konsumen yang cerdas memang merupakan tanggung jawab berbagai pihak, tidak hanya pada pemerintah, dunia usaha juga sangat berperan untuk bertindak jujur, adil dan bertanggung jawab dalam melakukan kegiatan usahanya.

Pembangunan ekonomi mendorong gerak dunia usaha dengan berbagai variasi barang dan/atau jasa yang ditawarkan kepada konsumen. Dinamika pasar yang terbentuk mendorong produktifitas yang berujung pada pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan. Seiring dengan itu, perdagangan bebas dan kemajuan teknologi komunikasi dan informatika memperluas ruang gerak arus transaksi barang dan/atau jasa. Fenomena global dan teknologi ini memperluas pilihan konsumen untuk memperoleh barang dan/atau jasa dengan mudah, murah serta cepat sesuai dengan keinginan dan kemampuan konsumen.

Semakin tinggi tingkat kebutuhan konsumen saat ini semakin tinggi pula persaingan yang dihadirkan oleh pelaku usaha. Misalnya saja kebutuhan akan teknologi komunikasi yang saat ini berkembang sangat pesat. Kemajuan teknologi informasi dan komunikasi yang semakin canggih akan mempermudah, mempercepat dan memperluas proses pertukaran informasi yang pada gilirannya akan mengubah pola transaksi antara konsumen dan pelaku usaha.

Perubahan bentuk masyarakat menjadi suatu masyarakat informasi<sup>1</sup> memicu suatu perubahan masyarakat yaitu dalam cara berkomunikasi dan cara mendapatkan informasi. Kesadaran masyarakat akan pentingnya informasi juga terus meningkat, dan mendorong fungsi jasa telekomunikasi<sup>2</sup> khususnya telepon seluler<sup>3</sup> berubah menjadi sarana untuk mendapatkan informasi.

Telepon seluler saat ini bukan lagi menjadi piranti yang luar biasa bagi masyarakat Indonesia pada umumnya. Bahkan bagi masyarakat urban, penggunaan telepon seluler telah menjadi kebutuhan primer. Hal itu disebabkan masyarakat urban memiliki karakteristik sebagai masyarakat yang memiliki tingkat mobilitas tinggi, sehingga umumnya memerlukan alat telekomunikasi<sup>4</sup> yang memenuhi kebutuhan tersebut.<sup>5</sup>

Pada tahun 2003 jumlah pengguna telepon seluler di Indonesia sekitar 18,3 juta pengguna. Pada tahun 2004 jumlah penggunanya bertambah menjadi sekitar

---

<sup>1</sup> Edmon Makarim, *Kompilasi Hukum Telematika*, Cet. 2, Jakarta: PT Grafindo Persada, Ed. 1, 2004, hal. 27-28. Masyarakat informasi adalah masyarakat yang telah cukup memiliki pendidikan dan/atau mempunyai kesadaran akan arti pentingnya suatu informasi. Lebih rinci lagi, dalam suatu masyarakat informasi terdapat beberapa unsur-unsur penting yang sangat fundamental, yaitu: (a) informasi adalah sumber yang utama; (b) informasi adalah tidak dapat diraba (*intangible*); (c) masyarakat informasi adalah non-teritorial; (d) masyarakat informasi itu global; (e) masyarakat informasi itu didesentralisasikan; (f) pada masyarakat informasi produk yang dibuat haruslah lebih dulu lulus uji kelayakan; (g) digitalisasi dan teknologi komputer menopang unsur-unsur dasar lainnya dari masyarakat informasi.

<sup>2</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Telekomunikasi*, UU No. 36 Tahun 1999, LN No. 154 Tahun 1999, TLN No. 3881, Pasal 1 angka 1. Telekomunikasi adalah setiap pemancaran, pengiriman, dan atau penerimaan dari setiap informasi dalam bentuk tanda-tanda, isyarat, tulisan, gambar, suara, dan bunyi melalui sistem kawat, optik, radio, atau sistem elektromagnetik lainnya.

<sup>3</sup> “apakah itu telepon genggam?”, *Wikipedia*, <[http://id.wikipedia.org/wiki/Telepon\\_genggam](http://id.wikipedia.org/wiki/Telepon_genggam)>, diakses tanggal 16 Januari 2008, Telepon genggam seringkali disebut *handphone* (disingkat HP) atau disebut pula sebagai telepon selular (disingkat ponsel) adalah perangkat telekomunikasi elektronik yang mempunyai kemampuan dasar yang sama dengan telepon *fixed line* konvensional, namun dapat dibawa ke mana-mana (portabel, *mobile*) dan tidak perlu disambungkan dengan jaringan telepon menggunakan kabel (nirkabel; *wireless*). Saat ini Indonesia mempunyai dua jaringan telepon nirkabel yaitu sistem GSM (*Global System For Mobile Telecommunications*) dan sistem CDMA (*Code Division Multiple Access*).

<sup>4</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Telekomunikasi*, UU No. 36 Tahun 1999, Pasal 1 angka 2. Alat telekomunikasi adalah setiap alat perlengkapan yang digunakan dalam bertelekomunikasi.

<sup>5</sup> “Efektifkah BRTI?”, *Brian Prasetyo's Blog*, <<http://staff.blog.ui.edu/brian.amy/2008/04/03/efektifkah-pengaturan-pengawasan-dan-pen...>>, diakses pada tanggal 11 Agustus 2008.

31,5 juta pengguna. Pada tahun 2007, berdasarkan data yang dirilis oleh Direktorat Jenderal Pos dan Telekomunikasi pada tanggal 25 Juli 2007 menunjukkan bahwa total jumlah pelanggan layanan telekomunikasi telah lebih dari 80 juta orang. Itu berarti pertumbuhan industri ini per tahun sekitar 20-30%.<sup>6</sup>

Beberapa tahun terakhir ini, pemasaran telepon seluler yang berasal dari negara-negara lain makin meningkat. Pada satu sisi, fenomena tersebut menunjukkan bahwa aktivitas bisnis telekomunikasi di Indonesia memang terus menunjukkan peningkatan yang sangat signifikan. Namun demikian, pada sisi lain fenomena tersebut juga patut disikapi dengan keprihatinan yang sangat dalam karena tingkat konsumerisme masyarakat Indonesia sangat tinggi terhadap produk atau perangkat telekomunikasi asing.<sup>7</sup>

Tidak hanya menjadikan sebagai sarana untuk mendapatkan informasi, sebagian masyarakat menggunakan telepon seluler sebagai salah satu simbol status sosial. Namun, hal tersebut tidak dibarengi dengan pendapatan yang memadai, alhasil masyarakat lebih memilih barang murah meski ilegal. Disebut demikian, karena telepon-telepon seluler tersebut tidak memiliki label sertifikasi, tidak menggunakan petunjuk berbahasa Indonesia dan nomor pendaftaran barang.<sup>8</sup>

Hal tersebut bertentangan dengan Undang-Undang No. 36 Tahun 1999 Tentang Telekomunikasi dan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor KM.10 Tahun 2005 tentang Sertifikasi Alat dan Perangkat Telekomunikasi yang berisi ketentuan mengenai perangkat telekomunikasi yang diperdagangkan, dibuat, dirakit, dimasukkan dan atau digunakan di wilayah Negara Republik Indonesia

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> “Antisipasi Ditjen Postel Terhadap Maraknya Peralatan Telekomunikasi Asing”, *Siaran Pers Direktorat Jenderal Pos dan Telekomunikasi*, <[http://www.postel.go.id/update/id/baca\\_info.asp?id\\_info=994](http://www.postel.go.id/update/id/baca_info.asp?id_info=994)>, diakses pada tanggal 6 Agustus 2008.

<sup>8</sup> “Murah, Ilegal, Tanpa Garansi”, *Danny Darussalam Tax Center*, <<http://www.dannydarussalam.com/engine/artikel/print.php?lang=id&artid=1434&pri...>>, diakses pada tanggal 4 Agustus 2008.

wajib memperhatikan persyaratan teknis dan berdasarkan izin sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>9</sup>

Menurut data Asosiasi Telepon Seluler Indonesia (ATSI), jumlah telepon seluler yang beredar pada tahun 2006 mencapai 23 juta unit, dengan nilai sekitar US\$3,9 miliar. Padahal data resmi pemerintah yang dilansir Badan Pusat Statistik pada tahun itu hanya mencatat 1,6 juta unit telepon seluler yang beredar, senilai US\$279 juta. Dari selisih data ATSI dan BPS tersebut, berarti nilai kerugian negara mencapai US\$3,6 miliar (sekitar Rp36 triliun).<sup>10</sup>

Melihat kenyataan tersebut, dapat disimpulkan bahwa telepon seluler sebagai salah satu produk teknologi informasi dan elektronik yang beredar di pasar<sup>11</sup>, banyak yang tidak dilengkapi dengan Petunjuk Penggunaan (Manual) dan Kartu Jaminan/Garansi dalam Bahasa Indonesia sehingga merugikan konsumen maupun perkembangan industri yang bersangkutan.

Keberhasilan kebijakan perlindungan konsumen dalam mencapai hasil-hasil yang ditetapkan sangat bergantung pada dimensi informasi. Konsumen melalui informasi yang dimilikinya, menggunakan informasi tersebut untuk membentuk pilihan-pilihan dan harapan atas suatu kualitas barang dan/atau jasa, yang kemudian diwujudkan menjadi keputusan-keputusan pembelian atas barang dan/atau jasa tersebut. Keputusan konsumen tersebut akan mendorong pelaku usaha untuk melakukan inovasi, perbaikan atau kualitas produk yang diproduksi dan diperdagangkan. Konsumen dalam posisi ini bukan menjadi objek pelaku usaha, tapi dengan pilihan-pilihannya memberikan umpan balik kepada pelaku

<sup>9</sup> Pasal 32 UU No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi jo. Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Perhubungan Nomor KM. 10 Tahun 2005 tentang Sertifikasi Alat dan Perangkat Telekomunikasi.

<sup>10</sup> “Murah, Ilegal, Tanpa Garansi”, *Danny Darussalam Tax Center*, <<http://www.dannydarussalam.com/engine/artikel/print.php?lang=id&artid=1434&pri...>>, diakses pada tanggal 4 Agustus 2008.

<sup>11</sup> Indonesia, *Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia No. 547/MPP/Kep/7/2002 tentang Pedoman Pendaftaran Petunjuk Penggunaan (Manual) dan Kartu Jaminan/Garansi Dalam Bahasa Indonesia Bagi Produk Teknologi Informasi dan Elektronika*. Produk teknologi informasi dan elektronika yang beredar di pasar adalah produk teknologi informasi dan elektronika yang ditawarkan, dipromosikan, diiklankan, diperdagangkan untuk digunakan atau dimanfaatkan oleh konsumen yang berada di wilayah Republik Indonesia baik yang berasal dari produk dalam negeri maupun impor.

usaha untuk memproduksi dan memperdagangkan barang yang memenuhi preferensi mereka. Dalam konteks ini terdapat dua hal penting yang diharapkan yaitu pertama, kebutuhan konsumen sebagai individu terpenuhi dengan baik, dan kedua, adalah keputusan kolektif konsumen menjamin akan menciptakan persaingan di antara pelaku usaha.

Pendekatan perlindungan konsumen berbasis informasi menempatkan konsumen pada posisi yang dapat membentuk pilihan-pilihan secara baik. Informasi tersebut menjadi penting agar kebijakan perlindungan konsumen diarahkan untuk mengurangi kesenjangan antara harapan konsumen dengan kenyataan. Konsumen dapat memperoleh informasi yang benar, jelas dan jujur untuk mengambil keputusan. Konsumen dapat memahami dan menghargai nilai informasi, sehingga mereka mengambil upaya untuk memperoleh dan memanfaatkan informasi tersebut sebelum memutuskan untuk membeli, mengonsumsi, menggunakan, atau memanfaatkan barang dan/atau jasa. Konsumen tidak termanipulasi atau tertipu oleh cacat atau bahaya tersembunyi serta konsumen dapat memiliki akses untuk memulihkan hak-hak konsumen.

Adanya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menjadi dasar bagi perlindungan konsumen, termasuk masyarakat yang menggunakan manfaat dari telepon seluler. Tercantum pada bagian Penjelasan Undang-Undang Perlindungan Konsumen, bahwa undang-undang ini pada dasarnya bukan merupakan awal dan akhir dari hukum yang mengatur tentang perlindungan konsumen, sebab sampai pada terbentuknya undang-undang tentang perlindungan konsumen ini telah ada beberapa undang-undang yang materinya melindungi kepentingan konsumen.

Pasal 4 huruf i Undang-Undang Perlindungan Konsumen menyatakan bahwa hak konsumen termasuk hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya. Pernyataan ini jelas menerangkan bahwa Undang-

Undang Perlindungan Konsumen merupakan *umbrella act* dalam memberikan perlindungan hukum terhadap konsumen.<sup>12</sup>

Banyak aspek yang terkait dengan praktik perdagangan telepon seluler, diantaranya adalah aspek tindak pidana, perdagangan, teknologi informasi, komunikasi, perlindungan konsumen, dan sebagainya. Namun perlu disadari bahwa aspek kepercayaan masyarakat khususnya konsumen telepon seluler adalah faktor penting dalam praktik perdagangan telepon seluler itu sendiri, maka dalam penelitian ini penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan analisis mengenai perlindungan konsumen dalam praktik perdagangan telepon seluler di Indonesia.

## 1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut di atas, permasalahan pokok yang perlu dibahas dan diteliti lebih lanjut adalah bagaimana aspek yuridis dalam kaitannya dengan perlindungan pembeli sebagai konsumen dalam praktik perdagangan telepon seluler. Sebagaimana telah diuraikan di atas, banyak aspek yuridis yang terkait dengan praktik perdagangan telepon seluler. Oleh karenanya, dalam penelitian ini lebih difokuskan aspek yuridis hukum perlindungan konsumen terhadap praktik perdagangan telepon seluler. Terhadap permasalahan tersebut lebih lanjut dapat dirumuskan sebagai berikut.

1. Bagaimana pengaturan mengenai praktik perdagangan telepon seluler memberikan perlindungan hukum bagi konsumen?
2. Bagaimana pertanggungjawaban pelaku usaha dan pemerintah terhadap perlindungan konsumen dalam praktik perdagangan telepon seluler?
3. Bagaimana upaya penyelesaian sengketa konsumen dalam praktik perdagangan telepon seluler?

---

<sup>12</sup> Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Cet. III, Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 2006, hal. 95.

### 1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

Berdasarkan pokok permasalahan yang diajukan, maka tujuan khusus yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana pengaturan mengenai praktik perdagangan telepon seluler memberikan perlindungan hukum bagi konsumen.
2. Untuk mengetahui bagaimana pertanggungjawaban pelaku usaha dan pemerintah terhadap perlindungan konsumen dalam praktik perdagangan telepon seluler.
3. Untuk mengetahui upaya penyelesaian sengketa konsumen dalam praktik perdagangan telepon seluler.

Sedang manfaat yang penulis harapkan dari penelitian ini adalah:

#### 1. Manfaat Praktis

Memberikan manfaat dan kegunaan bagi pihak-pihak yang berminat untuk memakai, memperdalam, dan melakukan analisis atas sistem perlindungan hukum terhadap konsumen dalam kaitannya dengan praktik perdagangan telepon seluler, baik dari sudut teori maupun praktik yang berkembang.

#### 2. Manfaat Teoritis

Memberikan masukan terhadap wacana yang sedang berkembang terhadap peraturan-peraturan di bidang perdagangan, telekomunikasi dan informasi dalam aspek perlindungan hukum terhadap masyarakat yang memanfaatkan kemajuan teknologi informasi khususnya konsumen telepon seluler.

### 1.4 Kerangka Teori dan Konseptual

Perkembangan teknologi khususnya teknologi informasi secara langsung mempengaruhi cara manusia berkomunikasi dan mencari informasi. Telepon seluler atau yang lebih dikenal dengan sebutan *handphone* adalah alat komunikasi yang banyak digunakan orang bahkan sudah menjadi kebutuhan dan gaya hidup.

Perkembangan teknologi yang semakin maju kemudian membawa perubahan terhadap arah perlindungan konsumen. Penemuan di bidang teknologi merupakan penggerak perubahan sosial, sebab penemuan yang demikian itu menyebabkan terjadinya perubahan-perubahan di masyarakat. Pemahaman terhadap hukum pun berubah, bahwa hukum tidak sekedar pasif menunggu adanya perubahan, namun aktif menciptakan perubahan di mana peranan hukum dalam pembangunan adalah justru mendirikan infrastruktur bagi tercapainya perubahan politik, perubahan ekonomi, dan perubahan sosial di masyarakat.

Hukum adalah gejala dalam kenyataan kemasyarakatan yang majemuk, yang mempunyai banyak aspek, dimensi dan faset. Hukum berakar dan berbentuk dalam proses interaksi berbagai aspek kemasyarakatan (politik, ekonomi, sosial, budaya, teknologi), dibentuk dan ikut membentuk tatanan masyarakat, bentuknya ditentukan oleh masyarakat dengan berbagai sifatnya namun sekaligus menentukan bentuk dan sifat-sifat masyarakat itu sendiri. Jadi dalam dinamikanya, hukum itu kondisi dan mengondisi masyarakat. Karena menyangkut tujuan untuk mewujudkan ketertiban dan keadilan secara konkret dalam masyarakat, maka dalam hukum terkandung baik kecenderungan konservatif (mempertahankan dan memelihara yang sudah tercapai) maupun kecenderungan modernisme (membawa, menganalisis dan mengarahkan perubahan).<sup>13</sup>

Hukum perlindungan konsumen timbul akibat posisi konsumen yang sangat lemah sehingga perlu mendapat perlindungan hukum. Menurut Az Nasution, hukum perlindungan konsumen merupakan bagian dari hukum konsumen yang memuat asas-asas, dan kaidah-kaidah yang bersifat mengatur dan juga bersifat melindungi konsumen.<sup>14</sup> Dengan demikian, hukum konsumen diartikan sebagai keseluruhan asas dan kaidah hukum yang mengatur hubungan dan masalah antara berbagai pihak satu sama lain berkaitan dengan barang dan

---

<sup>13</sup> Mochtar Kusumaatmadja, Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional, dalam Bernard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, Bandung: Mandar Madju, 2000, hal. 116.

<sup>14</sup> Az Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, Jakarta: Daya Widya, 1999, hal. 2.

jasa konsumen di dalam pergaulan hidup.<sup>15</sup> Mochtar Kusumaatmadja memberikan batasan hukum konsumen sebagai keseluruhan kaidah dan asas-asas yang mengatur hubungan dan masalah antara berbagai pihak yang berkaitan dengan barang dan atau jasa konsumen satu sama lain dalam pergaulan hidup.<sup>16</sup>

Hubungan antara konsumen dan produsen pada masyarakat modern berbeda dengan pada masyarakat tradisional. Perbedaan terletak pada sistem distribusi barang dan atau jasa yang rumit atau kompleks. Konsumen tidak dapat mengenal siapa pembuat barang atau jasa bahkan bisa jadi produsen berasal dari negara lain.<sup>17</sup> Hal ini memperlihatkan bahwa perlindungan konsumen mempunyai kaitan erat dengan globalisasi perdagangan dan industri dalam aktivitas ekonomi suatu negara. Perbedaan globalisasi pada saat ini hanya pada kecepatan dan jenis teknologi sebagai pemicunya.<sup>18</sup> Globalisasi ekonomi membawa globalisasi hukum dan globalisasi praktik hukum, termasuk hukum perlindungan konsumen.<sup>19</sup>

Dalam kaitannya dengan perdagangan telepon seluler, keberadaan hukum perlindungan konsumen sangat diperlukan mengingat dalam praktik perdagangan telepon seluler terdapat risiko-risiko yang harus dihadapi oleh konsumen. Permasalahan terhadap perlindungan hak-hak konsumen menjadi perhatian yang penting untuk dijelaskan. Mengenai hak-hak konsumen tidak bisa dilepaskan dengan empat hak penting konsumen yang dikemukakan oleh Presiden Amerika Serikat John F. Kennedy, yaitu: hak atas keamanan (*right to safety*), hak atas informasi (*right to be informed*), hak untuk memilih (*right to choose*), dan hak

---

<sup>15</sup> *Ibid*, hal. 5.

<sup>16</sup> Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Cet. III, Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 2006, hal. 20.

<sup>17</sup> *Ibid*.

<sup>18</sup> Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen: Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004, hal. 13.

<sup>19</sup> Erman Rajagukguk, *Peranan Hukum dalam Pembangunan Pada Era Globalisasi: Implikasinya Bagi Pendidikan Hukum di Indonesia*, Pidato Pengukuhan diucapkan pada upacara penerimaan jabatan guru besar dalam bidang hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 4 Januari 1997.

untuk didengar (*right to be heard*).<sup>20</sup> Empat hak dasar itu diakui secara internasional. Dalam perkembangannya organisasi-organisasi konsumen yang tergabung dalam *The International of Consumer Union* (IOCU) menambahkan lagi diantaranya hak untuk mendapatkan pendidikan konsumen, hak untuk memperoleh ganti rugi, kepuasan atas kebutuhan dasar, serta lingkungan yang bersih dan sehat.<sup>21</sup> Kedelapan hak konsumen tertuang dalam Panduan PBB untuk perlindungan konsumen dalam *UN Guidelines on Consumers Protection*.<sup>22</sup>

Untuk menganalisis data mengenai perlindungan hukum bagi konsumen dalam praktik perdagangan telepon seluler, penulis menggunakan teori sistem hukum dan karakteristik hukum. Alasan menggunakan teori sistem hukum karena penulis berpendapat bahwa perlindungan hukum bagi konsumen merupakan elemen substansi dalam sistem hukum. Sedangkan alasan menggunakan teori karakteristik hukum karena penulis berpendapat bahwa perlindungan hukum bagi konsumen dalam praktik perdagangan telepon seluler memiliki karakteristik tertentu yang merupakan pengaturan dari berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur secara terpisah sesuai dengan substansinya.

Mengenai sistem hukum (*legal system*), Friedman menyatakan bahwa sistem hukum terdiri dari tiga elemen yaitu struktur (*structure*), substansi (*substance*) dan budaya hukum (*legal culture*).<sup>23</sup>

Aspek struktur yang melingkupi perlindungan hukum bagi konsumen dalam praktik perdagangan telepon seluler adalah Departemen Perindustrian, Departemen Perdagangan, Departemen Perhubungan dalam hal ini Direktorat

---

<sup>20</sup> Empat hak dasar ini mengacu pada President Kennedy's 1962 Consumer Bill of Rights. Dalam perkembangannya tidak hanya empat hak dasar yang diperjuangkan. Hak-hak tersebut diantaranya: 1. *The right to safety*; 2. *The right to honesty*; 3. *The right to fair agreement*; 4. *The right to know*; 5. *The right to choose*; 6. *The right to privacy*; 7. *The right to correct abuse*; 8. *The right to security of employment and peace of mind*; dan 9. *The right to be heard*.

<sup>21</sup> Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Cet. III, Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 2006, hal. 20.

<sup>22</sup> *Pemberdayaan Hak-hak Konsumen*, Direktorat Perlindungan Konsumen, Ditjen Perdagangan Dalam Negeri Departemen Perindustrian dan Perdagangan, hal. 4.

<sup>23</sup> Lawrence M. Friedman, *American Law*, New York: W. W. Norton & Company, 1984, hal. 5.

Jenderal Pos dan Telekomunikasi (Ditjen Postel), Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) dan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).

Substansi hukum dalam permasalahan ini antara lain pengaturan perundang-undangan yang mengatur ketentuan perdagangan telepon seluler, misalnya ketentuan mengenai izin usaha industri, sertifikasi alat dan perangkat telekomunikasi, petunjuk penggunaan (manual) dan kartu garansi serta ketentuan yang mengatur mengenai pengawasan barang beredar di pasar.

Sedangkan budaya hukum yang melatarbelakangi analisis ini adalah bagaimana sikap masyarakat terhadap hukum yang mengatur masalah praktik perdagangan telepon seluler. Hal ini dapat dilihat dari maraknya praktik perdagangan telepon seluler yang merugikan konsumen yang tidak mampu diselesaikan dengan perundang-undangan yang berlaku.

Pengaturan mengenai praktik perdagangan telepon seluler melalui peraturan perundang-undangan merupakan karakteristik hukum yang diharapkan lebih represif dan responsif. Dalam konteks perlindungan konsumen, hukum yang represif adalah hukum yang dibangun dengan mengutamakan kebijaksanaan atau kepentingan pemerintah dan perusahaan atau produsen, karena produsen dianggap memiliki andil yang cukup kuat bagi pertumbuhan dan perkembangan ekonomi negara. Sementara hukum yang bersifat responsif adalah hukum yang mengakomodasi dan kondusif bagi pembangunan, termasuk mampu melindungi kepentingan konsumen.<sup>24</sup>

Eksistensi substansi hukum perlindungan konsumen, sebenarnya berakar pada teori ekonomi tentang (hukum) pasar yang dikembangkan oleh Adam Smith, yaitu: *pertama*, bahwa individu masing-masing yang didorong oleh kepentingan sendiri yang menentukan pekerjaan termasuk produk-produk yang dibutuhkan masyarakat. *Kedua*, harga yang termasuk harga tinggi menurut Adam Smith ditentukan oleh pasar itu sendiri, sehingga tidak perlu ada peraturan yang

---

<sup>24</sup> Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen: Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004, hal. 33.

menetapkan produk tertentu. Harga suatu barang akan terus bergerak ke level harga yang alamiah atau *natural level*. *Ketiga*, produsen akan menghasilkan sejumlah barang yang dibutuhkan oleh konsumen. Atas pertimbangan memperoleh keuntungan, maka produsen selalu berusaha untuk menyesuaikan dengan perubahan kebutuhan konsumen. Pasar sendirilah yang akan mengatur tentang kerja sama untuk memproduksi barang dan jasa.<sup>25</sup>

Banyaknya produk yang memiliki fungsi dan kegunaan sama mengakibatkan konsumen memiliki banyak alternatif pilihan. Semakin banyak keuntungan dan kelebihan yang ditawarkan sebuah produk bagi konsumen, akan berbanding lurus dengan perilaku konsumen untuk memilih produk tersebut. Konsumen akan cenderung memilih produk yang memiliki kualitas terbaik dan harga termurah. Konsumen akan mengontrol perilaku produsen dalam menetapkan harga suatu produk sehingga masih dapat diterima dan merupakan pilihan terbaik bagi konsumen. Dengan demikian, pilihan yang paling realistis bagi produsen tentu saja menyesuaikan strategi pasar dengan perubahan kebutuhan konsumen.

Teori yang dikembangkan oleh Adam Smith di atas berpengaruh terhadap pembentukan teori hukum perlindungan konsumen, yang kemudian melahirkan dua teori besar, yaitu *pertama*, perlindungan oleh mekanisme pasar tanpa intervensi pemerintah (*unregulated market place*)<sup>26</sup> dan *kedua*, perlindungan konsumen dengan intervensi pemerintah terhadap pasar (*government regulated market place*).<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> *Ibid*, hal. 26.

<sup>26</sup> *Ibid*, hal. 27. Perlindungan konsumen oleh mekanisme pasar tanpa ada aturan pemerintah dikenal dalam dua teori, yaitu pasar bebas (*free market theory*) dan teori kedaulatan konsumen (*consumer sovereignty theory*). *Unregulated market place* dijiwai oleh prinsip *laissez-faire* yang menjunjung tinggi kebebasan berusaha dan kekuatan pasar atas peraturan perundang-undangan sebagai alat untuk mengawasi kegiatan ekonomi. Dalam struktur pasar demikian, kedudukan dan peran konsumen sangatlah kuat dan berkuasa (*sovereign*), sehingga melahirkan teori kedaulatan konsumen (*consumer sovereign theory*).

<sup>27</sup> Karen S. Fisherman, *Consumer Law*, dalam Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen: Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004, hal. 26.

Perlindungan konsumen oleh mekanisme pasar tanpa ada aturan pemerintah/negara dikenal dalam dua teori, yaitu teori pasar bebas (*free market theory*) dan teori kedaulatan konsumen (*consumer sovereignty theory*).<sup>28</sup>

Kedua teori ini percaya bahwa konsumen terlindungi kepentingannya yang didasarkan pada beberapa asumsi yaitu, pertama, di pasar terdapat banyak pembeli dan penjual suatu produk. Hal ini dimaksudkan, tidak satu pun produsen yang menawarkan dan konsumen yang meminta produk dalam jumlah tertentu dapat memengaruhi harga. Sebagai contoh, apabila ada seorang produsen atau sejumlah kecil produsen secara bersama-sama membatasi jumlah suatu jenis barang atau jasa yang beredar di pasar, produsen atau sekelompok produsen tersebut akan menaikkan harga produk sampai jumlah tertentu. Sebaliknya, apabila hanya ada satu atau sekelompok kecil konsumen maka konsumen atau sekelompok konsumen tersebut dapat memanipulasi pasar.<sup>29</sup>

Asumsi kedua, penjual dan pembeli bebas masuk atau keluar dari pasar produk tertentu. Asumsi ini bermakna bahwa tidak ada pembatasan atau larangan untuk mendirikan perusahaan baru dan menjual produknya dengan harga kompetitif.<sup>30</sup>

Asumsi ketiga, suatu persaingan sehat terjadi apabila barang dan jasa yang tersedia sama dan dipasarkan pada harga yang sama. Dengan kondisi ini, produsen yang bersaing di pasar haruslah memproduksi barang dan jasa yang memiliki standar kualitas dan harga yang sama, produk perusahaan yang satu dan yang lainnya merupakan barang dan jasa pengganti yang sempurna bagi konsumen.<sup>31</sup>

Asumsi keempat, pihak penjual dan pembeli sama-sama mengetahui harga produk yang dijual. Dengan pengetahuan yang memadai tersebut, pihak produsen

---

<sup>28</sup>*Ibid.*

<sup>29</sup>*Ibid.*, hal. 27.

<sup>30</sup>*Ibid.*, hal. 28.

<sup>31</sup>*Ibid.*

tidak semena-mena memainkan harga, termasuk memberikan harga berbeda antara konsumen.<sup>32</sup>

Dalam praktiknya, persaingan sehat seperti yang digambarkan di atas jarang terjadi karena beberapa hal yaitu, pertama, terjadi praktik oligopoli, *monopolistic competition* dan monopoli. Kedua, dalam banyak kasus asumsi kebebasan perusahaan baru untuk memasuki pasar sulit dilakukan, karena hambatan modal, teknologi, bahan baku serta pengaturannya yang cenderung menguntungkan salah satu pesaing. Ketiga, barang dan jasa yang dipasarkan tidak persis sama dan dijual pada harga yang sama. Keempat, asumsi bahwa penjual dan pembeli atau konsumen sama-sama memiliki pengetahuan tentang harga tidak terpenuhi, sebagian besar konsumen tidak mengetahui harga produk, sehingga produsen atau penjual barang dan jasa dapat memainkan harga. Oleh karena itu, terhadap perlindungan konsumen dalam praktik perdagangan telepon seluler membutuhkan adanya intervensi pemerintah.<sup>33</sup>

Pentingnya intervensi pemerintah didasarkan pada beberapa argumentasi yang berkaitan dengan perlindungan konsumen, yaitu: *pertama*, dalam masyarakat modern, produsen menawarkan berbagai jenis produk-produk cacat yang dapat mengakibatkan kerugian pada konsumen produk hasil kemajuan teknologi dan manajemen. Barang-barang tersebut diproduksi secara massal (*mass production consumption*). *Kedua*, hasil produksi dengan cara massal dan teknologi canggih, potensial bagi munculnya risiko produk-produk cacat yang mengakibatkan kerugian pada konsumen. Dalam hal ini, barang yang ditawarkan kepada konsumen tidak memenuhi standar (*substandard*) dan bahkan berbahaya (*hazardous product*). *Ketiga*, hubungan antara produsen dan konsumen berada pada posisi yang tidak seimbang. *Keempat*, persaingan yang sempurna (*perfect competition*) sebagai pendukung *consumer sovereignty theory* dalam praktiknya

---

<sup>32</sup>*Ibid.*

<sup>33</sup>*Ibid*, hal. 29-30.

jarang terjadi. Keempat faktor tersebut menjadi dasar bagi campur tangan pentingnya pemerintah (*government intervention*) untuk melindungi konsumen.<sup>34</sup>

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen pada dasarnya banyak mengatur mengenai pelaku usaha dan lebih mengutamakan perlindungan terhadap hak-hak konsumen sebagai hak-hak dasarnya untuk mencapai keadilan, yang diharapkan dapat meningkatkan harkat dan martabat konsumen yang pada gilirannya akan meningkatkan kesadaran, pengetahuan, kepedulian, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi dirinya sendiri. Di sisi lain, undang-undang tersebut diharapkan akan menumbuhkan pelaku usaha yang bertanggung jawab.

Pasal 1 Undang-Undang Perlindungan Konsumen menyatakan bahwa perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen. Salah satu sifat sekaligus tujuan hukum ini adalah memberi perlindungan dan pengayoman pada masyarakat. Sesuai dengan Pasal 2 undang-undang tersebut, perlindungan konsumen didasarkan pada lima asas, yaitu: manfaat<sup>35</sup>, keadilan<sup>36</sup>, keseimbangan<sup>37</sup>, keamanan dan keselamatan konsumen<sup>38</sup>, serta kepastian hukum.<sup>39</sup>

---

<sup>34</sup>*Ibid*, hal. 30.

<sup>35</sup> Asas manfaat dimaksudkan untuk mengamanatkan bahwa segala upaya dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan.

<sup>36</sup> Asas keadilan dimaksudkan agar partisipasi seluruh rakyat dapat diwujudkan secara maksimal dan memberikan kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil.

<sup>37</sup> Asas keseimbangan dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah dalam arti materiil ataupun spiritual.

<sup>38</sup> Asas keamanan dan keselamatan konsumen dimaksudkan untuk memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan.

<sup>39</sup> Asas kepastian hukum dimaksudkan agar baik pelaku usaha maupun konsumen menaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen, serta negara menjamin kepastian hukum.

Undang-undang Nomor 36 Tahun 1999 Tentang Telekomunikasi mengatur mengenai perangkat telekomunikasi yang diperdagangkan, dibuat, dirakit, dimasukkan dan atau digunakan di wilayah Negara Republik Indonesia wajib memperhatikan persyaratan teknis dan berdasarkan izin sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu, Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 547/MPP/Kep/7/2002 tentang Pedoman Pendaftaran Petunjuk Penggunaan (Manual) dan Kartu Jaminan/Garansi Dalam Bahasa Indonesia Bagi Produk Teknologi Informasi dan Elektronika mengatur mengenai kewajiban setiap produk teknologi informasi dan atau elektronika yang beredar di pasar dilengkapi dengan Kartu Jaminan/Garansi dalam Bahasa Indonesia. Kedua hal tersebut bertujuan memberikan perlindungan kepada konsumen.

Beberapa definisi digunakan dalam penelitian ini sebagai definisi operasional untuk menghindarkan kesalahpahaman dalam menginterpretasikan konsep-konsep yang digunakan dalam penulisan ini.

1. Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.<sup>40</sup>
2. Konsumen adalah 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.<sup>41</sup>
3. 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.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen*, UU No. 8 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No 42, TLN 3821, Pasal 1 angka 3.

<sup>41</sup> *Ibid*, Pasal 1 angka 2.

<sup>42</sup> *Ibid*, Pasal 1 angka 3.

4. Petunjuk Penggunaan (Manual) adalah petunjuk/cara menggunakan produk teknologi informasi dan atau elektronika.<sup>43</sup>
5. Kartu Jaminan/Garansi adalah kartu yang menyatakan tersedianya pelayanan purnajual dan suku cadang produk teknologi informasi dan elektronika.<sup>44</sup>

## 1.5 Metodologi Penelitian

Penelitian mengenai aspek hukum perlindungan konsumen dalam praktik perdagangan telepon seluler ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif atau dikenal pula dengan penelitian hukum kepustakaan.<sup>45</sup> Dengan demikian, perolehan data dilakukan melalui kepustakaan, yakni melalui pengumpulan data sekunder yang mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Namun, untuk melengkapi dan mendukung analisis data sekunder, apabila perlu dilakukan wawancara dengan beberapa sumber yang dinilai memahami konsep atau pemikiran yang ada dalam data sekunder, sejauh masih dalam batas-batas metode penelitian yuridis normatif.

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari:<sup>46</sup> (a) norma dasar atau kaidah dasar, yakni pembukaan UUD 1945; (b) peraturan dasar, yakni Batang Tubuh UUD 1945, Tap-Tap MPR; (c) peraturan perundang-undangan, seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan

---

<sup>43</sup> Indonesia, Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 547/MPP/Kep/7/2002 tentang Pedoman Pendaftaran Petunjuk Penggunaan (Manual) dan Kartu Jaminan/Garansi dalam Bahasa Indonesia Bagi Produk Teknologi Informasi dan Elektronika, Pasal 1 angka 9.

<sup>44</sup> *Ibid*, Pasal 1 angka 10.

<sup>45</sup> Lihat Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif – Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT Radja Grafindo Persada, 2007, hal. 14, dikemukakan bahwa penelitian hukum normative atau kepustakaan tersebut mencakup : (i) penelitian terhadap azas-azas hukum; (ii) penelitian terhadap sistematika hukum; (iii) penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal; (iv) perbandingan hukum; dan (v) sejarah hukum.

<sup>46</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2007, hal. 52.

Presiden, Keputusan Menteri, dan sebagainya; (d) bahan hukum yang tidak dikodifikasi seperti hukum adat, (e) yurisprudensi; (f) traktat; (g) bahan hukum dari jaman penjajahan yang hingga kini masih berlaku, seperti KUH Perdata, KUHP, dan sebagainya.

Bahan hukum sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dan sebagainya. Sedangkan bahan hukum tersier yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya kamus, ensiklopedi, indeks kumulatif, dan sebagainya.<sup>47</sup>

Penelitian ini juga dapat disebut sebagai penelitian yang bersifat deskriptif, karena bertujuan untuk mendeskripsikan aspek hukum perlindungan konsumen dalam praktik perdagangan telepon seluler.

Adapun analisis data dilakukan dengan metode atau pendekatan kualitatif<sup>48</sup> yakni analisis data yang dilakukan berdasarkan kualitas data untuk memperoleh gambaran permasalahan secara mendalam dan komprehensif.

## **1.6 Sistematika Penulisan**

Hasil penelitian mengenai perlindungan konsumen dalam praktik perdagangan telepon seluler ini disusun dengan sistematika penulisan sebagai berikut.

Bab pertama, merupakan pendahuluan yang menjelaskan mengenai latar belakang perlunya penelitian, permasalahan yang ada yang perlu dipecahkan dengan melakukan penelitian, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka teori dan

---

<sup>47</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *loc.cit.*, hal. 13.

<sup>48</sup> Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Cet. IV, Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, 2004, hal. 20-21. Pendekatan kualitatif perhatiannya pada prinsip-prinsip umum yang mendasari perwujudan satuan-satuan gejala yang ada dalam kehidupan manusia, atau pola-pola yang dianalisis gejala-gejala sosial budaya dengan menggunakan kebudayaan dari masyarakat yang bersangkutan untuk memperoleh gambaran mengenai pola-pola yang berlaku.

konseptual yang memuat mengenai definisi operasional, metodologi penelitian dan sistematika penulisan.

Bab kedua, merupakan bab yang menjelaskan pengaturan mengenai praktik perdagangan telepon seluler memberikan perlindungan hukum bagi konsumen. Dalam bab ini diuraikan mengenai hukum positif tentang perdagangan telepon seluler yang memuat mengenai ketentuan izin usaha industri, nomor pengenal importir khusus, sertifikasi alat dan perangkat telekomunikasi, petunjuk penggunaan (manual) dan kartu garansi, pengawasan barang beredar di pasar dan larangan bagi pelaku usaha. Selain itu, diuraikan mengenai kelemahan hukum positif tentang perdagangan telepon seluler yang meliputi kelemahan struktur hukum, substansi hukum dan budaya hukum. Selanjutnya, diuraikan mengenai pelanggaran hukum dalam praktik perdagangan telepon seluler baik itu berupa perbuatan melawan hukum maupun wanprestasi.

Bab ketiga, menguraikan pertanggungjawaban pelaku usaha dan pemerintah terhadap perlindungan konsumen dalam praktik perdagangan telepon seluler. Dalam pembahasan mengenai pertanggungjawaban pelaku usaha diuraikan mengenai prinsip-prinsip pertanggungjawaban, pertanggungjawaban produk dan pertanggungjawaban pelaku usaha perdagangan telepon seluler.

Bab keempat, menguraikan upaya penyelesaian sengketa konsumen dalam praktik perdagangan telepon seluler. Dalam bab ini diuraikan mengenai penyelesaian sengketa di luar pengadilan dan penyelesaian sengketa melalui pengadilan yang meliputi gugatan individu, *class action*, *legal standing* dan gugatan pemerintah.

Bab kelima, berupa kesimpulan hasil penelitian dan saran-saran yang dapat diberikan terkait dengan permasalahan yang diteliti.

## **BAB 2**

### **PENGATURAN MENGENAI PRAKTIK PERDAGANGAN TELEPON SELULER**

Uraian dalam bab ini akan difokuskan untuk mendeskripsikan berbagai hukum positif<sup>1</sup> yang mengatur mengenai praktik perdagangan telepon seluler, yang saat ini tersebar dalam berbagai peraturan. Selain itu, dalam bab ini pula akan dibahas lebih jauh mengenai faktor-faktor apa saja yang menyebabkan masih terjadinya pelanggaran hukum dalam praktik perdagangan telepon seluler yang dilakukan oleh pelaku usaha. Faktor-faktor tersebut dapat berasal dari kelemahan-kelemahan hukum positif itu sendiri maupun pengaruh budaya hukum yang memberikan kebebasan kepada pelaku usaha untuk menyampaikan informasi yang menguntungkan secara bisnis namun justru merugikan bagi konsumen.

Akibat adanya kelemahan-kelemahan hukum positif tentu berkaitan dengan pelanggaran hukum yang dilakukan. Bab ini juga akan memberikan gambaran pelanggaran hukum apa saja yang mungkin terjadi dalam praktik perdagangan telepon seluler.

#### **2.1 Hukum Positif tentang Perdagangan Telepon Seluler**

Telepon seluler yang pada masa lalu merupakan barang mewah sekarang telah menjadi kebutuhan. Bahkan satu orang dapat memiliki lebih dari dua telepon seluler. Dan yang lebih menarik, banyak juga yang memiliki satu telepon seluler tapi mempunyai lebih dari satu kartu dengan cara memakainya berganti-ganti sesuai keperluannya.

Perkembangan yang pesat pada industri telekomunikasi akhir-akhir ini terutama didorong oleh perkembangan yang pesat dari pasar telekomunikasi

---

<sup>1</sup> Hukum Positif (*ius constitutum*) merupakan substansi hukum yang berlaku pada waktu dan tempat tertentu. Waktu tertentu yang dimaksud di sini adalah ketika suatu peristiwa hukum itu terjadi. Hukum Positif dengan kata lain, hukum yang sedang berlaku, bukan hukum di masa lampau atau hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*).

seluler. Persaingan antaroperator dalam pasar ini cukup sengit, bahkan akhir-akhir ini sudah menjurus pada perang harga. Demikian pula persaingan antar perusahaan telekomunikasi seluler dalam perang pulsa dengan volume iklan yang sangat besar di berbagai media cukup menguras sumber daya mereka juga.

Perubahan lingkungan ekonomi global dan perkembangan teknologi telekomunikasi yang demikian pesat, telah melahirkan paradigma baru dalam penyelenggaraan telekomunikasi. Kecenderungan global yang mengubah paradigma telekomunikasi antara lain:

- a. telekomunikasi tidak lagi diselenggarakan sebagai pelayanan masyarakat (*public utility*) seperti penyediaan air minum, listrik dan jalan raya, melainkan sebagai jasa komersial (*commodity*) seperti jasa lainnya yang diperdagangkan;
- b. telekomunikasi tidak lagi diselenggarakan dalam lingkungan yang berdasarkan monopoli melainkan dalam pasar yang lebih kompetitif;
- c. perilaku pengguna jasa telekomunikasi tidak lagi puas dengan apa yang ditawarkan pemegang monopoli melainkan menuntut adanya pilihan dalam penyelenggara jasa telekomunikasi dengan pelayanan yang beragam;
- d. peran pemerintah tidak lagi berada dalam penyelenggaraan telekomunikasi, melainkan dalam pembinaan yang meliputi pembuatan kebijakan dan pelaksanaan regulasi;
- e. peran pihak swasta dalam penyelenggaraan dan investasi infrastruktur telekomunikasi makin meningkat sehingga pembangunan jaringan dan perluasan pelayanan untuk masyarakat makin tergantung pada iklim berusaha yang diciptakan regulasi bagi mereka;
- f. kemajuan luar biasa dalam teknologi digital menyebabkan konvergensi antara telekomunikasi, penyiaran dan media yang memunculkan segmen usaha baru yang akan mengubah tata penyelenggaraan telekomunikasi.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Departemen Komunikasi dan Informasi, *Regulasi tentang Telekomunikasi*. Diakses pada tanggal 26 Oktober 2008. <[www.depkominfo.go.id/dirjenpostel](http://www.depkominfo.go.id/dirjenpostel)>.

Beberapa regulasi yang mengatur tentang perdagangan telepon seluler diuraikan sebagai berikut.

### **2.1.1 Izin Usaha Industri**

Pengertian industri menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian adalah segala kegiatan ekonomi yang mengolah bahan mentah, bahan baku, barang setengah jadi, dan/atau barang jadi menjadi barang dengan nilai yang lebih tinggi untuk penggunaannya, termasuk kegiatan rancang bangun dan perekayasaan industri.

Ketentuan Undang-Undang Perindustrian ini dalam hubungannya dengan praktik perdagangan telepon seluler adalah pengaturan tentang izin usaha industri sebagaimana yang diatur dalam Pasal 13 ayat (1) yang menyatakan bahwa setiap pendirian perusahaan industri baru maupun setiap perluasannya wajib memperoleh Izin Usaha Industri. Sedangkan pada Pasal 14 ayat (1) menyatakan bahwa sesuai dengan Izin Usaha Industri yang diperolehnya didasarkan Pasal 13 ayat (1), perusahaan industri wajib menyampaikan informasi industri secara berkala mengenai kegiatan dan hasil produksinya kepada Pemerintah.

Pasal 24 ayat (1) yang mengatur tentang ketentuan pidana menyatakan bahwa barang siapa dengan sengaja melakukan perbuatan dimaksud dalam pasal 13 ayat (1) dan Pasal 14 ayat (1) dipidana penjara selama-lamanya 5 (lima) tahun atau denda sebanyak-banyaknya Rp25.000.000,00 (dua puluh lima juta rupiah) dengan hukuman tambahan pencabutan Izin Usaha Industrinya.

### **2.1.2 Nomor Pengenal Importir Khusus**

Yang dimaksud dengan Nomor Pengenal Importir Khusus (NPIK) adalah tanda pengenal sebagai Importir Khusus yang harus dimiliki setiap perusahaan yang akan mengimpor barang tertentu berupa Jagung, Gula, Kedelai, Beras, Mainan Anak, Elektronika dan Komponennya, Tekstil dan Produk Tekstil, dan Alas Kaki. Ketentuan impor ini didasarkan pada ketentuan:

- a. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 230/MPP/Kep/7/1997 tentang Barang Yang Diatur Tata Niaga Impornya.
- b. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 141/MPP/Kep/3/2002 tentang Nomor Pengenal Importir Khusus.
- c. Keputusan Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri Nomor 05/DJPLN/KP/III/2002 tentang Jenis Barang Impor Tertentu Yang Wajib menggunakan NPIK.

Latar belakang diterbitkannya NPIK antara lain karena maraknya penyelundupan atau impor ilegal dan peningkatan volume impor yang cukup besar sehingga dikhawatirkan akan mengganggu industri dalam negeri.

Dalam kaitannya dengan perlindungan konsumen dalam praktik perdagangan telepon seluler, ketentuan tersebut di atas sesuai dengan ketentuan Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang menyatakan bahwa importir barang bertanggung jawab sebagai pembuat barang yang diimpor apabila importasi barang tersebut tidak dilakukan oleh agen atau perwakilan produsen luar negeri.

Tata cara dan persyaratan perolehan NPIK hanya dapat diberikan kepada perusahaan yang telah memiliki Angka Pengenal Importir (API) Umum. Untuk dapat memperoleh NPIK, importir wajib mengajukan permohonan kepada Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri cq. Direktur Impor.

Kewajiban Pemilik NPIK antara lain setiap bulan wajib menyampaikan laporan secara tertulis kepada Direktur Impor tentang dilaksanakannya atau tidak dilaksanakannya impor baik melalui faksimil atau jasa Kantor Pos atau disampaikan langsung. Laporan tersebut disampaikan paling lambat tanggal 15 bulan berikutnya sejak NPIK diterbitkan.

Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 229/MPP/Kep/7/1997 tentang Ketentuan Umum di Bidang Impor menyatakan

bahwa impor hanya dapat dilakukan oleh perusahaan yang telah memiliki API dalam keadaan baru.

### 2.1.3 Sertifikasi Alat dan Perangkat Telekomunikasi

Ketentuan mengenai sertifikasi produk teknologi informasi seperti alat dan perangkat telekomunikasi diatur dalam Peraturan Menteri Perhubungan Nomor KM.10 Tahun 2005 tentang Sertifikasi Alat dan Perangkat Telekomunikasi. Pasal 2 peraturan tersebut menyatakan bahwa setiap alat dan perangkat telekomunikasi yang dibuat, dirakit, dimasukkan untuk diperdagangkan dan/atau digunakan di wilayah Negara Republik Indonesia wajib melalui sertifikasi. Sertifikasi sebagaimana dimaksud dilaksanakan oleh Lembaga Penilaian Kesesuaian yang pelaksanaannya meliputi pengujian dan penerbitan sertifikat. Pengujian alat dan perangkat telekomunikasi harus berdasarkan persyaratan teknis yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal Pos dan Telekomunikasi.

Mengenai pihak yang dapat mengajukan permohonan sertifikasi alat dan perangkat telekomunikasi, Pasal 7 peraturan tersebut menyatakan bahwa sertifikasi dapat diajukan oleh :

- a. pabrikan atau perwakilannya (*representative*), yang merupakan produsen sebagai badan usaha yang bertanggung jawab terhadap pembuatan barang;
- b. distributor, yang merupakan badan usaha yang sah yang ditunjuk oleh pabrikan;
- c. importir, yang merupakan perusahaan pemegang Nomor Pengenal Impor Khusus (NPIK) yang ruang lingkupnya meliputi bidang telekomunikasi; atau
- d. institusi, yang merupakan badan usaha yang menggunakan alat dan perangkat telekomunikasi untuk keperluan sendiri.

Apabila memenuhi persyaratan teknis kemudian diterbitkan sertifikat dan diberitahukan kepada masyarakat melalui label yang ditempelkan pada barang yang bersangkutan atau pada kemasan/bungkusnya. Sebagai bukti bahwa produk atau alat telekomunikasi/perangkat telepon seluler tersebut dapat kita lihat pada produk tersebut dengan melihat nomor sertifikasi hasil pengujian yang bertuliskan nomor sertifikat dan nomor PLG.ID dan label dengan tulisan POSTEL.

Apabila produk atau alat telekomunikasi tidak ditemukan contoh label sertifikasi seperti di atas maka dapat diduga bahwa produk tersebut tidak melalui prosedur sertifikasi sebagaimana yang telah diatur dalam ketentuan tersebut.

Pasal 18 peraturan tersebut menyatakan bahwa pemegang sertifikat wajib mematuhi semua peraturan perundang-undangan yang berlaku khususnya peraturan perundang-undangan di bidang telekomunikasi dan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan konsumen. Pelanggaran terhadap ketentuan dalam peraturan tersebut dikenakan sanksi yang berlaku khususnya peraturan perundang-undangan di bidang telekomunikasi dan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan konsumen sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 22.

#### **2.1.4 Petunjuk Penggunaan (Manual) dan Kartu Garansi**

Maksud pendaftaran Petunjuk Penggunaan (Manual) dan Kartu Jaminan/Garansi dalam Bahasa Indonesia bagi produk teknologi informasi dan elektronika adalah untuk memberikan perlindungan bagi konsumen dan produsen produk teknologi informasi dan elektronika sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor: 547/MPP/Kep/7/2002 tanggal 24 Juli 2002 tentang Pedoman Pendaftaran Petunjuk Penggunaan (Manual) dan Kartu Jaminan/Garansi dalam Bahasa Indonesia bagi Teknologi Informasi dan Elektronika.

Pasal 3 ketentuan tersebut menyatakan bahwa pendaftaran Petunjuk Penggunaan (Manual) dan Kartu Jaminan/Garansi bertujuan untuk:

- a. menciptakan dan meningkatkan persaingan usaha yang sehat di bidang produk teknologi informasi dan elektronika;
- b. meningkatkan produk teknologi informasi dan elektronika dalam negeri; serta
- c. memberikan perlindungan kepada konsumen pemilik produk teknologi informasi dan elektronika.

Setiap produk teknologi informasi dan atau elektronika yang beredar di pasar wajib dilengkapi dengan Petunjuk Penggunaan (Manual) dalam Bahasa Indonesia. Petunjuk Penggunaan (Manual) sekurang-kurangnya harus memuat informasi mengenai:

- a. petunjuk operasi penggunaan;
- b. petunjuk perbaikan/pemeliharaan;
- c. spesifikasi produk.

Kartu Jaminan/Garansi sekurang-kurangnya harus memuat ketentuan mengenai:

- a. biaya perbaikan gratis selama masa garansi;
- b. jaminan ketersediaan suku cadang.

Apabila dalam pengawasan ditemukan produk teknologi informasi dan atau elektronika yang melanggar ketentuan tersebut, Direktur Bina Pengawasan Barang Beredar dan Jasa merekomendasikan kepada Direktur Jenderal Perdagangan Dalam Negeri mengeluarkan Surat Perintah kepada pejabat yang berwenang mengeluarkan izin usaha untuk mengeluarkan Surat Pembekuan Izin Usaha. Izin Usaha sebagaimana dimaksud berupa:

- a. Izin Usaha Industri (IUI) atau Tanda Daftar Industri (TDI);
- b. Angka Pengenal Importir (API) atau Angka Pengenal Importir Terbatas (APIT) bagi Importir dan Nomor Pengenal Importir Khusus (NPIK) khusus bagi produk teknologi informasi atau elektronika yang dipersyaratkan mempunyai NPIK;
- c. Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP).

Pelaku usaha produk teknologi informasi dan atau elektronika yang melanggar ketentuan Kartu Jaminan/Garansi dikenakan sanksi administratif sebagaimana tercantum dalam Pasal 60 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Sanksi administratif tersebut berupa penetapan ganti rugi oleh Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.

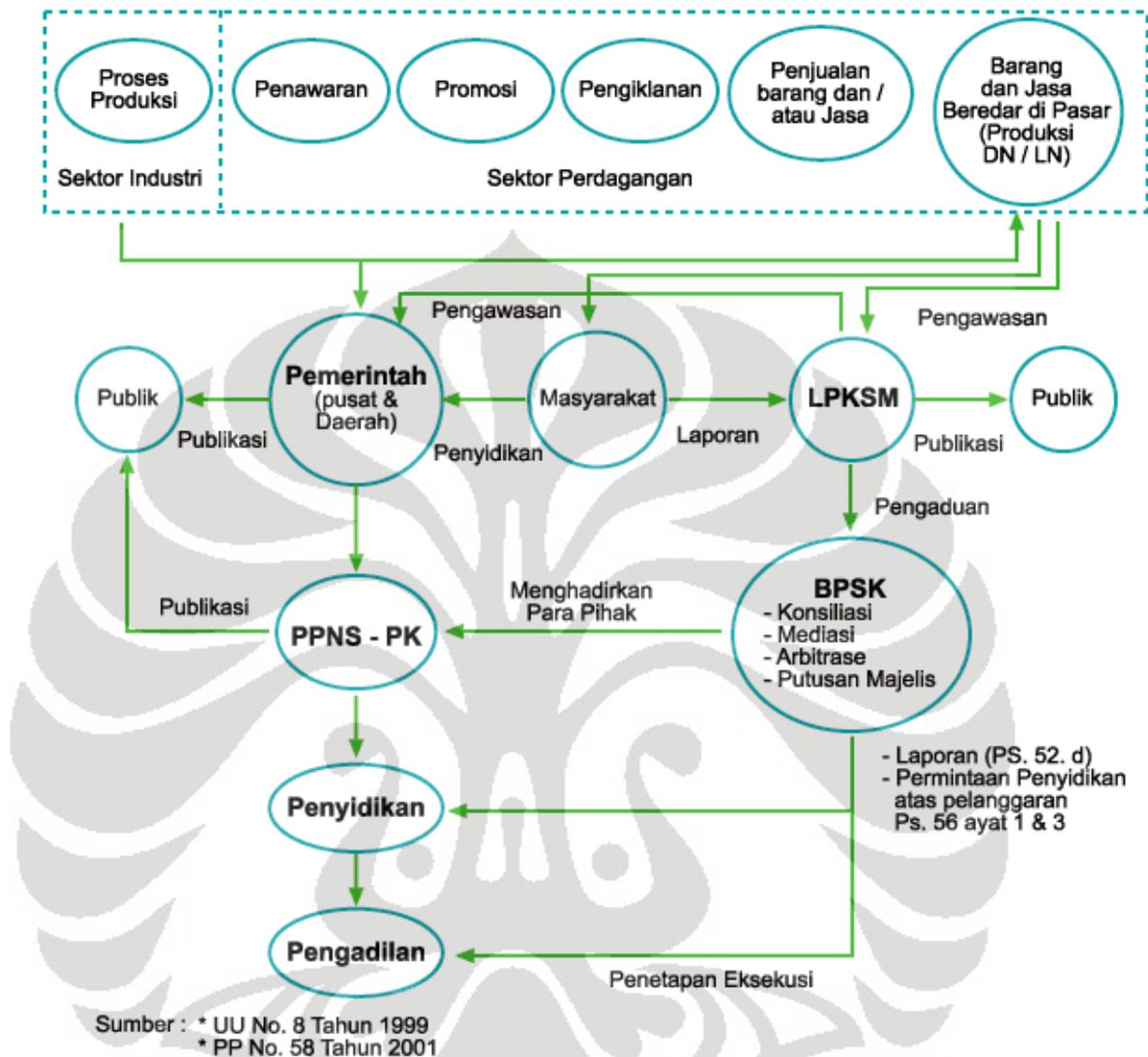
Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 25 Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang menyatakan bahwa pelaku usaha yang memproduksi barang yang pemanfaatannya berkelanjutan dalam batas waktu sekurang-kurangnya 1 (satu) tahun wajib menyediakan suku cadang dan/atau fasilitas purnajual dan wajib memenuhi jaminan atau garansi sesuai dengan yang diperjanjikan. Pelaku usaha tersebut bertanggung jawab atas tuntutan ganti rugi dan/atau gugatan konsumen apabila pelaku usaha tersebut tidak menyediakan atau lalai menyediakan suku cadang dan/atau fasilitas perbaikan dan/atau tidak memenuhi atau gagal memenuhi jaminan atau garansi yang diperjanjikan.

#### **2.1.5 Pengawasan Barang Beredar di Pasar**

Pengawasan barang beredar di pasar diatur berdasarkan Keputusan Menteri Perindustrian Dan Perdagangan Nomor 634/MPP/Kep/9/2002 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pengawasan Barang dan atau Jasa Yang Beredar di Pasar.

Jalur Pengawasan Barang Beredar di Pasar dapat kita lihat pada tabel berikut ini.

## Pengawasan Barang Beredar dan/atau Jasa



Pengawasan barang beredar di pasar dapat dilakukan oleh:

- a. Pengawasan oleh Pemerintah

Pengawasan oleh pemerintah merupakan pengawasan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pemerintah Pusat dalam hal ini adalah Menteri Perdagangan dan menteri teknis. Adapun Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota

Pemerintah Provinsi berfungsi mengkoordinasikan daerah Kabupaten/Kota di wilayahnya.

- 1) Menteri Perdagangan sebagai menteri teknis di bidang Industri dan Perdagangan, juga berfungsi untuk melakukan koordinasi penyelenggara perlindungan konsumen dengan menteri teknis terkait;
- 2) Gubernur dalam mengkoordinasikan pelaksanaan pengawasan di wilayahnya melimpahkan kewenangannya kepada Kepala Unit Kerja yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang perdagangan;
- 3) Khusus DKI Jakarta kewenangan pengawasan berada pada Gubernur dan pelaksanaannya dilimpahkan kepada Kepala Unit Kerja Daerah Propinsi yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang perdagangan;
- 4) Bupati/Walikota dalam melaksanakan pengawasan dilimpahkan kepada Kepala Unit Kerja yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang perdagangan;
- 5) Pengawasan pemerintah terhadap pelaku usaha dilakukan dalam memenuhi standar mutu produksi barang dan/atau jasa; pencantuman label dan klausula baku, cara menjual, pengiklanan serta pelayanan purna jual barang dan/atau jasa;
- 6) Pengawasan oleh pemerintah tersebut di atas dilakukan dalam proses produksi, penawaran, promosi, pengiklanan, penjualan barang dan/atau jasa di pasar melalui metoda survei, pengujian dan penelitian. Sedangkan pelaksanaan pengawasan dilakukan secara berkala dan khusus;
- 7) Hasil pengawasan oleh pemerintah dapat disebarluaskan kepada masyarakat;

b. Pengawasan Barang Beredar dan Jasa di lingkungan Departemen Perdagangan dan Perindustrian;

- 1) Berdasarkan pada Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 86/MPP/Kep/3/2001 tentang Tata Kerja dan Struktur Organisasi Departemen Perindustrian dan Perdagangan, Pengawasan oleh

Departemen Perindustrian dan Perdagangan (Depperindag) dilakukan sesuai dengan kewenangan Depperindag dan/atau ketetapan yang dikeluarkan Menteri Perindustrian dan Perdagangan, yaitu:

- a) Pengawasan oleh Direktorat Jenderal Perdagangan Luar Negeri dalam hal ini Direktorat Pengawasan dan Pengujian Mutu Barang dilakukan terhadap barang dan/atau jasa yang berasal dari impor sebelum beredar di pasar. Barang tersebut masih yang berada di wilayah pabean, kawasan berikat (*Bonded Warehouse* ataupun di gudang importir).;
  - b) Pengawasan di dalam proses produksi dilakukan oleh sektor pembina berada di lingkungan Depperindag, yakni ILMEA, IKAH dan IDKM, dengan kata lain sampai di gudang produsen.
- 2) Pengawasan terhadap barang dan atau jasa yang beredar di pasar dalam memenuhi standar mutu, pencantuman label, klausula baku, pelayanan purnajual, cara menjual dan pengiklanan dilakukan Direktur Jenderal Perdagangan Dalam Negeri Cq. Direktur yang bertanggung jawab di bidang pengawasan barang dan jasa, Bupati/walikota.
- c. Pengawasan Barang Beredar dan Jasa oleh Pusat dan Daerah
- 1) Pengawasan Barang dan/atau Jasa oleh Direktur Jenderal Perdagangan Dalam Negeri Cq. Direktur yang bertanggung jawab di bidang pengawasan barang dan jasa, Bupati/Walikota dilakukan secara berkala maupun khusus. Apabila diperlukan dapat ditindaklanjuti dengan survei, penelitian dan pengujian. Dalam hal dilakukan pengujian, maka bekerja sama dengan laboratorium yang terakreditasi. Bila ditemui indikasi patut diduga adanya penyimpangan ditindaklanjuti oleh PPNS-PK.

Pemerintah pusat menyusun pedoman pengawasan terhadap barang dan atau jasa yang beredar. Dalam hal lingkup wilayah Indonesia maka pemerintah pusat dapat melakukan pengawasan baik berkala maupun khusus berkoordinasi dengan Pemda. Sedangkan pelaksanaan pengawasan yang dilakukan secara rutin berada di daerah Kabupaten/Kota.

- 2) Dalam melakukan pengawasan, mengingat banyaknya barang dan atau jasa yang beredar di pasar maka untuk menentukan barang dan atau jasa yang akan diawasi ditetapkan berdasarkan kriteria.

Dalam melakukan pengawasan barang beredar dan jasa, diatur juga parameter dalam melakukan pengawasan, antara lain:

a. Memenuhi Standar Mutu

Pengawasan dilakukan melalui pengambilan sampel dengan pembelian contoh barang di pasar secara purposif dan diuji pada laboratorium uji terakreditasi atau ditunjuk oleh Menteri Perdagangan.

b. Pemenuhan ketentuan pencantuman Label

- 1) Pengawasan dilakukan melalui pengambilan sampel dengan pembelian contoh barang di pasar secara purposif.
- 2) Melakukan pengamatan kasat mata terhadap keterangan yang tercantum pada label sesuai ketentuan yang berlaku.
- 3) Memastikan kebenaran antara keterangan yang tercantum pada label dengan keadaan barang.
- 4) Apabila terkait dengan spesifikasi teknis barang, dilakukan pengujian pada laboratorium uji terakreditasi atau yang ditunjuk oleh Menteri Perdagangan.

c. Pemenuhan pencantuman ketentuan klausula baku

Pengawasan terhadap pemenuhan pencantuman ketentuan klausula baku pada dokumen dan/atau perjanjian dilakukan dengan cara membeli barang atau meminta formulir/blanko dokumen dan/atau perjanjian untuk dilakukan penelitian guna mengetahui adanya materi perjanjian yang tidak sesuai dengan ketentuan.

d. Pelaksanaan pelayanan purnajual

Pengawasan terhadap pelaksanaan pelayanan purnajual dilakukan dengan cara meneliti ketersediaan/keberadaan suku cadang dan fasilitas perbaikan untuk barang tertentu yang pemanfaatannya berkelanjutan dalam batas waktu sekurang-kurangnya 1 (satu) tahun dan meneliti ada/tidaknya jaminan atau garansi.

e. Pelaksanaan cara menjual

Pengawasan terhadap pelaksanaan cara menjual melalui penawaran, promosi, pemberian hadiah, obral dan lelang dilakukan dengan cara melakukan survey, dan/atau penelitian ditingkat pengecer dalam menawarkan, mempromosikan dan menjanjikan pemberian hadiah.

f. Pelaksanaan pengiklanan

Pengawasan pengiklanan baik melalui media cetak, media elektronik maupun media luar ruang dilakukan dengan cara mengamati kesesuaian materi iklan dengan kondisi barang yang sebenarnya.

Pelaksanaan pengawasan barang beredar dan jasa dilakukan melalui tata cara:

- a. Pengawasan dilakukan secara berkala dan secara khusus.
- b. Pengawasan secara berkala dilakukan oleh Petugas Pengawas Barang dan Jasa (PPBJ).
- c. Pengawasan secara khusus dilakukan oleh PPBJ dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil Perlindungan Konsumen (PPNS-PK).
- d. PPBJ dan PPNS-PK dalam melakukan tugas pengawasan wajib:
  - 1) Mengenakan Tanda Pengenal Pegawai;
  - 2) Membawa Surat Tugas Pengawasan.

### 2.1.6 Larangan Bagi Pelaku Usaha

Ketentuan yang mengatur tentang larangan bagi pelaku usaha dalam praktik perdagangan telepon seluler terdapat dalam Pasal 8, Pasal 9 dan Pasal 10

Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Pasal 8 Undang-Undang Perlindungan Konsumen menyatakan bahwa pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang:

- a. tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. tidak sesuai dengan berat bersih, isi bersih atau netto, dan jumlah dalam hitungan sebagaimana yang dinyatakan dalam label atau etiket barang tersebut;
- c. tidak sesuai dengan ukuran, takaran, timbangan dan jumlah dalam hitungan menurut ukuran yang sebenarnya;
- d. tidak sesuai dengan kondisi, jaminan, keistimewaan atau kemanjuran sebagaimana dinyatakan dalam label, etiket atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut;
- e. tidak sesuai dengan mutu, tingkatan, komposisi, proses pengelolaan, gaya, mode, atau penggunaan tertentu, sebagaimanadinyataan dalam label atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut;
- f. tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam label, etiket, keterangan atau promosi penjualan barang dan/atau jasa tersebut;
- g. tidak mencantumkan tanggal kadaluarsa atau jangka waktu penggunaan/pemanfaatan yang paling baik atas barang tertentu;
- h. tidak mengikuti ketentuan berproduksi secara halal, sebagaimana dinyatakan "halal" yang dicantumkan dalam label;
- i. tidak memasang label atau membuat penjelasan barang yang memuat nama barang, ukuran, berat/isi bersih atau netto, komposisi, aturan pakai, tanggal kadaluarsa, tanggal pembuatan, akibat sampingan, nama dan alamat pelaku usaha serta keterangan lain untuk penggunaan yang menurut ketentuan harus dipasang/dibuat;
- j. tidak mencantumkan informasi dan/atau petunjuk penggunaan barang dalam bahasa Indonesia sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Pelaku usaha dilarang memperdagangkan barang yang rusak, cacat atau bekas dan tercemar tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar atas barang dimaksud. Pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan tersebut dilarang memperdagangkan barang dan/atau jasa tersebut serta wajib menariknya dari peredaran.

Ketentuan yang mengatur perbuatan pelaku usaha di atas merupakan bentuk pertanggungjawaban dari pelaku usaha dalam melakukan kegiatan usahanya. Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang juga disebut sebagai *umbrella act* memang lebih banyak mengatur tentang perilaku pelaku usaha karena seyogyanya amanah undang-undang ini adalah sebagaimana yang

tercantum dalam huruf d konsideransnya, yaitu untuk meningkatkan harkat dan martabat konsumen perlu meningkatkan kesadaran, pengetahuan, kepedulian, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi dirinya serta menumbuhkan kembangkan sikap pelaku usaha yang bertanggung jawab.

Pasal 9 Undang-Undang Perlindungan Konsumen menyatakan bahwa pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklankan suatu barang dan/atau jasa secara tidak benar, dan/atau seolah-olah :

- a. barang tersebut telah memenuhi standar dan/atau memiliki potongan harga, harga khusus, standar mutu tertentu, gaya atau mode tertentu, karakteristik tertentu, sejarah atau guna tertentu;
- b. barang tersebut dalam keadaan baik dan/atau baru;
- c. barang dan/atau jasa tersebut telah mendapatkan dan atau memiliki sponsor, persetujuan, perlengkapan tertentu, keuntungan tertentu, ciri-ciri kerja, atau aksesori tertentu;
- d. barang dan/atau jasa tersebut dibuat oleh perusahaan yang mempunyai sponsor, persetujuan atau afiliasi;
- e. barang dan/atau jasa tersebut tersedia;
- f. barang tersebut tidak mengandung cacat tersembunyi;
- g. barang tersebut merupakan kelengkapan dari barang tertentu;
- h. barang tersebut berasal dari daerah tertentu;
- i. secara langsung atau tidak langsung merendahkan barang dan/atau jasa lain;
- j. menggunakan kata-kata yang berlebihan, seperti aman, tidak berbahaya, tidak mengandung resiko, atau efek samping tanpa keterangan yang lengkap;
- k. menawarkan sesuatu yang mengandung janji yang belum pasti.

Barang dan/atau jasa sebagaimana dimaksud dilarang untuk diperdagangkan. Pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan tersebut dilarang melanjutkan penawaran, promosi, dan pengiklanan sesuatu barang dan/atau jasa tersebut.

Memperhatikan substansi ketentuan Pasal 9 Undang-Undang Perlindungan Konsumen tersebut, pada intinya merupakan bentuk larangan yang tertuju pada perilaku pelaku usaha, yang menawarkan, memromosikan, mengiklankan suatu barang dan atau jasa secara tidak benar dan atau seolah-olah barang tersebut; telah

memenuhi standar mutu tertentu, memiliki potongan harga; dalam keadaan baik dan/atau baru; telah mendapatkan dan/atau memiliki sponsor; tidak mengandung cacat tersembunyi; merupakan kelengkapan dari barang tertentu; atau seolah-olah berasal dari daerah tertentu. Demikian pula perilaku menawarkan, mempromosikan, mengiklankan barang dan/atau jasa yang secara langsung atau tidak langsung merendahkan barang dan/atau jasa lainnya, menggunakan kata-kata yang berlebihan; menawarkan sesuatu yang mengandung janji yang belum pasti.<sup>3</sup>

Larangan terhadap pelaku usaha tersebut dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen, membawa akibat bahwa pelanggaran atas larangan tersebut dikualifikasi sebagai perbuatan melanggar hukum. Tujuan dari pengaturan ini adalah untuk terciptanya tertib perdagangan dalam rangka menciptakan iklim usaha yang sehat. Ketertiban tersebut sebagai bentuk perlindungan konsumen, karena larangan itu untuk memastikan bahwa produk yang diperjualbelikan dalam masyarakat dilakukan dengan cara yang tidak melanggar hukum. Seperti praktik menyesatkan pada saat menawarkan, mempromosikan, mengiklankan, memperdagangkan atau mengedarkan produk barang dan/atau jasa yang palsu, atau hasil dari suatu kegiatan pembajakan.

Substansi Pasal 9 Undang-Undang Perlindungan Konsumen juga terkait dengan representasi di mana pelaku usaha wajib memberikan representasi yang benar atas barang dan/atau jasa yang diperdagangkannya. Hal ini penting, karena sebagaimana diketahui bahwa salah satu penyebab terjadinya kerugian konsumen adalah misrepresentasi terhadap barang dan/atau jasa tertentu. Kerugian yang di alami konsumen-konsumen di Indonesia juga kebanyakan karena tergiur oleh iklan-iklan atau brosur-brosur barang dan/atau jasa yang ternyata tidak benar. Informasi berupa janji yang dinyatakan dalam penawaran, promosi dan pengiklanan barang dan/atau jasa tersebut menjadi alat bukti yang dipertimbangkan oleh hakim atas gugatan yang berdasarkan wanprestasi pelaku usaha.

---

<sup>3</sup> Ahmadi Miru dan Sutarman Yado, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2004, hal. 90.

Studi kasus praktik perdagangan telepon seluler dalam Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor Reg. Perk:PDM-169/JKT.PST/08/2007 tentang tindak pidana perindustrian dan perlindungan konsumen dengan terdakwa Boni Angga Budiman, terhadap kasus tersebut didakwakan melanggar ketentuan Pasal 9 ayat (1) huruf c, d, dan g Undang-Undang Perlindungan Konsumen, yaitu:

- 1) bahwa seolah-olah barang tersebut telah mendapatkan dan/atau memiliki sponsor persetujuan, perlengkapan tertentu, keuntungan tertentu, ciri-ciri tertentu, ciri-ciri kerja atau aksesoris tertentu;
- 2) bahwa seolah-olah barang tersebut dibuat oleh perusahaan yang mempunyai sponsor, persetujuan/afiliasi;
- 3) bahwa seolah-olah barang tersebut merupakan kelengkapan barang tertentu.

Pasal 10 Undang-Undang Perlindungan Konsumen menyatakan bahwa pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklankan atau membuat pernyataan yang tidak benar atau menyesatkan mengenai:

- 1) harga atau tarif suatu barang dan/atau jasa;
- 2) kegunaan suatu barang dan/atau jasa;
- 3) kondisi, tanggungan, jaminan, hak atau ganti rugi atau suatu barang dan/atau jasa;
- 4) tawaran potongan harga atau hadiah menarik yang ditawarkan;
- 5) bahaya penggunaan barang dan/atau jasa.

Ketentuan Pasal 10 juga menyangkut larangan yang tertuju pada perilaku pelaku usaha yang tujuannya mengupayakan adanya perdagangan yang tertib dan iklim usaha yang sehat guna memastikan produk yang diperjualbelikan dalam masyarakat dilakukan dengan cara tidak melanggar hukum. Pasal tersebut menyangkut representasi sebagaimana Pasal 9 karena substansi pasal yang berisi

larangan menawarkan, mempromosikan, mengiklankan atau membuat pernyataan yang tidak benar atau menyesatkan terhadap barang dan/atau jasa tertentu.<sup>4</sup>

Pelanggaran pada ketentuan Undang-Undang Perlindungan Konsumen ini diatur dalam Pasal 62 ayat (1) yang menyatakan bahwa 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 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak Rp. 2.000.000.000.00 (dua milyar rupiah).

## **2.2 Kelemahan Hukum Positif tentang Perdagangan Telepon Seluler**

Uraian mengenai hukum positif tentang perdagangan alat telekomunikasi atau telepon seluler memberikan pemahaman bahwa pengaturan dalam hukum positif masih memiliki berbagai kelemahan yang mengakibatkan terjadinya pelanggaran hukum. Kelemahan tersebut dalam sistem hukum dapat diartikan sebagai kelemahan dari segi struktur, substansi dan budaya hukum. Segi substansi dan budaya hukum merupakan faktor yang paling dominan terjadinya pelanggaran hukum yang dilakukan oleh pelaku usaha dalam praktik perdagangan telepon seluler adalah tidak memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi produk tersebut, dan ingin mengelabui konsumen dengan memberikan informasi yang menyesatkan.

### **2.2.1 Kelemahan Struktur Hukum**

Dalam kondisi tertentu, undang-undang sangat dibutuhkan masyarakat. Pada saat bersamaan, undang-undang sering dianggap bukan lagi merupakan suatu produk hukum melainkan sebagai produk politik. Hal itu wajar, karena

---

<sup>4</sup> *Ibid*, hal. 92.

hukum berupa perundang-undangan, lahir pada saat suatu masalah terjadi dan hal itu sering dikaitkan dengan kondisi politik yang terjadi pada saat itu<sup>5</sup>.

Salah satu undang-undang yang rentan dengan isu politik-ekonomi adalah Undang-undang Perlindungan Konsumen. Realitas hukum menunjukkan secara sadar atau tidak, hukum melegitimasi ketidakadilan sosial-ekonomi.<sup>6</sup> Misalkan struktur hukum sangat memungkinkan pengusaha atau produsen menindas konsumen sebagai salah satu pelaku ekonomi, karena salah satunya disebabkan kebijakan yang cenderung didominasi kepentingan politik

Dari segi struktur, pemerintah dan instansi terkait sebagai *stakeholder*, belum dapat memformulasikan suatu perubahan hukum yang benar-benar menjadi pedoman untuk melakukan pengawasan dan penindakan yang ketat kepada pelaku usaha agar tidak merugikan konsumen serta menciptakan persaingan usaha yang sehat. Lemahnya penegakan hukum di Indonesia memberikan kesempatan yang luas serta ruang gerak bagi pelaku usaha lokal maupun importir melakukan kegiatan usaha yang sangat merugikan kepentingan konsumen.

### **2.2.2 Kelemahan Substansi Hukum**

Kelemahan secara struktur akan berimbas pada substansi, yaitu mengenai pengaturan-pengaturan dalam peraturan perundang-undangan. Kelemahan substansi hukum dalam hukum positif yang mengatur tentang perdagangan telepon seluler, antara lain belum diaturnya ketentuan layanan purnajual bagi konsumen.

---

<sup>5</sup> Najmudin Ansorullah, "Menyoal Undang-undang Perlindungan Konsumen", <http://jurnalnajmu.wordpress.com/2007/11/15/menyoal-nasib-undang-undang-nomor-8-tahun-1999-tentang-perlindungan-konsumen/>. Diakses tanggal 20 Juni 2008.

<sup>6</sup> Yusuf Shofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-instrumen Hukumnya*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1999, hal. 237-238.

Bagaimana penegakan hukum dapat terwujud tentunya merupakan tanggung jawab bersama baik bagi pemerintah, pelaku usaha, konsumen maupun aparat penegak hukum.

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Perlindungan Konsumen hingga kini, undang-undang ini paling banyak dicari orang, namun bisa jadi paling sedikit dilaksanakan. Arah penegakan hukumnya pun masih terkesan sporadis dan tidak sistematis. Sementara itu, pelanggaran-pelanggaran hak-hak konsumen sangat kasat mata. Belum ada format politik hukum yang jelas mau ke mana perlindungan konsumen.<sup>7</sup>

Pelaku usaha tentu akan memanfaatkan celah yang ada, terlebih kurangnya pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah. Tidak hanya pengawasan dari para instansi terkait namun diperlukannya koordinasi yang intensif.

### **2.2.3 Kelemahan Budaya Hukum**

Kelemahan yang juga perlu mendapatkan perhatian secara serius dari sistem hukum adalah budaya hukum yang terdapat dalam masyarakat. Budaya hukum yang timbul pun tidak terlepas dari lemahnya substansi hukum yang memberikan pesimisme konsumen terhadap upaya perlindungan hukum yang diberikan undang-undang. Budaya hukum yang menimbulkan kelemahan tersebut adalah kesadaran hukum masyarakat, pelaku usaha dan pemerintah sendiri.

#### **a. Kesadaran Hukum Masyarakat**

Budaya hukum yang timbul adalah sikap konsumen maupun pelaku usaha terhadap hukum dan sistem hukum, tentang keyakinan nilai, gagasan serta harapan tentang hukum. Undang-undang sebagai produk hukum yang dibuat untuk melindungi konsumen hanya dipandang sebagai sebuah aturan tanpa kejelasan maksud dan tujuan.

---

<sup>7</sup> Yusuf Shofie, *Kapita Selekta Hukum Perlindungan Konsumen*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2008, hal. 231.

Bagi konsumen, keamanan dan kenyamanan dalam menggunakan produk baik barang maupun jasa serta adanya jaminan kepastian hukum yang diberikan kepada mereka sudah cukup untuk meningkatkan stabilitas perdagangan barang dan/atau jasa tentunya dengan adanya dukungan kepercayaan terhadap penggunaan, pemanfaatan, pemakaian produk barang dan/atau jasa.<sup>8</sup>

Jika pendapat seperti itu dipertahankan, konsumen dengan tingkat pendidikan rendah akan menjadi sasaran empuk bagi pelaku usaha yang berorientasi bisnis, memberikan informasi yang tidak benar, menyesatkan sehingga pada akhirnya menimbulkan kerugian bagi konsumen.

Konsumen dengan latar pendidikan cukup pun apabila berpandangan antipati terhadap produk hukum, justru akan terjerumus ke dalam situasi di mana hukum tidak akan mempertahankan realitas kehidupan ekonomi masyarakat karena dipandang selalu menguntungkan pengusaha.

#### b. Kesadaran Hukum Pelaku Usaha

Dari sisi pelaku usaha, faktor kelemahan hukum yang memungkinkan terjadinya pelanggaran hukum dalam memproduksi dan memperdagangkan barang dan/atau jasa. Berbanding terbalik dengan kesadaran hukum konsumen, dalam hal ini pelaku usaha justru memanfaatkan produk hukum yang ada dan ketidaksadaran hukum konsumen untuk mengambil keuntungan.

Pengaturan pada batang tubuh Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang berisikan pengaturan secara umum memberikan kemungkinan beraneka ragam interpretasi sehingga memberikan ruang gerak bagi pelaku usaha yang dari segi bisnis menguntungkan namun dari segi hukum dapat merugikan konsumen.

---

<sup>8</sup> “Munculnya Kesadaran Konsumen untuk Menggugat”, <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=19346&cl=Berita>, diakses pada 7 Juli 2008.

### **2.3 Pelanggaran Hukum dalam Praktik Perdagangan Telepon Seluler**

Pelanggaran hukum dalam praktik perdagangan telepon seluler merupakan pelanggaran terhadap aturan yang berlaku dan pelanggaran terhadap informasi. Pelanggaran hukum tersebut dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu perbuatan melawan hukum<sup>9</sup> dan wanprestasi. Pelanggaran terhadap aturan hukum dapat digolongkan perbuatan melawan hukum, sementara pelanggaran terhadap bentuk-bentuk informasi yang menyesatkan dapat digolongkan pelanggaran wanprestasi.

Dari ketentuan Undang-Undang Perlindungan Konsumen dapat dicermati bahwa perbuatan melawan hukum diakibatkan oleh perbuatan pelaku usaha yang mengingkari larangan-larangan dalam memproduksi, memperdagangkan, menawarkan, mempromosikan dan mengiklankan telepon seluler, sebagaimana diatur dalam Pasal 8, Pasal 9 dan Pasal 10 Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Sementara pelanggaran berdasarkan wanprestasi tentunya merupakan suatu pelanggaran dalam tidak dipenuhinya perjanjian yang telah dibuat. Dalam hal ini, pelanggaran dalam praktik perdagangan telepon seluler yang membuat janji secara lisan dapat dituntut wanprestasi, sebagaimana diatur dalam Pasal 12 dan 13 Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

#### **2.3.1 Perbuatan Melawan Hukum**

Perbuatan melawan hukum terhadap suatu ketentuan peraturan perundang-undangan dapat dituntut ganti kerugian dan dikenakan pidana penjara dan denda sebagaimana ditentukan dalam Pasal 61 dan Pasal 62 Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Tuntutan tersebut yang didasarkan pada perbuatan melawan hukum tidak perlu didahului perjanjian antara produsen dengan konsumen, sehingga tuntutan ganti kerugian dapat dilakukan oleh setiap pihak yang dirugikan, walaupun tidak pernah terdapat hubungan perjanjian antara produsen dengan konsumen.

---

<sup>9</sup> Dikatakan perbuatan melawan hukum apabila perbuatan itu bertentangan dengan hukum pada umumnya. Hukum bukan saja berupa ketentuan-ketentuan undang-undang, tetapi juga ketentuan-ketentuan hukum tidak tertulis, yang harus ditaati dalam hidup bermasyarakat. Perbuatan melawan hukum diatur dalam Pasal 1365 s.d. Pasal 1380 KUH Perdata.

Tujuan gugatan perbuatan melawan hukum adalah untuk menempatkan posisi penggugat kepada keadaan semula sebelum terjadinya perbuatan melawan hukum. Sehingga ganti rugi yang diberikan adalah kerugian nyata atau *reliance loss*.<sup>10</sup>

Untuk menuntut ganti kerugian, kerugian tersebut harus merupakan akibat dari perbuatan melawan hukum. Hal ini berarti bahwa untuk dapat menuntut ganti kerugian harus dipenuhi unsur-unsur sebagai berikut.

- a. ada perbuatan melawan hukum;
- b. ada kerugian;
- c. ada hubungan kausalitas antara perbuatan melanggar hukum dan kerugian; dan
- d. ada kesalahan.

Perbuatan melawan hukum tidak lagi hanya sekedar melanggar undang-undang, melainkan perbuatan melawan hukum tersebut dapat berupa:

- a. melanggar hak orang lain;
- b. bertentangan dengan kewajiban hukum si pembuat;
- c. berlawanan dengan kesusilaan;
- d. berlawanan dengan sikap hati-hati yang seharusnya diindahkan dalam pergaulan masyarakat, terhadap diri atau benda orang lain.

### 2.3.2 Wanprestasi

Selain dilakukan dengan perbuatan melawan hukum, pelanggaran hukum dalam praktik perdagangan telepon seluler juga dapat berupa wanprestasi pelaku usaha terhadap telepon seluler yang ditawarkan. Wanprestasi adalah kesadaran dimana salah satu pihak tidak dapat melakukan prestasi sebagaimana yang diperjanjikan. Bentuk wanprestasi yang dilakukan berupa tidak terpenuhinya janji yang ditawarkan mengenai produk atau jasa yang diperdagangkan.

---

<sup>10</sup> Suharnoko, *Hukum Perjanjian: Teori dan Analisa Kasus*, Cet. V, Jakarta: Kencana, 2008, hal. 116.

Pelaku usaha cenderung memanfaatkan kelemahan hukum positif dari segi substansinya, yaitu berupa pengaturan yang dapat diterobos oleh pelaku. Pelaku usaha memandang bahwa produk hukum dapat dikelabui dengan berbagai dalih yang dibuat dengan melihat ketidakadaannya kepastian hukum saat ini.

Pelaku usaha juga memanfaatkan faktor budaya hukum konsumen sendiri dalam melakukan tindakan hukum. Konsumen kurang memiliki kesadaran untuk melakukan perbuatan hukum walaupun sebenarnya dirugikan oleh pelaku usaha. Konsumen enggan berurusan dengan hukum walaupun hak-haknya secara nyata dirugikan.

Pelanggaran hukum dengan wanprestasi sebenarnya merupakan peniadaan tanggung jawab produsen berdasarkan wanprestasi. Konsumen dapat pula mengajukan gugatan berdasarkan wanprestasi (*breach of warranty*).<sup>11</sup> Tanggung jawab produsen yang dikenal dengan wanprestasi adalah tanggung jawab berdasarkan kontrak (*contractual liability*).<sup>12</sup>

Tujuan gugatan wanprestasi adalah untuk menempatkan penggugat pada posisi seandainya perjanjian tersebut terpenuhi (*put the plaintiff to the position if he would have been in had the contract been performed*). Dengan demikian, ganti rugi tersebut adalah berupa kehilangan keuntungan yang didapatkan atau disebut dengan istilah *expectation loss* atau *winstderving*.<sup>13</sup>

*Breach of warranty* atau biasa disebut pelanggaran janji atau jaminan tersebut, pada masa sekarang tempatnya dalam hukum kontrak. Namun demikian, dalam banyak putusan hakim, sifat *tort* dari *warranty* tetap ada, sehingga oleh

---

<sup>11</sup> Dalam Black's Law Dictionary, penjelasan tentang *breach of warranty* disebutkan bahwa: *In real property law and the law of insurance, the failure or falsehood of an affirmative promise or statement, or the non performance of an executory stipulation.*

<sup>12</sup> Etsuko Fujimoto, *Products Liability*, hal. 9, dalam Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen: Kemungkinan Penerapan Tangung Jawab Mutlak*, Jakarta: Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004, hal. 71.

<sup>13</sup> Suharnoko, *Hukum Perjanjian: Teori dan Analisa Kasus*, Cet. V, Jakarta: Kencana, 2008, hal. 116.

proses dinamakan sebagai *a curious hybrid, born from the illicit intercourse of tort and contract*.<sup>14</sup>

Gugatan yang didasarkan pada *breach of warranty* dapat diterima, walaupun tanpa hubungan kontrak, dengan pertimbangan bahwa dalam praktik perdagangan yang modern, proses distribusi dan iklannya ditujukan langsung kepada konsumen. Dengan demikian tidak perlu ada hubungan kontrak sebagai tanda terikatnya orang secara hukum. Dalam keadaan demikian, tergugat dapat digugat berdasarkan *breach of warranty* atau *negligence*.<sup>15</sup>



---

<sup>14</sup> Agnes M. Toar, *Tanggung Jawab Produk dan Sejarah Perkembangannya di Beberapa Negara*. Makalah, Dewan Kerjasama Ilmu Hukum Belanda dengan Indonesia-Proyek Hukum Perdata, Ujungpandang, 1989, hal. 10, dikutip dari A. Wouters, *Productie-aansprakelijkheid in de Verenigde Staten*, RW 1969, no. 34, hal. 1594, dalam Ahmadi Miru dan Sutarman Yado, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2005, hal 148.

<sup>15</sup> *Ibid*, hal. 22.

## BAB 4

### UPAYA PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN DALAM PRAKTIK PERDAGANGAN TELEPON SELULER

Undang-undang memberikan hak konsumen yang ingin menyelesaikan suatu sengketa melalui jalur damai dan jalur hukum. Diberikannya ruang penyelesaian sengketa di bidang konsumen merupakan kebijakan yang baik dalam upaya memberdayakan (*empowerment system*) konsumen. Upaya pemberdayaan konsumen merupakan bentuk kesadaran mengenai karakteristik khusus dunia konsumen, yakni adanya perbedaan kepentingan yang tajam antara pihak yang berbeda di posisi tawarnya (*bargaining position*).<sup>1</sup>

Jumlah konsumen bersifat masif dan biasanya berekonomi lemah. Pelaku usaha memiliki pengetahuan yang lebih tentang informasi atas keadaan produk yang dibuatnya. Mereka umumnya berada pada posisi yang lebih kuat, baik dari segi ekonomi, dan tentu saja dalam posisi tawar.<sup>2</sup>

Pelaku usaha seringkali melihat sisi lemah konsumen sebagai sebuah keuntungan sehingga pada akhirnya membatasi hak-hak konsumen. Perbedaan kepentingan antara pelaku usaha dan konsumen memicu munculnya sengketa konsumen<sup>3</sup>, seperti pelanggaran hukum dalam praktik perdagangan telepon seluler.

Pelanggaran hukum dalam praktik perdagangan telepon seluler belum banyak dipahami oleh konsumen yang tidak mengenal ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur perdagangan telepon seluler. Hukum positif yang mengatur tentang perdagangan telepon seluler pada saat ini seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Nomor 36 Tahun

---

<sup>1</sup> N. H. T. Siahaan, *Hukum Konsumen: Perlindungan Kosumen dan Tanggungjawab Produk*, Jakarta: Panta Rei, 2005, hal. 201.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Menurut Sidharta, sengketa konsumen adalah sengketa berkenaan dengan pelanggaran hak-hak konsumen. Lingkupnya menyangkut semua segi hukum, baik keperdataan, pidana maupun tata usaha negara.

1999 tentang Telekomunikasi dan Kepmenperindag Nomor 547/MPP/Kep/7/2002 tentang Pedoman Pendaftaran Petunjuk Penggunaan (Manual) Kartu Jaminan/Garansi dalam Bahasa Indonesia bagi Produk Teknologi Informasi dan Elektronik dan peraturan lainnya telah memberikan perlindungan hukum terhadap pelanggaran yang terjadi dalam dunia perdagangan telepon seluler dan menjadi dasar bagi konsumen untuk melakukan upaya untuk memperoleh dan mempertahankan hak-haknya.

Setiap konsumen dapat melakukan upaya untuk memperoleh dan mempertahankan hak-haknya terhadap pelanggaran dalam praktik perdagangan telepon seluler baik melalui pengadilan maupun di luar pengadilan. Yang menjadi permasalahan adalah budaya hukum yang ada pada masyarakat konsumen di Indonesia adalah keengganan dari konsumen untuk memperoleh dan mempertahankan hak-haknya. Masyarakat masih beranggapan bahwa sistem peradilan di Indonesia belum berpihak pada pihak yang benar-benar dirugikan. Tidak ada kepastian hukum yang menjamin bahwa suatu yang benar dikatakan benar dan suatu yang salah dinyatakan salah. Belum lagi proses peradilan yang memerlukan waktu yang lama menjadi faktor keengganan untuk mengajukan gugatan.

Upaya yang dilakukan seharusnya menjadi pionir bagi konsumen lainnya yang merasa dirugikan dalam praktik perdagangan telepon seluler. Praktik-praktik perdagangan telepon seluler apabila dianalisis dengan hukum positif yang berlaku di Indonesia banyak sekali yang melanggar dan secara langsung maupun tidak langsung merugikan konsumen. Kerugian yang diderita konsumen sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat dikenakan pelanggaran perdata maupun pidana, tergantung substansi yang dilanggar.

Undang-Undang Perlindungan Konsumen memberikan kebebasan kepada konsumen untuk menyelesaikan sengketa konsumen baik di luar pengadilan maupun melalui peradilan.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Lihat Pasal 45 Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

#### 4.1 Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan

Usaha-usaha penyelesaian sengketa secara cepat terhadap tuntutan ganti kerugian oleh konsumen terhadap produsen telah dilakukan di Indonesia. Hal ini dapat dilihat dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang memberikan kemungkinan konsumen untuk mengajukan penyelesaian sengketanya di luar pengadilan. Yaitu melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), yang putusannya dinyatakan final dan mengikat, sehingga tidak dikenal lagi upaya banding maupun kasasi dalam BPSK tersebut.

Penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan/atau mengenai tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terjadi kembali atau tidak akan terulang kembali kerugian yang diderita oleh konsumen.

Pemerintah berdasarkan Undang-Undang Perlindungan Konsumen telah membentuk BPSK untuk menyelesaikan sengketa konsumen. BPSK adalah institusi yang memiliki fungsi menyelesaikan permasalahan konsumen di luar pengadilan secara murah, cepat dan sederhana. Badan ini sangat penting dibutuhkan di daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Anggota-anggotanya terdiri dari perwakilan aparaturnya pemerintah, konsumen dan pelaku usaha.

Konsumen yang bermasalah terhadap produk yang dikonsumsi akan dapat memperoleh haknya secara lebih mudah dan efisien melalui peranan BPSK. Selain itu bisa juga menjadi sebuah akses untuk mendapatkan informasi dan jaminan perlindungan hukum yang sejajar baik untuk konsumen maupun pelaku usaha.

Dalam menangani dan mengatur permasalahan konsumen, BPSK memiliki kewenangan untuk melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan dan keterangan dari para pihak yang bersengketa, tagihan, hasil test lab dan bukti-bukti lain oleh konsumen dan pengusaha dengan mengikat penyelesaian akhir.

Jika yang dimaksud dengan 'penyelesaian sengketa di luar pengadilan' ini termasuk penyelesaian melalui BPSK, tentu saja tidak sepatutnya salah satu pihak atau para pihak dapat menghentikan perkaranya di tengah jalan, sebelum BPSK menjatuhkan putusan. Sekali mereka memutuskan untuk memilih penyelesaian melalui BPSK, maka mereka seharusnya terikat untuk menempuh proses pemeriksaan sampai saat penjatuhan putusannya. Jika mereka tidak dapat menerima putusan itu, barulah mereka diberi hak melanjutkan penyelesaiannya di pengadilan negeri. Tampaknya interpretasi seperti dikemukakan terakhir inilah yang diinginkan oleh pembentuk undang-undang tersebut, sebagaimana tampak dari ketentuan Pasal 56 Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

Hanya saja, Pasal 54 ayat (3) Undang-Undang Perlindungan Konsumen menegaskan bahwa putusan majelis dari BPSK itu bersifat final dan mengikat. Kata 'final' diartikan sebagai tidak adanya upaya banding dan kasasi. Yang ada adalah 'keberatan' yang dapat disampaikan kepada pengadilan negeri dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja setelah pihak berkepentingan menerima pemberitahuan putusan tersebut. Jika pihak yang 'dikalahkan' tidak menjalankan putusan BPSK, maka putusan itu akan diserahkan oleh BPSK kepada penyidik untuk dijadikan bukti permulaan yang cukup dalam melakukan penyidikan. Undang-Undang Perlindungan Konsumen sama sekali tidak memberi kemungkinan lain bagi BPSK, kecuali menyerahkan putusan itu kepada penyidik (dalam hal ini, Undang-Undang Perlindungan Konsumen tidak menggunakan kata 'dapat' sehingga berarti menutup alternatif untuk tidak menyerahkan kasus itu kepada penyidik).

Kembali timbul kerancuan tentang kata 'final' dan 'mengikat' tadi. Pertama, dengan dibukanya kesempatan mengajukan 'keberatan' dapat disimpulkan bahwa putusan BPSK itu masih belum final. Sementara kata 'mengikat' ditafsirkan sebagai 'harus dijalankan' oleh pihak yang diwajibkan untuk itu. Jika tidak dijalankan, maka putusannya akan dijadikan bukti penyidikan. Muncul pertanyaan lebih lanjut, apakah dengan demikian perkara yang semula bersifat murni perdata itu serta merta dapat diubah menjadi kasus pidana?

Kata 'final' dalam Pasal 54 (3) Undang-Undang Perlindungan Konsumen di atas juga dipertanyakan karena kontradiktif dengan Pasal 58 Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

Pertama, dikatakan jika ada keberatan atas putusan BPSK, maka pengadilan negeri yang dilimpahkan perkara ini wajib menjatuhkan putusan paling lambat 21 (dua puluh satu) hari sejak diterimanya keberatan. Tentu saja, batasan waktu ini akan memberi beban yang tidak kecil bagi pengadilan negeri kita, mengingat sengketa konsumen itu sendiri mungkin sekali sangat kompleks dan perlu pengkajian lebih teliti oleh hakim.

Kedua, jika putusan pengadilan negeri itu tidak diterima oleh salah satu pihak atau para pihak, maka masih dibuka kesempatan mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung dalam waktu 14 (empat belas) hari. Untuk itu, MA wajib mengeluarkan putusan dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak menerima permohonan kasasi.

Untuk mengatasi panjangnya proses pengadilan, Undang-Undang Perlindungan Konsumen memberi jalan alternatif dengan menyediakan penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Pasal 45 ayat (4) Undang-Undang Perlindungan Konsumen menyatakan bahwa jika telah dipilih upaya penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan, gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh jika upaya itu dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu pihak atau para pihak yang bersengketa. Hal tersebut berarti, penyelesaian di pengadilan pun tetap dibuka setelah para pihak gagal menyelesaikan sengketa mereka di luar pengadilan.

Batasan-batasan waktu yang diungkapkan di atas terkesan sangat optimis, sekalipun boleh jadi tidak realistis karena beban yang dilimpahkan kepada badan-badan peradilan kita memang sangat berat. Penumpukan perkara di Mahkamah Agung sangat luar biasa, sehingga sulit rasanya jika para hakim agung masih dibebani batas waktu yang demikian pendek.

Jika pelaku usaha dapat menerima putusan BPSK, maka ia diberi waktu 7 (tujuh) hari sejak penerimaan putusan itu untuk melakukan eksekusi. Ketentuan

dalam Pasal 56 (1) ini bersifat kontradiktif karena pada ayat berikutnya para pihak diberi waktu pula untuk mengajukan keberatan dalam waktu 14 (empat belas) hari. Dapat dibayangkan jika ada pelaku usaha menerima putusan BPSK dan melaksanakannya, namun masih terbuka bagi pihak konsumen untuk mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri.

Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 mengatur tentang pelaksanaan tugas dan wewenang BPSK. Dalam keputusan ini diatur mekanisme pengangkatan anggotanya, termasuk masa jabatan 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan berikutnya.

Personalia BPSK yang menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen ditetapkan oleh menteri, dalam keputusan menteri di atas telah disederhanakan mekanismenya, yakni berawal dari daftar nama-nama yang diajukan tersebut dengan memperhatikan beban kerja dan keseimbangan setiap unsur yang diwakili.

Dalam Pasal 49 Undang-Undang Perlindungan Konsumen disebutkan syarat-syarat untuk menjadi anggota BPSK, yaitu:

- a. warga negara RI;
- b. berbadan sehat;
- c. berkelakuan baik;
- d. tidak pernah dihukum karena kejahatan;
- e. memiliki pengetahuan dan pengalaman di bidang perlindungan konsumen;
- f. berusia sekurang-kurangnya 30 tahun.

Berbeda dengan Badan Perlindungan Konsumen Nasional yang berskala nasional dan melibatkan banyak unsur dalam masyarakat, pada BPSK keanggotaannya hanya berasal dari 3 (tiga) unsur, yaitu pemerintah, konsumen, dan pelaku usaha. Setiap unsur terdiri dari minimal 3 (tiga) orang dan maksimal 5 (lima) orang. Artinya, dalam satu pengangkatan BPSK tiap Daerah Tingkat II akan diangkat anggota antara 9-15 orang. Jumlah itu di luar kepala sekretariat dan anggota sekretariat yang bertugas membantu tugas-tugas BPSK.

Setiap kasus sengketa konsumen diselesaikan dengan membentuk majelis, yang berjumlah ganjil, terdiri dari minimal 3 (tiga) orang mewakili semua unsur. Mereka akan menangani dan menyelesaikan sengketa konsumen itu melalui jalan mediasi, arbitrase, atau konsiliasi. Jumlah minimal 3 (tiga) orang itu masih ditambah dengan bantuan seorang panitera. Namun dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen tidak dijelaskan apakah panitera ini diambil dari anggota BPSK atau dari luar BPSK.

Di luar tugas penyelesaian sengketa ini, Pasal 52 Undang-Undang Perlindungan Konsumen juga menetapkan tugas dan wewenang BPSK, yaitu:

- a. memberikan konsultasi perlindungan konsumen;
- b. melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku;
- c. melaporkan kepada penyidik umum jika terjadi pelanggaran ketentuan dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen;
- d. menerima pengaduan baik tertulis maupun tidak tertulis dari konsumen tentang terjadinya pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
- e. melakukan penelitian dan pemeriksaan sengketa perlindungan konsumen;
- f. memanggil pelaku usaha yang diduga melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
- g. memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli dan/atau setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap Undang-Undang Perlindungan Konsumen;
- h. meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang yang tidak bersedia memenuhi panggilan BPSK;
- i. mendapatkan, meneliti dan/atau menilai surat, dokumen atau alat bukti lain guna penyelidikan dan/atau pemeriksaan;
- j. memutuskan dan menetapkan ada atau tidaknya kerugian di pihak konsumen;
- k. memberi putusan kepada pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
- l. menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

Kewenangan BPSK untuk menjatuhkan sanksi administratif diatur dalam Pasal 60 Undang-Undang Perlindungan Konsumen, yang antara lain menyatakan bahwa:

- a. Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen berwenang menjatuhkan sanksi administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar Pasal 19 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 20, Pasal 25 dan Pasal 26;
- b. Sanksi administratif berupa penetapan ganti rugi paling banyak Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).

Hal tersebut menunjukkan kewenangan BPSK sendiri sangat terbatas. Lingkup sengketa yang berhak ditanganinya hanya mencakup pelanggaran Pasal 19 ayat (2), Pasal 20, Pasal 25 dan Pasal 26. Pengaturan kewenangan BPSK untuk menjatuhkan sanksi administratif sesungguhnya bermasalah. Selama ini pemahaman terhadap sanksi administratif tertuju pada sanksi yang berupa pencabutan izin usaha atau sejenisnya. Melalui pemahaman seperti ini, praktik di lingkungan peradilan umum yang memerlukan dijatuhkannya sanksi administratif kepada si pelaku, maka dalam putusannya memerintahkan instansi penerbit izin usaha untuk melakukan pencabutan izin usaha pihak pelaku yang bersangkutan.

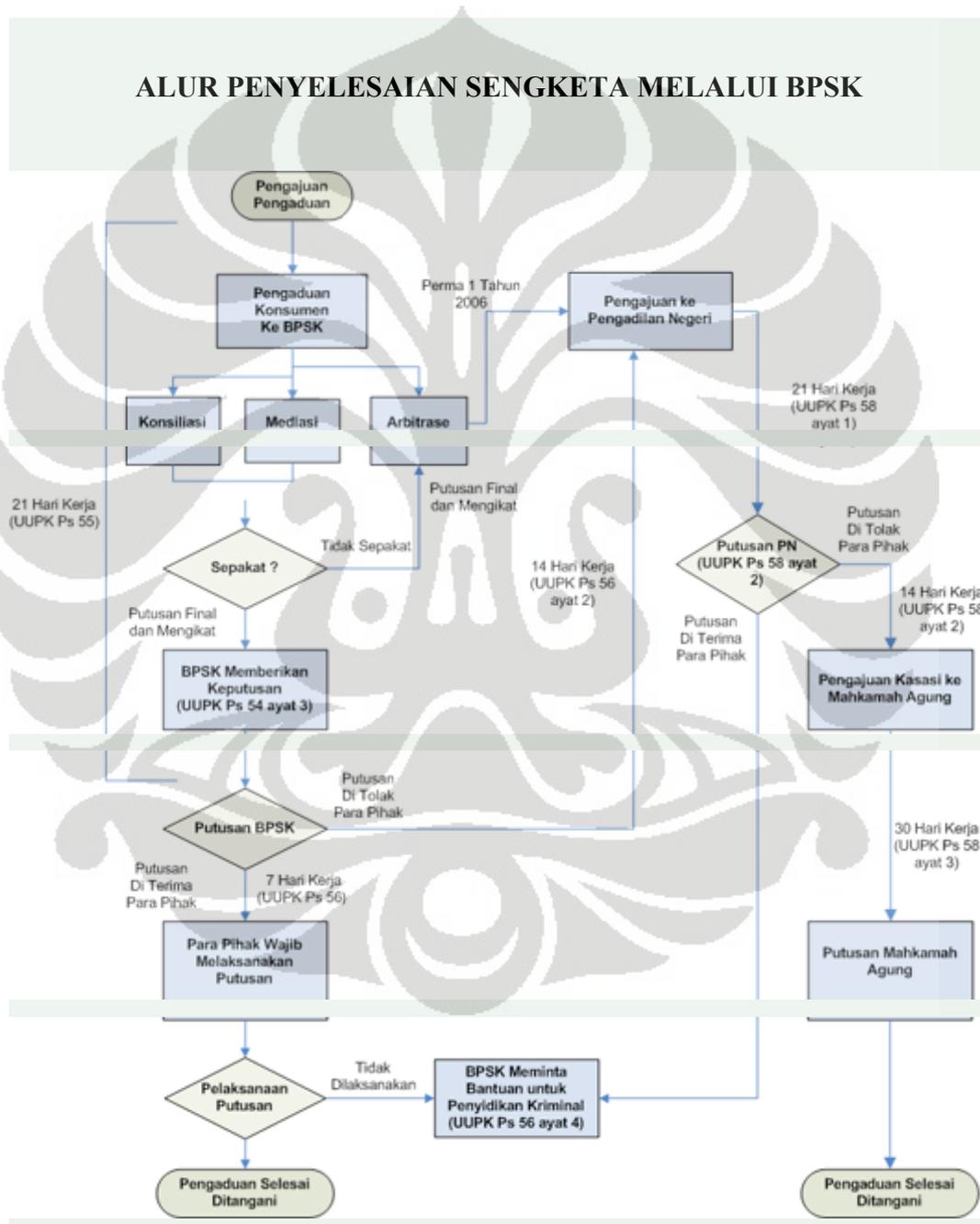
Di satu sisi dinyatakan bahwa BPSK berwenang menjatuhkan sanksi administratif, sementara di sisi lain ternyata yang dimaksudkan adalah sanksi perdata. Dari sisi penggunaan istilah sanksi administratif, BPSK tidak memiliki kewenangan untuk itu oleh karena bukan merupakan instansi penerbit izin, sehingga hak atau kewenangan menjatuhkan sanksi administratif oleh BPSK secara hukum tidak mendasar. Akan tetapi dari sisi substansi pada dasarnya adalah sanksi perdata, sehingga mengenai hal ini dapat dipastikan bahwa tidak ada pihak yang menyangsikan kewenangan tersebut.<sup>5</sup>

Adanya bukti bahwa sanksi yang dimaksud bukan sanksi administratif tetapi sanksi perdata bukan saja ditunjukkan oleh angka Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) yang ditentukan dalam pasal tersebut, melainkan juga oleh adanya penunjukan Pasal 19 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 20, Pasal 25 dan Pasal 26. Pasal-Pasal tersebut adalah pasal-pasal yang menuntut tanggung jawab pembayaran ganti kerugian dari pelaku usaha kepada konsumen.

---

<sup>5</sup> Ahmadi Miru dan Sutarman Yado, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2004, hal. 102.

Pelanggaran terhadap pasal-pasal lainnya yang bernuansa pidana, sepenuhnya menjadi kewenangan pengadilan. Termasuk kategori ini adalah pelanggaran terhadap pencantuman klausula baku (Pasal 18 Undang-Undang Perlindungan Konsumen), sekalipun pengawasan terhadap pencantuman klausula baku ini adalah bagian dari tugas BPSK (Pasal 52 Undang-Undang Perlindungan Konsumen).



## 4.2 Penyelesaian Sengketa Melalui Pengadilan

Pasal 45 ayat (1) Undang-Undang Perlindungan Konsumen menyatakan 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. Sementara ketentuan ayat (2) menyatakan bahwa penyelesaian sengketa konsumen dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa.

Dalam kasus perdata di Pengadilan Negeri, pihak konsumen yang diberikan hak untuk mengajukan gugatan menurut Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang Perlindungan Konsumen adalah:

- a. Seorang konsumen yang dirugikan atau ahli waris yang bersangkutan;
- b. Sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama;
- c. Lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat, yaitu berbentuk badan hukum atau yayasan yang dalam anggaran dasarnya menyebutkan dengan tegas bahwa tujuan didirikannya organisasi itu adalah untuk kepentingan perlindungan konsumen dan melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya;
- d. Pemerintah dan atau instansi terkait jika barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau dimanfaatkan mengakibatkan kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit.

Sengketa konsumen dalam hal perlindungan konsumen khususnya mengenai sengketa perdagangan telepon seluler jika dikaitkan dengan hak-hak konsumen pada Pasal 46 ayat (1), dapat dilakukan melalui proses beracara di pengadilan, baik berupa gugatan individu, *class action*, *legal standing* dan gugatan pemerintah.

### 4.2.1 Gugatan Individu

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.<sup>6</sup> Ketentuan Pasal 46 ayat (1) huruf a Undang-Undang Perlindungan Konsumen mempertegas kemungkinan konsumen secara individu dapat melakukan gugatan atas pelanggaran pelaku usaha apabila dirugikan.

Dengan memerhatikan Pasal 48 Undang-Undang Perlindungan Konsumen, penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan mengacu pada ketentuan tentang peradilan umum yang berlaku. Dengan demikian, proses penyelesaian sengketa melalui pengadilan negeri dilakukan seperti mengajukan gugatan sengketa perdata biasa, dengan mengajukan tuntutan ganti kerugian baik berdasarkan perbuatan melawan hukum atau wanprestasi.<sup>7</sup>

Gugatan perdata ini diajukan melalui Pengadilan Negeri di tempat kedudukan konsumen. Dengan berlakunya Undang-Undang Perlindungan Konsumen, maka konsumen yang akan mengajukan gugatan kepada pelaku usaha, tidak mengajukan gugatan melalui Pengadilan Negeri di tempat kedudukan pelaku usaha yang menjadi tergugat, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 118 HIR, tetapi diajukan kepada Pengadilan Negeri di tempat kedudukan konsumen sebagai penggugat.<sup>8</sup>

Dengan berlakunya Undang-Undang Perlindungan Konsumen, ketentuan Pasal 23 jo. Pasal 45 Undang-Undang Perlindungan Konsumen ini merupakan *lex specialis* terhadap HIR/RBg. Sesuai dengan adagium "*lex specialis derogat lex generalis*", yang berarti ketentuan khusus mengesampingkan ketentuan umum, maka ketentuan Pasal 23 jo. Pasal 45 Undang-Undang Perlindungan Konsumen adalah ketentuan acara yang harus diterapkan dalam rangka pengajuan gugatan oleh konsumen kepada pelaku usaha. Terhadap putusan Pengadilan Negeri

---

<sup>6</sup> Pasal 45 ayat (1) Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

<sup>7</sup> Penyelesaian sengketa melalui pengadilan adalah metode penyelesaian sengketa yang paling lama dan lazim digunakan dalam penyelesaian sengketa, baik sengketa yang bersifat publik maupun privat. Untuk penyelesaian yang lebih menekankan pada kepastian hukum metode penyelesaian yang tepat adalah litigasi.

<sup>8</sup> Mahkamah Agung RI, Naskah Akademis tentang Perlindungan Konsumen, 2006, hal 116.

tersebut, dapat diajukan banding dan kemudian kasasi, sebagaimana perkara perdata biasa.<sup>9</sup>

Pada umumnya, proses penyelesaian sengketa konsumen melalui litigasi kurang disukai oleh konsumen, karena:

- a. Penyelesaian sengketa melalui litigasi pada umumnya lambat. Proses pemeriksaan bersifat sangat formal dan teknis. Sifat formal dan teknis pada lembaga peradilan sering mengakibatkan penyelesaian sengketa yang berlarut-larut sehingga membutuhkan waktu yang lama. Apalagi dalam sengketa bisnis, dituntut suatu penyelesaian sengketa yang cepat, dan biaya murah serta bersifat *informal procedure*.
- b. Para pihak menganggap bahwa biaya perkara sangat mahal, apalagi dikaitkan dengan lamanya penyelesaian sengketa. Semakin lama penyelesaian suatu sengketa akan semakin besar biaya yang akan dikeluarkan. Orang berperkara di pengadilan harus mengerahkan segala sumber daya, waktu dan pikiran.
- c. Pengadilan sering dianggap kurang tanggap dan kurang responsif dalam menyelesaikan perkara. Hal itu disebabkan karena pengadilan dianggap kurang tanggap membela dan melindungi kepentingan serta kebutuhan para pihak yang berperkara dan masyarakat menganggap pengadilan sering tidak berlaku secara adil.
- d. Putusan pengadilan sering tidak dapat menyelesaikan masalah dan memuaskan para pihak. Hal itu disebabkan karena dalam suatu putusan ada pihak yang merasa menang dan kalah, di mana dengan adanya perasaan menang dan kalah tersebut tidak akan memberikan kedamaian pada salah satu pihak. Selain itu, ada putusan pengadilan yang membingungkan dan tidak memberi kepastian hukum serta sulit untuk diprediksikan.
- e. Kemampuan hakim yang bersifat generalis. Para hakim dianggap hanya memiliki pengetahuan yang sangat terbatas, hanya pengetahuan di bidang hukum saja, sehingga sangat mustahil akan bisa menyelesaikan sengketa atau perkara yang mengandung kompleksitas di berbagai bidang.

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

#### 4.2.2 *Class Action*

Pada klasifikasi kedua, gugatan dapat dilakukan oleh sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama. Ketentuan ini harus dibedakan dengan gugatan dengan mewakilkan kepada orang lain seperti diatur dalam Pasal 123 ayat (1) HIR. Penjelasan Pasal 46 Undang-Undang Perlindungan Konsumen menyebutkan gugatan kelompok ini dengan istilah *class action*.

Di Indonesia, gugatan ini diatur melalui Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok. Gugatan Perwakilan Kelompok menurut peraturan tersebut adalah suatu tata cara pengajuan gugatan, dalam mana satu orang atau lebih yang mewakili kelompok mengajukan gugatan untuk diri atau diri-diri mereka sendiri, dan sekaligus mewakili sekelompok orang banyak yang jumlahnya banyak, yang memiliki kesamaan fakta atau dasar hukum antara wakil kelompok dan anggota kelompok yang dimaksud.

AKR Kirafy dalam penjelasannya mengenai *class action* dalam buku *The English Legal System* membuat pengertian konsep hukum itu sebagai berikut.

*“ A class action provide a mean by which, where a large group of persons are interested in a matter, one or more may sue or be sued as representative of the class without needing to join every member of the class ”.*<sup>10</sup>

*Butterworths Concise Australian Legal Dictionary* yang mengaitkan dalam kasus *Carnie v. Esanda Finance Corporation Ltd*, menjelaskan bahwa:

*“Class Action is legal proceedings, which allow the claims of many individual legal standing agains the same defendant, which arise out of the same or similar circumstances, to be conducted by a single representative.”*<sup>11</sup>

Erman Rajagukguk, dkk., memberikan pengertian *class action* adalah suatu cara yang diberikan kepada sekelompok orang yang mempunyai

---

<sup>10</sup>N. H. T. Siahaan, *Hukum Konsumen: Perlindungan Kosumen dan Tanggungjawab Produk*, Jakarta: Panta Rei, 2005, hal. 236.

<sup>11</sup> *Ibid*, hal. 237.

kepentingan dalam suatu masalah, baik seorang atau lebih anggotanya menggugat atau digugat sebagai perwakilan kelompok tanpa harus turut serta dari setiap anggota kelompok.<sup>12</sup>

Sementara Mas Ahmad Santosa, pakar hukum lingkungan, dalam bukunya *Konsep dan Penerapan Gugatan Perwakilan (Class Action)*, berpendapat:

”*Class Action* adalah gugatan perdata yang diajukan oleh sejumlah orang sebagai perwakilan kelas, mewakili kepentingan mereka, sekaligus mewakili kepentingan ratusan atau ribuan orang lainnya yang juga sebagai korban”.<sup>13</sup>

Dari beberapa pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa *class action* atau gugatan perwakilan adalah sejumlah kecil orang yang mengajukan gugatan atas kerugian yang diderita akibat perbuatan melawan hukum pihak lain. Gugatan itu diajukan atas nama kepentingannya sekaligus juga mewakili sejumlah orang yang mengalami nasib serupa. Gugatan kelompok tersebut harus benar-benar diajukan oleh konsumen yang benar-benar dirugikan dan dapat dibuktikan secara hukum, salah satu diantaranya adalah bukti transaksi.

Dalam *class action*, penggugat yang mengalami kerugian (*concrete injured*) terdiri dari wakil anggota (*class representatives*) dan anggota kelas (*class members*). Wakil anggota yang jumlahnya sedikit bertindak mengatasnamakan dirinya sendiri maupun bagi yang diwakilinya. Wakil ini tampil menggugat, memperjuangkan dan mengurus segala hal yang berkenaan dengan kepentingan tercapainya gugatan di pengadilan.

Dalam praktik perdagangan telepon seluler, kemungkinan konsumen untuk menggunakan upaya hukum ini sangat terbuka, melihat syarat-syarat sebagaimana ketentuan di atas dapat dipenuhi. Di negara kita terdapat YLKI yang mampu menampung berbagai keluhan dari konsumen terhadap praktik perdagangan

---

<sup>12</sup> Erman Rajagukguk, dkk. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Bandung: PT. Mandar Maju, 2000, hal. 71.

<sup>13</sup> *Ibid*, hal. 237.

telepon seluler yang merugikan konsumen. Namun demikian, perlu di dukung kesadaran konsumen sendiri untuk mempertahankan hak-haknya.

Manfaat *class action* khususnya di bidang perlindungan konsumen sangat berganda. Manfaatnya bukan hanya dari segi kepentingan pihak penggugat atau bagi pihak tergugat dan juga bagi kepentingan publik. Manfaat demikian berupa:

- a. Penghematan biaya;
- b. Akses yang terbuka bagi pencari keadilan dengan biaya hemat melalui prosedur gugatan *class action* membuat masyarakat tidak enggan lagi meminta perlindungan ke pengadilan. Secara psikologis perkembangan itu akan menimbulkan *deterrent effect* bagi para pelaku usaha yang berpotensi merugikan konsumen.
- c. Menghindari kemungkinan terjadinya putusan yang berbeda satu dengan lain. Putusan yang ditangani hakim-hakim yang berbeda-beda, apalagi dengan ruang waktu yang berbeda-beda pula memunculkan kemungkinan adanya putusan-putusan yang inkonsisten.

#### **4.2.3 Legal Standing**

Undang-Undang Perlindungan Konsumen juga menerima kemungkinan proses beracara yang dilakukan oleh lembaga tertentu yang memiliki *legal standing*. Hak yang dimiliki lembaga demikian dikenal dengan hak gugat LSM (*NGO's standing*). Rumusan *legal standing* dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen diatur dalam Pasal 46 ayat (1) huruf c yang menyatakan bahwa gugatan atas pelanggaran pelaku usaha dapat dilakukan oleh lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat, yaitu berbentuk badan hukum atau yayasan, yang dalam anggaran dasarnya menyebutkan dengan tegas bahwa tujuan didirikannya organisasi tersebut adalah untuk kepentingan perlindungan konsumen dan melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 2006, hal 68.

Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM) merupakan lembaga nonpemerintah yang terdaftar dan diakui oleh pemerintah yang mempunyai kegiatan menangani perlindungan konsumen. Pengaturan mengenai LPKSM termuat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2001 tentang Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat.<sup>15</sup> LPKSM menurut Peraturan Pemerintah tersebut mempunyai tugas:

- a. menyebarkan informasi dalam rangka meningkatkan kesadaran atas hak dan kewajiban serta kehati-hatian konsumen, dalam mengonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. memberikan nasihat kepada konsumen yang membutuhkan;
- c. melakukan kerja sama dengan instansi terkait dalam upaya mewujudkan perlindungan konsumen;
- d. membantu konsumen dalam memperjuangkan haknya, termasuk menerima keluhan atau pengaduan konsumen;
- e. melakukan pengawasan bersama pemerintah dan masyarakat terhadap pelaksanaan perlindungan konsumen.<sup>16</sup>

Hak gugat kelompok telah lama dipraktikkan, khususnya di negara-negara *common law*. Menurut Mas Achmad Santosa, hak gugat organisasi merupakan salah satu bagian dari *standing law* yang berkembang di dunia. Dengan demikian, *standing* dapat dibagi menjadi hak gugat warga negara, jadi bersifat individual dan disebut dengan istilah *citizen suit* atau *privat suit*.<sup>17</sup>

Warga masyarakat tidak perlu membuktikan diri mereka mempunyai kepentingan hukum atau sebagai pihak yang mengalami kerugian riil. Sistem ini banyak dijumpai di Amerika Serikat, India, dan Australia yang dijamin melalui aturan perundang-undangan. Misalnya, di AS terdapat *Clean Air Act*, *Clean Water*

---

<sup>15</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2001 tentang Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat, ditetapkan dan diundangkan pada tanggal 21 Juli 2001, dan dicatat pada Lembaran Negara RI Tahun 2001 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4127.

<sup>16</sup> Lihat Pasal 3 PP Nomor 59 Tahun 2001 tentang Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat.

<sup>17</sup> N. H. T. Siahaan, *Hukum Konsumen: Perlindungan Kosumen dan Tanggungjawab Produk*, Jakarta: Panta Rei, 2005, hal. 225.

*Act*, dan *Comprehensive Environment Response, Compensation and Liability Act (CERCLA)*. Produk hukum ini menjamin setiap orang untuk menggugat pemerintah menjalankan kewajiban sesuai undang-undang. Bagian lain dari *standing law* ialah hak gugat organisasi atau disebut dengan *ground action*, disebut juga dengan *standing to sue*. Di Belanda *standing* itu disebut dengan *group actie*. Istilah tersebut di Belanda ini tidak sama dengan apa yang disebut *class action*.<sup>18</sup>

Asas *legal standing* pertama sekali diakui dalam praktik ketika gugatan pencemaran lingkungan yang diajukan Walhi (Wahana Lingkungan Hidup Indonesia) ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat melawan lima instansi pemerintah dan PT Inti Indorayon Utama. Walhi pada posisi itu bukan *aggrieved party* (pihak korban) dan bukan pula sebagai kuasa penderita pencemaran lingkungan (di Porsea, Sumatera Utara).<sup>19</sup>

Dalam definisi yang diatur dalam Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang Perlindungan Konsumen, jelas ada keinginan agar setiap LPKSM wajib terdaftar dan diakui oleh pemerintah. Tanpa pendaftaran dan pengakuan itu, ia tidak dapat menyanggah hak sebagai para pihak dalam proses beracara di pengadilan, terutama berkaitan dengan pencarian *legal standing* LPKSM.<sup>20</sup>

Secara administratif ada konsekuensi logis dari kewajiban pendaftaran tersebut karena pendaftaran dan pengakuan itu dengan sendirinya dapat dicabut oleh pihak yang memberikan, dalam hal ini pemerintah, misalnya dengan alasan LPKSM menyimpang dari fungsi dan tugas semula. Kewenangan demikian di satu sisi berguna untuk mencegah munculnya LPKSM ‘gadungan’ yang berpotensi merugikan konsumen, tetapi di sisi lain juga membuka kesempatan

---

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.*, hal. 226.

<sup>20</sup> Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Cet. III, Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 2006, hal. 68.

munculnya perlakuan diskriminatif pemerintah terhadap LPKSM tertentu yang kritis.<sup>21</sup>

#### 4.2.4 Gugatan Pemerintah

Klasifikasi penggugat yang keempat dalam sengketa konsumen sebagaimana diatur dalam Pasal 46 ayat (1) huruf d adalah pemerintah dan/atau instansi terkait. Pemerintah baru akan menggugat pelaku usaha jika ada kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit. Namun, tidak disebutkan apakah gugatan demikian masih diperlukan jika ada gugatan dari para konsumen, atau dapat dilakukan bersamaan waktunya dengan gugatan dari pihak konsumen yang termasuk klasifikasi-klasifikasi sebelumnya. Tampaknya, hal-hal itu tetap dibiarkan tanpa penjelasan karena menurut ketentuan Pasal 46 (3), masalah itu masih diperlukan pengaturan lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Ibid.* hal. 170-171.

### BAB 3

## PERTANGGUNGJAWABAN PELAKU USAHA DAN PEMERINTAH DALAM PRAKTIK PERDAGANGAN TELEPON SELULER

### 3.1 Pertanggungjawaban Pelaku Usaha

Berbicara tentang tanggung jawab pelaku usaha, maka terlebih dahulu harus dibicarakan mengenai kewajibannya. Dari kewajiban (*duty, obligation*) akan lahir tanggung jawab. Tanggung jawab timbul karena seseorang atau suatu pihak mempunyai suatu kewajiban, termasuk kewajiban karena undang-undang dan hukum (*statutory obligation*).<sup>1</sup>

Dalam kaitan Undang-Undang Perlindungan Konsumen, produsen berkewajiban untuk beritikad baik dalam aktivitas produksinya (Pasal 7 huruf a Undang-Undang Perlindungan Konsumen). Rumusnya mengandung suatu keharusan atau kewajiban yang tidak boleh tidak harus dilaksanakan. Dari segi hukum perikatan, terdapat suatu unsur kewajiban yang harus dipenuhi untuk melaksanakan suatu prestasi. Pasal 1234 KUH Perdata menyatakan bahwa tiap-tiap perikatan bertujuan:

- a. memberikan sesuatu;
- b. berbuat sesuatu;
- c. tidak berbuat sesuatu.<sup>2</sup>

Prestasi yang dimaksud di atas merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan para pembuat perjanjian. Kewajiban melaksanakan prestasi tersebut tidak hanya karena adanya perikatan bagi pihak-pihak yang melakukan perjanjian. Lebih dari hal itu, perikatan juga lahir dari undang-undang atau hukum (Pasal 1233 KUH Perdata). Jika perikatan timbul dari perjanjian, terlebih dahulu memerlukan kesepakatan agar persyaratan itu sah, maka di dalam perikatan yang

---

<sup>1</sup> N. H. T. Siahaan, *Hukum Konsumen: Perlindungan Kosumen dan Tanggungjawab Produk*, Jakarta: Panta Rei, 2005, hal. 137.

<sup>2</sup> *Ibid*, hal. 138.

timbul dari hukum atau undang-undang melahirkan sejumlah kewajiban tanpa memerlukan persetujuan/kesepakatan lebih dahulu.<sup>3</sup>

Menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen, jika suatu produk merugikan konsumen, maka produsen bertanggung jawab untuk mengganti kerugian yang diderita oleh konsumen tersebut. Kewajiban itu tetap melekat pada produsen meskipun antara pelaku usaha dan konsumen tidak terikat pada persetujuan tertentu. Inilah yang dimaksud dengan pertanggungjawaban produk, contohnya seorang konsumen yang membeli suatu produk makanan yang ternyata makanan tersebut telah terkontaminasi zat-zat berbahaya, maka produsen yang memproduksi makanan tersebut bertanggung jawab untuk mengganti kerugian atas produk yang sudah terkontaminasi tersebut dengan produk yang baru atau layak konsumsi.<sup>4</sup>

### 3.1.1 Prinsip-prinsip Pertanggungjawaban

Mengenai prinsip-prinsip pertanggungjawaban dapat dikemukakan sebagai berikut.

#### a. Prinsip Tanggung Jawab Karena Kelalaian/Kesalahan

Tanggung jawab berdasarkan kelalaian (*negligence*) adalah prinsip tanggung jawab yang subjektif, yaitu suatu tanggung jawab yang ditentukan oleh perilaku produsen. Sifat yang subjektif ini dapat ditemukan dalam rumusan mengenai teori *negligence*, dengan rumusan sebagai berikut.

*“the failure to exercise the standard of care that reasonably prudent person would have exercised in a similar situation”*.<sup>5</sup>

Sifat subyektifitas muncul pada kategori bahwa seseorang yang bersikap hati-hati (*prudent person*) mencegah timbulnya kerugian pada

---

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen: Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004, hal. 46.

konsumen. Berdasarkan teori ini, kelalaian produsen yang berakibat pada munculnya kerugian konsumen merupakan faktor penentu adanya hak konsumen untuk mengajukan tuntutan ganti kerugian kepada produsen. Di samping faktor kesalahan atau kelalaian produsen, tuntutan ganti kerugian berdasarkan kelalaian produsen diajukan pula dengan bukti-bukti lain, yaitu: *pertama*, pihak tergugat merupakan produsen yang benar-benar mempunyai kewajiban untuk melakukan tindakan yang dapat menghindari terjadinya kerugian konsumen. *Kedua*, produsen tidak melaksanakan kewajibannya untuk menjamin kualitas produknya sesuai dengan standar yang aman untuk dikonsumsi atau digunakan. *Ketiga*, konsumen menderita kerugian. *Keempat*, kelalaian produsen merupakan faktor yang mengakibatkan adanya kerugian pada konsumen (hubungan sebab akibat antara kelalaian dengan kerugian konsumen).<sup>6</sup>

Prinsip ini sudah cukup lama berlaku, baik secara hukum pidana maupun hukum perdata. Dalam sistem hukum perdata kita misalnya, ada prinsip perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*) sebagaimana terdapat dalam Pasal 1365 KUH Perdata. Tanggung jawab seperti ini kemudian diperluas dengan *vicarious liability*, yakni tanggung jawab majikan, pimpinan perusahaan terhadap pegawainya atau orang tua terhadap anaknya, sebagaimana diatur dalam Pasal 1367 KUH Perdata.<sup>7</sup>

b. Prinsip Praduga Bertanggung Jawab (*Presumption of Liability Principle*)

Seseorang atau tergugat dianggap bertanggung jawab sampai ia dapat membuktikan bahwa dirinya tidak bersalah. Dengan demikian beban pembuktian ada padanya. Asas ini lazim dikenal dengan istilah pembuktian terbalik (*omkering van bewijslast*). Secara hukum perdata, seperti dalam hukum pengangkutan udara, asas ini pernah dipakai berdasarkan Konvensi

---

<sup>6</sup> *Ibid*, hal. 47.

<sup>7</sup> N. H. T. Siahaan, *Hukum Konsumen: Perlindungan Kosumen dan Tanggungjawab Produk*, Jakarta: Panta Rei, 2005, hal. 155.

Warsawa 1929 dan Ordonansi Pengangkutan Udara Nomor 100 Tahun 1939, yang kemudian dihapuskan berdasarkan Protokol Guatemala 1971.<sup>8</sup>

Undang-Undang Perlindungan Konsumen menganut teori pembuktian terbalik berdasarkan Pasal 19 ayat (5) Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Ketentuan ini menyatakan bahwa pelaku usaha dibebaskan dari tanggung jawab kerusakan jika dapat dibuktikan bahwa kesalahan itu merupakan kesalahan konsumen.<sup>9</sup>

Prinsip praduga bertanggung jawab adalah bentuk modifikasi terhadap prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan. Modifikasi ini bermakna, adanya keringanan-keringanan bagi konsumen dalam penerapan tanggung jawab berdasarkan kelalaian, namun prinsip tanggung jawab masih berdasarkan kesalahan. Modifikasi ini merupakan masa “transisi” menuju pembentukan tanggung jawab mutlak.<sup>10</sup>

Adanya pengecualian dan penolakan terhadap prinsip hubungan kontrak dalam gugatan berdasarkan kesalahan atau kelalaian produsen, dalam perkembangan selanjutnya, muncul pemikiran-pemikiran yang mempersoalkan apakah faktor kelalaian atau kesalahan merupakan faktor yang penting dalam gugatan konsumen kepada produsen. Untuk mengatasi hal tersebut, maka kemudian muncul ajaran tanggung jawab produsen yang tidak saja menolak adanya hubungan kontrak, tetapi juga melakukan modifikasi terhadap sistem tanggung jawab berdasarkan kesalahan melalui prinsip kehati-hatian (*standard of care*), prinsip praduga lalai (*presumption of negligence*), dan beban pembuktian terbalik.<sup>11</sup>

Beberapa jenis produk seperti makanan, kosmetik dan obat-obatan pada dasarnya bukanlah produk yang membahayakan, tetapi mudah tercemar atau mengandung racun apabila lalai atau tidak hati-hati dalam pembuatannya. Kelalaian tersebut erat kaitannya dengan kemajuan di bidang industri yang

---

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen: Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004, hal. 67.

<sup>11</sup> *Ibid.*

menggunakan pola produksi dan distribusi barang dan jasa yang semakin kompleks. Dalam sistem dan mekanisme yang demikian, produk yang sebenarnya bukan tergolong berbahaya, dapat saja membahayakan keselamatan dan kesehatan konsumen, sehingga diperlukan instrumen hukum yang memuat standar perlindungan yang tinggi dalam proses pembuatan atau distribusi barang.<sup>12</sup>

c. Prinsip Praduga Tak Selalu Bertanggung Jawab (*Presumption of Nonliability Principle*)

Asas ini menggariskan bahwa tergugat tidak selamanya bertanggungjawab. Asas ini secara sederhana terlihat pada kasus kehilangan atau kerusakan barang penumpang pesawat udara yang disimpan di dalam kabin. Dalam kasus ini, tanggung jawab kerusakan atau kehilangan ada di tangan penumpang itu sendiri. Asas ini kebalikan dari prinsip praduga bertanggung jawab.<sup>13</sup>

Apabila melihat prinsip-prinsip yang dirumuskan dalam Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Perlindungan Konsumen, penjual yang menjual lagi produknya kepada penjual lainnya, dibebaskan dari tanggung jawab jika penjual lainnya tersebut melakukan perubahan atas produk tersebut. Pengertian mengubah di dalam ayat tersebut tidak dijelaskan dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen, namun secara umum dapat diartikan sebagai melakukan sesuatu sehingga menimbulkan perbedaan baik substansi, format maupun kemasan suatu produk yang dibuat oleh pelaku usaha semula.<sup>14</sup>

d. Prinsip Tanggung Jawab Berdasarkan Wanprestasi

Di samping mengajukan gugatan berdasarkan kelalaian produsen, ajaran hukum memperkenalkan pula konsumen mengajukan berdasarkan

---

<sup>12</sup> *Ibid*, hal. 67-68.

<sup>13</sup> N. H. T. Siahaan, *Hukum Konsumen: Perlindungan Kosumen dan Tanggungjawab Produk*, Jakarta: Panta Rei, 2005, hal. 156.

<sup>14</sup> *Ibid*.

wanprestasi (*breach of warranty*). Tanggung jawab produsen yang dikenal dengan wanprestasi adalah tanggung jawab berdasarkan kontrak (*contractual liability*). Dengan demikian, ketika suatu produk rusak dan mengakibatkan kerugian, konsumen biasanya atau jaminan yang merupakan bagian dari kontrak atau perjanjian atau jaminan yang merupakan bagian dari kontrak, baik lisan maupun tulisan.<sup>15</sup>

Prinsip penting dalam hukum kontrak adalah para pihak berada pada posisi tawar yang seimbang. Dengan demikian, apabila salah satu pihak tidak puas dengan isi perjanjian maka pihak tersebut memiliki kekuatan untuk merundingkan kembali isi perjanjian. Namun cukup banyak ahli yang melihat bahwa prinsip posisi tawar yang seimbang antara produsen dengan konsumen tidak ditemukan dalam praktik. Bahkan, produsen dengan kekuatannya cenderung menerapkan prinsip tanggung jawab dengan pembatasan (*limitation of liability*) sebagai klausul eksonerasi dalam perjanjian standar yang dibuatnya.<sup>16</sup>

Dalam perjanjian cuci cetak film, misalnya ditentukan bila film ingin dicuci/cetak itu hilang atau rusak (termasuk akibat kesalahan petugas), maka si konsumen hanya dibatasi ganti rugi kerugiannya sebesar sepuluh kali harga satu rol film baru.<sup>17</sup>

e. Prinsip Bertanggung Jawab Terbatas (*Limitation of Liability*)

Prinsip ini menguntungkan para pelaku usaha karena mencantumkan klausul eksonerasi dalam perjanjian standar yang dibuatnya. Misalnya pengusaha ekspedisi hanya bertanggung jawab dengan berat per kilo dikalikan

---

<sup>15</sup> Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen: Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004, hal. 71.

<sup>16</sup> *Ibid*, hal. 73.

<sup>17</sup> *Ibid*.

sekian rupiah yang umumnya sangat tidak bernilai dibandingkan dengan nilai barang yang dikirimkan.<sup>18</sup>

Prinsip ini dilarang berdasarkan Pasal 18 ayat (1) huruf a dan g Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang menyatakan bahwa pelaku usaha dilarang untuk mencantumkan klausula baku dalam tiap dokumen atau perjanjian:

- 1) menyatakan pengalihan tanggungjawab pelaku usaha;
- 2) supaya konsumen tunduk kepada peraturan baru, tambahan atau perubahan lanjutan yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha.<sup>19</sup>

f. Prinsip Tanggung Jawab Mutlak (*Strict Liability*)

Prinsip ini merupakan kebalikan dari prinsip pertama yaitu *liability based on fault*. Dengan prinsip ini, tergugat harus bertanggung jawab atas kerugian yang diderita konsumen tanpa harus membuktikan ada tidaknya kesalahan pada dirinya. Dalam hukum perdata lingkungan prinsip ini sudah lama diterapkan, seperti terlihat dalam *Civil Liability Convention 1969* yang mengharuskan pencemar (pemilik tanker) bertanggung jawab atas kerusakan lingkungan di laut. Prinsip ini menentukan pula untuk membebaskan tanggung jawab si pelaku jika ternyata ada *force majeure*, seperti karena disebabkan bencana alam, peperangan dan lainnya.<sup>20</sup>

Rasionalisasi penggunaan prinsip ini adalah supaya produsen benar-benar bertanggung jawab terhadap kepentingan konsumen dan konsumen dapat menunjuk prinsip *product liability*. *Product liability* ini dapat digunakan dengan tiga hal dasar, yaitu:

- 1) melakukan pelanggaran terhadap jaminan (*breach of warranty*), yakni apa yang dijamin dalam keterangan atas suatu kemasan tidak sesuai dengan substansi yang dikemas;

---

<sup>18</sup> N. H. T. Siahaan, *Hukum Konsumen: Perlindungan Kosumen dan Tanggungjawab Produk*, Jakarta: Panta Rei, 2005, hal. 158.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> *Ibid*, hal. 157.

- 2) terdapatnya unsur *negligence*, yakni berupa kelalaian dalam memenuhi standar proses atas produk;
- 3) diterapkannya asas *strict liability*, yakni bertanggung jawab tanpa mendasarkannya pada suatu kesalahan.<sup>21</sup>

### 3.1.2 Pertanggungjawaban Produk

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen, jika suatu produk merugikan konsumen, maka produsen bertanggung jawab untuk mengganti kerugian yang diderita oleh konsumen tersebut. Kewajiban itu tetap melekat pada produsen meskipun antara pelaku usaha dan konsumen tidak terikat pada persetujuan tertentu. Inilah yang dimaksud dengan pertanggungjawaban produk (*product liability*).<sup>22</sup>

Istilah *product liability* di kalangan para pakar dan sejumlah peraturan diartikan secara berbeda-beda. *Product liability* sering diistilahkan dengan tanggung gugat produk atau tanggung jawab produk atau tanggung jawab produsen.<sup>23</sup>

Undang-Undang Perlindungan Konsumen menentukan beberapa hal tentang *product liability*, yang diatur dalam Bab VI tentang Tanggung Jawab Pelaku Usaha mulai dari Pasal 19 hingga Pasal 28. Bahkan sebagian pakar memandang, eksistensi *product liability* sudah dipersyaratkan mulai dari Pasal 7 hingga Pasal 18 Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Inti dari *product liability* dalam ketentuan Undang-Undang Perlindungan Konsumen adalah pelaku usaha bertanggung jawab atas kerusakan, kecacatan, pencemaran, ketidaknyamanan dan penderitaan yang dialami oleh konsumen karena pemakaian atau mengkonsumsi barang dan/atau jasa.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Ibid*, hal. 138.

<sup>23</sup> *Ibid*, hal. 146.

<sup>24</sup> *Ibid*, hal. 145.

Larangan terhadap pelaku usaha dalam Undang-Undang Perlindungan Hukum membawa akibat bahwa pelanggaran atas larangan tersebut dikualifikasi sebagai perbuatan melawan hukum. Tujuan dari pengaturan ini adalah untuk terciptanya tertib perdagangan dalam rangka menciptakan iklim usaha yang sehat. Ketertiban tersebut sebagai bentuk perlindungan konsumen, karena larangan itu untuk memastikan bahwa produk yang diperjualbelikan dalam masyarakat dilakukan dengan cara yang tidak melanggar hukum. Seperti praktik menyesatkan pada saat menawarkan, mempromosikan, mengiklankan, memperdagangkan atau mengedarkan produk barang dan/atau jasa yang palsu, atau hasil dari suatu kegiatan pembajakan.<sup>25</sup>

Kebanyakan negara maju, khususnya negara-negara yang menganut sistem perdagangan bebas seperti Jepang, Amerika Serikat, Inggris, Belanda dan negara-negara Eropa lainnya, telah menerapkan sistem *product liability* dalam perangkat-perangkat hukumnya. Maka sistem demikian sudah tidak asing lagi dalam praktik untuk melindungi konsumennya. Jepang misalnya telah mengesahkan *Product Liability Act* sejak 1994, yang sifatnya lebih menguntungkan konsumen. Karena hanya cukup membuktikan bahwa produk cacat, sementara ada tidaknya kesalahan merupakan kewajiban pelaku usaha untuk membuktikannya.<sup>26</sup>

Jika dicermati dari analisis tentang jenis dan eksistensi *liability* yang telah kemukakan, sebenarnya KUH Perdata sudah mengatur masalah *product liability* ini. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 1322, 1473, 1474, 1491, 1504 hingga Pasal 1511 KUH Perdata. Ketentuan-ketentuan ini pada dasarnya mewajibkan penjual bertanggung jawab terhadap cacat, termasuk cacat tersembunyi dari setiap produk yang diedarkan yang mengakibatkan kerugian bagi pembeli atau konsumen.<sup>27</sup>

Cacat tersembunyi diketahui oleh pembeli atau konsumen bisa sebelum maupun dalam pemakaian. Prinsip itu karena jika sebelumnya pembeli mengetahui cacat itu maka ia tidak akan membeli produk itu dengan harga yang

---

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid*, hal. 162.

ditentukan penjual, atau jika ia jadi membeli, maka harganya harus di bawah harga sebelumnya.

Perkembangan hukum berorientasi pada konsumen kemudian muncul ketika lahirnya teori alternatif dasar-dasar gugatan konsumen berdasarkan *breach of warranty*, yaitu berdasarkan *implied warranty* yang memperluas ruang lingkup tanggung jawab produk dan sekaligus menjadi benih atau cikal bakal ajaran *strict product liability*.<sup>28</sup>

Penerapan prinsip tanggung jawab yang didasarkan janji-janji yang tidak dinyatakan secara tegas merupakan suatu bentuk sistem tanggung jawab dinyatakan secara merupakan suatu bentuk sistem tanggung jawab yang memperluas atau memperbanyak tanggung jawab produsen. Prinsip tanggung jawab yang demikian, dikategorikan sebagai suatu sistem tanggung jawab yang memiliki karakter hukum dengan tingkat responsibilitas yang tinggi terhadap kepentingan konsumen.<sup>29</sup>

Sebenarnya hukum sudah sejak lama mengatur tentang sistem penyelesaian bagi pihak-pihak yang menjadi korban dari kecurangan produsen/atau pelaku usaha. Hal tersebut tersirat dalam hak menuntut ganti rugi kepada produsen atau penjual berdasarkan dengan adanya *warranty*, yakni berupa jaminan produsen walaupun sama sekali tidak ada hubungannya dengan kontrak atau perjanjian.<sup>30</sup>

Dalam hal terjadi kerugian bagi konsumen, maka dalam banyak kasus, konsumen berhadapan dengan penjual/produsen pembuat atas dasar produk yang cacat atau tercemar, akan tetapi teori ganti kerugian dalam kasus seperti itu tidak jelas, karena banyak pengadilan memberikan ganti kerugian atas dasar *express warranty* dan yang lain atas dasar *misrepresentation*. Perbedaan ini wajar, karena antara jaminan dengan misrepresentasi merupakan dua hal yang tidak dapat

---

<sup>28</sup> Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen: Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004, hal. 80.

<sup>29</sup> *Ibid*, hal. 81.

<sup>30</sup> N. H. T. Siahaan, *Hukum Konsumen: Perlindungan Kosumen dan Tanggungjawab Produk*, Jakarta: Panta Rei, 2005, hal. 149.

dipisahkan. Representasi/deskripsi dari suatu produk dianggap sebagai jaminan tegas, sehingga jika terjadi misrepresentasi maka hal tersebut digolongkan sebagai pelanggaran jaminan. Sedangkan di Indonesia, apabila terjadi misrepresentasi, maka dapat digolongkan sebagai wanprestasi.<sup>31</sup>

Berdasarkan *implied warranty of merchantability*<sup>32</sup>, tanggung jawab dibebankan kepada penjual suatu produk, dikatakan barang yang dimaksud untuk dijual oleh seorang pedagang berarti sudah memenuhi standar-standar jaminan dalam kontrak. Pedagang yang menjual suatu produk yang tidak layak untuk dijual sudah digolongkan telah melanggar *implied warranty of merchantability*. Pelanggaran terhadap *warranty of merchantability* tanpa memperhitungkan apakah produsen mengetahui atau tidak mengetahui kondisi barang tersebut sebelum dijual.<sup>33</sup>

Mengacu kepada teori sistem hukum yang dikembangkan Friedman, substansi hukum tanggung jawab produk yang menjadi dasar tuntutan ganti kerugian konsumen. Ketiga dasar tuntutan tersebut adalah tuntutan karena kelalaian (*negligence*), tuntutan karena wanprestasi/ingkar janji (*breach of warranty*), dan tuntutan berdasarkan tanggung jawab mutlak (*strict liability*). Substansi hukum perlindungan konsumen mengalami perkembangan dan perubahan dari hukum yang berkarakteristik represif, dalam bentuk prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan (*fault based liability*) ke prinsip tanggung jawab yang berpihak atau responsif terhadap kepentingan konsumen dalam bentuk *strict liability*.<sup>34</sup>

*Strict liability* adalah prinsip tanggung jawab yang tidak didasarkan pada unsur kesalahan atau kelalaian tetapi berdasarkan pada faktor cacat produk.<sup>35</sup>

---

<sup>31</sup> Putusan Pengadilan Negeri Surabaya No. 502/PDT.G/PN.SBY dalam Ahmadi Miru dan Sutarman Yado, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2004, hal. 152.

<sup>32</sup> Amerika Serikat mengatur tentang *implied warranty of merchantability* dalam *Uniform Commercial Code* (U.C.C) S. 2-104 (1).

<sup>33</sup> Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen: Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004, hal. 82.

<sup>34</sup> *Ibid*, hal. 45.

<sup>35</sup> *Ibid*, hal. 34.

*Strict liability* merupakan jalan keluar yang dipandang baik untuk memberikan akses pada pihak konsumen mendapatkan hak dan perlindungannya di pengadilan terhadap pelaku usaha. Konsumen dapat menuntut kerugian dari produsen dengan menerapkan sistem *strict liability*, yakni tanpa harus mengajukan atau membawa bukti kesalahan.

Ada beberapa alasan diterapkannya *strict liability* dalam masalah *product liability*, antara lain:

- a. bahwa seharusnya yang menanggung beban kerugian di antara konsumen sebagai korban dan pelaku usaha adalah pihak yang memproduksi barang dan jasa yang cacat/berbahaya itu;
- b. dengan mengedarkan atau menempatkan barang-barang di pasar, hal itu berarti pelaku usaha telah menjamin bahwa barang-barang tersebut aman dan pantas untuk dikonsumsi atau digunakan. Jika terbukti tidak demikian, maka pelaku usaha bersangkutan harus bertanggung jawab;
- c. pelaku usaha dapat dituntut secara beruntun meskipun tidak menerapkan prinsip *strict liability*. Penuntutan beruntun dapat dilakukan oleh konsumen kepada pengecer, pengecer kepada grosir, grosir kepada distributor, distributor kepada agen dan oleh agen kepada pelaku usaha/produsen. *Strict product liability* diterapkan di sini dengan maksud untuk menghilangkan proses yang panjang itu.<sup>36</sup>

Dalam praktik perdagangan telepon seluler, ketentuan yang mengatur tentang kewajiban pelaku usaha diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Perlindungan Konsumen, yaitu:

- a. beritikad baik dalam melakukan kegiatannya;
- b. memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberikan penjelasan, penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan;

---

<sup>36</sup> N. H. T. Siahaan, *Hukum Konsumen: Perlindungan Kosumen dan Tanggungjawab Produk*, Jakarta: Panta Rei, 2005, hal. 169-170.

- c. memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- d. menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau yang berlaku;
- e. memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji, dan/atau mencoba barang dan/atau jasa tertentu serta memberikan jaminan dan/atau garansi atas barang yang dibuat dan/atau yang diperdagangkan;
- f. memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- g. memberi kompensasi ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

Tanggung jawab pelaku usaha diatur dalam Pasal 19, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 23, Pasal 24, Pasal 25 dan Pasal 28 Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Permasalahan yang kemudian muncul pada praktik perdagangan telepon seluler adalah ketika konsumen telepon seluler tersebut merasa dirugikan oleh pelaku usaha.

Pasal 25 Undang-Undang Perlindungan Konsumen menyatakan 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.

Pelaku usaha tersebut bertanggung jawab atas tuntutan ganti rugi dan/atau gugatan konsumen apabila pelaku usaha tersebut tidak menyediakan atau lalai menyediakan suku cadang dan/atau fasilitas perbaikan dan/atau tidak memenuhi atau gagal memenuhi jaminan atau garansi yang diperjanjikan.

Pasal 24 Undang-Undang Perlindungan Konsumen menyatakan bahwa pelaku usaha yang menjual barang dan/atau jasa kepada pelaku usaha lain

bertanggung jawab atas tuntutan ganti rugi dan/atau gugatan konsumen apabila pelaku usaha lain menjual kepada konsumen tanpa melakukan perubahan apapun atas barang dan/atau jasa tersebut atau pelaku usaha lain, didalam 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 tersebut 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.

Dalam hal produk telepon seluler yang diperdagangkan merupakan produk impor dan importasinya tidak dilakukan oleh agen atau perwakilan produsen luar negeri, maka importir barang bertanggung jawab sebagai pembuat barang yang diimpor sebagaimana diatur dalam Pasal 21 ayat (1) Undnag-Undang Perlindungan Konsumen.

Berdasarkan Pasal 19 Undang-Undang Perlindungan Konsumen, pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan. Kompensasi/ganti rugi tersebut dapat berupa:

- a. pengembalian sejumlah uang;
- b. penggantian barang atau jasa yang sejenis atau yang setara;
- c. perawatan kesehatan;
- d. pemberian santunan sesuai ketentuan perundang-undangan.

Pemberian ganti rugi tidak menghapuskan kemungkinan adanya tuntutan pidana berdasarkan pembuktian lebih lanjut mengenai adanya unsur kesalahan. Namun, ketentuan tersebut tidak berlaku apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen. Pelaku usaha yang menolak dan/atau tidak memberi tanggapan dan/atau tidak memenuhi ganti rugi atas tuntutan konsumen dapat digugat melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen atau mengajukan ke badan peradilan di tempat kedudukan konsumen.

### 3.2 Pertanggungjawaban Pemerintah

Pemerintah bertanggung jawab atas pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen yang menjamin diperolehnya hak konsumen dan pelaku usaha serta dilaksanakannya kewajiban konsumen dan pelaku usaha sebagaimana diatur dalam Pasal 29 Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Terkait dengan praktik perdagangan telepon seluler, pemerintah memiliki kewajiban untuk melakukan pembinaan terhadap konsumen dan pelaku usaha melalui lembaga-lembaga pemerintah dalam memberikan perlindungan bagi konsumen, seperti Departemen Perdagangan, Departemen Perindustrian, Departemen Perhubungan dalam hal ini Direktorat Jenderal Pos dan Telekomunikasi, Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) dan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).

Sehubungan dengan ketentuan tersebut, dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Perlindungan Konsumen menyatakan bahwa faktor utama yang menjadi kelemahan konsumen adalah tingkat kesadaran akan haknya masih rendah, yang terutama disebabkan oleh rendahnya tingkat pendidikan. Oleh karena itu, Undang-Undang Perlindungan Konsumen dimaksudkan menjadi landasan hukum yang kuat bagi pemerintah untuk melakukan pemberdayaan konsumen melalui pembinaan dan pendidikan konsumen.

Upaya pemberdayaan menjadi penting karena merupakan hal yang tidak mudah untuk mengharapkan kesadaran pelaku usaha yang berupaya mendapatkan keuntungan yang semaksimal mungkin dengan modal seminimal mungkin sesuai dengan prinsip ekonomi di mana prinsip ini sangat merugikan konsumen baik secara langsung maupun secara tidak langsung.

Pembinaan yang dilakukan oleh pemerintah dapat berupa peningkatan kesadaran hukum melalui sosialisasi regulasi-regulasi yang memuat upaya-upaya perlindungan konsumen. Dalam praktik perdagangan telepon seluler, konsumen dapat mengetahui hak-hak apa saja yang dapat dilindungi dan bagaimana mempertahankan hak-hak tersebut.

Selain itu dengan mengetahui adanya lembaga-lembaga pemerintah tersebut, konsumen dapat menfaatkannya untuk melakukan upaya penyelesaian

sengketa atau mengadukan pelanggaran-pelanggaran yang ditemukan dalam praktik perdagangan telepon seluler.

Pembinaan perlindungan konsumen yang menjadi tanggung jawab pemerintah dan dilaksanakan oleh Menteri Perdagangan dan/atau menteri teknis terkait sebagaimana ditentukan dalam Pasal 29 tersebut telah dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen dengan rincian sebagai berikut.

a. Dalam upaya untuk menciptakan iklim usaha yang sehat antara pelaku usaha dengan konsumen, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001, Menteri Perdagangan melakukan koordinasi dengan menteri teknis terkait dalam hal:

- 1) penyusunan kebijakan di bidang perlindungan konsumen;
- 2) pemasyarakatan peraturan dan informasi yang berkaitan dengan perlindungan konsumen;
- 3) peningkatan peran BPKN dan BPSK melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia dan lembaga;
- 4) peningkatan pemahaman dan kesadaran pelaku usaha dan konsumen terhadap hak dan kewajiban masing-masing;
- 5) peningkatan pemberdayaan konsumen melalui pendidikan, pelatihan dan keterampilan;
- 6) penelitian terhadap barang dan atau jasa beredar yang menyangkut perlindungan konsumen;
- 7) peningkatan kualitas barang dan atau jasa;
- 8) peningkatan kesadaran sikap jujur dan tanggung jawab pelaku usaha dalam memproduksi, menawarkan, mempromosikan mengiklankan dan atau menjual barang dan atau jasa; dan
- 9) peningkatan pemberdayaan usaha kecil dan menengah dalam memenuhi standar mutu produksi barang dan atau jasa serta pencantuman label dan klausula baku.

b. Dalam upaya untuk mengembangkan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM), sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001, Menteri Perdagangan

melakukan koordinasi penyelenggaraan perlindungan konsumen dengan menteri teknis terkait dalam hal:

- 1) pemasyarakatan peraturan perundang-undangan dan informasi yang berkaitan dengan perlindungan konsumen;
  - 2) pembinaan dan peningkatan sumber daya manusia pengelola LPKSM melalui pendidikan, pelatihan dan keterampilan.
- c. Dalam upaya untuk peningkatan kualitas sumber daya disamping kegiatan penelitian dan pengembangan di bidang perlindungan konsumen, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001, Menteri Perdagangan melakukan koordinasi penyelenggaraan perlindungan konsumen dengan menteri teknis terkait dalam hal:
- 1) peningkatan kualitas aparat penyidik pegawai negeri sipil di bidang perlindungan konsumen;
  - 2) peningkatan kualitas tenaga peneliti dan penguji barang dan/atau jasa;
  - 3) pengembangan dan pemberdayaan lembaga penguji mutu barang dan atau jasa;
  - 4) penelitian dan pengembangan teknologi pengujian dan standar mutu barang dan atau jasa serta penerapannya.

Pembinaan perlindungan konsumen diselenggarakan oleh pemerintah adalah dalam upaya untuk menjamin diperolehnya hak konsumen dan pelaku usaha serta dilaksanakannya kewajiban masing-masing sesuai dengan asas keadilan dan atau asas keseimbangan kepentingan yang dianut dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

- Ashshofa, Burhan. *Metode Penelitian Hukum*. Cet. IV, Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, 2004.
- Black, Henry Campbell. *Black's Law Dictionary*. St. Paul, Minnesota: West Publishing Co, 1983.
- Echols, John M. & Hassan Sadily. *Kamus Inggris-Indonesia*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2000.
- Friedman, Lawrence M. *American Law*. New York: W. W. Norton & Company, 1984.
- Gunawan, Johannes. *Product Liability dalam Hukum Bisnis Indonesia*. Orasi pada Dies Natalis XXXIX Universitas Katholik Parahyangan Bandung, Januari 1994.
- Makarim, Edmon. *Kompilasi Hukum Telematika*. Cet. 2, Jakarta: PT Grafindo Persada, Ed. 1, 2004.
- Miru, Ahmadi, dan Sutarman Yado, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2004.
- Nasution, Az. *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*. Jakarta: Daya Widya, 1999.
- Rajagukguk, Erman. *Peranan Hukum dalam Pembangunan Pada Era Globalisasi: Implikasinya Bagi Pendidikan Hukum di Indonesia*. Pidato Pengukuhan diucapkan pada upacara penerimaan jabatan guru besar dalam bidang hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 4 Januari 1997.
- Samsul, Inosentius. *Perlindungan Konsumen: Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.
- Shidarta. *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*. Cet. III, Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 2006
- Shofie, Yusuf. *Kapita Selekta Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2008.
- Shofie, Yusuf. *Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen, Teori dan Penegakan Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2003.

Shofie, Yusuf. *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*. Cet. 2, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2003.

Siahaan, N.H.T. *Hukum Konsumen: Perlindungan Kosumen dan Tanggungjawab Produk*, Jakarta: Panta Rei, 2005.

Sidharta, Bernard Arief. *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*. Bandung: Mandar Madju, 2000.

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2007

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif – Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT Radja Grafindo Persada, 2007.

Subekti. *Pokok-pokok Hukum Perdata*. Jakarta: Intermedia, 1985.

Suharnoko, *Hukum Perjanjian: Teori dan Analisa Kasus*, Cet. V, Jakarta: Kencana, 2008.

\_\_\_\_\_. *Naskah Akademis tentang Perlindungan Konsumen*. Mahkamah Agung RI, 2006.

\_\_\_\_\_. *Pemberdayaan Hak-hak Konsumen*. Direktorat Perlindungan Konsumen, Ditjen Perdagangan Dalam Negeri Departemen Perindustrian dan Perdagangan.

## **PERATURAN DAN PUTUSAN PENGADILAN**

Indonesia. *Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen*. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No 42, TLN 3821.

Indonesia. *Undang-Undang tentang Telekomunikasi*. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999, LN No. 154 Tahun 1999, TLN No. 3881.

Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen.

Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2001 tentang Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat.

Indonesia. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok.

Indonesia. Peraturan Menteri Perhubungan Nomor KM.10 Tahun 2005 tentang Sertifikasi Alat dan Perangkat Telekomunikasi.

Indonesia. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 229/MPP/Kep/7/1997 tentang Ketentuan Umum Di Bidang Impor.

Indonesia. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan. Nomor 230/MPP/Kep/7/1997 tentang Barang Yang Diatur Tata Niaga Impornya.

Indonesia. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 86/MPP/Kep/3/2001 tentang Tata Kerja dan Struktur Organisasi Departemen Perindustrian dan Perdagangan.

Indonesia. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 141/MPP/Kep/3/2002 tentang Nomor Pengenal Importir Khusus.

Indonesia. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 547/MPP/Kep/7/2002 tentang Pedoman Pendaftaran Petunjuk Penggunaan (Manual) dan Kartu Jaminan/Garansi Dalam Bahasa Indonesia Bagi Produk Teknologi Informasi dan Elektronika.

Indonesia. Keputusan Menteri Perindustrian Dan Perdagangan Nomor 634/MPP/Kep/9/2002 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pengawasan Barang dan atau Jasa Yang Beredar di Pasar.

Indonesia. Keputusan Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri Nomor 05/DJPLN/KP/III/2002 tentang Jenis Barang Impor Tertentu Yang Wajib menggunakan NPIK.

Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor Reg. Perk:PDM-169/JKT.PST/08/2007.

#### **ARTIKEL DAN PUBLIKASI ELEKTRONIK**

“Antisipasi Ditjen Postel Terhadap Maraknya Peralatan Telekomunikasi Asing”. *Siaran Pers Direktorat Jenderal Pos dan Telekomunikasi*. <[http://www.postel.go.id/update/id/baca\\_info.asp?id\\_info=994](http://www.postel.go.id/update/id/baca_info.asp?id_info=994)>, diakses pada tanggal 6 Agustus 2008.

“apakah itu telepon genggam?”. *Wikipedia*, <[http://id.wikipedia.org/wiki/Telepon\\_genggam](http://id.wikipedia.org/wiki/Telepon_genggam)>, diakses tanggal 16 Januari 2008.

“Efektifkah BRTI?”. *Brian Prasetyo's Blog*. <<http://staff.blog.ui.edu/brian.amy/2008/04/03/efektifkah-pengaturan-pengawasan-dan-pen...>>, diakses pada tanggal 11 Agustus 2008.

“Membedakan Si Palsu”. *Koran Tempo*, Jumat, 15 Agustus 2008, hal. D5.

“Munculnya Kesadaran Konsumen untuk Menggugat”, <<http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=19346&cl=Berita>>, diakses pada 7 Juli 2008.

“Murah, Ilegal, Tanpa Garansi”. *Danny Darussalam Tax Center*.  
<<http://www.dannydarussalam.com/engine/artikel/print.php?lang=id&arti d=1434&pri...>>, diakses pada tanggal 4 Agustus 2008.

*Regulasi tentang Telekomunikasi*. Departemen Komunikasi dan Informasi,  
diakses pada tanggal 26 Oktober 2008.  
<[www.depkominfo.go.id/dirjenpostel](http://www.depkominfo.go.id/dirjenpostel)>.



## **BAB 5 PENUTUP**

Setelah pembahasan pada bab sebelumnya, akhirnya sampailah penulis pada bagian akhir penulisan ini yang merupakan kesimpulan dan saran.

### **5.1 Kesimpulan**

Berdasarkan apa yang telah diuraikan pada bab terdahulu, maka penulis berkesimpulan sebagai berikut.

- a. Pengaturan mengenai praktik perdagangan telepon seluler dalam hukum positif di Indonesia tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan ketentuan hukum. Namun, di antara berbagai peraturan tersebut belum terdapat pengaturan mengenai layanan purnajual bagi konsumen. Hal tersebut merupakan kelemahan hukum positif tentang perdagangan telepon seluler. Kelemahan tersebut dapat disebut kelemahan sistem hukum yang mempengaruhi unsur-unsur didalamnya, baik itu segi struktur hukum, substansi hukum maupun budaya hukum. Pengaruh negatif yang timbul dari permasalahan ini adalah munculnya kepercayaan diri pelaku usaha pelaku untuk memanfaatkan faktor kelemahan hukum yang ada dan ketidaksadaran hukum konsumen untuk mengambil keuntungan dan mengakibatkan terjadinya pelanggaran hukum baik dengan perbuatan melawan hukum atau wanprestasi.
- b. Perlindungan konsumen dalam praktik perdagangan telepon seluler merupakan tanggung jawab berbagai pihak, mulai dari pelaku usaha sampai pemerintah sendiri. Pelaku usaha bertanggung jawab atas produk yang dihasilkan atau dijual, dalam hal ini apakah pelaku usaha telah memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur terhadap produk yang ditawarkan. Jika suatu produk merugikan konsumen, maka pelaku usaha bertanggung jawab untuk mengganti kerugian yang diderita oleh konsumen tersebut. Kewajiban itu tetap melekat pada produsen meskipun antara pelaku usaha dan konsumen

tidak terikat pada persetujuan tertentu. Inilah yang dimaksud dengan pertanggungjawaban produk (*product liability*). Sementara itu, pemerintah bertanggung jawab terhadap pembinaan dan bersama-sama masyarakat bertanggung jawab dari segi pengawasan.

- c. Untuk memberikan perlindungan hukum bagi konsumen telepon seluler, terdapat berbagai upaya penyelesaian sengketa konsumen yang dapat dilakukan, baik itu melalui jalur pengadilan maupun luar pengadilan. Upaya ini belum sepenuhnya dimanfaatkan oleh konsumen melihat budaya hukum yang ada membuat konsumen merasa peraturan perundang-undangan dan ketentuan hukum yang ada saat ini belum menjamin kepastian hukum yang layak. Keengganan dari konsumen untuk memperoleh dan mempertahankan hak-haknya terhadap pelanggaran yang terjadi dalam praktik perdagangan telepon seluler karena konsumen masih beranggapan bahwa sistem peradilan di Indonesia belum berpihak pada pihak yang benar-benar dirugikan. Tidak ada kepastian hukum yang menjamin bahwa suatu yang benar dikatakan benar dan suatu yang salah dinyatakan salah. Belum lagi proses peradilan yang memerlukan waktu yang lama menjadi faktor keengganan konsumen untuk mengajukan gugatan.

## 5.2 Saran

Atas kajian yang telah dilakukan, maka terdapat beberapa hal yang menurut penulis harus menjadi perhatian sehubungan permasalahan tersebut, yaitu antara lain:

- a. Untuk memperkuat perlindungan konsumen dalam perdagangan telepon seluler, perlu dilengkapi pengaturan-pengaturan yang terkait dengan perdagangan telepon seluler dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan ketentuan hukum, antara lain pengaturan mengenai layanan purnajual bagi konsumen.

- b. Karena kedudukan pelaku usaha dan konsumen tidak seimbang, perlu adanya perubahan substansi hukum dalam pertanggungjawaban pelaku usaha dengan menerapkan prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability*) dalam pertanggungjawaban produk. Hal tersebut dapat dilakukan dengan melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang berlaku sekarang atau dengan membentuk sebuah undang-undang tentang pertanggungjawaban produk yang menerapkan prinsip tanggung jawab mutlak.
- c. Karena budaya hukum yang ada, konsumen enggan untuk memperoleh dan mempertahankan hak-haknya terhadap pelanggaran yang terjadi dalam praktik perdagangan telepon seluler. Oleh karena itu, perlu adanya peningkatan peran dari Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM) untuk meningkatkan kesadaran konsumen atas haknya dan membantu konsumen dalam memperjuangkan haknya. Hal tersebut dapat dilakukan oleh pemerintah dengan memberikan dukungan baik dari segi finansial maupun fasilitas pendukung. Meningkatnya peran LPKSM dapat membantu pemerintah melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan perlindungan konsumen.

## **BAB 5 PENUTUP**

Setelah pembahasan pada bab sebelumnya, akhirnya sampailah penulis pada bagian akhir penulisan ini yang merupakan kesimpulan dan saran.

### **5.1 Kesimpulan**

Berdasarkan apa yang telah diuraikan pada bab terdahulu, maka penulis berkesimpulan sebagai berikut.

- a. Pengaturan mengenai praktik perdagangan telepon seluler dalam hukum positif di Indonesia tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan ketentuan hukum. Namun, di antara berbagai peraturan tersebut belum terdapat pengaturan mengenai layanan purnajual bagi konsumen. Hal tersebut merupakan kelemahan hukum positif tentang perdagangan telepon seluler. Kelemahan tersebut dapat disebut kelemahan sistem hukum yang mempengaruhi unsur-unsur didalamnya, baik itu segi struktur hukum, substansi hukum maupun budaya hukum. Pengaruh negatif yang timbul dari permasalahan ini adalah munculnya kepercayaan diri pelaku usaha pelaku untuk memanfaatkan faktor kelemahan hukum yang ada dan ketidaksadaran hukum konsumen untuk mengambil keuntungan dan mengakibatkan terjadinya pelanggaran hukum baik dengan perbuatan melawan hukum atau wanprestasi.
- b. Perlindungan konsumen dalam praktik perdagangan telepon seluler merupakan tanggung jawab berbagai pihak, mulai dari pelaku usaha sampai pemerintah sendiri. Pelaku usaha bertanggung jawab atas produk yang dihasilkan atau dijual, dalam hal ini apakah pelaku usaha telah memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur terhadap produk yang ditawarkan. Jika suatu produk merugikan konsumen, maka pelaku usaha bertanggung jawab untuk mengganti kerugian yang diderita oleh konsumen tersebut. Kewajiban itu tetap melekat pada produsen meskipun antara pelaku usaha dan konsumen

tidak terikat pada persetujuan tertentu. Inilah yang dimaksud dengan pertanggungjawaban produk (*product liability*). Sementara itu, pemerintah bertanggung jawab terhadap pembinaan dan bersama-sama masyarakat bertanggung jawab dari segi pengawasan.

- c. Untuk memberikan perlindungan hukum bagi konsumen telepon seluler, terdapat berbagai upaya penyelesaian sengketa konsumen yang dapat dilakukan, baik itu melalui jalur pengadilan maupun luar pengadilan. Upaya ini belum sepenuhnya dimanfaatkan oleh konsumen melihat budaya hukum yang ada membuat konsumen merasa peraturan perundang-undangan dan ketentuan hukum yang ada saat ini belum menjamin kepastian hukum yang layak. Keengganan dari konsumen untuk memperoleh dan mempertahankan hak-haknya terhadap pelanggaran yang terjadi dalam praktik perdagangan telepon seluler karena konsumen masih beranggapan bahwa sistem peradilan di Indonesia belum berpihak pada pihak yang benar-benar dirugikan. Tidak ada kepastian hukum yang menjamin bahwa suatu yang benar dikatakan benar dan suatu yang salah dinyatakan salah. Belum lagi proses peradilan yang memerlukan waktu yang lama menjadi faktor keengganan konsumen untuk mengajukan gugatan.

## 5.2 Saran

Atas kajian yang telah dilakukan, maka terdapat beberapa hal yang menurut penulis harus menjadi perhatian sehubungan permasalahan tersebut, yaitu antara lain:

- a. Untuk memperkuat perlindungan konsumen dalam perdagangan telepon seluler, perlu dilengkapi pengaturan-pengaturan yang terkait dengan perdagangan telepon seluler dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan ketentuan hukum, antara lain pengaturan mengenai layanan purnajual bagi konsumen.

- b. Karena kedudukan pelaku usaha dan konsumen tidak seimbang, perlu adanya perubahan substansi hukum dalam pertanggungjawaban pelaku usaha dengan menerapkan prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability*) dalam pertanggungjawaban produk. Hal tersebut dapat dilakukan dengan melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang berlaku sekarang atau dengan membentuk sebuah undang-undang tentang pertanggungjawaban produk yang menerapkan prinsip tanggung jawab mutlak.
- c. Karena budaya hukum yang ada, konsumen enggan untuk memperoleh dan mempertahankan hak-haknya terhadap pelanggaran yang terjadi dalam praktik perdagangan telepon seluler. Oleh karena itu, perlu adanya peningkatan peran dari Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM) untuk meningkatkan kesadaran konsumen atas haknya dan membantu konsumen dalam memperjuangkan haknya. Hal tersebut dapat dilakukan oleh pemerintah dengan memberikan dukungan baik dari segi finansial maupun fasilitas pendukung. Meningkatnya peran LPKSM dapat membantu pemerintah melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan perlindungan konsumen.