

**UPAYA HUKUM KONSUMEN MELALUI PENGADILAN
DALAM MEMPEROLEH GANTI RUGI MENURUT
UNDANG-UNDANG NO. 8 TAHUN 1999 TENTANG
PERLINDUNGAN KONSUMEN**

TESIS

**HENDRA MUCHLIS
0606005214**



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
JAKARTA
JULI 2008**

**UPAYA HUKUM KONSUMEN MELALUI PENGADILAN
DALAM MEMPEROLEH GANTI RUGI MENURUT
UNDANG-UNDANG NO. 8 TAHUN 1999 TENTANG
PERLINDUNGAN KONSUMEN**

TESIS

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat
Guna Memperoleh Gelar Magister Hukum (M.H.)**

**HENDRA MUCHLIS
0606005214**



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
JAKARTA
JULI 2008**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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

Nama : Hendra Muchlis

NPM : 0606005214

Tanda tangan :

Tanggal : Juli 2008

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh:

Nama : Hendra Muchlis
NPM : 0606005214
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Tesis : Upaya Hukum Konsumen Melalui
Pengadilan Dalam Memperoleh Ganti Rugi
Menurut Undang-Undang No. 8 Tahun 1999
Tentang Perlindungan Konsumen

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

DEWAN PENGUJI

Pembimbing: **Dr. Inosentius Samsul,SH,MH**

Penguji : **Edmon Makarim,SH, S.Kom,LL.M.**

Penguji : **Ratih Lestarini,SH,MH**

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : Juli 2008

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan pada Allah SWT, karena hanya dengan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulisan tesis ini dapat diselesaikan. Tesis ini berjudul **“Upaya Hukum Konsumen Melalui Pengadilan Dalam Memperoleh Ganti Rugi Menurut Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen”** sebagai salah satu syarat guna menyelesaikan kuliah pada Program Pascasarjana Hukum Ekonomi Universitas Indonesia.

Pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa terima kasih yang tidak terhingga kepada Bapak Dr. Inosentius Samsul, SH, MH selaku Pembimbing dalam penulisan tesis ini yang telah menyediakan waktu dan memberikan arahan, kritik serta saran yang berkaitan dengan judul tulisan tesis ini.

Ucapan terima kasih kepada Bapak Prof. Hikmahanto Juwana, SH, LLM, Phd sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan segenap Dosen Pengajar Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Indonesia. Tidak lupa pula penulis ucapkan terima kasih kepada rekan-rekan Angkatan XII dan staf Sekretariat serta pihak-pihak yang telah membantu penulisan tesis ini.

Secara khusus penulis sampaikan rasa terima kasih kepada isteri penulis (Rina, AMD) yang senantiasa memberi dorongan dan perhatian untuk menyelesaikan penulisan tesis ini. Demikian pula kepada anak-anak penulis (Ananda dan Ryan) yang secara tidak langsung juga memberikan inspirasi dan motivasi bagi penulis untuk menyelesaikan kuliah dan penulisan tesis ini. Dan juga penulis sampaikan rasa terima kasih kepada Papa dan Mama, Mertua dan Adik-adik yang telah turut membantu memberikan dorongan dan do'a, sehingga penulis dapat menyelesaikan tulisan ini.

Penulis menyadari bahwa keterbatasan kemampuan dan waktu jualah sehingga tesis ini masih jauh dari sempurna dan banyak kekurangannya. Oleh karenanya dengan segala kerendahan hati, kritik dan saran dari berbagai pihak penulis harapkan demi penyempurnaan penulisan ini.

Jakarta, Juli 2008

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	iii
ABSTRAK	vi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Permasalahan	10
C. Tujuan Penelitian	10
D. Kegunaan Penelitian	11
E. Kerangka Teori	12
1. Caveat Emptor	12
2. Caveat Venditor	13
3. The Privity of Contract	14
4. Tort Liability	15
F. Metode Penelitian	24
BAB II HAK KONSUMEN MEMPEROLEH GANTI RUGI DAN MEKANISME TUNTUTAN	27
A. Sejarah dan Perkembangan Hak-hak Konsumen.....	27
B. Hak Konsumen Memperoleh Ganti Rugi.....	32
C. Mekanisme Tuntutan Ganti Rugi.....	37
1. Penyelesaian Sengketa Konsumen Diluar Pengadilan..	41
a. Penyelesaian Sengketa Secara Damai.....	41
b. Penyelesaian Sengketa Melalui Lembaga Yang Berwenang.....	43

2. Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Proses Peradilan.....	56
a. Pengajuan Gugatan Secara Individual	60
b. Pengajuan Gugatan Secara Class Action (Gugatan Kelompok).....	62
c. Pengajuan Gugatan Secara Legal Standing (Hak Gugat Organisasi Non Pemerintah).....	65
d. Pengajuan Gugatan Oleh Instansi Pemerintah.....	66

BAB III UPAYA HUKUM PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN MENURUT UNDANG-UNDANG PERLINDUNGAN KONSUMEN	74
A. Tanggung Jawab Pelaku Usaha/Produsen Terhadap Kerugian Yang Dialami Konsumen.....	75
B. Prinsip Dasar Penyelesaian Sengketa Konsumen.....	80
C. Gugatan Konsumen Terhadap Pelaku Usaha di Pengadilan.....	85
1. Gugatan Atas Dasar Wanprestasi.....	85
2. Gugatan Atas Dasar Perbuatan Melawan Hukum.....	93
D. Beban Pembuktian Terbalik Menurut UUPK.....	96

BAB IV ANALISIS UPAYA HUKUM KONSUMEN MELALUI PENGADILAN DALAM MEMPEROLEH GANTI RUGI MENURUT UNDANG-UNDANG NO.8 TAHUN 1999 TENTANG PERLINDUNGAN KENSUMEN.....	104
A. Kasus/Perkara Gugatan Legal Standing Lembaga Swadaya Konsumen Terhadap Iklan Rokok	104

B.	Perkara Antara Anny R. Gultom dan Hontas Tambunan Melawan PT. Securindo Packatama Indonesia (Secure Parking).....	113
C.	Perkara Antara Leo Junanta dan Ny. Trianawati Melawan BMW AG-Jerman, BMW Group Indonesia, PT. Astra International Tbk.....	120
BAB V PENUTUP		126
A.	Kesimpulan.....	126
B.	Saran	128
DAFTAR PUSTAKA		130

ABSTRAK

- A. Nama : Hendra Muchlis
B. Judul Tesis : Upaya Hukum Konsumen Melalui Pengadilan Dalam Memperoleh Ganti Rugi Menurut Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen
C. Jumlah Halaman : vi + 133
D. Isi Ringkasan :

Hampir setiap waktu masalah keluhan ataupun kerugian yang dialami oleh konsumen sering kali terjadi sebagai akibat dari pemakaian ataupun mengonsumsi barang/ produk makanan dan minuman maupun menggunakan jasa dari pelaku usaha. Hal ini bisa terlihat melalui pemberitaan media elektronik maupun media massa. Terhadap permasalahan dan kerugian yang dialami oleh konsumen tersebut, sering kali pula konsumen sendiri belum dan/atau tidak mengerti serta memahami bagaimana upayanya dalam membela dan mempertahankan haknya yang dirugikan oleh pelaku usaha, meskipun saat ini telah ada Undang-Undang yang secara khusus mengatur tentang konsumen, yaitu UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut “UUPK”). UUPK memberikan kesempatan dan pengaturan bagi konsumen untuk mengajukan tuntutan dengan 4 (empat) jenis, yaitu : gugatan individual, gugatan class action, gugatan legal standing, dan gugatan yang dilakukan oleh Pemerintah dan/atau instansi terkait. Penelitian ini secara umum bertujuan untuk : mengetahui ketentuan dan mekanisme dalam melaksanakan perlindungan hak konsumen memperoleh ganti rugi dan memberikan gambaran tentang pelaksanaan dan kendala yang dihadapi oleh konsumen dalam upayanya menempuh proses penyelesaian sengketa dalam menggugat/menuntut ganti rugi kepada produsen atau pelaku usaha. Metode Penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif. Data yang dibutuhkan dalam penulisan ini adalah data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Kesimpulan dari penelitian ini di antaranya adalah penyelesaian sengketa konsumen menurut UUPK ada 3 (tiga) jalur penyelesaian, yakni penyelesaian sengketa secara musyawarah atau damai; penyelesaian sengketa di luar pengadilan atau non litigasi melalui lembaga BPSK; dan penyelesaian sengketa melalui pengadilan atau litigasi. Adapun saran dari hasil penelitian ini adalah : bahwa tuntutan ganti rugi konsumen yang tidak memisahkan atau menggunakan sekaligus antara prinsip tanggung jawab berdasarkan KUH Perdata dengan prinsip tanggung jawab berdasarkan Undang-Undang Perlindungan Konsumen akan menimbulkan multi penafsiran di pihak pengadilan, sehingga lebih tepat konsumen dalam menuntut haknya menggunakan prinsip tanggung jawab yang disediakan dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen dan perlunya suatu revisi dari pemerintah mengenai pelaksanaan putusan BPSK agar nantinya mempunyai kekuatan eksekutorial, seperti halnya yang dimiliki oleh Pengadilan Negeri.

ABSTRACT

- A. Name : Hendra Muchlis
B. Thesis Title : Consumer's Legal Efforts Through Court In Getting Compensation Pursuant To Laws No. 9 Year 1999 On Consumer's Protection
C. Page Number : vi + 133
D. Summary :

Almost every time the issue of complaint or loss experienced by the consumers often happens as the result of the use or consumption on goods/products of foods and drinks as well as the use of services of businessmen. On the problem and loss experienced by those consumers, often the consumers themselves have not and/or don't understand nor comprehend on what efforts in defending and maintaining their rights through suffering losses by businessmen, even though right now there have laws specifically regulating the consumers that is Laws No. 8 Year 1999 On Consumer's Protection (from hereinafter shall be referred to as "**UUPK-Undang-Undang Perlindungan Konsumen/Laws On Consumer's Protection**"). UUPK gives the opportunities and regulations on consumers to file claims in 4 (four) types they are: individual claim, class action claim, legal standing claim, and claim done by the Government and/or related institution. This research in general is aimed to find out the provisions and mechanisms in performing the consumer's rights protection in getting their compensation and giving the picture on the implementations and obstacles faced by the consumers in the effort to get the dispute settlement in claiming/demanding compensations to producer or businessmen. The research method used is normative juridical research. The data needed in this writing is secondary data obtained through library studies. The conclusions of this research, among other things, are consumers dispute settlement through UUPK through 3 (three) settlement lines, they are dispute settlement through amicable way; dispute settlement outside the court or non litigation through BPSK institution; and dispute settlement through court or litigation. As for the suggestions from the results of this research are that the claims on consumers' compensation not separating or using simultaneously between accountability principal based on Civil Code and accountability principal based on Laws of Consumers' Protection will result in multi interpretations from the court party, thus it is more appropriate for consumers in claiming their rights to use the responsibility principal provided in the Laws of Consumers' Protection and the need of a revision by the government on the implementation of BPSK decisions in order later on it has executorial power, just the one under the possession of the District Court.

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hampir setiap waktu masalah keluhan ataupun kerugian yang dialami oleh konsumen sering kali terjadi sebagai akibat dari pemakaian ataupun mengkonsumsi barang/produk makanan dan minuman maupun menggunakan jasa dari pelaku usaha. Bahkan pemerintah pun sering mengabaikan hak-hak konsumen, khususnya dalam memberikan pelayanan pada masyarakat. Hal ini bisa terlihat melalui pemberitaan media elektronik maupun media massa. Beberapa contoh dapat dilihat misalnya, persoalan penggunaan zat tambahan pangan yang dilarang, seperti penggunaan zat yang mengandung formalin, persoalan kualitas produk yang rendah, kerugian terhadap hilangnya kendaraan di tempat parkir, klaim nasabah asuransi yang tidak dibayar oleh perusahaan asuransi, kerugian konsumen atas kenaikan tarif listrik oleh PLN maupun kenaikan tarif air oleh PDAM, persoalan tarif pelayanan publik, seperti pengurusan KTP, paspor, sertifikat tanah dan perizinan usaha yang tidak jelas tarif yang sebenarnya yang ditentukan pemerintah, kasus malpraktek dokter yang menyebabkan pasiennya mengalami cacat bahkan meninggal dunia serta banyak lagi kasus-kasus lainnya.

Terhadap permasalahan dan kerugian yang dialami oleh konsumen atas pemakaian ataupun mengkonsumsi barang/produk maupun

menggunakan jasa dari pelaku usaha tersebut, sering kali pula konsumen sendiri belum dan/atau tidak mengerti serta memahami bagaimana upayanya dalam membela dan mempertahankan haknya yang dirugikan oleh pelaku usaha, meskipun saat ini telah ada Undang-Undang yang secara khusus mengatur tentang konsumen, yaitu Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut “**UUPK**”).

Undang-Undang Perlindungan Konsumen ini memang sengaja dibentuk dengan beberapa pertimbangan, antara lain karena ketentuan hukum yang melindungi kepentingan konsumen di Indonesia belum memadai, sehingga perlu adanya perangkat peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan keseimbangan perlindungan kepentingan konsumen dan pelaku usaha demi terciptanya perekonomian yang sehat. Selain itu, dalam era globalisasi, pembangunan perekonomian nasional harus dapat mendukung tumbuhnya dunia usaha sehingga mampu menghasilkan beraneka barang dan/atau jasa yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat banyak.¹

Dalam Pasal 45 ayat (1) UUPK secara gamblang menyatakan :

“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.”

Sengketa konsumen sendiri muncul sebagai akibat tindakan/perilaku pelaku usaha yang melanggar hak-hak konsumen, sehingga menyebabkan konsumen mengalami kerugian yang diakibatkan dari mengkonsumsi barang

atau produk makanan dan minuman maupun menggunakan jasa yang disediakan atau diberikan oleh pelaku usaha.

Mekanisme penyelesaian sengketa konsumen sendiri menurut UUPK Pasal 45 ayat (2) diberikan melalui 2 (dua) jalur penyelesaian, yakni konsumen dapat menyelesaikan sengketa melalui pengadilan atau litigasi maupun konsumen dapat menyelesaikan sengketa di luar pengadilan atau non litigasi. Akan tetapi dari kedua jalur penyelesaian sengketa tersebut diatas, tidaklah menutup kemungkinan antara konsumen dengan pelaku usaha sendiri diadakan penyelesaian sengketa melalui penyelesaian secara musyawarah atau damai.

Khusus terhadap tuntutan yang sampai pada tahap gugatan, UUPK memberikan kesempatan dan pengaturan bagi konsumen untuk mengajukan tuntutannya dengan 4 (empat) model atau jenis dalam mengajukan gugatan ke pengadilan, yaitu : yang *pertama* : gugatan oleh seorang konsumen yang dirugikan atau ahli waris yang bersangkutan (**gugatan individual**), kemudian yang *kedua* : gugatan oleh sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama (**gugatan class action**) yang didasari pada kesamaan fakta dan dasar hukum, dimana dalam model gugatan class action ini, gugatan diajukan dengan cara dimana satu orang atau lebih yang mewakili kelompok mengajukan gugatan untuk diri sendiri dan sekaligus mewakili sekelompok orang yang jumlahnya banyak, dan yang *ketiga* adalah gugatan oleh lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang

¹. Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, “*Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*”, PT. Gramedia

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 telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya. Gugatan ini dikenal dengan **gugatan legal standing**, yang merupakan hak gugat Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) atau Non Government Organization (NGO) serta yang terakhir atau yang *ke-empat* adalah **gugatan yang dilakukan oleh Pemerintah dan/atau instansi terkait** apabila barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau dimanfaatkan mengakibatkan kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit.²

UUPK pada hakikatnya telah memberikan kesetaraan kedudukan konsumen dengan pelaku usaha, tetapi konsep perlindungan konsumen sebagai suatu kebutuhan harus senantiasa disosialisasikan untuk menciptakan hubungan konsumen dan pelaku usaha dengan prinsip kesetaraan yang berkeadilan dan untuk mengimbangi kegiatan pelaku usaha yang menjalankan prinsip ekonomi untuk mendapat keuntungan yang semaksimal mungkin dengan seminimal mungkin, yang dapat merugikan kepentingan konsumen secara langsung maupun tidak langsung.³

Agar perlindungan hukum terhadap konsumen mendapat perhatian dari pemerintah maupun institusi hukum yang terkait lainnya serta pihak-

Pustaka Utama, Jakarta, 2003, Hal. 98.

². Indonesia, Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, Pasal 46 ayat (1).

³. Susanti Adi Nugroho, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008, Hal. 12.

pihak swasta, khususnya pelaku usaha, maka diperlukan upaya-upaya advokasi konsumen dari pihak-pihak yang peduli dengan problem yang dihadapi oleh masyarakat selaku pihak konsumen yang seringkali hak-haknya selaku konsumen tidak diperhatikan atau kurang terlindungi secara hukum.

Kata advokasi (*advocacy*) sudah lazim digunakan oleh organisasi-organisasi non pemerintah (*Ornop*) atau *Non Governmental Organization* (*NGO*) didalam melakukan kegiatan-kegiatan atau tugas-tugas pemberdayaan masyarakat.

Advokasi adalah proses yang dirancang untuk mempengaruhi proses pembuatan kebijakan pada level nasional maupun internasional. Advokasi merupakan upaya yang diprakarsai warga Negara (*citizen initiated*) dan dimaksudkan untuk mengubah kebijakan agar sesuai dengan kepentingan/kebutuhan/keinginan masyarakat.⁴

Di Indonesia, gerakan atau advokasi konsumen sendiri baru mulai terdengar pada tahun 1970-an mengiringi terjadinya dan berkembangnya keinginan mengenai perlunya perlindungan terhadap konsumen. Gerakan atau advokasi untuk perlindungan konsumen ini lebih banyak diwadahi atau dimotori oleh Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (*YLKI*), yang berdiri pada Mei 1973.⁵ Selama masa tiga dekade sejak 1970 tersebut, kasus-

⁴. Moh. Yasir Alami, *Advokasi Hak-Hak Perempuan, Membela Hak Mewujudkan Perubahan*, Yogyakarta, LKIS, 1999, hal. 95.

⁵. Gunawan Widjaja & Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2000, hal. 15.

kasus yang berkaitan dengan kualitas produk dan penyelenggaraan pelayanan publik, menjadi cerminan ketidakadilan yang dialami konsumen.

Selanjutnya mengenai ketidakadilan tersebut diatas, hal ini juga diperparah lagi dengan minimnya pengetahuan konsumen akan hak-haknya. Kesadaran akan hak ini sebenarnya tidaklah lepas dari kesadaran hukum, dimana semakin tinggi tingkat kesadaran hukum masyarakat, semakin tinggi penghormatannya terhadap haknya pribadi dan juga hak orang lain.

Sebagai pihak yang lemah dalam menghadapi para produsen atau pelaku usaha atau instansi pelayanan publik, para konsumen kadang-kadang tidak menyadari bahwa mereka telah dirugikan karena haknya telah dilanggar. Hal ini disebabkan, karena sebagian besar masyarakat Indonesia masih sangat rendah taraf pendidikan, pengetahuan dan ekonominya, sehingga kemampuan mereka sebagai konsumen juga masih sangat rendah, sehingga dari pihak konsumen sendiri belum mampu menerima penerapan perlindungan secara maksimal. Apalagi masalah perlindungan konsumen sendiri masih sebatas political will dan belum berkembang sebagai political action dari pemerintah atau instansi terkait lainnya.⁶

Perkembangan dalam dunia usaha menunjukkan keadaan dimana kedudukan konsumen tidak seimbang dengan kedudukan pengusaha. Konsumen berada pada kedudukan lemah, sedangkan pengusaha berada pada kedudukan yang kuat. Situasi tersebut antara lain muncul, sebagai

⁶. Permadi, SH, Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, *Pola Sikap Masyarakat Terhadap Masalah Perlindungan Konsumen* (Makalah yang disampaikan dalam

konsekuensi diberlakukannya kontrak baku antara pengusaha dengan konsumen, yaitu kontrak yang persyaratan-persyaratannya telah ditentukan oleh satu pihak, yakni pihak pengusaha yang dapat menimbulkan kerugian kepada pihak konsumen. Keadaan seperti itu, sering memojokkan pihak konsumen, dalam arti bahwa konsumen diletakkan pada posisi pilihan “**take it or leave it**”. Suatu pilihan yang dapat menyudutkan konsumen, karena persyaratan yang berat jika mengikatkan diri dan kebutuhan yang mendesak jika konsumen memilih tidak mengikatkan diri, sehingga konsumen kehilangan kesempatan.⁷

Sebelum berlakunya UU Perlindungan Konsumen, tanggung jawab produk adalah murni tanggung jawab berdasarkan kesalahan. Prinsip tanggung jawab yang murni berdasarkan kesalahan tersebut didasarkan pada ketentuan Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata mengenai “**perbuatan melawan hukum**” dan kelalaian yang mengakibatkan “**wanprestasi**” berdasarkan ketentuan Pasal 1243 KUH Perdata. Kedua dasar tuntutan tersebut menempatkan unsur “**kesalahan**” dan “**itikad baik**” produsen/pengusaha sebagai faktor utama lahirnya tanggung jawab.⁸

Disamping itu, dapat ditemukan pula ketentuan lain dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata) dan Kitab Undang-Undang

Simposium Aspek-Aspek Hukum Masalah Perlindungan Konsumen, BPHN, tanggal 16 Oktober 1980.

⁷. *Pemberdayaan Hak-Hak Konsumen di Indonesia*, Direktorat Perlindungan Konsumen - Ditjen Perdagangan Dalam Negeri – Departemen Perindustrian dan Perdagangan Bekerjasama dengan Yayasan Gema Inti, Jakarta, 2001, hal. 126-127.

⁸. Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen – Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, hal. 134-135.

Hukum Pidana (KUHP) sebagai dasar gugatan dan tuntutan konsumen.⁹ Secara **Perdata**, *pertama*, produsen digugat karena kesalahan atau kelalaiannya untuk memenuhi perjanjian yang telah disepakati bersama.¹⁰ *Kedua*, kesalahan atau kelalaian produsen berdasarkan kewajiban menyerahkan barang dalam keadaan yang baik.¹¹ *Ketiga*, perlindungan hukum berdasarkan kewajiban memberi ganti kerugian, biaya dan bunga kepada debitur.¹² *Keempat*, tuntutan atas kelalaian produsen tidak menyerahkan hak milik atas barang dan menjamin kenikmatan atas suatu barang dan terhadap cacat-cacat.¹³ *Kelima*, gugatan atas kesalahan atau kelalaian produsen memenuhi kewajiban cacat tersembunyi yang dapat mengakibatkan tidak dapat berfungsinya suatu barang.¹⁴

Sementara itu, tuntutan secara **Pidana** dapat dilakukan dengan dasar : *Pertama*, perlindungan hukum berdasarkan ketentuan tidak memberitahukan keadaan barang yang diketahuinya membahayakan nyawa

⁹ . *Ibid*, hal. 135.

¹⁰ . KUH Perdata Pasal 1320, mensyaratkan adanya kesepakatan bebas, kecakapan, hal tertentu dan sebab yang halal. Selanjutnya Pasal 1321 sampai dengan 1328, mengatur mengenai hal-hal yang menyebabkan perjanjian tidak sah dan akibat-akibat dari tidak diperlukannya ketentuan tersebut secara tidak langsung menunjukkan aspek perlindungan konsumen.

¹¹ . *Ibid*, Pasal 1235 menentukan : “*Dalam perikatan untuk memberikan sesuatu termaktub kewajiban untuk menyerahkan barang (produk) yang bersangkutan dan untuk merawatnya sebagai seorang kepala rumah tangga yang baik sampai saat penyerahan.*”

¹² . *Ibid*, Pasal 1236 menentukan : “*Debitur wajib member ganti biaya, kerugian dan bunga kepada kreditur, bila ia menjadikan dirinya tidak mampu untuk menyerahkan barang itu atau tidak merawatnya sebaik-baiknya untuk menyelamatkannya.*”

¹³ . *Ibid*, Pasal 1473-1512 menentukan : “*Penjual berkewajiban untuk menyerahkan hak milik atas barang dan menjamin kenikmatan secara tenteram dan terhadap cacat-cacat yang tersembunyi.*”

¹⁴ . *Ibid*, Pasal 1504 menentukan : “*Penjual harus menanggung barang itu terhadap cacat tersembunyi yang sedemikian rupa, sehingga barang itu tidak dapat dipergunakan untuk tujuan yang dimaksud, atau yang demikian mengurangi pemakaian, sehingga seandainya pembeli mengetahui cacat itu, ia sama sekali tidak akan membelinya atau*

atau kesehatan orang.¹⁵ *Kedua*, menjual, menyerahkan suatu barang yang mempunyai sifat-sifat yang membahayakan.¹⁶ *Ketiga*, kesalahan yang mengakibatkan orang lain meninggal.¹⁷ *Keempat*, karena kesalahan produsen menyebabkan orang lain mengalami luka berat.¹⁸ Kelima, produsen menjual barang palsu.¹⁹

Dalam prakteknya, gugatan berdasarkan ketentuan Pasal 1365 KUH Perdata belum mampu memberikan perlindungan yang maksimal bagi konsumen, karena tuntutan tersebut, tetap mendasarkan pada tiga faktor yang menjadi titik lemah prinsip tanggung jawab berdasarkan Pasal 1365 KUH Perdata, dari perspektif kepentingan konsumen, yaitu adanya unsur **“kesalahan, adanya hubungan kontrak dan beban pembuktian”** pada pihak konsumen.²⁰

Beban pembuktian pada pihak konsumen ini, selanjutnya membawa implikasi terhadap mekanisme penyelesaian melalui gugatan ke Pengadilan oleh konsumen seringkali dalam prakteknya mengalami kesulitan bagi konsumen dalam hal membuktikan adanya kesalahan dari pelaku usaha atau produsen. Kesulitan bagi konsumen dalam hal pembuktian ini, tidaklah lepas

tidak akan membelinya selain dengan harga yang kurang (KUH Perdata Pasal 1322, 1491, 1507, 1511, 1522, 1733)”.

¹⁵ . KUH Pidana, Pasal 204.

¹⁶ . *Ibid*, Pasal 205.

¹⁷ . *Ibid*, Pasal 358.

¹⁸ . *Ibid*, Pasal 360.

¹⁹ . *Ibid*, Pasal 386.

²⁰ . Inosentius Samsul, *Opcit*, hal. 136.

dari keterbatasan kemampuan/pengetahuan dari konsumen sebagai korban²¹.

B. Rumusan Permasalahan

Berdasarkan latar belakang sebagaimana telah diuraikan diatas, maka beberapa permasalahan yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah :

1. Bagaimana pengaturan dan pelaksanaan perlindungan hak konsumen dalam memperoleh ganti kerugian?
2. Bagaimana proses penyelesaian sengketa ganti rugi yang diajukan oleh konsumen kepada pelaku usaha?
3. Bagaimana praktek pelaksanaan upaya hukum yang dilakukan oleh pihak konsumen atas kerugian yang dideritanya?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan dengan tujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui ketentuan dan mekanisme dalam melaksanakan perlindungan hak konsumen memperoleh ganti rugi.
2. Untuk mengetahui sejauh mana implementasi upaya-upaya hukum yang dilakukan oleh konsumen terhadap produsen atau pelaku usaha dalam praktek berdasarkan UU Perlindungan Konsumen.

²¹ . *Ibid*, hal. 18.

3. Untuk memberikan gambaran tentang pelaksanaan dan kendala yang dihadapi oleh konsumen dalam upayanya menempuh proses penyelesaian sengketa dalam menggugat/menuntut ganti rugi kepada produsen atau pelaku usaha.

D. Kegunaan Penelitian

Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan akan bermanfaat dan memiliki kegunaan sebagai berikut :

1. Menambah wawasan dan mengetahui mengenai upaya-upaya hukum yang dapat dilakukan oleh konsumen dalam melakukan perlindungan hak-hak konsumen berdasarkan UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen;
2. Memberikan pengetahuan mengenai hak-hak konsumen, khususnya hak konsumen memperoleh ganti rugi;
3. Sebagai wacana akademik dalam membantu upaya penegakan hukum dalam bidang perlindungan konsumen.

Sedangkan kegunaan secara praktis, semoga dapat bermanfaat dan sumbangan pemikiran bagi praktisi perlindungan konsumen dalam rangka menempuh proses penyelesaian sengketa konsumen.

E. Kerangka Teori dan Kerangka Konsepsional

Prinsip-prinsip tentang Kedudukan Konsumen dalam hubungan hukum dengan pelaku usaha dalam kaitannya mengenai perlindungan konsumen, dikenal beberapa doktrin atau teori, antara lain yaitu :²²

1. **Caveat Emptor**

Doktrin *Caveat Emptor* atau *Let The Buyer Beware* sebagai embrio dari lahirnya sengketa di bidang transaksi konsumen. Teori ini menyatakan bahwa baik pelaku usaha maupun konsumen adalah dua pihak yang mempunyai kedudukan sama dalam melakukan suatu transaksi. Menurut teori ini, konsumen tidak perlu dilindungi. Teori ini disebut doktrin *Caveat Emptor* atau *Let The Buyer Beware*, artinya konsumen sudah harus lebih hati-hati dan perlu mendapatkan informasi yang cukup sebelum memutuskan untuk membeli atau memakai jasa dari pelaku usaha. Jika terjadi kerugian dalam pemakaian barang tersebut, maka hal itu merupakan kesalahan konsumen sendiri. Tentu saja dalam perkembangannya, konsumen tidak mendapat akses informasi yang sama terhadap barang atau jasa yang dikonsumsi atau dipakainya.

Ketidakmampuan itu bisa terjadi, karena keterbatasan konsumen, terlebih lagi banyak disebabkan oleh ketidakterbukaan pelaku usaha terhadap produk yang ditawarkannya. Akhirnya, konsumen pun didikte oleh pelaku usaha. Jika konsumen mengalami kerugian, pelaku usaha

²². Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Jakarta, Gransindo, 2000, hal. 50-51.

dapat dengan ringan berdalih, semua itu karena kelalaian konsumen sendiri.

Dengan adanya UU Perlindungan Konsumen, kecenderungan *caveat emptor* dapat mulai diarahkan sebaliknya menuju *caveat venditor* (pelaku usaha yang perlu berhati-hati).²³

2. **Caveat Venditor**

Doktrin (prinsip atau teori) ini menyatakan, bahwa yang mempunyai kewajiban untuk berhati-hati justru pelaku usaha itu sendiri. Pelaku usaha harus berhati-hati untuk memproses dan memasarkan produknya, baik barang maupun jasa. Selama berhati-hati dengan produknya, ia tidak dapat dipersalahkan. Doktrin ini disebut dengan *Caveat Venditor* atau *The Due Care Theory*.

Ditinjau dari pembagian beban pembuktian, tampak di penggugat (konsumen) harus membentangkan bukti-bukti, si pelaku usaha (tergugat) cukup bersikap menunggu. Berdasarkan bukti-bukti dari Penggugat barulah ia membela diri, misalnya dengan memberikan bukti-bukti kontra yang menyatakan dalam peristiwa tadi sama sekali tidak ada kelalaian (*negligence*).²⁴ Namun, ketentuan tersebut terkesan memberatkan konsumen, karena beban pembuktian dilimpahkan kepada pihak penggugat (konsumen) yang dirugikan, dalam hal ini konsumen sebagai

²³. *Ibid*, hal. 50-51.

²⁴. *Ibid*, hal. 51.

penggugat harus membuktikan kesalahan yang dilakukan oleh produsen/pelaku usaha.

Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) menganut teori ini, dengan menyebutkan bahwa pelaku usaha bertanggungjawab atas kerusakan, pencemaran atau kerugian konsumen akibat pemakaian atau konsumsi produk-produk dari pelaku usaha, sebagaimana dapat dilihat di dalam Pasal 19 (mengenai produk), Pasal 20 (mengenai iklan), Pasal 21 (mengenai importer) dan Pasal 24 (mengenai penjual kepada penjual lainnya).²⁵

Hukum pembuktian di Indonesia pada umumnya menganut pembagian beban pembuktian kepada pihak penggugat. Hal ini diatur dalam Pasal 1865 KUH Perdata. Pasal 1865 KUH Perdata ini berlaku dalam lapangan hukum perdata, baik terhadap penggugat (konsumen) yang menggugat secara wanprestasi maupun atas dasar perbuatan melawan hukum.

3. **The Privity of Contract**

Teori ini berdasarkan perjanjian atau *Contractual Liability*, yakni pelaku usaha diminta pertanggungjawabannya jika antara pelaku usaha dengan konsumen ada suatu perjanjian transaksional yang disebut dengan *The Privity of Contract*. Pelaku usaha tidak dapat disalahkan atas

²⁵ . N.H.T. Siahaan, *Opcit*, hal. 152.

hal-hal diluar yang diperjanjikan. Artinya, konsumen boleh menggugat berdasarkan wanprestasi (*contractual liability*)²⁶.

Teori ini berlaku juga pada Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK), namun terbatas kepada perdagangan jasa, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 26 UUPK yang menyatakan bahwa pelaku usaha di bidang jasa, wajib memenuhi jaminan atau garansi yang diperjanjikan.²⁷

Namun demikian, teori ini juga mempunyai kelemahan. Pertama, menutup kemungkinan bagi tuntutan liability, jika tidak tercakup dalam suatu perjanjian terlebih dahulu di antara keduanya (pelaku usaha dan konsumen). Kedua, bentuk dan standar perjanjian biasanya dibuat secara sepihak oleh pelaku usaha dengan klausul baku, yang mana pelaku usaha secara sepihak dapat menghilangkan kewajiban yang semestinya menjadi tanggungjawabnya, sementara pihak pembeli atau konsumen, jarang memperhatikan dan mempersoalkan bentuk dan isi perjanjian itu.²⁸

4. Tort Liability

Teori ini didasarkan atas *kesalahan (tort liability)*, dimana pelaku usaha harus bertanggungjawab terhadap setiap kesalahan yang dilakukannya. Tanggungjawab baru timbul jika ternyata ia terbukti melakukan suatu kesalahan dan merugikan konsumen. Di negara-negara maju telah meninggalkan prinsip ini dalam hukum konsumennya.

²⁶. Shidarta, *Opcit*, hal. 52.

²⁷. N.H.T. Siahaan, *Opcit*, hal. 153.

²⁸. *Ibid*, hal. 153-154.

Prinsip ini terkenal dalam sistem hukum perdata kita yang disebut dengan *perbuatan melawan hukum (onrechtmatige daad)*, yang terdapat dalam Pasal 1365 KUH Perdata, yang terkenal dengan Pasal Perbuatan Melawan Hukum. Sementara, kelemahan teori ini adalah karena untuk dapat meminta suatu *liability*, konsumen harus terlebih dahulu membuktikan adanya suatu kesalahan (*fault, tort*) di pihak pelaku usaha.²⁹

Dimuatnya penyelesaian sengketa secara khusus dalam UU Perlindungan Konsumen telah memberikan manfaat terhadap berbagai kalangan dan bukan saja bagi konsumen, tetapi juga bagi pelaku usaha sendiri, bahkan juga bagi pemerintah.

Manfaat bagi konsumen³⁰ adalah :

- Mendapatkan ganti rugi atas kerugian yang diderita;
- Melindungi konsumen lain agar tidak mengalami kerugian yang sama, karena satu orang mengadu, maka sejumlah orang lainnya akan dapat tertolong. Komplain yang diajukan konsumen melalui ruang publik dan mendapat liputan media massa akan mendorong tanggapan yang lebih positif dari kalangan pelaku usaha;
- Menunjukkan sikap kepada pelaku usaha supaya lebih memperhatikan konsumen.

²⁹ . *Ibid*, hal. 154.

³⁰ . *Ibid*, hal. 202-203.

Manfaat yang pertama tersebut diatas adalah tidak lepas dari upaya mencapai dan memenuhi salah satu hak konsumen, yakni hak untuk mendapatkan kompensasi atau ganti rugi³¹, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya.

Sejauh mana tanggung jawab produsen atau pelaku usaha dalam sengketa yang timbul dan kerugian yang diderita konsumen, sangat berkaitan dengan upaya-upaya hukum yang dilakukan oleh konsumen dalam memperoleh ganti rugi, sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen, yaitu Undang-Undang No.8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, yang mulai berlaku pada tanggal 1 April 2001, terdiri dari 15 bab dan 65 pasal³².

³¹. Dalam Pasal 4 UUPK, hak-hak konsumen dinyatakan sebagai berikut :

- a. Hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
- c. Hak atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
- d. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
- e. Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- f. Hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
- g. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- h. Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
- i. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

³². Indonesia, UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, Opcit.

Dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK), mengenai upaya-upaya hukum dalam penyelesaian sengketa konsumen diatur dalam Pasal 45 yang berisikan :

- (1) *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.*
- (2) *Penyelesaian sengketa konsumen dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa.*
- (3) *Penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak menghilangkan tanggung jawab pidana sebagaimana diatur dalam undang-undang.*
- (4) *Apabila telah dipilih upaya penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan, gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya tersebut dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu pihak atau oleh para pihak yang bersengketa.*

Berdasarkan Pasal 45 Undang-Undang Perlindungan Konsumen di atas, maka penyelesaian sengketa konsumen terdiri atas 2 (dua) bagian, yaitu :

1. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan :
 - a. Penyelesaian sengketa secara damai oleh para pihak sendiri; dan
 - b. Penyelesaian sengketa melalui lembaga yang berwenang, yaitu melalui BPSK (Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen) dengan menggunakan mekanisme melalui konsiliasi, mediasi atau arbitrase.
2. Penyelesaian sengketa konsumen melalui proses litigasi.

Dengan diundangkannya UU No. 8 Tahun 1999 (UUPK), maka masyarakat konsumen yang dirugikan merasa terlindungi dan mempunyai pilihan untuk mengadukan permasalahannya dengan mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri, dengan proses beracara yang lebih lama atau dapat mengadukan kepada BPSK (Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen).

Namun, setelah berlakunya UUPK ini, yang semula diharapkan oleh semua pihak mampu memberikan solusi bagi penyelesaian perkara-perkara yang timbul sebagai pelaksanaan dari undang-undang tersebut, ternyata dalam penegakan hukumnya terjadi ketimpangan dan menimbulkan kebingungan bagi pihak yang terlibat dalam proses implementasinya, terutama ketika masuknya peran lembaga peradilan dalam memeriksa perkara keberatan atas putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) yang banyak mengalami kendala-kendala. Terjadinya kendala tersebut diakibatkan karena pembentuk undang-undang (DPR) tidak berkonsultasi dengan pihak-pihak yang terlibat dalam implementasinya, terutama aspek-aspek yang terkait dengan acara perdata.³³

Menurut Soerjono Soekamto, ada 4 (empat) faktor yang mempengaruhi proses implementasi suatu produk hukum, yaitu :³⁴

1. Kaidah hukum atau peraturannya sendiri;
2. Petugas yang menegakkannya;
3. Fasilitas yang diharapkan mendukung pelaksanaan kaidah hukum; dan

³³. Susanti Adi Nugroho, *Opcit*, hal. 16.

³⁴. Soerjono Soekamto dan Mustafa Abdulah, *Fungsi Hukum Dalam Pembangunan*, Bina Cipta, Jakarta, 1976, hal. 7.

4. Masyarakat yang masuk ke dalam ruang lingkup peraturan tersebut.

Jadi, menurut Soerjono Soekamto, inti dari proses implementasi suatu produk hukum adalah penerapan yang serasi dari nilai-nilai dan kaidah-kaidah yang kemudian terwujud dalam pola perilaku.³⁵

Pendapat tersebut di atas, jika dikaitkan dengan tujuan pengaturan perlindungan konsumen adalah untuk meningkatkan harkat dan martabat serta kesadaran konsumen akan hak-haknya, yang secara tidak langsung juga mendorong pelaku usaha di dalam menyelenggarakan kegiatan usahanya dengan penuh rasa tanggung jawab.³⁶

Keadaan tersebut di atas, apabila dikaitkan dengan pemikiran *sociological jurisprudence*, dengan tokohnya *Roscoe Pond* (1870-1964) yang menegaskan bahwa kehidupan hukum terletak pada pelaksanaannya.³⁷ Dengan demikian dapat dikatakan bahwa apabila Undang-Undang Perlindungan Konsumen belum dilaksanakan secara konsisten, maka Undang-Undang tersebut belumlah menjalankan fungsi hukum, dengan tidak adanya jaminan mengenai kepastian.

Dalam Penjelasan UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen disebutkan bahwa piranti hukum yang melindungi konsumen tidak dimaksudkan untuk mematikan usaha para pelaku usaha, tetapi justru sebaliknya, sebab perlindungan konsumen dapat mendorong iklim berusaha

³⁵. *Ibid*, hal. 40.

³⁶. Susanti Adi Nugroho, *Opcit*, hal. 16.

³⁷. Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1982, hal. 266.

yang sehat serta lahirnya perusahaan yang tangguh dalam menghadapi persaingan melalui penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas. UUPK ini mengacu pada filosofi pembangunan nasional bahwa pembangunan nasional termasuk pembangunan hukum yang memberikan perlindungan terhadap konsumen adalah dalam rangka membangun manusia Indonesia seutuhnya yang berlandaskan Pancasila³⁸.

Sedangkan tujuan yang ingin dicapai dalam hal perlindungan konsumen itu adalah pada umumnya, sebagai berikut³⁹ :

1. Meningkatkan kesadaran, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri;
2. Mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari eksekusi negatif pemakaian barang dan/atau jasa;
3. Meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen;
4. Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang memuat unsur-unsur kepastian hukum, keterbukaan informasi dan akses untuk mendapatkan informasi;
5. Menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen, sehingga tumbuh sikap jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha; dan

³⁸. Indonesia, *Opcit*, Penjelasan Umum Atas UU RI No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

³⁹. Indonesia, *Ibid*, Pasal 3.

6. Meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan dan keselamatan konsumen.

Namun demikian, sekalipun UUPK ini terdapat beberapa hal yang kurang lengkap atau kurang sempurna, tetapi undang-undang ini merupakan suatu kebutuhan seluruh rakyat Indonesia yang kesemuanya adalah konsumen pemakai, pengguna dan/atau pemanfaat barang dan/atau jasa . Apalagi dalam era globalisasi ekonomi dan keterbukaan pasar saat ini, kebutuhan perlindungan konsumen tersebut merupakan suatu "*condition sine qua non*".⁴⁰

Untuk menghindari terjadinya kerancuan pemakaian istilah yang mengaburkan dari maksud yang sesungguhnya, maka beberapa istilah yang digunakan dalam penulisan tesis ini, didefinisikan sebagai berikut :

- a. Sengketa konsumen sendiri dapat diartikan sebagai sengketa yang berkaitan dengan pelanggaran hak-hak konsumen, yang memiliki lingkup termasuk di dalamnya semua segi hukum, baik keperdataan, pidana maupun tata negara⁴¹.
- b. Perlindungan Konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen.⁴²

⁴⁰ . Az. Nasution, *Aspek Hukum Perlindungan Konsumen*, Jurnal Teropong, 2003, hal. 6-7.

⁴¹ . Shidarta, *Opcit*, hal. 135.

⁴² . Indonesia, *Opcit*, Pasal 1 angka 1.

- c. 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.⁴³
- d. 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.⁴⁴
- e. Barang adalah setiap benda baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, dapat dihabiskan maupun tidak dapat dihabiskan, yang dapat untuk diperdagangkan, dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan oleh konsumen.⁴⁵
- f. Jasa adalah setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang disediakan bagi masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen.⁴⁶
- g. Upaya hukum adalah upaya yang dapat dilakukan oleh konsumen dalam menuntut atau memperoleh ganti rugi kepada produsen atau pelaku usaha dengan mengajukan gugatan ke pengadilan dan/atau melaporkan ke aparat penegak hukum atau kepolisian dan tidak hanya terbatas pada upaya setelah jatuhnya putusan oleh pengadilan dengan tidak menerima

⁴³ . Indonesia, *Ibid*, Pasal 1 angka 2.

⁴⁴ . *Ibid*, Pasal 1 angka 3.

⁴⁵ . *Ibid*, Pasal 1 angka 4.

⁴⁶ . *Ibid*, Pasal 1 angka 5.

putusan pengadilan dengan mengajukan banding atau kasasi atau permohonan peninjauan kembali terhadap putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

F. Metode Penelitian

Metode Penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif, yang berarti bahwa penelitian ini mengacu dan berbasis pada analisis norma hukum, baik hukum dalam arti **“law as it is written in the books”** (dalam peraturan perundang-undangan), maupun hukum dalam arti **“law as it is decided by judge through judicial process”** (putusan-putusan pengadilan)⁴⁷ atau dengan kata lain penelitian yang dilakukan mengacu pada putusan-putusan pengadilan yang dikaitkan dengan norma-norma atau prinsip hukum yang terdapat dalam Perundang-Undangan mengenai Perlindungan Konsumen.

Data dan informasi yang dibutuhkan dalam penulisan ini adalah data sekunder. Untuk data sekunder dapat diperoleh melalui studi pustaka (penelitian kepustakaan), yaitu yang bersumber dari :

- a. Bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan pengadilan;
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu buku-buku, artikel ilmiah, makalah, jurnal

⁴⁷ . Ronal Dworkin, *Legal Reseach*, (Daedalus : Spring 1973), hal. 250.

dan laporan penelitian; tulisan-tulisan yang terdapat pada seminar, majalah, surat kabar dan internet.

- c. Bahan hukum tersier, yaitu tulisan-tulisan yang terdapat pada media massa, seperti majalah, surat kabar, kamus dan ensiklopedi yang dijadikan pedoman dalam mengkaji bahan primer dan sekunder⁴⁸.

G. Sistematika Penulisan

Bab I Pendahuluan, dalam bab ini akan dijelaskan mengenai latar belakang, rumusan permasalahan, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka teori dan konseptual, metode penelitian dan sistematika penulisan.

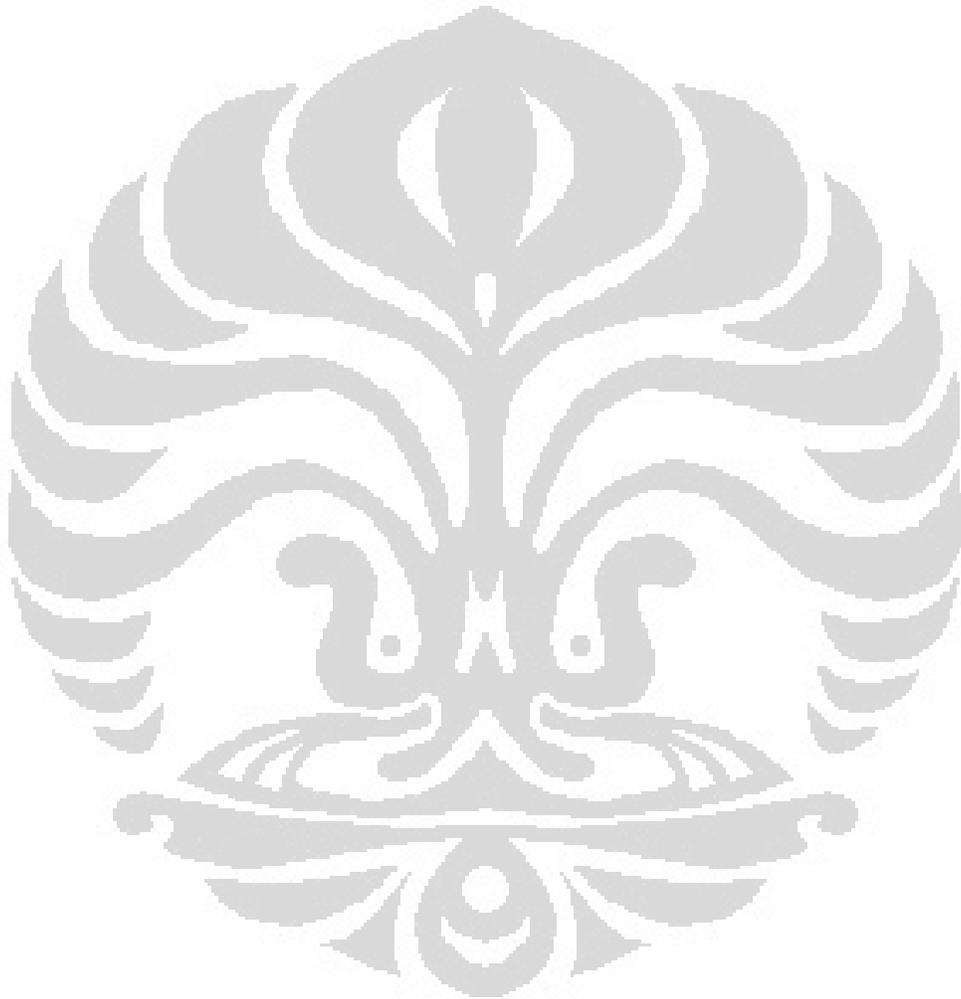
Bab II Pada bab ini diuraikan sejarah perkembangan hak konsumen atas ganti rugi dan pengaturan serta mekanisme dalam menuntut hak tersebut di dalam UU Perlindungan Konsumen.

Bab III Pada bab ini akan membahas dan menganalisa mengenai pelaksanaan upaya hukum penyelesaian sengketa konsumen dalam menuntut ganti rugi kepada produsen atau pelaku usaha menurut UU Perlindungan Konsumen.

Bab IV Pada bab ini akan membahas mengenai beberapa kasus atau sengketa yang dilakukan oleh konsumen terhadap produsen atau pelaku usaha melalui pengadilan dan BPSK.

⁴⁸. Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta : Rajawali Press, 1990, hal. 13-14.

Bab V Dalam bab terakhir ini akan diuraikan mengenai kesimpulan dan saran-saran.



BAB II HAK KONSUMEN MEMPEROLEH GANTI RUGI DAN MEKANISME TUNTUTAN

A. Sejarah dan Perkembangan Hak-hak Konsumen

Peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai isu perlindungan konsumen, pada dasarnya berkaitan erat dengan pemenuhan hak pada konsumen. Berkaitan dengan hal tersebut, Amerika Serikat dinilai sebagai salah satu negara yang mengalami perkembangan terhadap perlindungan konsumen yang sangat signifikan dan menjadi objek kajian bidang ekonomi, sosial, politik dan hukum⁴⁹.

Amerika Serikat dalam gerakan awal perlindungan konsumen ditandai oleh tujuan dan filosofi bahwa pengaturan dimaksudkan untuk memberikan bantuan atau perlindungan terhadap konsumen yang berpenghasilan rendah (low income consumer), memperbaiki cara distribusi dan kualitas barang dan jasa di pasar, meningkatkan persaingan antara produsen.⁵⁰

Mulanya, awal 1900-an, muncul kasus *Upton Sinclair's Book, The Jungle*. Buku ini berkisah tentang kondisi sangat buruk di tempat

⁴⁹ . Shidarta, Opcit, hal. 35.

⁵⁰ . Donald P.Rothschild & David W. Carroll, *Consumer Protection Reporting Service*, Volume One (Maryland :National Law Publishing Corporation, 1986), hal. 24.

pengepakan daging di tempat pemotongan hewan. Tindak lanjut dari kejadian ini ditandai dengan munculnya undang-undang untuk menginspeksi tempat pemotongan hewan dan tempat pemotongan daging sebelum dikirim atau dikapalkan ke negara bagian lain oleh pemerintah federal. Inilah bibit awal gerakan konsumen di Amerika Serikat.⁵¹

Selanjutnya sekitar awal 1960-an, gerakan konsumen di Amerika Serikat sudah menjadi gerakan militan. **Ralph Nader**, seorang pengacara *public interest law* yang lahir tahun 1934 dan rela meninggalkan praktek *commercial law* dengan bayaran tinggi, karena tertarik mengabdikan dirinya pada *public interest*, membukakan mata publik Amerika akan potensinya sebagai konsumen. Lapornya yang mengungkapkan berbagai kelemahan mobil produksi General Motor, Corcair, telah membuat marah produsennya. Dalam buku ***Unsafe At Any Speed***, Nader menuduh industri mobil telah gagal melindungi publik dari keselamatan desain dan meminta pemerintah untuk menyusun standar keamanan bagi mobil.⁵²

Dalam waktu yang tidak berselang lama, tepatnya pada tanggal 15 Maret 1962, Presiden Amerika Serikat **John F. Kennedy** menyampaikan pidato kenegaraan yang revolusioner dihadapan Kongres Amerika Serikat tentang Hak Konsumen yang berjudul "*A Special Message of Protection*

⁵¹ . *Pemberdayaan Hak-Hak Konsumen di Indonesia*, Direktorat Perlindungan Konsumen Ditjen Perdagangan Dalam Negeri Departemen Perindustrian Dan Perdagangan Bekerjasama dengan Yayasan GEMAINTI, Jakarta, 2001, Hal. 2.

⁵² . *Ibid.*

the Consumer Interest”, menyampaikan pesan pentingnya kedudukan konsumen dalam masyarakat (ekonomi). Menurut Kennedy, “Konsumen adalah kita semua. Mereka adalah kelompok ekonomi paling besar yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh hampir setiap keputusan ekonomi publik dan swasta. Dua pertiga dari jumlah uang yang dipergunakan dalam kehidupan ekonomi berasal dari konsumen, namun demikian biasanya suara mereka nyaris tidak didengar”.⁵³

Presiden Kennedy mengemukakan empat hak konsumen sebagai berikut : (1) Hak untuk mendapatkan keamanan (*the right to safety*); (2) Hak untuk mendapatkan informasi (*the right to be informed*); (3) Hak untuk memilih (*the right to choose*); (4) Hak untuk di dengar (*the right to be heard*). Lima belas tahun kemudian, ke empat hak ini dikodifikasikan dan dikenal sebagai empat hak dari gerakan konsumen Amerika modern.⁵⁴

Pidato Presiden J.F. Kennedy tersebut kemudian juga menjadi inspirasi bagi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), sehingga pada tahun 1984, PBB mengeluarkan Resolusi No. 39/248 mengenai *The Guidelines for Consumer Protection* bagian II (*general principles*), angka 3. Dalam Guidelines tersebut terdapat 6 (enam) kepentingan konsumen (*legitimated needs*) yang salah satunya menyebutkan bahwa bagi konsumen haruslah tersedianya upaya ganti rugi yang efektif⁵⁵.

⁵³ . *Ibid.*

⁵⁴ . Donald P. Rothschild and David W. Carroll, *Opcit*, hal. 20.

⁵⁵ . Inosentius Samsul, *Opcit*, hal. 7.

Dalam perkembangannya di dunia internasional, organisasi konsumen yang diprakarsai oleh wakil-wakil gerakan konsumen dari Amerika Serikat, Inggris, Belanda, Australia dan Belgia yang tergabung dalam “*The International Organization of Consumer Union (IOCU)*” menambahkan lagi beberapa hak, seperti hak mendapatkan pendidikan konsumen, hak mendapatkan ganti kerugian dan hak untuk mendapatkan lingkungan yang baik dan sehat⁵⁶.

Sementara di Indonesia sendiri, Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) dipandang sebagai perintis advokasi konsumen di Indonesia yang berdiri pada tanggal 11 Mei 1973. Sebagai lembaga yang kompeten di bidang perlindungan konsumen, YLKI menambah ke empat hak konsumen tersebut dengan hak untuk mendapatkan lingkungan hidup yang sehat⁵⁷.

Yayasan ini cukup aktif memperjuangkan perlunya suatu produk hukum yang khusus dijadikan sebagai dasar perlindungan konsumen. Bahkan, pada awal tahun 1980-an, YLKI sudah berjuang untuk menggolkan RUU Perlindungan Konsumen. Namun, realisasinya baru dapat dicapai setelah 20 tahun, yakni dengan diundangkannya Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) yang mulai berlaku tanggal 20 April 2000.

Selanjutnya, setelah Indonesia memberlakukan Undang-Undang

⁵⁶. Shidarta, *Opcit*, hal. 16.

⁵⁷. *Ibid.*

No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, di dalam Pasal 4 nya menetapkan ada 9 (sembilan) hak-hak konsumen, yaitu : (1) hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa; (2) hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan; (3) hak atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa; (4) hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan; (5) hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut; (6) hak untuk mendapatkan pembinaan dan pendidikan konsumen; (7) hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif; (8) hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya; (9) hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Di antara sembilan hak tersebut diatur bahwa konsumen mendapatkan hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya, seperti Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup⁵⁸.

⁵⁸. Di dalam ketentuan Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup Pasal 5 ayat (1) diatur mengenai hak untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Setiap orang mempunyai hak yang sama atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Hak konsumen atas lingkungan yang baik dan sehat merupakan hak yang diterima sebagai salah satu hak dasar konsumen oleh berbagai organisasi konsumen di dunia.

B. Hak Konsumen Memperoleh Ganti Rugi

Kedudukan konsumen pada umumnya masih lemah dalam bidang ekonomi, pendidikan dan daya tawar, karena itu sangatlah dibutuhkan adanya undang-undang yang melindungi kepentingan-kepentingan konsumen yang selama ini terabaikan.

Posisi konsumen sebagai pihak yang lemah, juga diakui secara internasional sebagaimana tercermin dalam Resolusi Majelis Umum PBB No. A/RES/39/248 tanggal 16 April 1985 Tentang Pedoman Perlindungan Konsumen (*Guidelines for Consumer Protection*) yang menyatakan bahwa :

“Taking into account the interest and needs of consumers in all countries , particularly those in developing countries, recognizing that consumers often face imbalances in economics terms, educational levels and bargaining power and bearing in mind that consumers should have the right of acces to non-hazard-ous products, as well as the right to promote just, equitable and sustainable economics and social development”.

Guidelines for Consumer Protection ini secara berangsur-angsur mulai membuka mata pemerintah berbagai negara tentang praktek-praktek ketidakadilan yang dialami konsumen sebagai salah satu pelaku ekonomi yang secara empiris keberadaanya diakui, namun secara yuridis, dalam penyelesaian sengketa konsumen sulit dilaksanakan. Tersedianya penyelesaian ganti rugi yang efektif (*availability of effective consumer’s*

redress) sebagai salah satu kebutuhan yang harus dipenuhi (legitimate needs) direkomendasikan dalam butir 3e Resolusi tersebut⁵⁹.

Menurut Resolusi ini, terdapat 3 (tiga) agenda yang harus ditindaklanjuti pemerintah masing-masing negara, yaitu :⁶⁰

- a. Pemerintah harus menetapkan perangkat-perangkat hukum dan administratif yang memungkinkan konsumen atau organisasi-organisasi terkait lainnya untuk memperoleh penyelesaian melalui prosedur-prosedur formal dan informal yang cepat (*expeditious*), adil (*fair*), murah (*inexpensive*) dan terjangkau (*accessible*) untuk menampung, terutama kebutuhan-kebutuhan konsumen berpenghasilan rendah (*the needs of low-income consumers*);
- b. Pemerintah harus mendorong semua pelaku usaha (*enterprises*) untuk menyelesaikan sengketa-sengketa konsumen dengan secara adil, murah dan informal serta menetapkan mekanisme sukarela (*voluntary mechanism*), termasuk jasa konsultasi (*advisory services*) dan prosedur penyelesaian informal (*informal complains procedures*) yang dapat membantu konsumen;
- c. Tersedianya informasi penyelesaian ganti rugi dan prosedur penyelesaian sengketa lainnya bagi konsumen.

⁵⁹ . Yusuf Shofie, Somi Awan, *Sosok Peradilan Konsumen – Mengungkap Pelbagai Persoalan Mendasar BPSK (Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen)*, Piramedia, Jakarta, 2004, hal. 1.

⁶⁰ . *Ibid.*

Untuk dapat menjamin suatu penyelenggaraan perlindungan konsumen, maka pemerintah menuangkan Perlindungan Konsumen dalam suatu produk hukum. Hal ini penting, karena hanya hukum yang memiliki kekuatan untuk memaksa pelaku usaha untuk mentaatinya dan juga hukum memiliki sanksi yang tegas. Mengingat dampak penting yang dapat ditimbulkan akibat tindakan pelaku usaha yang sewenang-wenang dan hanya mengutamakan keuntungan dari bisnisnya sendiri, maka pemerintah memiliki kewajiban untuk melindungi konsumen yang posisinya memang lemah, disamping ketentuan hukum yang melindungi kepentingan konsumen belum memadai.⁶¹

Sementara itu, di tingkat nasional, reformasi hukum menyangkut perlindungan konsumen baru dimulai pada tahap *komponen hukumnya*, sedangkan ketiga komponen lainnya, yaitu : *aparatur penegak hukum, masyarakat* dan *budaya hukum*⁶² belum menampilkan perubahan-perubahan yang berkeadilan sosial. Mayoritas pelanggaran hak-hak konsumen sangat kasat mata dijumpai dalam aktivitas keseharian (daily activities). Norma-norma perlindungan konsumen dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) sebagai “*Undang-Undang payung*” menjadi kriteria untuk mengukur dugaan adanya pelanggaran-pelanggaran hak-hak konsumen. Begitu juga norma-norma (perlindungan

⁶¹ . Penjelasan Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

⁶² . Soekanto berpendapat bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, yaitu : 1) Faktor Hukumnya; 2) Faktor Penegak Hukum; 3) Faktor Sarana; 4) Faktor Masyarakat; 5) Faktor Kebudayaan. Lihat : Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Pidato Pengukuhan Guru Besar, 14 Desember 1983), Cetakan Kesatu, Rajawali, Jakarta, 1983, hal. 4-5.

konsumen) lainnya di luar Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK), yang semula menempatkan perlindungan konsumen sebagai “*sampiran*” belaka, bukan ditujukan sebagai instrumen (hukum) perlindungan konsumen. Norma-norma ini juga menjadi kriteria untuk mengukur dugaan adanya pelanggaran-pelanggaran hak konsumen.⁶³

Oleh karena itu, upaya pemberdayaan konsumen melalui pembentukan undang-undang yang dapat melindungi kepentingan konsumen serta dapat diterapkan secara efektif di masyarakat sangat dibutuhkan, disamping kemudahan dalam proses penyelesaian perkara sengketa konsumen yang timbul karena kerugian harta bendanya, kesehatan tubuh atau kehilangan jiwa dalam pemakaian, penggunaan dan/atau pemanfaatan produk oleh konsumen.⁶⁴

Bentuk kerugian yang umumnya menimpa konsumen adalah meliputi personal injury, injury to the product itself/some other property dan pure economic loss. Adapun tiga teori yang menjadi dasar tuntutan ganti rugi konsumen akan produk yang dikonsumsi meliputi *breach of warranty, negligence in tort, and strict liability in tort*⁶⁵.

Di Indonesia mengenai ganti rugi telah diatur dan dimasukkan menjadi bagian dari hak konsumen, sebagaimana terlihat dalam Pasal 4

⁶³. Yusuf Shofie, *Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) Teori & Praktek Penegakan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hal. 8.

⁶⁴. Susanti Adi Nugroho, *Opcit*, hal. 6.

⁶⁵. Kimberly Jade Tillman, “*Product Defects in Pure Economic Loss : Under What Theory Can a Consumer Recover?*”, *Journal of Products Liability*, Vol, p.275-301.

pada huruf (h) UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, yang menyebutkan bahwa :

“Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya”.

Selanjutnya berangkat dari telah diaturnya hak konsumen tersebut diatas dalam UU Perlindungan Konsumen, maka hak tersebut diatas memiliki antinominya, yakni kewajiban. Kewajiban ini dibebankan kepada pelaku usaha dan menjadikannya memiliki tanggung jawab untuk melaksanakannya. Kewajiban dan tanggung jawab pelaku usaha diatur dalam Pasal 7 huruf (f) UU Perlindungan Konsumen, yang berbunyi :

“Memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian”.

dan Pasal 19 ayat (1), yang menyebutkan :

“Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti kerugian atas kerusakan, pencemaran dan/atau kerugian yang diderita oleh konsumen akibat dari mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan”.

Sementara untuk bentuk atau jenis dari ganti rugi yang “dapat” diperoleh atau diajukan oleh konsumen sendiri adalah berupa : 1) Pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya atau perawatan kesehatan; dan/atau 2) Pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 19 ayat 2 UUPK).

Kata “dapat” di atas menunjukkan masih ada bentuk-bentuk ganti rugi lainnya yang dapat diajukan konsumen kepada pelaku usaha,

seperti : keuntungan yang akan diperoleh bila tidak terjadi kecelakaan; kehilangan pekerjaan atau penghasilan untuk sementara atau seumur hidup akibat kerugian fisik yang diderita; dan sebagainya.⁶⁶

Pada bagian lain dalam Pasal 60 ayat (2) UUPK disebutkan bahwa konsumen berhak mendapatkan ganti rugi maksimal Rp 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) melalui penjatuhan sanksi administratif yang dijatuhkan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).

Sementara, pada Pasal 1246 KUH Perdata, ganti rugi terdiri dari 2 (dua) faktor, yaitu :

1. Kerugian yang nyata-nyata diderita; dan
2. Keuntungan yang seharusnya diperoleh.

Tidak demikian halnya, dengan Undang-Undang No. 14 Tahun 1992 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (UULLAJ) yang membatasi kerugian hanya terbatas pada kerugian yang secara nyata dialami konsumen, seperti : biaya perawatan rumah sakit, kerusakan dan kehilangan barang bawaan.

C. Mekanisme Tuntutan Ganti Rugi

Dalam Pasal 45 ayat (1) UU Perlindungan Konsumen dinyatakan bahwa :

⁶⁶. Yusuf Shofie, *Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) Teori & Praktek Penegakan Hukum, Opcit, hal. 76.*

“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”.

Dan ayat (2) nya menyatakan :

“Penyelesaian sengketa konsumen dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa”.

Sementara dalam Penjelasan Pasal 45 ayat (2) UUPK dinyatakan bahwa :

“Penyelesaian sengketa konsumen sebagaimana dimaksud pada ayat ini tidak menutup kemungkinan penyelesaian damai oleh para pihak yang bersengketa. Pada setiap tahap diusahakan untuk menggunakan penyelesaian damai oleh kedua belah pihak yang bersengketa”.

Dengan demikian, kata “*sukarela*” harus diartikan sebagai pilihan para pihak, baik sendiri maupun bersama-sama untuk menempuh jalan penyelesaian di pengadilan atau di luar pengadilan, oleh karena upaya perdamaian di antara mereka gagal atau sejak semula mereka tidak mau menempuh alternatif perdamaian⁶⁷.

Penyelesaian sengketa konsumen dengan menggunakan hukum acara yang umumnya berlaku, membawa padanya segala keuntungan dan kerugian bagi konsumen dalam proses perkaranya. Antara lain, tentang *beban pembuktian* dan *biaya* pada pihak yang menggugat secara perdata atau mengajukan tuntutan secara pidana atau permohonan secara administratif, sebagaimana ditentukan dalam hukum acara perdata, hukum acara pidana atau hukum acara administratif/tata usaha

⁶⁷ . Shidarta, *Opcit*, hal. 138.

negara tersebut. Keadaan seperti ini pada umumnya lebih berfungsi “*melemahkan*” dan “*tidak memberdayakan*” konsumen sesuai kehendak Undang-Undang Perlindungan Konsumen, karena membebankan kesulitan pada mereka dalam membuktikan niat pelaku usaha, apakah sengaja, alpa atau tidak hati-hati dalam menjalankan usahanya.

Dalam proses perkara sengketa konsumen ini harus pula mengikuti proses perkara perdata, administratif atau pidana yang berlaku dengan segala konsekuensi beban pembuktian dan pembiayaannya. Dengan adanya UU Perlindungan Konsumen, konsumen diberdayakan dalam mencari penyelesaian sengketanya dengan menetapkan kewajiban peradilan umum untuk memperhatikan ketentuan termuat dalam Pasal 45 Undang-Undang tersebut (Pasal 46 UUPK).

Penggunaan instrumen hukum acara perdata setelah berlakunya Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) mengetengahkan “***sistem beban pembuktian terbalik***”, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 28 UUPK yang berisi sebagai berikut :

“Pembuktian terhadap ada tidaknya unsur kesalahan dalam gugatan ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19, Pasal 22 dan Pasal 23 merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha”.

Dengan pendekatan sistemik, beban pembuktian unsur kesalahan, dengan menggunakan prosedur :

1. Gugatan perdata konvensional;
2. Gugatan Perwakilan/Gugatan Kelompok (Class Action);
3. Gugatan/hak gugat Ornop/LSM (Legal Standing);

4. Gugatan oleh Pemerintah dan/atau instansi terkait, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) menjadi beban dan tanggung jawab pelaku usaha. Konsekuensinya, jika pelaku usaha gagal membuktikan “**tidak adanya unsur kesalahan**”, maka gugatan ganti rugi penggugat akan dikabulkan dalam hal memiliki alasan yang sah menurut hukum. Sementara, dari sudut prakteknya, pada akhirnya penggugat (konsumen atau ornop/NGO) tetap harus membuktikan “**unsur kerugian**” (yang menjadi beban dan tanggung jawab pelaku usaha adalah membuktikan tidak adanya unsur kesalahan, bukan unsur kerugian).

Berdasarkan Pasal 45 Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) sebagaimana tersebut di atas, maka dalam hal penyelesaian sengketa konsumen terbagi atas 2 (dua) bagian, yaitu :

1. Penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan, terdiri atas :
 - a. Penyelesaian sengketa secara damai oleh para pihak sendiri;
 - b. Penyelesaian sengketa melalui lembaga yang berwenang, yaitu melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dengan menggunakan mekanisme melalui konsiliasi atau mediasi atau arbitrase.
2. Penyelesaian sengketa konsumen melalui proses litigasi atau lembaga peradilan.

Ad.1. Penyelesaian Sengketa Konsumen Di luar Pengadilan

Setiap sengketa konsumen pada umumnya dapat diselesaikan setidaknya-tidaknya melalui 2 (dua) cara penyelesaian yang terdiri dari :

- a. Penyelesaian sengketa secara damai;
- b. Penyelesaian melalui lembaga atau instansi yang berwenang⁶⁸.

Selain kedua kelompok cara penyelesaian sengketa tersebut, masih banyak dapat ditemukan cara-cara penyelesaian bentuk lain⁶⁹.

a. Penyelesaian Sengketa Secara Damai

Dengan penyelesaian sengketa secara damai dimaksudkan penyelesaian sengketa antar para pihak, dengan atau tanpa kuasa/pendamping bagi masing-masing pihak, melalui cara-cara damai. Perundingan secara musyawarah dan/atau mufakat antar para pihak bersangkutan. Penyelesaian sengketa dengan cara ini disebut "*penyelesaian secara kekeluargaan*". Banyak sengketa yang dapat atau tidak dapat diselesaikan dengan menggunakan cara ini. Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) dalam menjalankan perannya sebagai "*pembela konsumen*", dalam suatu sengketa konsumen pernah menjadi "*mediator*" dari suatu sengketa perumahan antar warga perumahan itu dengan pelaku usaha pemilik

⁶⁸ . Az. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen – Suatu Pengantar*, Daya Widya, Jakarta, 1999, hal. 231.

⁶⁹ . *Ibid.*

perumahan tersebut (kasus perumahan Rumah Susun Kebon Kacang). Sayangnya upaya tersebut gagal, tanpa hasil memuaskan semua pihak. Untuk dokumentasi, sengaja dibuatkan keputusan mediator (YLKI) dalam penyelesaian sengketa.⁷⁰

Dengan penyelesaian sengketa secara damai ini, sesungguhnya ingin diusahakan bentuk penyelesaian yang “**mudah, murah dan (relatif) lebih cepat**”. Dasar hukum penyelesaian tersebut, terdapat pula dalam KUH Perdata Indonesia (Buku III, Bab 18, Pasal 1851-1864 tentang Perdamaian/Dading) dan dalam UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, pada Pasal 45 ayat (2) jo. Pasal 47.⁷¹

Penyelesaian sengketa secara damai antara konsumen dan pelaku usaha yang dilakukan atau difasilitasi oleh YLKI didasarkan pada Penjelasan Pasal 45 ayat (2) UUPK, yaitu :

“Penyelesaian sengketa konsumen sebagaimana dimaksud pada ayat ini tidak menutup kemungkinan penyelesaian damai oleh para pihak yang bersengketa. Pada setiap tahap diusahakan untuk menggunakan penyelesaian damai oleh kedua belah pihak yang bersengketa”.

“Yang dimaksud dengan penyelesaian secara damai adalah penyelesaian yang dilakukan oleh kedua belah pihak yang bersengketa (pelaku usaha dan konsumen) tanpa melalui pengadilan atau Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dan tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini”.

Dari Penjelasan Pasal 45 ayat (2) UUPK tersebut dapat diketahui bahwa UUPK menghendaki agar penyelesaian sengketa konsumen

⁷⁰ . *Ibid.*

⁷¹ . *Ibid*, hal. 225-226.

secara damai merupakan upaya hukum yang justru terlebih dahulu diusahakan oleh para pihak yang bersengketa, sebelum para pihak memilih untuk menyelesaikan sengketa mereka melalui BPSK atau badan peradilan.⁷²

Sejauh ini, penanganan kasus-kasus yang diterima oleh YLKI secara garis besar adalah melalui badan non litigasi, berupa “*mediasi*” dan/atau “*konsiliasi*”.

b. Penyelesaian Sengketa Melalui Lembaga Yang Berwenang

Pemerintah membentuk suatu badan baru, yaitu **Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)** di setiap Daerah Tingkat II, untuk menyelesaikan sengketa konsumen di luar pengadilan (Pasal 49 ayat (1) UUPK jo. Pasal 2 Kepmenperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001 Tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen).

Kehadiran BPSK diresmikan pada tahun 2001, yaitu dengan adanya Keputusan Presiden No. 90 Tahun 2001 Tentang Pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen pada Pemerintah Kota Medan, Kota Palembang, Kota Jakarta Pusat, Kota Jakarta Barat, Kota Bandung, Kota Semarang, Kota Yogyakarta, Kota Surabaya, Kota Malang dan Kota Makasar.⁷³

⁷² . Susanti Adi Nugroho, *Opcit*, hal. 99.

⁷³ . Keputusan Presiden No. 90 Tahun 2001, LN No. 105 Tahun 2001.

Selanjutnya, dalam Keputusan Presiden No. 108 Tahun 2004 dibentuk lagi BPSSK di tujuh kota dan tujuh kabupaten berikutnya, yaitu di Kota Kupang, Kota Samarinda, Kota Sukabumi, Kota Bogor, Kota Kediri, Kota Mataram, Kota Palangkaraya dan pada Kabupaten Kupang, Kabupaten Belitung, Kabupaten Sukabumi, Kabupaten Bulungan, Kabupaten Serang, Kabupaten Komerling Ulu dan Kabupaten Jeneponto.⁷⁴

Terakhir, pada Keputusan Presiden No. 18 Tahun 2005 yang membentuk BPSK di Kota Padang, Kabupaten Indramayu, Kabupaten Bandung dan Kabupaten Tangerang.

Pada saat ini, hanya ada 8 (delapan) BPSK yang telah terbentuk dan beroperasi dan menjalankan tugasnya, yaitu BPSK di Kota Medan, Kota Palembang, Kota Bandung, Kota Semarang, Kota Yogyakarta, Kota Surabaya, Kota Malang dan Kota Makasar.⁷⁵

Setiap konsumen yang merasa dirugikan oleh pelaku usaha dapat mengadukan masalahnya kepada BPSK, baik secara langsung, diwakili kuasanya maupun oleh ahli warisnya. Pengaduan yang disampaikan oleh kuasanya atau ahli warisnya hanya dapat dilakukan apabila konsumen yang bersangkutan dalam keadaan sakit, meninggal dunia, lanjut usia, belum dewasa atau warga Negara asing. Pengaduan tersebut dapat disampaikan secara lisan atau tertulis kepada sekretariat BPSK di

⁷⁴ . Keputusan Presiden No. 108 tahun 2004, LN No. 145 tahun 2004.

⁷⁵ . Susanti Adi Nugroho, *Opcit*, hal. 76.

Kota/Kabupaten tempat domisili konsumen atau di kota/kabupaten terdekat dengan domisili konsumen.

BPSK mempunyai anggota-anggota dari unsur pemerintah, konsumen dan pelaku usaha. Setiap unsurnya berjumlah 3 (tiga) orang atau sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang yang diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan (Pasal 49 ayat (3) dan (4) UUPK). Keanggotaan dari BPSK terdiri dari ketua merangkap anggota, wakil ketua merangkap anggota dan anggota dengan dibantu oleh sekretariat (Pasal 50 jo. Pasal 51 UUPK).

Dalam Pasal 52 UUPK dapat dilihat tugas dan wewenang BPSK yang meliputi, yaitu : melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen, dengan cara melalui mediasi atau arbitrase atau konsiliasi; memberikan konsultasi perlindungan konsumen; melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku; melaporkan kepada penyidik umum apabila terjadi pelanggaran ketentuan dalam undang-undang ini; menerima pengaduan, baik tertulis maupun tidak tertulis dari konsumen tentang terjadinya pelanggaran terhadap perlindungan konsumen; melaksanakan proses pemeriksaan sengketa perlindungan konsumen; memutuskan dan menetapkan ada atau tidaknya kerugian di pihak konsumen; memberitahukan putusan kepada pelaku usaha yang melakukan pelanggaran serta menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha.

Sementara dalam penyelesaian sengketa konsumen dibentuk Majelis yang terdiri dari sedikitnya 3 (tiga) anggota dibantu oleh seorang Panitera (Pasal 54 ayat (1) dan (2) UUPK.

Terdapat 3 (tiga) tata cara persidangan di BPSK (Pasal 54 ayat (4) UUPK jo. Pasal 26 sampai dengan Pasal 36 SK. Menteri Perindustrian dan Perdagangan (Menperindag) No. 350/MPP/Kep/12/2001, yaitu :

1. Persidangan dengan cara konsiliasi;
2. Persidangan dengan cara mediasi; dan
3. Persidangan dengan cara arbitrase.

Ad.1. **Persidangan Dengan Cara Konsiliasi**

Konsiliasi adalah penyelesaian sengketa dengan cara negosiasi untuk memecahkan masalah melalui pihak luar yang netral dan tidak memihak yang akan bekerja dengan pihak yang bersengketa tersebut dalam memuaskan kedua belah pihak. Pihak ketiga yang netral disebut "**konsiliator**". Beberapa aturan main untuk seorang konsiliator (yang sebenarnya juga berlaku bagi mediator) adalah seperti yang terdapat dalam *Uncitral Conciliation Rule*, yaitu sebagai berikut :

- a. Konsiliator membantu para pihak untuk secara independent;
- b. Konsiliator selalu berpegang pada prinsip keadilan dan objektif, dengan mempertimbangkan faktor-faktor sebagai berikut :
 1. Hak dan kewajiban para pihak;
 2. Kebiasaan dalam perdagangan;
 3. Praktek bisnis yang telah terjadi, termasuk praktek bisnis di antara para pihak sendiri.

- c. Konsiliator dapat menentukan bagaimana proses konsiliasi yang dianggapnya layak;
- d. Di setiap tingkat, konsiliator dapat mengajukan proposal penyelesaian sengketa.⁷⁶

Sebagai konsiliator atau penengah antara pihak yang bersengketa (pelaku usaha dan konsumen), menurut Pasal 28 SK. Menperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001 :

Majelis dalam menyelesaikan sengketa konsumen dengan cara konsiliasi, mempunyai tugas :

1. *Memanggil konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa;*
2. *Memanggil saksi dan saksi ahli bila diperlukan;*
3. *Menyediakan forum bagi konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa;*
4. *Menjawab pertanyaan konsumen dan pelaku usaha perihal peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan konsumen.*

Sedangkan dalam Pasal 29 menyatakan :

Tata cara penyelesaian sengketa konsumen dengan cara konsiliasi adalah :

1. *Majelis menyerahkan sepenuhnya proses penyelesaian sengketa kepada konsumen dan pelaku usaha yang bersangkutan, baik mengenai bentuk maupun jumlah ganti rugi;*
2. *Majelis bertindak pasif sebagai konsiliator;*
3. *Majelis menerima hasil musyawarah konsumen dan pelaku usaha dan mengeluarkan keputusan.*

Hasil musyawarah yang merupakan kesepakatan antar konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa, selanjutnya dibuat dalam bentuk perjanjian tertulis yang ditandatangani oleh para pihak yang bersengketa

⁷⁶ . Munir Fuady, *Pengantar Hukum Bisnis*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hal. 315-316.

dan diserahkan kepada majelis untuk dituangkan dalam keputusan BPSK yang menguatkan perjanjian tersebut.⁷⁷

Ad.2. **Persidangan Dengan Cara Mediasi**

Mediasi adalah suatu proses penyelesaian sengketa berupa negosiasi untuk memecahkan masalah melalui pihak luar yang netral dan tidak memihak yang akan bekerja dengan pihak yang bersengketa untuk membantu menemukan solusi dalam menyelesaikan sengketa tersebut secara memuaskan kedua belah pihak. Pihak ketiga yang netral disebut "**mediator**". Tugas pokok dari mediator adalah sebagai berikut :

1. Menciptakan forum-forum, seperti mengundang rapat dan lain-lain;
2. Mengumpulkan dan membagi-bagi informasi;
3. Memecahkan masalah;
4. Mengusulkan keputusan/solusi (jika belum ditemukan solusi).

Mediator tidak mempunyai wewenang untuk memutuskan sengketa. Mediator hanya membantu para pihak untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang diserahkan kepadanya. Dalam sengketa, dimana salah satu pihak lebih kuat dan cenderung menunjukkan kekuasaannya, pihak ketiga memegang peranan penting untuk menyetarakannya.

⁷⁷. Menurut Pasal 37 ayat 91) dan (2) SK. Menperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001, Perjanjian tertulis sebagai hasil penyelesaian sengketa, dikuatkan dengan keputusan (bukan putusan) Majelis BPSK. Padahal UUPK secara konsisten menggunakan istilah atau sebutan "putusan".

Persidangan dengan cara mediasi ini dapat dilihat dalam Pasal 30

SK Menperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001 :

Majelis dalam menyelesaikan sengketa konsumen dengan cara mediasi, mempunyai tugas :

1. *Memanggil konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa;*
2. *Memanggil saksi dan saksi ahli bila diperlukan;*
3. *Menyediakan forum bagi konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa;*
4. *Secara aktif mendamaikan konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa.*

Sedangkan dalam Pasal 31 menyatakan :

Tata cara penyelesaian sengketa konsumen dengan cara mediasi adalah :

1. *Majelis menyerahkan sepenuhnya proses penyelesaian sengketa kepada konsumen dan pelaku usaha yang bersangkutan, baik mengenai bentuk maupun jumlah ganti rugi;*
2. *Majelis bertindak aktif sebagai mediator dengan memberikan nasehat, petunjuk, saran dan upaya-upaya lain dalam menyelesaikan sengketa;*
3. *Majelis menerima hasil musyawarah konsumen dan pelaku usaha dan mengeluarkan keputusan.*

Dibandingkan dengan proses penyelesaian sengketa melalui konsiliasi, dalam proses mediasi ini, mediator bertindak lebih aktif dengan memberikan nasehat, petunjuk, saran dan upaya-upaya lain dalam menyelesaikan sengketa.⁷⁸

⁷⁸. Undang –undang No. 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa lebih mempertegas keberadaan lembaga mediasi sebagai alternatif penyelesaian sengketa. Dalam pasal 1 angka 10 dinyatakan : “Alternatif penyelesaian sengketa adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian sengketa di luar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi atau penilaian ahli”. Sementara, dengan adanya PERMA No. 2 Tahun 2003, kini telah jelas dan diakui secara hukum tentang adanya suatu lembaga alternatif penyelesaian sengketa di dalam pengadilan yang dapat membantu para pihak yang bersengketa untuk

Ad.3. **Persidangan Dengan Cara Arbitrase**

Di dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa disebutkan bahwa pengertian arbitrase adalah cara penyelesaian suatu sengketa perdata di luar pengadilan, yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa.

Berdasarkan pengertian tersebut, maka hanya perkara perdata saja yang dapat diselesaikan dan diputuskan oleh lembaga arbitrase.

Proses persidangan dengan cara arbitrase ini dibagi dalam 2 (dua) tahap (Pasal 32 SK. Menperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001, yaitu :

Pertama, para pihak memilih arbiter dari anggota BPSK yang berasal dari unsur pelaku usaha dan konsumen sebagai anggota majelis. *Kedua*, arbiter yang dipilih para pihak tersebut, kemudian memilih arbiter ketiga anggota BPSK dari unsur pemerintah sebagai ketua majelis BPSK.

Pada persidangan pertama, ketua majelis wajib mendamaikan kedua belah pihak yang bersengketa. Jika terjadi perdamaian antara kedua belah pihak yang bersengketa, maka majelis wajib membuat putusan dalam bentuk penetapan perdamaian (Pasal 35 ayat (3) SK. Menperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001). Sebaliknya, jika tidak tercapai perdamaian, maka persidangan dimulai dengan membacakan isi gugatan konsumen dan surat jawaban dari pelaku usaha. Ketua Majelis BPSK

menyelesaikan sengketa. Ketentuan yang digariskan oleh Mahkamah Agung RI, PERMA tersebut diikuti oleh seluruh pengadilan di Indonesia.

harus memberikan kesempatan yang sama kepada kedua belah pihak yang bersengketa untuk menjelaskan hal-hal yang dipersengketakan (Pasal 34 SK. Menperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001).

Pada persidangan pertama sebelum pembacaan surat jawaban dari pelaku usaha, konsumen dapat mencabut gugatannya dengan membuat surat pernyataan pencabutan perkara. Dalam hal demikian, maka majelis wajib mengumumkan bahwa gugatan dicabut (Pasal 35 ayat (1) dan (2) SK. Menperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001). Apabila pelaku usaha dan/atau konsumen tidak hadir dalam persidangan pertama, maka majelis memberikan kesempatan terakhir pada persidangan kedua dengan membawa alat bukti yang diperlukan.

Persidangan kedua diselenggarakan selambat-lambatnya dalam waktu 5 (lima) hari kerja terhitung sejak persidangan pertama dan diberitahukan kepada konsumen dan pelaku usaha, dengan surat panggilan oleh sekretariat BPSK. Bilamana pada persidangan kedua konsumen tidak hadir, maka gugatannya dinyatakan gugur demi hukum. Sebaliknya, jika pelaku usaha yang tidak hadir, maka gugatan konsumen dikabulkan oleh majelis tanpa kehadiran pelaku usaha (Pasal 36 ayat (3) SK. Menperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001).

Bila dibandingkan dengan proses penyelesaian sengketa melalui lembaga peradilan, maka lembaga arbitrase mempunyai beberapa kelebihan, antara lain :

a. Dijamin kerahasiaan sengketa para pihak;

- b. Dapat dihindari kelambatan yang diakibatkan karena hal prosedural dan administratif;
- c. Para pihak dapat memilih arbiter yang menurut keyakinannya mempunyai pengetahuan, pengalaman serta latar belakang yang cukup mengenai masalah yang disengketakan, jujur dan adil;
- d. Para pihak dapat menentukan pilihan hukum untuk menyelesaikan masalahnya serta proses dan tempat penyelenggaraan arbitrase;
- e. Putusan arbitrase merupakan putusan yang mengikat para pihak dan dengan melalui tata cara yang sederhana dan langsung dapat dilaksanakan.⁷⁹

Penyelesaian sengketa melalui arbitrase masih lebih diminati daripada litigasi, terutama untuk kontrak bisnis atau dagang yang bersifat internasional. Sifat rahasia arbitrase dapat melindungi para pihak dari hal-hal yang tidak diinginkan atau yang merugikan akibat penyingkapan informasi bisnis kepada umum. Selain itu, arbitrase juga dapat melindungi mereka dari publisitas yang merugikan dan akibat-akibatnya, seperti kehilangan reputasi bisnis, pemicu bagi tuntutan-tuntutan lainnya, seperti masalah-masalah kredit, karena dalam proses litigasi di pengadilan pemeriksaan sengketa dilakukan secara terbuka dan umum.⁸⁰

⁷⁹. Susanti Adi Nugroho, *Opcit*, hal. 115.

⁸⁰. Gary Goodpaster & Felix Oentoeng Soebagjo dan Fatimah, *Arbitrase di Indonesia Beberapa Contoh Kasus dan Pelaksanaan Dalam Praktik*, Dalam Seri Dasar-Dasar Hukum Ekonomi 2, Arbitrase di Indonesia, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995, hal. 19.

Selama proses penyelesaian sengketa, alat-alat bukti barang atau jasa, surat dan dokumen keterangan para pihak, keterangan saksi dan/atau saksi ahli dan bukti-bukti lain yang mendukung dapat diajukan kepada oleh majelis. Dalam proses penyelesaian sengketa konsumen oleh BPSK, beban pembuktian ada pada pelaku usaha. Namun, pihak konsumen juga harus mengajukan bukti-bukti untuk mendukung gugatannya. Setelah mempertimbangkan pernyataan dari kedua belah pihak mengenai hal yang dipersengketakan dan mempertimbangkan hasil pembuktian serta permohonan yang diinginkan para pihak, maka majelis BPSK memberikan putusan.

Putusan yang dijatuhkan oleh majelis BPSK bersifat *final* dan *mengikat* (Pasal 54 ayat (3) UUPK jo. Pasal 42 ayat (1) SK. Menperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001). BPSK wajib menjatuhkan putusan selamalamanya 21 (dua puluh satu) hari sejak gugatan diterima (Pasal 55 UUPK jo. Pasal 38 SK. Menperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001). Setelah putusan BPSK diberitahukan, selambat-lambatnya dalam waktu 7 (tujuh) hari kerja sejak putusan dibacakan, konsumen dan/atau pelaku usaha yang bersengketa wajib menyatakan menerima atau menolak putusan BPSK. Putusan dari BPSK tersebut wajib dilaksanakan pelaku usaha dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari setelah putusan diterimanya.

Putusan BPSK yang tidak diajukan keberatan oleh pelaku usaha, dimintakan penetapan fiat eksekusinya kepada pengadilan negeri di tempat tinggal konsumen yang dirugikan. Pelaku usaha yang menolak

putusan BPSK, tetapi tidak mengajukan keberatan setelah melampaui batas waktu untuk menjalankan putusan, maka dianggap menerima putusan.

Mengacu pada ketentuan Pasal 54 ayat (3) UUPK jo. Pasal 42 ayat (1) SK. Menperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001 tersebut diatas, yang menyatakan putusan BPSK adalah bersifat final dan mengikat serta tidak dimungkinkan lagi untuk mengajukan banding atau keberatan. Sebaliknya, dalam Pasal 56 ayat (2) UUPK, masih dibuka peluang untuk mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri, dalam tenggang waktu 14 (empat belas) hari setelah putusan BPSK diberitahukan.

Dengan dimungkinkannya upaya hukum *banding* dan selanjutnya *kasasi*, maka sebenarnya pembentuk undang-undang sebenarnya bersikap "*tidak konsisten*". Ketentuan tersebut sangat disayangkan, karena akan menimbulkan multi penafsiran yang akan membingungkan.

Memperhatikan praktek peradilan saat ini, implementasi instrumen hukum keberatan ini sangat membingungkan dan menimbulkan berbagai persepsi, terutama para hakim, manakala tidak ada panduan yang jelas dan konsisten terhadap penafsiran maksud suatu undang-undang, apalagi jika pedoman untuk melaksanakan undang-undang tersebut tidak tersedia di pengadilan, sehingga akan menimbulkan disparitas putusan terhadap suatu sengketa konsumen.⁸¹

⁸¹ . Susanti Adi Nugroho, *Opcit*, hal.124.

Amar putusan BPSK terbatas pada 3 (tiga) alternatif, yaitu (Pasal 40 SK. Menperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001) :

1. Perdamaian;
2. Gugatan ditolak; atau
3. Gugatan dikabulkan.

Jika gugatan dikabulkan, maka dalam amar putusan ditetapkan *kewajiban* yang harus dilakukan oleh pelaku usaha, dapat berupa sebagai berikut :

1. Ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau memanfaatkan jasa, yang dapat berupa :
 - a. pengembalian uang;
 - b. penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya; atau
 - c. perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan (Pasal 19 ayat (1) dan (2) UUPK jo. Pasal 12 SK. Menperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001)
2. Sanksi administratif, berupa penetapan ganti rugi maksimal Rp 200.000.000, (dua ratus juta rupiah) (pasal 60 ayat (2) dan Pasal 52 huruf m UUPK jo. Pasal 3 huruf 1, Pasal 14 dan Pasal 40 ayat (3) butir b SK. Menperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001).

Ad. 2. Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Proses Peradilan

Manakala upaya perdamaian telah gagal mencapai kata sepakat atau para pihak tidak mau lagi menempuh alternatif perdamaian, maka para pihak dapat menempuh penyelesaian sengketanya melalui pengadilan dengan cara :⁸²

1. Pengajuan gugatan secara perdata diselesaikan menurut instrumen hukum perdata, dapat digunakan prosedur :⁸³
 - a. Gugatan perdata konvensional;
 - b. Gugatan perwakilan/gugatan kelompok (class action);
 - c. Gugatan/hak gugat LSM/Ornop (legal standing);
 - d. Gugatan oleh pemerintah dan atau instansi terkait.
2. Penyelesaian sengketa konsumen secara pidana
3. Penyelesaian sengketa konsumen melalui tata usaha Negara dan melalui mekanisme hukum hak menguji materiel.

1. Pengajuan gugatan secara perdata diselesaikan menurut instrumen hukum perdata/litigasi di Peradilan Umum

Setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum.⁸⁴

Pengajuan sengketa konsumen di dalam lingkup Peradilan Umum,

⁸² . *Ibid*, hal. 126.

⁸³ . Pasal 46 Ayat (2) UUPK.

⁸⁴ . Pasal 45 Ayat (1) UUPK.

dibatasi pada sengketa perdata. Suatu tuntutan atas kasus mengenai masalah perlindungan konsumen ke pengadilan, merupakan inisiatif pihak yang bersengketa, dalam hal ini penggugat yang merasa dirugikan.

Dengan memperhatikan Pasal 48 UUPK, penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan mengacu pada ketentuan tentang peradilan umum yang berlaku. Dengan demikian berarti, proses penyelesaian sengketa konsumen di pengadilan negeri, dilakukan seperti halnya mengajukan gugatan sengketa perdata biasa, dengan mengajukan tuntutan ganti rugi, baik berdasarkan gugatan perbuatan melawan hukum atau gugatan ingkar janji/wanprestasi dari pelaku usaha/produsen yang menimbulkan cedera, kematian atau kerugian bagi konsumen.

Gugatan perdata ini diajukan melalui pengadilan negeri di tempat kedudukan konsumen. Dengan berlakunya UUPK (Pasal 23), 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. Terhadap putusan pengadilan negeri tersebut, dapat diajukan banding dan kemudian kasasi, sebagaimana perkara perdata biasa.

Masuknya sengketa konsumen ke Pengadilan Negeri bukanlah karena kegiatan hakim, melainkan keaktifan salah satu pihak atau para pihak yang bersengketa, dalam hal ini pelaku usaha dan konsumen.

Konsumen dapat berinisiatif mengajukan gugatan **wanprestasi** atau perbuatan **melawan hukum (onrechtmatige daad)** terhadap pelaku usaha atas pelanggaran norma-norma Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK). Sebaliknya, pelaku usaha tidak diperkenankan menggugat konsumen atau mengajukan gugatan balik (rekonvensi) dengan merujuk pada pelanggaran konsumen atas norma-norma UUPK, kecuali menyangkut pelanggaran hak-hak pelaku usaha sebagaimana dimaksud Pasal 6 UUPK, misalnya : hak untuk menerima pembayaran (payment) dari konsumen.⁸⁵

Pada umumnya proses penyelesaian sengketa melalui litigasi kurang disukai oleh konsumen, karena :⁸⁶

1. Penyelesaian sengketa melalui litigasi pada umumnya lambat (*waste of time*). Proses pemeriksaan bersifat sangat formal (*formalistic*) dan teknis (*technically*). 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 yang murah serta bersifat *informal procedure*.
2. Para pihak menganggap bahwa biaya perkara sangat mahal, apalagi dikaitkan dengan lamanya penyelesaian sengketa. Semakin lama

⁸⁵. Yusuf Shofie, *Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) Teori & Praktek Penegakan Hukum, Opcit, hal. 71.*

⁸⁶. Susanti Adi Nugroho, *Opcit, hal. 127*, dikutip dari karangan Albert Fiadjoe, *Alternative Dispute Resolution a Developing World Perspective*, Cavendish Publishing Limited, 2004, p. 66-68.

penyelesaian suatu perkara akan semakin besar biaya yang akan dikeluarkan. Orang berperkara di pengadilan harus mengerahkan segala sumber daya, waktu dan pikiran (*litigation paralyze people*).

3. Pengadilan sering dianggap kurang tanggap dan kurang responsive (*unresponsive*) 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 (*unfair*).
4. Sering putusan pengadilan tidak dapat menyelesaikan masalah dan memuaskan para pihak. Hal itu disebabkan, karena dalam suatu putusan ada pihak yang merasa menang dan kalah (*win-lose*), dimana dengan adanya perasaan menang dan kalah tersebut tidak akan memberikan kedamaian pada salah satu pihak, melainkan akan menumbuhkan bibit dendam, permusuhan dan kebencian. Di samping itu, ada putusan pengadilan yang membingungkan dan tidak memberi kepastian hukum (*uncertainly*) serta sulit untuk diprediksikan (*unpredictable*).
5. 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.

a. Pengajuan Gugatan Secara Individual

Gugatan pelanggaran pelaku usaha terhadap hak-hak konsumen dengan menggunakan instrumen hukum acara perdata, dilakukan oleh seorang konsumen atau lebih atau ahli warisnya. Pasal 46 ayat (1) butir a tidak menegaskan instrumen hukum tersebut, betapapun lemahnya instrumen hukum itu ditinjau dari segi perlindungan hukum terhadap konsumen.⁸⁷

Sampai saat ini, hukum acara perdata kita tidak mensyaratkan perwakilan atau kuasa wajib oleh Sarjana Hukum (*verplichte procereurstelling*) yang telah memiliki kualifikasi tertentu untuk menangani sengketa atau perkara di pengadilan. Itu artinya, konsumen dapat menangani sengketanya sendiri di pengadilan tanpa bantuan kuasa hukum. Subekti berpendapat bahwa tanpa bantuan hukum dari kuasa hukum, gugatan sering kali dinyatakan tidak dapat diterima karena kesalahan formal.⁸⁸

Sebelum menyusun gugatan, bila diwakili oleh kuasa hukum, maka kuasa hukum tersebut terlebih dahulu menerima pemberian kuasa dari konsumen untuk memberikan bantuan hukum mewakili kepentingan konsumen di pengadilan. Wujudnya dalam bentuk surat kuasa dari

⁸⁷. Yusuf Shofie, *Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) Teori & Praktek Penegakan Hukum*, Opcit, hal. 71.

⁸⁸. Subekti, *Hukum Acara Perdata*, Binacipta & BPHN, Bandung, 1982, hal. 70, dikutip oleh Yusuf Shofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hal. 296.

konsumen secara jelas dan terperinci menyebutkan untuk apa kuasa itu diberikan (surat kuasa khusus). Adanya kekeliruan atau cacat dalam pemberian kuasa dapat mengakibatkan gugatan dinyatakan tidak dapat diterima⁸⁹.

Sebelum penyusunan surat gugatan, hendaknya dipertimbangkan beberapa hal, yaitu :⁹⁰

1. Menggali fakta-fakta dari konsumen, termasuk siapa saja dari pelaku usaha yang terlibat dalam sengketa tersebut.
2. Mempelajari bukti-bukti yang dimiliki konsumen, termasuk disini surat-surat dan saksi-saksi.
3. Kuasa hukum konsumen hendaknya menggali sejauh mungkin hal-hal apa saja yang sudah dilakukan konsumen, misalnya menyurati pelaku usaha, wawancara dengan media massa/elektronik, atau menulis surat pembaca di media massa.
4. Menyangkut kompetensi/kewenangan mengadili secara absolute (atribusi kekuasaan kehakiman di antara peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, atau peradilan tata usaha negara) maupun kewenangan mengadili secara relatif (di antara peradilan sejenis, mana yang berwenang mengadili). Kompetensi relatif ini menyangkut mengenai kewenangan mengadili sejenis untuk mengadili tergugat

⁸⁹. Yusuf Shofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hal. 296.

⁹⁰. *Ibid*, hal. 296-297.

sesuai ketentuan Pasal 118 HIR. Prinsip yang berlaku dalam hukum acara perdata, yaitu gugatan diajukan pada Pengadilan Negeri di daerah hukum tergugat berdiam (berdomisili) atau jika domisilinya tidak diketahui, diajukan di tempat tinggal tergugat sebetulnya (*actor sequitur forum rei*)⁹¹.

Dalam praktek penanganan perkara, pada umumnya tidak mudah menetapkan kualifikasi gugatan, meskipun secara teoritis dapat dibedakan menjadi "**wanprestasi (ingkar janji)**" dan "**perbuatan melawan hukum (onrechtmatige daad)**". Praktek mengenai perbedaan kualifikasi gugatan ini lebih banyak digantungkan pada situasi konkrit yang diungkapkan dalam fakta-fakta hukum (*posita* gugatan) serta diberikan pertimbangan hukum oleh hakim. Artinya, tidak hanya satu kualifikasi gugatan saja yang disebutkan dalam gugatan, terutama dalam petitum gugatan, melainkan dapat dua kualifikasi gugatan⁹².

b. Pengajuan Gugatan Secara Class Action (Gugatan Kelompok)

Menurut Mas Achmad Sentosa⁹³ "**Class Actions**" pada intinya adalah gugatan perdata (biasanya terkait dengan permintaan injUNCTION atau ganti kerugian) yang diajukan oleh sejumlah orang (dalam jumlah

⁹¹. Retnowulan Sutantio, Iskandar Oeripkartawinata, *Hukum Acara Perdata Dalam Teori Dan Praktek*, Mandar Maju, Bandung, 1989, hal.8.

⁹². Yusuf Shofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*, Opcit, hal. 300.

⁹³. Mas Achmad Santosa, *Konsep dan Penerapan Gugatan Perwakilan (Class Actions)*, Lembaga Pengembangan Hukum Lingkungan/Indonesian Center For Environmental Law/ICEL, Jakarta, 1997, hal.10.

yang tidak banyak-misalnya 1 (satu) atau 2 (dua) orang) sebagai perwakilan kelas (class representatives) mewakili kepentingan mereka, sekaligus mewakili ratusan atau ribuan orang lainnya yang juga sebagai korban.

Dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) tentang *class action* diatur dalam Pasal 46 :

(1) *Gugatan atas pelanggaran pelaku usaha dapat dilakukan oleh :*

- a. *seorang konsumen yang dirugikan atau ahli waris yang bersangkutan;*
- b. *sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama;⁹⁴*
- 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 tersebut adalah untuk kepentingan perlindungan konsumen dan telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya;*
- d. *pemerintah dan/atau instansi terkait apabila barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau dimanfaatkan mengakibatkan kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit.*

(2) *Gugatan yang diajukan oleh sekelompok konsumen, lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat atau pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, huruf c, atau huruf d diajukan kepada peradilan umum.*

(3) *Ketentuan lebih lanjut mengenai kerugian materil yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d diatur dengan Peraturan Pemerintah.*

⁹⁴ . Penjelasan Pasal 46 Ayat (1) huruf b Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 :
“Undang-undang ini mengakui gugatan kelompok atau class action. Gugatan kelompok atau class action harus diajukan oleh konsumen yang benar-benar dirugikan dan dapat dibuktikan secara hukum, salah satu diantaranya adanya bukti transaksi”.

Dengan demikian, gugatan kelompok sebagaimana dimaksud undang-undang ini menggunakan hukum acara yang berlaku bagi peradilan umum (hukum acara perdata/pidana) dan diajukan oleh konsumen (atau kuasanya) yang benar-benar dirugikan atau sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama atau lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi persyaratan tertentu.⁹⁵

Yang perlu diingat, dalam Penjelasan UU Perlindungan Konsumen Pasal 46 ayat (1) butir b, gugatan kelompok (class action) harus diajukan oleh konsumen yang benar-benar dirugikan dan dapat dibuktikan secara hukum, salah satu di antaranya adalah adanya bukti transaksi⁹⁶.

Pada prakteknya tidak mudah mengorganisasi gugatan perwakilan/gugatan kelompok (class action). Ada 2 (dua) hal yang harus diperhatikan pada pekerjaan bantuan hukum (litigasi maupun non litigasi) :

1. Menempatkan korban sebagai subjek utama, dimana kepentingan para korban itulah yang harus menjadi agenda pokok dan penentu arah suatu kegiatan advokasi. Kepentingan dan ambisi-ambisi pribadi para pekerja bantuan hukum tidak boleh turut bermain dalam proses gugatan tersebut, karena :
 - a. Merugikan pihak korban, yang sudah mengalami viktimasi primer, lalu viktimasi sekunder dan seterusnya;

⁹⁵. N.H.T. Siahaan, *Opcit*, hal. 237.

⁹⁶. Yusuf Shofie, *Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut UUPK, Teori dan Penegakan hukum*, *Opcit*, hal. 80.

- b. Proses gugatan tersebut menjadi tidak murni lagi dan dikuatirkan berpengaruh terhadap proses gugatan (procedural) dan materi gugatan (pokok gugatan).
2. Hal-hal teknis persiapan gugatan perwakilan/gugatan kelompok (class action), seperti :
- a. Pengumpulan fakta-fakta hukum (investigasi);
 - b. Pembuatan opini hukum;
 - c. Pengorganisasian, termasuk pembentukan jaringan kerja;
 - d. Penyadaran (konsientisasi) masyarakat korban serta kampanye publik melalui pertemuan-pertemuan dengan masyarakat korban;
 - e. Penentuan wakil kelas (class representatives) dari para anggota kelas (class members) untuk ditindaklanjuti dalam dokumen hukum surat kuasa sebagai dasar hukum penasehat hukum untuk mengajukan gugatan perwakilan/gugatan kelompok (class action);
 - f. Litigasi (pembuatan surat gugatan, dan sebagainya)⁹⁷.

c. Pengajuan Gugatan Secara Legal Standing (Hak Gugat Organisasi Non Pemerintah)

Terminologi “**legal standing**” terkait dengan konsep locus standi/prinsip persona standi in judicio (the concept of locus standi), yaitu :

⁹⁷ . *Ibid*, hal. 84-85.

seseorang yang mengajukan gugatan harus mempunyai hak dan kualitas sebagai penggugat.⁹⁸

Menurut Pasal 46 ayat (1) butir c dan ayat (2) Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK), gugatan atas pelanggaran pelaku usaha dapat diajukan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM) di peradilan umum. LPKSM itu harus memenuhi persyaratan, yaitu :

- a. Berbentuk badan hukum atau yayasan;
- b. Di dalam Anggaran Dasarnya disebutkan secara tegas tujuan didirikannya organisasi tersebut untuk kepentingan perlindungan konsumen;
- c. Telah melaksanakan kegiatan sesuai Anggaran Dasar⁹⁹.

Subjek penggugat, yaitu : Organisasi Non Pemerintah (Ornop) – (*Non Governmental Organizations/NGO*) atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang bergerak di bidang perlindungan konsumen. Konsumen bukanlah subjek penggugat dalam prosedur gugatan *legal standing* ini. Sedangkan subjek tergugat, yaitu : Pelaku usaha¹⁰⁰.

d. Pengajuan Gugatan Oleh Instansi Pemerintah

Menurut Pasal 46 ayat (1) butir d dan ayat (2) UUPK, gugatan atas pelanggaran pelaku usaha dapat diajukan oleh pemerintah dan/atau

⁹⁸ . *Ibid*, hal. 91-92.

⁹⁹ . *Ibid*, hal. 92-93.

¹⁰⁰ . *Ibid*, hal. 93.

instansi terkait. Pemerintah dan/atau instansi terkait baru dapat bertindak sebagai subjek penggugat, jika konsumsi atau pemanfaatan terhadap suatu produk barang dan/atau jasa mengakibatkan kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit¹⁰¹.

Di Indonesia, hingga kini prosedur gugatan perdata oleh pemerintah dan/atau instansi terkait belum pernah dilakukan, baik sebelum maupun sesudah UUPK diundangkan.¹⁰²

Dari keempat gugatan tersebut di atas, maka gugatan yang dilakukan oleh pemerintah belum ditemukan, bahkan Peraturan Pelaksanaan oleh Pasal 46 ayat (3) tentang Peraturan Pemerintah yang mengatur mengenai kerugian materil yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit sebagai jenis gugatan yang dapat diajukan oleh Pemerintah, sampai saat penelitian ini dilakukan belum terbentuk.¹⁰³

2. Penyelesaian Sengketa Konsumen Secara Pidana

Semua norma perlindungan konsumen dalam UUPK memiliki “*sanksi pidana*”.¹⁰⁴ Sanksi pidana dalam UUPK dalam batas-batas tertentu dipandang sepadan dengan kebutuhan untuk melindungi dan mempertahankan kepentingan-kepentingan masyarakat, yang secara khusus kepentingan-kepentingan masyarakat (konsumen) tersebut

¹⁰¹ . *Ibid*, hal. 106.

¹⁰² . *Ibid*, hal. 108.

¹⁰³ . Inosentius Samsul, *Opcit*, hal. 207

¹⁰⁴ . Pasal 62 Ayat (1) dan (2) dan Pasal 63 UUPK.

dirumuskan dalam hak-hak konsumen, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 UUPK.

Dalam Pasal 19 ayat (4) UUPK menegaskan bahwa pemberian ganti rugi oleh pelaku usaha atas kerusakan, pencemaran dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa tidaklah menghapuskan kemungkinan tuntutan pidana berdasarkan pembuktian terbalik ada tidaknya unsur kesalahan.

Dalam konteks hukum perlindungan konsumen, posisi tersangka atau terdakwa ada pada pelaku usaha, baik perorangan atau korporasi. Peran konsumen dalam sistem peradilan pidana adalah sebagai halnya korban-korban dalam perkara pidana lainnya, yaitu masih terbatas sebagai saksi korban.

3. Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Tata Usaha Negara dan Melalui Mekanisme Hukum Hak Menguji Materiel

a. Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Peradilan Tata Usaha Negara

Sengketa tata usaha negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata berhadapan dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata

usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁰⁵

Pengertian pejabat tata usaha negara termasuk badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁰⁶ Keputusan tata usaha negara itu harus berupa penetapan tertulis yang berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang bersifat konkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.¹⁰⁷

Untuk membedakan apakah perbuatan pemerintah termasuk perbuatan hukum publik atau hukum perdata, perlu diperhatikan ciri-ciri hukum tersebut, yaitu :

Ciri-ciri hukum publik terdiri :

1. Keputusannya sepihak/unilateral (kewenangannya bersumber dari hukum publik;
2. Vertikal;
3. Ada hubungan subordinansi/hierarki;
4. Keputusannya berlaku umum.

¹⁰⁵ . Pasal 1 butir 4 UU No. 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan atas UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

¹⁰⁶ . Pasal 1 butir 2 UU No. 9 Tahun 2004.

¹⁰⁷ . Pasal 1 butir 3 UU No. 9 tahun 2004.

Sedangkan, ciri-ciri hukum perdata terdiri :

1. Ada dua pihak atau lebih/bilateral;
2. Antara pihak-pihak mempunyai kedudukan yang sejajar;
3. Paralel;
4. Hanya berlaku untuk pihak-pihak yang bersangkutan saja.¹⁰⁸

Untuk mengajukan tuntutan sengketa konsumen kepada peradilan tata usaha negara disyaratkan bahwa sengketa tersebut berawal dari adanya suatu penetapan tertulis yang bersifat konkret, individual dan final. Konkret artinya, objek diputuskan dalam keputusan TUN, tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu dan dapat ditentukan. Misalnya, surat pemutusan aliran listrik menyebutkan nama dan alamat konsumen. Final, berarti akibat hukum yang ditimbulkan serta maksud dalam putusan TUN harus sudah merupakan akibat hukum yang definitif.¹⁰⁹

Masyarakat konsumen Indonesia kurang terlayani secara layak dan sering mengalami kesulitan akibat ketiadaan standar pelayanan publik yang jelas. Masyarakat akan dengan mudah dijatuhi sanksi jika yang bersangkutan terlambat menunaikan kewajibannya, tetapi sebaliknya sanksi yang sama tidak dapat diarahkan kepada pejabat tata usaha

¹⁰⁸ . Indroharto, *Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*, Bunga Rampai Tulisan Hukum Buku II, Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara, Bogor-Jakarta, 1995, hal. 15.

¹⁰⁹ . *Ibid*, Contoh suatu "norma yang konkret" : suatu keputusan TUN untuk memasang tanda larangan parker, stop, masuk di jalan umum, pernyataan bahwa suatu daerah termasuk kawasan industri, pemukiman, larangan membuang sampah sepanjang lorong atau keputusan gubernur yang menyatakan bahwa suatu daerah sedang berjangkit wabah penyakit menular atau rabies. Contoh "individual konkret" : Surat Ketetapan Pajak, SK Pengangkatan atau Pemberhentian Pegawai, hal. 54-55.

negara (aparatur BUMN/BUMD) yang terlambat merealisasikan pelayanannya kepada masyarakat.¹¹⁰

Pasal 45 ayat (1) dan Pasal 46 ayat (2) UUPK terkesan hanya membolehkan gugatan konsumen ini diajukan ke lingkungan peradilan umum. Pembatasan ini jelas menghalangi konsumen yang perkaranya mungkin menyentuh kompetensi peradilan tata usaha negara.

b. Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Mekanisme Hukum Hak Uji Materiil (Judicial Review)

Hak uji materiil lebih dikenal dengan sebutan "*judicial review*" yang dalam Pasal 1 butir 1 PERMA No. 1 Tahun 1999 disebutkan, "Hak uji materiil adalah hak Mahkamah Agung untuk menguji secara materiil terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, sehubungan dengan adanya gugatan atau permohonan keberatan".¹¹¹

Konsumen atau sekelompok konsumen dapat menggunakan instrumen hukum hak uji materiil yang menyangkut kebijakan berbagai peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang diduga bertentangan dengan UUPK.

Prosedur yang harus ditempuh dalam pengajuan gugatan hak uji materiil dan atau permohonan keberatan menurut PERMA No. 1 Tahun 1999, diajukan dengan cara-cara sebagai berikut :

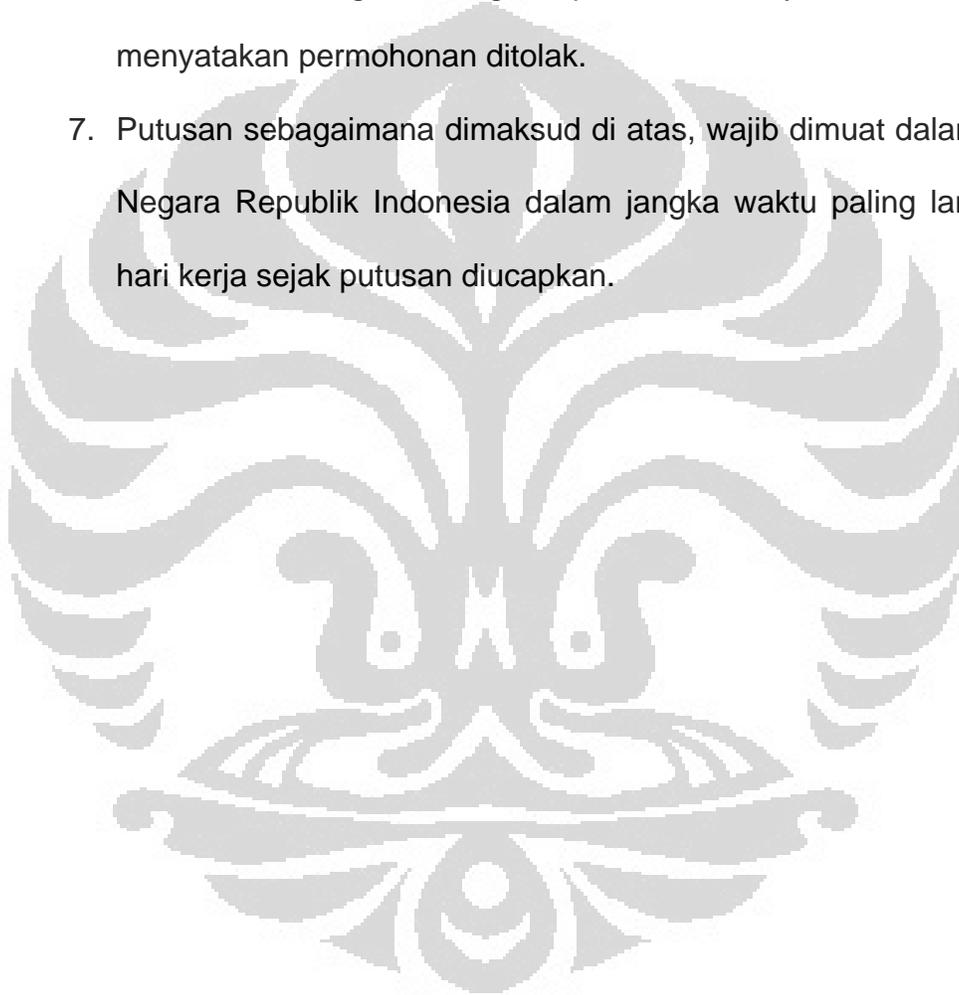
¹¹⁰ . Susanti Adi Nugroho, *Opcit*, hal. 137.

¹¹¹ . PERMA No. 1 Tahun 1999 Tentang Hak Uji Materiil.

1. Gugatan hak uji materiil atau permohonan keberatan diajukan ke Mahkamah Agung dengan cara :
 - a. Langsung ke Mahkamah Agung;
 - b. Melalui Pengadilan Negeri di wilayah hukum tempat kedudukan tergugat atau pemohon keberatan.
2. Gugatan atau permohonan keberatan hanya dapat diajukan terhadap satu peraturan perundang-undangan, kecuali terhadap peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan secara langsung.
3. Gugatan atau permohonan sekurang-kurangnya harus memuat :
 - a. Nama dan alamat penggugat atau pemohon;
 - b. Uraian mengenai perihal yang menjadi dasar gugatan atau permohonan dan wajib menguraikan dengan jelas bahwa materi muatan ayat, pasal dan/atau bagian peraturan perundang-undangan mana yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut tidak memenuhi ketentuan yang berlaku;
 - c. Hal-hal yang diminta untuk diputus.
4. Dalam hal Mahkamah Agung berpendapat bahwa permohonan beralasan, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan.
5. Dalam hal permohonan dikabulkan, amar putusan menyatakan dengan tegas materi muatan ayat, pasal dan atau bagian dari

peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

6. Dalam hal peraturan perundang-undangan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan atau tidak bertentangan dengan pembentukannya, amar putusan menyatakan permohonan ditolak.
7. Putusan sebagaimana dimaksud di atas, wajib dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia dalam jangka waktu paling lambat 30 hari kerja sejak putusan diucapkan.



BAB III

UPAYA HUKUM PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN MENURUT UNDANG-UNDANG PERLINDUNGAN KONSUMEN

Merupakan asas hukum yang umum berlaku dalam hukum perdata bahwa ganti rugi hanyalah mungkin diwajibkan kepada pelaku usaha untuk memberikannya kepada pihak yang dirugikan (konsumen) apabila telah terpenuhi hal-hal sebagai berikut.¹¹²

- a. Telah terjadi kerugian bagi konsumen;
- b. Kerugian tersebut memang adalah sebagai akibat perbuatan pelaku usaha;
- c. Tuntutan ganti rugi telah diajukan gugatannya oleh pihak yang menurut UUPK berhak mengajukan gugatan (Pasal 46 Ayat (1));
- d. Telah ada putusan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap, sehingga telah dapat dilaksanakan, putusan tersebut dapat berupa hasil kesepakatan antara pelaku usaha dan konsumen yang telah menyelesaikan sengketanya melalui penyelesaian damai atau berupa putusan arbitrase BPSK atau berupa putusan pengadilan.

¹¹². Susanti Adi Nugroho, *Opcit*, hal. 165.

A. **Tanggung Jawab Pelaku Usaha/Produsen Terhadap Kerugian Yang Dialami Konsumen**

Kerugian yang diderita seseorang secara garis besar dapat dibagi atas dua bagian, yaitu kerugian yang menimpa diri dan kerugian yang menimpa harta benda seseorang. Sedangkan kerugian harta benda sendiri dapat berupa kerugian nyata yang dialami serta kehilangan keuntungan yang diharapkan. Meskipun kerugian dapat berupa kerugian atas diri (fisik) seseorang atau kerugian yang menimpa harta benda, namun jika dikaitkan dengan ganti kerugian, maka keduanya dapat dinilai dengan uang atau harta kekayaan. Demikian pula karena kerugian harta benda dapat pula berupa kehilangan keuntungan yang diharapkan, maka pengertian kerugian seharusnya adalah berkurangnya atau tidak diperolehnya harta kekayaan pihak yang satu yang disebabkan oleh perbuatan yang melanggar hukum dari pihak yang lain.¹¹³

Dalam Bab VI Pasal 19 sampai dengan Pasal 28 UUPK, diatur mengenai tanggung jawab perdata dari pelaku usaha terhadap konsumennya. Menurut Pasal 19 UUPK, tanggung jawab pelaku usaha ialah memberikan ganti rugi kepada konsumen sebagai akibat kerusakan, pencemaran dan/atau mengkonsumsi barang atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan oleh pelaku usaha yang bersangkutan. Ganti rugi

¹¹³. Ahmadi Miru dan Sutarman Yudo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004, hal. 137.

tersebut tidak selalu berupa pembayaran sejumlah uang, tetapi dapat pula berupa penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya atau berupa perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹¹⁴

Memperhatikan ketentuan Pasal 19 Ayat (1) UUPK tersebut, maka tanggung jawab pelaku usaha untuk memberikan ganti kerugian kepada konsumen dapat berupa pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini berarti bahwa tanggung jawab pelaku usaha meliputi segala kerugian yang dialami konsumen.

Kata “*dapat*” di atas menunjukkan masih ada bentuk-bentuk ganti rugi lainnya yang dapat diajukan oleh konsumen kepada pelaku usaha, seperti keuntungan yang akan diperoleh bila tidak terjadi kecelakaan,

¹¹⁴. Pasal 19 UUPK :

- (1) Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan;
- (2) Ganti rugi sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dapat berupa pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- (3) Pemberian ganti rugi dilaksanakan dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi;
- (4) Pemberian ganti rugi sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dan Ayat (2) tidak menghapuskan kemungkinan adanya tuntutan pidana berdasarkan pembuktian lebih lanjut mengenai adanya unsur kesalahan;
- (5) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dan Ayat (2) tidak berlaku apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen.

kehilangan pekerjaan atau penghasilan untuk sementara atau seumur hidup akibat kerugian fisik yang diderita. Pada bagian lain UUPK, disebutkan bahwa konsumen berhak mendapatkan *ganti rugi maksimal Rp 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah)* melalui penjatuhan sanksi administratif yang dijatuhkan BPSK (Pasal 52 butir m jo. Pasal 60 ayat (2) UUPK). Sedangkan menurut Pasal 1246 KUH Perdata, ganti rugi terdiri atas 2(dua) faktor, yaitu kerugian yang nyata-nyata diderita dan keuntungan yang seharusnya diperoleh. Namun, tidak demikian halnya dengan Undang-Undang No. 14 Tahun 1992 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (UULLAJ). Undang-undang ini membatasi kerugian hanya terbatas pada kerugian yang secara nyata dialami konsumen, seperti : biaya perawatan rumah sakit, kerusakan dan kehilangan barang bawaan.¹¹⁵

Sementara, dalam ketentuan Pasal 19 ayat (2) tersebut sesungguhnya memiliki kelemahan yang sifatnya merugikan konsumen, terutama dalam hal konsumen menderita suatu penyakit. Berdasarkan ketentuan tersebut, konsumen hanya mendapatkan salah satu bentuk penggunaan kerugian, yaitu ganti kerugian atas harga barang atau hanya berupa perawatan kesehatan. Padahal konsumen telah menderita kerugian bukan hanya kerugian atas harga barang, tetapi juga kerugian yang timbul dari biaya perawatan kesehatan. Untuk itu seharusnya Pasal 19 Ayat (2)

¹¹⁵. Yusuf Shofie, *Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) Teori dan Praktek Penegakan Hukum*, Opcit, hal. 76.

tersebut menentukan bahwa pemberian ganti kerugian dapat berupa pengembalian uang dan/atau penggantian barang atau jasa yang setara nilainya dan/atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan dapat diberikan sekaligus kepada konsumen. Ini berarti, rumusan antara kata “setara nilainya” atau “perawatan kesehatan” di dalam Pasal 19 Ayat (2) yang ada sekarang tidak lagi menggunakan kata “atau” melainkan “dan/atau”, sehingga jika kerugian itu menyebabkan sakitnya konsumen, maka selain mendapat penggantian harga barang juga mendapat perawatan kesehatan.¹¹⁶

Kelemahan lain yang juga sangat merugikan konsumen yaitu ketentuan Pasal 19 Ayat (3) yang menentukan bahwa pemberian ganti kerugian dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah transaksi. Apabila berdasarkan ketentuan ini, maka konsumen yang mengkonsumsi di hari ke delapan setelah transaksi tidak akan mendapatkan penggantian kerugian dari pelaku usaha, walaupun secara nyata konsumen yang bersangkutan telah menderita kerugian. Oleh karena itu, agar UUPK ini dapat memberikan perlindungan yang maksimal tanpa mengabaikan kepentingan pelaku usaha, maka seharusnya Pasal 19 ayat (3) menentukan bahwa tenggang waktu pemberian ganti kerugian kepada konsumen adalah 7

¹¹⁶. Ahmadi Miru dan Sutarman Yudo, *Opcit*, hal. 126.

(tujuh) hari setelah terjadinya kerugian dan bukan 7 (tujuh) hari setelah transaksi seperti rumusan yang ada sekarang.¹¹⁷

Di samping tanggung jawab pelaku usaha sebagaimana yang diatur dalam Pasal 19 UUPK, hak-hak konsumen sendiri diatur dalam Pasal 4 UUPK.¹¹⁸ Hak-hak konsumen tersebut, hanyalah mungkin ditegakkan apabila pelaku usaha “*bersedia dengan sukarela*” memenuhi tuntutan konsumen terhadap pemenuhan hak-haknya yang dilanggar oleh pelaku usaha. Apabila pelaku usaha tidak bersedia melaksanakannya secara sukarela, sedangkan konsumen beranggapan bahwa pelaku usaha yang bersangkutan telah melanggar kewajiban-kewajiban dan larangan-larangan yang ditentukan oleh UUUPK dan merugikan pihaknya, maka penegakan hak-hak konsumen itu hanya dapat dituntut melalui proses penyelesaian sengketa yang ditentukan di dalam UUPK.

¹¹⁷. *Ibid*, hal. 127.

¹¹⁸. Pasal 4 UUPK : Hak konsumen adalah :

- a. hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
- c. hak atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
- d. hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
- e. hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- f. hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
- g. hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- h. hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
- i. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

B. Prinsip Dasar Penyelesaian Sengketa Konsumen

Mekanisme penyelesaian sengketa konsumen menurut UUPK telah diatur secara limitatif dalam Pasal 23 dan ditindaklanjuti dalam Bab X (Pasal 45 s/d. Pasal 48) dan BAB XI (Pasal 49 s/d Pasal 58) UUPK.

Pasal 23 UUPK menyatakan :

“Pelaku usaha yang menolak dan/atau tidak memberi tanggapan dan/atau tidak memenuhi ganti kerugian atas tuntutan konsumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 Ayat (1) sampai dengan Ayat (4), dapat digugat melalui badan penyelesaian sengketa konsumen atau mengajukan ke badan peradilan di tempat kedudukan konsumen.”

Dari bunyi ketentuan Pasal 23 tersebut, dapat disimpulkan bahwa UUPK menghendaki penyelesaian sengketa di luar pengadilan terlebih dahulu diselesaikan sendiri oleh kedua belah pihak secara damai, yaitu tanpa melalui pengadilan maupun lembaga BPSK.¹¹⁹

Proses penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan meliputi atas :

- a. Penyelesaian sengketa konsumen yang dilakukan oleh konsumen dan pelaku usaha sendiri;
- b. Penyelesaian dengan mengadu kepada Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM);

¹¹⁹. Al Wisnubroto, Nugroho As'ad, Nurhasan, *Panduan Sukses Berperkara: Penyelesaian Efektif Sengketa konsumen*, Studi Banding Mengenai Lembaga Penyelesaian Sengketa di Tiga Negara, yakni TTPM Malaysia, Small Claim Tribunal Hongkong dan BPSK Indonesia, hal. 36.

c. Penyelesaian dengan cara mengadu kepada Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen;

Penyelesaian dengan mengadu kepada Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM), sebagaimana disebutkan pada huruf (b) di atas, pada dasarnya bukanlah bagian dari penyelesaian sengketa konsumen, hal ini disebabkan LPKSM bukanlah lembaga pemutus atau penyelesaian sengketa konsumen. Jika ada pengaduan, maka LPKSM akan mengadvokasikan konsumen untuk menyelesaikan permasalahannya ke BPSK atau ke pengadilan. Di sisi lain penyelesaian sengketa konsumen yang dilakukan oleh konsumen dan pelaku usaha sendiri sebagaimana dimaksud dalam huruf (a) di atas sebenarnya harus dilihat dalam kerangka UU Nomor 8 Tahun 1999, yakni penyelesaian sengketa konsumen dengan cara mediasi atau konsiliasi atau arbitrase yang terkait dengan tugas dan kewenangan yang dijalankan oleh BPSK, sehingga penafsiran di luar dari pada itu tidak termasuk dalam UU ini. Dengan demikian proses penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagaimana dimaksudkan dalam UU Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen secara limitatif dibagi menjadi tiga, yakni dengan cara mediasi, konsiliasi dan arbitrase, sedangkan lembaga yang berwenang menyelesaikan sengketa

konsumen di luar pengadilan hanyalah BPSK.¹²⁰

Konsumen harus terlebih dahulu mengajukan tuntutan langsung kepada pelaku usaha yang bersangkutan. Pelaku usaha yang bersangkutan wajib memberi jawaban atas tuntutan tersebut. Jawaban dapat berupa penolakan atas tuntutan konsumen atau berupa pemenuhan tuntutan ganti kerugian yang diajukan oleh konsumen atau tidak memberi tanggapan sama sekali. Setelah konsumen menerima jawaban yang berisi penolakan atau pelaku usaha tidak memberi tanggapan atas tuntutan itu, maka konsumen dapat mengajukan gugatan melalui Pengadilan.

Sedangkan dalam Pasal 45 Ayat (2), UUPK menyatakan :

“Penyelesaian sengketa konsumen dapat ditempuh melalui pengadilan atau diluar pengadilan, berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa.”

Dijelaskan dalam Pasal 45 Ayat (1) UUPK, bahwa penyelesaian sengketa melalui pengadilan dikatakan menjadi wewenang dari peradilan umum, sedangkan untuk penyelesaian sengketa di luar peradilan menjadi wewenang lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa konsumen. Perlu diperhatikan, bahwa penyelesaian sengketa di luar pengadilan hanya dapat ditempuh oleh penggugat individu, sedangkan gugatan secara

¹²⁰ . Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) adalah badan yang dibentuk khusus untuk menangani dan menyelesaikan sengketa konsumen antara pelaku usaha dan konsumen yang menuntut ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan/atau yang menderita kerugian akibat mengkonsumsi barang dan/atau memanfaatkan jasa. BPSK didirikan untuk menangani dan menyelesaikan sengketa konsumen dengan cara konsiliasi atau mediasi atau arbitrase.

berkelompok, atau gugatan perwakilan atau gugatan yang dilakukan oleh pemerintah hanya dapat diajukan kepada peradilan umum.¹²¹

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa UUPK mengenal 3 (tiga) saluran penyelesaian sengketa konsumen, yaitu :

- a. Penyelesaian damai yang dilakukan oleh para pihak sendiri untuk mencapai kesepakatan;
- b. Penyelesaian melalui lembaga BPSK; dan
- c. Penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan.

Menurut Pasal 47 UUPK :

“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.”

Sementara, dalam Penjelasan Pasal 47 UUPK dikemukakan bahwa bentuk jaminan yang dimaksud dalam hal ini berupa pernyataan tertulis yang menerangkan bahwa tidak akan terulang kembali perbuatan yang telah merugikan konsumen tersebut.

Dari ketentuan Pasal 47 UUPK dan Penjelasan, dapat diketahui bahwa penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan hasil akhirnya adalah :¹²²

- a. Kesepakatan antara konsumen dan pelaku usaha;
- b. Bentuk ganti kerugian yang harus diberikan oleh pelaku usaha;
- c. Besarnya ganti kerugian yang harus diberikan oleh pelaku usaha; dan

¹²¹ . Pasal 46 Ayat (2) UUPK.

¹²² . Susanti Adi Nugroho, *Opcit*, hal. 240.

d. Jaminan dari pelaku usaha berupa pernyataan tertulis yang menerangkan perbuatan yang telah merugikan konsumen tidak akan terulang kembali.

Penyelesaian sengketa di luar pengadilan ini, tidak boleh menghilangkan tanggung jawab pidana sebagaimana diatur Pasal 45 Ayat (3) UUPK. Hal ini disebabkan karena penyelesaian sengketa di luar pengadilan adalah bersifat perdata, penyelesaian sengketa di luar pengadilan tidak menjadi alasan untuk menghilangkan tanggung jawab pidana yang diduga dilakukan oleh pelaku usaha. Upaya ini dilakukan untuk menghindari digunakannya penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagai sarana untuk menghindarkan pelaku usaha dari tanggung jawab pidana. Pasal 62 Ayat (3) UUPK, mengatur bahwa tanggung jawab pidana yang harus dipertanggungjawabkan kepada pelaku usaha, diperiksa dan diselesaikan menurut ketentuan pidana yang berlaku.¹²³

Gugatan yang diajukan kepada pengadilan negeri ini sifatnya seperti gugatan perdata pada umumnya, baik dengan dasar gugatan *wanprestasi* maupun berdasarkan gugatan *perbuatan melawan hukum (onrechtmatige daad)*. Sementara, mengenai syarat-syarat gugatan di pengadilan dalam perkara sengketa konsumen tidak ditentukan secara limitatif, baik dalam UUPK maupun secara umum dalam HIR/RBg, tetapi dalam praktiknya,

¹²³ . Pasal 62 ayat (3) UUPK : Terhadap sanksi pidana yang mengakibatkan luka berat, sakit berat, cacat tetap atau kematian diberlakukan ketentuan pidana yang berlaku.

surat gugatan harus memenuhi beberapa persyaratan, antara lain : persyaratan yang meliputi *identitas* masing-masing penggugat dan tergugat; *posita* gugatan/*fundamentum petendi* yang menjadi alasan mengajukan gugatan; dan *petitum* yang memuat hal-hal yang dimohonkan untuk diputuskan oleh Majelis Hakim.

C. **Gugatan Konsumen Terhadap Pelaku Usaha di Pengadilan**

1. **Gugatan Atas Dasar Wanprestasi**

Wanprestasi terjadi apabila salah satu pihak dalam perjanjian tidak melaksanakan atau lalai melaksanakan prestasi (kewajiban) yang menjadi objek perikatan antara mereka dalam kontrak. Berdasarkan Pasal 1233 KUH Perdata, prestasi yang harus dipenuhi oleh para pihak dalam berkontrak adalah kewajiban untuk memberikan sesuatu, untuk berbuat sesuatu ataupun bahkan untuk tidak berbuat sesuatu. Artinya, dalam hal kesepakatan-kesepakatan untuk melakukan prestasi tersebut tidak dijalankan atau dijalankan dengan tidak semestinya, maka orang yang tidak menjalankan kewajiban sesuai dengan yang telah disepakati tersebut akan dinyatakan "*wanprestasi (tidak berprestasi)*" ataupun "*ingkar janji (default)*".

124

¹²⁴ . Ricardo Simanjuntak, *Teknik Perancangan Kontrak Bisnis*, Mingguan Ekonomi dan Bisnis KONTAN, Jakarta, 2006, hal. 183.

Sementara, Prof. Subekti, SH menjelaskan bahwa wanprestasi seorang debitur dapat didasarkan 4 (empat) alasan, yaitu :¹²⁵

1. Tidak melaksanakan apa yang disanggupi akan dilakukannya;
2. Melaksanakan apa yang dijanjikannya, tetapi tidak sebagaimana yang dijanjikan;
3. Melakukan apa yang dijanjikannya tetapi terlambat; dan
4. Melakukan sesuatu yang menurut perjanjian tidak boleh dilakukannya.

Oleh karena tindakan wanprestasi tersebut berpotensi menimbulkan kerugian bagi mitra berkontraknya, maka mitra berkontrak yang dirugikan berhak meminta perlindungan pengadilan untuk memaksa orang yang wanprestasi, kembali menjalankan kewajibannya sesuai dengan kontrak yang telah disepakati. Selain itu, orang yang wanprestasi juga dapat dihukum untuk mengganti kerugian dalam bentuk yang dimungkinkan oleh undang-undang (Pasal 1236, 1239 dan 1243 KUH Perdata). Bentuknya berupa pengembalian biaya yang telah dibayarkan sehubungan dengan aktivitas berkontrak, ganti kerugian yang dialami mitra berkontrak akibat wanprestasi, termasuk juga bunga yang akan dikenakan terhadap jumlah ganti kerugian yang dituntut, baik atas dasar bunga yang diperjanjikan ataupun bunga yang terjadi demi hukum akibat dari kelalaian tersebut (*moratorium interest*).¹²⁶

¹²⁵ . Subekti, *Hukum Perjanjian*, Intermasa, Cetakan XII, Jakarta, hal. 45.

¹²⁶ . Ricardo Simanjuntak, *Opcit*, hal. 184.

Fakta telah terjadinya ingkar janji ataupun tindakan lalai dari mitra berkontraknya merupakan ukuran yang sangat penting bagi mitra berkontrak yang dirugikan (kreditur) untuk terlebih dahulu dibuktikan agar dapat menuntut ganti rugi terhadap kerugian yang dideritanya akibat dari wanprestasi. Artinya, tanpa pembuktian terjadinya ingkar janji (wanprestasi), maka tidak ada alasan dari mitra pihak yang dirugikan untuk meminta ganti kerugian atau meminta penghentian kontrak secara sepihak (*early termination*).¹²⁷

Hal ini secara tegas juga diatur dalam Pasal 1243 KUH Perdata yang menyatakan sebagai berikut :

“Penggantian biaya, rugi dan bunga karena tidak dipenuhinya suatu perikatan, barulah mulai diwajibkan, apabila si berutang, setelah dinyatakan lalai memenuhi perikatannya, tetap melalaikannya atau jika sesuatu yang harus diberikan atau dibuatnya, hanya dapat diberikan atau dibuat dalam tenggang waktu yang telah dilampaukannya”.

Dari ketentuan Pasal 1243 KUH Perdata tersebut, terdapat pengertian bahwa kewajiban untuk membuktikan bahwa mitra berkontraknya telah melakukan wanprestasi ada pada dirinya selaku pihak yang menuntut ganti rugi.

Sebagai contoh, misalnya dalam kontrak pembelian rumah antara konsumen dengan pengembang/developer. Setelah kontrak ditandatangani oleh kedua belah pihak, ternyata kemudian diketahui oleh konsumen bahwa pihak pengembang tidak melakukan kewajibannya sebagaimana tertuang

¹²⁷ . *Ibid*

dalam isi kontrak, seperti tidak dibangunnya fasilitas sosial dan fasilitas umum, masalah sertifikasi, kenaikan harga rumah secara sepihak, mutu bangunan di bawah standar, banjir atau masalah ukuran luas tanah tidak sesuai sertifikat. Terhadap kerugian yang dialami oleh konsumen tersebut, selanjutnya konsumen dapat mengajukan tuntutan/gugatan wanprestasi kepada pengembang/developer melalui pengadilan negeri, yang dapat berupa : pembatalan perjanjian atau meminta ganti rugi kepada pengembang, dapat berupa : biaya yang nyata-nyata telah dikeluarkan; kerugian yang timbul akibat wanprestasi; dan bunga dalam pengertian hilangnya keuntungan yang sudah diperkirakan atau dibayangkan seandainya tidak terjadi wanprestasi.

Pada dasarnya, perjanjian/kontrak dibuat berdasarkan kesepakatan bebas antara dua pihak yang cakap untuk bertindak demi hukum (pemenuhan syarat subjektif) untuk melaksanakan suatu prestasi yang tidak bertentangan dengan aturan hukum yang berlaku, kepatutan, kesusilaan, ketertiban umum serta kebiasaan yang berlaku di masyarakat luas (pemenuhan syarat objektif). Namun, ada kalanya “kedudukan” dari kedua belah pihak dalam suatu negosiasi tidak seimbang, yang pada akhirnya melahirkan suatu perjanjian yang “tidak terlalu menguntungkan” bagi salah satu pihak.¹²⁸

¹²⁸ . Gunawan Widjaja, Ahmad Yani, *Opcit*, hal.53.

Dewasa ini perjanjian/kontrak antara pelaku usaha dengan konsumen nyaris selalu menggunakan perjanjian atau kontrak yang berbentuk standar atau baku. Oleh sebab itu, di dalam hukum perjanjian, perjanjian/kontrak semacam itu dinamakan perjanjian atau *kontrak standar/perjanjian/kontrak baku (standardized contract/adhesion contract/take-it or leave-it contract)*.¹²⁹

Perjanjian baku adalah perjanjian berbentuk tertulis yang telah digandakan berupa formulir-formulir yang isinya telah distandardisasi atau dibakukan terlebih dahulu secara sepihak oleh pihak yang menawarkan (dalam hal ini pelaku usaha) serta ditawarkan secara masal, tanpa mempertimbangkan perbedaan kondisi yang dimiliki konsumen. Keseluruhan isi perjanjian baku berupa pasal-pasal yang dinamakan *klausula baku (standardized clause)*.¹³⁰

Rumusan klausula baku ditetapkan secara sepihak oleh pelaku usaha, maka pada umumnya isi klausula baku tersebut akan lebih banyak memuat hak-hak pelaku usaha dan kewajiban-kewajiban konsumen daripada hak-hak konsumen dan kewajiban-kewajiban pelaku usaha. Bahkan, tidak jarang terjadi, klausula baku berisi pengalihan kewajiban-kewajiban yang seharusnya menjadi tanggung jawab pelaku usaha kepada

¹²⁹. Johannes Gunawan, *Hukum Perlindungan Indonesia dan Perdagangan Bebas – Aspek Hukum dari Perdagangan Bebas : Menelaah Kesiapan Hukum Indonesia Dalam Melaksanakan Perdagangan Bebas*, Fakultas Hukum Unika Parahyangan bekerjasama dengan Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hal. 117

¹³⁰. *Ibid*, hal. 118.

konsumen. Klausula baku semacam ini di dalam perjanjian baku disebut “*klausula eksonerasi*” (*exoneration clause/exemption clause*), yang pada umumnya sangat memberatkan atau bahkan cenderung merugikan konsumen. Isi *exoneration clause* atau *exemption clause* dapat berupa :

1. Pengurangan atau penghapusan tanggung jawab terhadap akibat-akibat hukum, misalnya ganti rugi akibat wanprestasi;
2. Pembatasan atau penghapusan kewajiban-kewajiban sendiri;
3. Penciptaan kewajiban-kewajiban yang kemudian dibebankan kepada salah satu pihak, misalnya penciptaan kewajiban memberi ganti rugi kepada pihak ketiga yang terbukti mengalami kerugian.¹³¹

Adapun unsur-unsur yang merupakan indikasi adanya penyalahgunaan keadaan di dalam suatu perjanjian standar, antara lain :¹³²

1. Syarat-syarat yang diperjanjikan tidak masuk akal, tidak patut dan bertentangan dengan kemanusiaan (*unfair contract terms*);
2. Pihak debitur (konsumen) dalam keadaan tertekan;
3. Debitur (konsumen) tidak memiliki pilihan lain, kecuali menerima isi perjanjian walaupun dirasakan memberatkan;
4. Hak dan kewajiban kedua pihak sangat tidak seimbang.

Klausula baku yang menimbulkan ketidakseimbangan pengaturan hak dan kewajiban antara pelaku usaha dan konsumen dalam perjanjian

¹³¹ . *Ibid.*

¹³² . *Ibid*, hal. 119.

baku itulah yang kemudian diatur di dalam Pasal 18 UUPK. Pasal ini berisi larangan pencantuman klausula baku di dalam perjanjian baku. Menurut Penjelasan Pasal 18 UUPK, larangan pencantuman klausula baku tertentu di dalam perjanjian baku, dimaksudkan untuk menempatkan kedudukan konsumen setara dengan pelaku usaha, berdasarkan prinsip kebebasan berkontrak.

Di dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUPK disebutkan bahwa pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang membuat atau mencantumkan klausula baku pada setiap dokumen dan/atau perjanjian yang akan mengakibatkan :

- a. menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha;
- b. menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali barang yang dibeli konsumen;
- c. menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali uang yang dibayarkan atas barang dan/atau jasa yang dibeli oleh konsumen;
- d. menyatakan pemberian kuasa dari konsumen kepada pelaku usaha, baik secara langsung maupun tidak langsung untuk melakukan segala tindakan sepihak yang berkaitan dengan barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran;
- e. mengatur perihal pembuktian atas hilangnya kegunaan barang atau pemanfaatan jasa yang dibeli oleh konsumen;

- f. memberi hak kepada pelaku usaha untuk mengurangi manfaat jasa atau mengurangi harta kekayaan konsumen yang menjadi objek jual beli jasa;
- g. menyatakan tunduknya konsumen kepada peraturan yang berupa aturan baru, tambahan, lanjutan dan/atau pengubahan lanjutan yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha dalam masa konsumen memanfaatkan jasa yang dibelinya;
- h. menyatakan bahwa konsumen memberi kuasa kepada pelaku usaha untuk pembebanan hak tanggungan, hak gadai atau hak jaminan terhadap barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran.

Selanjutnya dalam Pasal 18 ayat (2) UUPK dijelaskan bahwa pelaku usaha dilarang mencantumkan klausula baku yang letak atau bentuknya sulit terlihat atau tidak dapat dibaca secara jelas atau yang pengungkapannya sulit dimengerti. Kemudian, sebagai konsekuensi hukum atas pelanggaran dari ketentuan Pasal 18 ayat (1) dan (2) UUPK tersebut, maka dalam Pasal 18 ayat (3) UUPK dinyatakan bahwa setiap klausula baku yang telah ditetapkan oleh pelaku usaha pada dokumen atau perjanjian yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dinyatakan "*batal demi hukum*".

Hal ini berarti perjanjian yang memuat ketentuan klausula baku yang dilarang dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) dan (2) UUPK dianggap "*tidak pernah ada dan mengikat para pihak*", pelaku usaha dan konsumen yang melaksanakan transaksi perdagangan barang dan/atau jasa tersebut.

2. Gugatan Atas Dasar Perbuatan Melawan Hukum

Sesuai dengan ketentuan Pasal 1365 KUH Perdata¹³³, maka suatu perbuatan melawan hukum haruslah mengandung unsur-unsur sebagai

berikut :¹³⁴

- a. Adanya suatu perbuatan;
- b. Perbuatan tersebut melawan hukum;
- c. Adanya kesalahan dari pihak pelaku;
- d. Adanya kerugian bagi korban;
- e. Adanya hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian.

a. **Adanya Suatu Perbuatan**

Suatu perbuatan melawan hukum diawali oleh suatu perbuatan dari sipelakunya. Umumnya diterima anggapan bahwa dengan perbuatan di sini dimaksudkan, baik berbuat sesuatu (dalam arti aktif) maupun tidak berbuat sesuatu (dalam arti pasif).

¹³³. Pasal 1365 KUH Perdata : Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.

¹³⁴. Munir Fuady, *Perbuatan Melawan Hukum Pendekatan Kontemporer*, Citra Aditya Bakti, 2005, hal. 10-14.

b. Perbuatan Tersebut Melawan Hukum

Perbuatan yang dilakukan tersebut haruslah melawan hukum. Sejak tahun 1919, unsur melawan hukum ini diartikan dalam arti yang seluas-luasnya, yakni meliputi hal-hal sebagai berikut :

1. Perbuatan yang melanggar undang-undang yang berlaku;
2. Yang melanggar hak orang lain yang dijamin oleh hukum; atau
3. Perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku; atau
4. Perbuatan yang bertentangan dengan kesusilaan (*goede zeden*); atau
5. Perbuatan yang bertentangan dengan sikap yang baik dalam bermasyarakat untuk memperhatikan kepentingan orang lain.

c. Adanya Kesalahan dari Pihak Pelaku

Karena Pasal 1365 KUH Perdata mensyaratkan adanya unsur “*kesalahan*” (*schuld*) dalam suatu perbuatan melawan hukum, maka perlu diketahui bagaimanakah cakupan dari unsur kesalahan tersebut. Suatu tindakan dianggap oleh hukum mengandung unsur kesalahan sehingga dapat dimintakan tanggung jawabnya secara hukum jika memenuhi unsur-unsur sebagai berikut :

1. Ada unsur kesengajaan; atau
2. Ada unsur kelalaian (*negligence, culpa*); atau

3. Tidak ada alasan pembenar atau alasan pemaaf (rechtvaardigingsgrond), seperti keadaan overmacht, membela diri, tidak waras dan lain-lain.

d. Adanya Kerugian Bagi Korban

Adanya kerugian (schade) bagi korban juga merupakan syarat agar gugatan berdasarkan Pasal 1365 KUH Perdata. Berbeda dengan kerugian karena wanprestasi yang hanya mengenai kerugian materil, maka kerugian karena perbuatan melawan hukum disamping kerugian materil, Yurisprudensi juga mengakui konsep kerugian immaterial, yang juga akan dinilai dengan uang.

e. Adanya Hubungan Kausal Antara Perbuatan Dengan Kerugian

Untuk hubungan sebab akibat ada 2 (dua) macam teori, yaitu teori hubungan faktual dan teori penyebab kira-kira. Hubungan sebab akibat secara faktual (causation in fact) hanyalah merupakan masalah “fakta” atau apa yang secara faktual telah terjadi. Sedangkan konsep “sebab kira-kira” (proximate cause) digunakan agar lebih praktis dan agar tercapainya elemen kepastian hukum dan hukum yang adil.

D. **Beban Pembuktian Terbalik Menurut UUPK**

Ketentuan tentang beban pembuktian dalam Hukum Acara Perdata merupakan suatu bagian yang sangat penting dan menentukan dapat tidaknya suatu tuntutan perdata (gugatan) dikabulkan, karena pembebanan pembuktian yang salah, oleh hakim dapat mengakibatkan seseorang yang seharusnya memenangkan perkara menjadi pihak yang kalah hanya karena tidak mampu membuktikan sesuatu yang sebenarnya menjadi haknya.

Sebagai dasar pembebanan pembuktian dalam hukum acara perdata di Indonesia, berlaku asas umum beban pembuktian yang terdapat dalam Pasal 163 HIR/283 R Bg dan Pasal 1865 KUH Perdata.

Pasal 163 HIR/283 R Bg :

“Barang siapa yang mengatakan mempunyai sesuatu hak atau ia menyebutkan sesuatu kejadian untuk menguatkan haknya itu atau untuk membantah hak orang lain, maka orang itu harus membuktikan adanya hak itu atau adanya kejadian itu”.

Pasal 1865 KUH Perdata :

“Setiap orang yang mendalilkan bahwa ia mempunyai sesuatu hak atau guna menegakkan haknya sendiri maupun membantah sesuatu hak orang lain, menunjuk pada suatu peristiwa, diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut”.

Secara teknis, pasal-pasal di atas merupakan ketentuan umum (generale rule) dalam penerapan pembagian beban pembuktian. Dapat disimpulkan bahwa siapa yang mendalilkan sesuatu hak, kepadanya dibebankan wajib bukti untuk membuktikan hak yang didalilkannya dan

siapa yang mengajukan dalil bantahan dalam rangka melumpuhkan hak yang didalilkan pihak lain, kepadanya dipikulkan beban pembuktian untuk membuktikan dalil bantahan dimaksud.¹³⁵

Alat bukti dalam perkara perdata menurut Pasal 164 HIR/Pasal 283 R Bg, yaitu :

- a. Bukti tulisan;
- b. Bukti dengan saksi-saksi;
- c. Persangkaan-persangkaan;
- d. Pengakuan; dan
- e. Sumpah.

Sementara, alat-alat bukti dalam penyelesaian sengketa konsumen yang digunakan pada BPSK sesuai Pasal 21 SK Menperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001, berupa :

- a. Barang dan/atau jasa;
- b. Keterangan para pihak yang bersengketa;
- c. Keterangan saksi dan/atau saksi ahli;
- d. Surat dan/atau dokumen; dan
- e. Bukti-bukti lain yang mendukung.

Manakala ada hubungan kontraktual antara konsumen dan pelaku usaha/produsen, maka kualifikasi gugatannya adalah wanprestasi. Hubungan kontraktual tidak disyaratkan jika konsumen menggunakan

¹³⁵ . Susanti Adi Nugroho, *Opcit*, hal. 183.

kualifikasi perbuatan melawan hukum. Dalam kualifikasi gugatan perbuatan melawan hukum ini, konsumen sebagai penggugat harus membuktikan unsur-unsur :¹³⁶

- a. Adanya perbuatan melawan hukum;
- b. Adanya kesalahan/kelalaian pelaku usaha/produsen;
- c. Adanya kerugian yang dialami konsumen;
- d. Adanya hubungan klausul antara perbuatan melawan hukum dengan kerugian yang dialami konsumen.

Konsumen dihadapkan pada beban pembuktian yang berat, karena harus membuktikan keempat unsur tersebut. Penerapan pembagian beban pembuktian tersebut, diperlukan apabila para pihak yang berperkara saling mempersengketakan dalil gugatan yang diajukan penggugat. Akan tetapi, jika para pihak mengakui apa yang disengketakan, pedoman pembagian beban pembuktian yang digariskan Pasal 1865 KUH Perdata atau Pasal 163 HIR/283 RBg tidak relevan lagi, karena tidak ada lagi hak atau kepentingan yang harus dibuktikan. Prinsip tersebut merupakan pedoman dalam hukum perdata konvensional.¹³⁷

Pembuktian tanggung gugat produsen karena adanya perbuatan melawan hukum yang berlaku secara umum dalam hukum pembuktian, yaitu membebankan kepada penggugat untuk membuktikan adanya

¹³⁶ . Yusuf Shofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen Hukumnya*, Opcit, hal. 151.

¹³⁷ . Susanti Adi Nugroho, *Opcit*, hal. 183.

kesalahan tergugat yang menyebabkan kerugiannya. Namun, setelah berlakunya UU No. 8 Tahun 1999 (UUPK), sistem pembuktian yang digunakan dalam gugatan ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19, Pasal 22 dan Pasal 23 adalah “*sistem pembuktian terbalik*” , sebagaimana dinyatakan pada Pasal 28 UUPK¹³⁸.

Pembuktian ada atau tidaknya kesalahan produsen/pelaku usaha dalam gugatan ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 dan Pasal 22 UUPK merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha/produsen (pihak yang digugat). Konsekuensinya, jika pelaku usaha gagal membuktikan tidak adanya unsur kesalahan dan cukup memiliki alasan yang sah menurut hukum, maka gugatan ganti rugi yang dituntut penggugat/konsumen akan dikabulkan oleh majelis hakim.

Beban pembuktian terbalik ini penting untuk diterapkan dalam UUPK, karena tidak adil kiranya jika konsumen harus membuktikan keempat unsur tersebut di atas, dengan dasar pertimbangan :

- a. Secara sosial ekonomi kedudukan konsumen lemah dibandingkan dengan kedudukan pengusaha/perusahaan;
- b. Dalam menghadapi gugatan konsumen, pengusaha lebih mudah mendapatkan pengacara untuk membela kepentingan-kepentingannya,

¹³⁸ . Pasal 28 UUPK : “Pembuktian terhadap ada tidaknya unsur kesalahan dalam gugatan ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19, Pasal 22 dan Pasal 23 merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha”.

termasuk dalam membuktikan dalil-dalilnya lewat keahlian para ahli dari berbagai bidang sesuai dengan produk yang dihasilkannya;

- c. Bagi konsumen sulit membuktikan unsur ada tidaknya kesalahan/kelalaian pengusaha/produsen dalam proses produksi, pendistribusian dan penjualan barang atau jasa yang telah dikonsumsi atau dipakai oleh konsumen.¹³⁹

Di dalam praktik, dalam penerapan sistem beban pembuktian terbalik, pelaku usaha harus membuktikan tidak adanya unsur kesalahan, sedangkan konsumen tetap dibebani pembuktian tentang adanya kerugian yang diderita oleh konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan. Jadi, yang menjadi beban dan tanggung jawab pelaku usaha adalah membuktikan tidak adanya unsur kesalahan, bukan tidak adanya unsur kerugian pada konsumen.¹⁴⁰

Hal ini berarti bahwa prinsip tanggung gugat yang dianut dalam UUPK adalah prinsip tanggung gugat berdasarkan kesalahan, dengan beban pembuktian terbalik. Berdasarkan prinsip tersebut, kedua belah pihak (konsumen dan pelaku usaha/produsen) terlindungi, karena prinsip tersebut memberikan beban kepada masing-masing pihak secara proporsional, yaitu konsumen hanya membuktikan adanya kerugian yang dialami karena/akibat mengkonsumsi produk tertentu yang diperoleh/berasal dari produsen,

¹³⁹ . *Ibid*, hal. 185.

¹⁴⁰ . *Ibid*.

sedangkan pembuktian tentang ada tidaknya kesalahan¹⁴¹ pihak produsen yang menyebabkan kerugian konsumen dibebankan kepada produsen.¹⁴²

Hal tersebut juga sesuai dengan ketentuan beban pembuktian terbalik seperti yang diatur dalam penyelesaian sengketa konsumen melalui perkara pidana pada Pasal 22 UUPK :

“Pembuktian terhadap ada tidaknya unsur kesalahan dalam kasus pidana sebagaimana dimaksud Pasal 19 Ayta (4), Pasal 20 dan Pasal 21 UUPK merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha tanpa menutup kemungkinan bagi jaksa untuk melakukan pembuktian”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 22 UUPK tersebut, tampaknya pembuktian terbalik juga diterapkan dalam sengketa pidana yang berkaitan dengan kerugian konsumen.

Kedua beban pembuktian terbalik (untuk perkara perdata dan perkara pidana) yang dianut UUPK tersebut merupakan salah satu bentuk pemberdayaan konsumen, karena konsumen pada umumnya tidak mengerti dari apa saja barang itu dibuat, bagaimana proses pembuatannya maupun pemasarannya. Pelaku usaha atau produsen dari produk bersangkutan sendiri yang mengerti sepenuhnya tentang produk konsumen dan pemasarannya.

Menurut Inosentius Samsul, Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen menganut prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan dengan dua modifikasi, yaitu *pertama*, prinsip

¹⁴¹ . Undang-Undang perlindungan Konsumen, *Opcit*, Pasal 28.

¹⁴² . Ahmadi Miru & Sutarman Yudo, *Opcit*, hal. 169.

tanggung jawab berdasarkan praduga bersalah/lalai atau produsen sudah dianggap bersalah, sehingga tidak perlu dibuktikan lagi kesalahannya (*presumption of negligence*) dan yang *kedua* adalah prinsip untuk selalu bertanggung jawab dengan beban pembuktian terbalik (*presumption of liability principle*). Mengenai hal ini tergambar pada ketentuan Pasal 19, Pasal 23 dan Pasal 28 UUPK. Pada Pasal 19 ayat (1) menganut prinsip praduga bersalah, paling tidak didasarkan pada perbedaan rumusannya dengan Pasal 1365 KUH Perdata, yaitu : *pertama*, Pasal 1365 KUH Perdata secara tegas memuat dasar tanggung jawab karena kesalahan atau karena kelalaian seseorang, sedangkan Pasal 19 ayat (1) UUPK tidak mencantumkan kata kesalahan. Dalam hal ini, Pasal 19 Undang-Undang Perlindungan Konsumen menegaskan bahwa tanggung jawab produsen (pelaku usaha) muncul apabila mengalami kerugian akibat mengkonsumsi produk yang diperdagangkan. *Kedua*, Pasal 1365 KUH Perdata tidak mengatur jangka waktu pembayaran, sedangkan Pasal 19 UUPK menetapkan jangka waktu pembayaran, yaitu 7 hari. Sedangkan, rumusan Pasal 23 UUPK memperlihatkan bahwa prinsip tanggung jawab yang juga dianut dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen adalah prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab (*presumption of liability principle*).¹⁴³

¹⁴³ . Inosentius Samsul, *Opcit*, hal. 145-146.

Beban pembuktian terbalik , dalam praktiknya belum dilaksanakan secara konsisten. Artinya, walaupun sudah ada aturan tentang pembuktian dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, namun beberapa kasus yang sampai ke pengadilan masih menggunakan prinsip lama seperti yang terdapat dalam hukum perdata konvensional.



BAB IV
ANALISIS UPAYA HUKUM KONSUMEN MELALUI
PENGADILAN DALAM MEMPEROLEH GANTI RUGI
MENURUT UNDANG-UNDANG NO. 8 TAHUN 1999
TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN

**A. Kasus/Perkara Gugatan Legal Standing Lembaga Swadaya
Konsumen Terhadap Iklan Rokok**

Kasus Posisi :

Para pihak dalam perkara ini, adalah Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) sebagai Penggugat I, Yayasan Menangulangi Masalah Merokok sebagai Penggugat II, Yayasan Jantung Indonesia sebagai Penggugat III, Yayasan Wanita Indonesia Tanpa Tembakau sebagai Penggugat IV, Yayasan Kanker Indonesia sebagai Penggugat V, melawan PT. Djarum Kudus, Tbk. sebagai Tergugat I, PT. HM Sampoerna, Tbk sebagai Tergugat II, PT. Perada Swara Production sebagai Tergugat III, PT. Citra Lintas Indonesia sebagai Tergugat IV, PT. Metro Perdana Indonesia Advertising sebagai Tergugat V, PT. Rajawali Citra Televisi Indonesia (RCTI) sebagai Tergugat VI, PT. Surya Citra Televisi (SCTV) sebagai Tergugat VII, PT. Jurnalindo Aksara Grafika sebagai Tergugat VIII, dan PT. Era Media Informasi sebagai Tergugat IX.

Kepentingan dan dasar gugatan Para Penggugat dalam mengajukan gugatannya adalah sifat perbuatan mekawan hukum dari Para Tergugat yang dinilai oleh Para Penggugat telah melanggar dan bertentangan dengan :

- Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2000 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No.81 tahun 1999 tentang Pengamanan Rokok bagi Kesehatan, yang dalam Penjelasan Pasal 17 ayat (2) nya menentukan bahwa : “Iklan Rokok pada media elektronik hanya dapat dilakukan pada pukul 21.30 sampai dengan pukul 05.00 waktu setempat” ;
- Peraturan Pemerintah No. 81 Tahun 1999 Tentang Pengamanan Rokok bagi Kesehatan, dalam Pasal 18 menentukan bahwa : “materi iklan, dilarang merangsang atau menyarankan orang untuk merokok, memperagakan atau menggambarkan dalam bentuk-bentuk gambar, tulisan atau gabungan keduanya rokok atau orang sedang merokok atau mengarahkan pada orang yang sedang merokok, mencantumkan nama produk yang bersangkutan adalah rokok” ;
- Tata Krama dan Tatacara Periklanan Indonesia yang disempurnakan Komisi Periklanan Indonesia (KPI), yang menentukan bahwa: “iklan Rokok tidak boleh mempengaruhi dan merangsang orang untuk merokok” ;

- Undang-Undang No. 8 tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (UUPK), dalam Pasal 17 ayat (1) menentukan bahwa: “pelaku usaha periklanan dilarang memproduksi iklan yang melanggar etika dan atau ketentuan Peraturan Perundang-Undangan mengenai iklan” ;
- Undang-Undang No. 24 tahun 1997 Tentang Penyiaran, dalam Pasal 42 ayat (2) huruf C menentukan bahwa “ Siaran iklan niaga dilarang memuat iklan minuman keras dan sejenisnya, bahan/zat adiktif serta iklan yang menggambarkan penggunaan rokok” ;
- Undang-Undang No. 40 tahun 1999 Tentang Pers dalam Pasal 13 huruf C menentukan bahwa “Perusahaan Pers dilarang memuat iklan peragaan wujud rokok dan atau penggunaan rokok”.

Tuntutan Ganti Rugi Para Penggugat :

Dalam gugatannya selanjutnya Para Penggugat juga mengajukan tuntutan ganti kerugian atau mendalilkan kerugian yang ditimbulkan, yakni :

- Tindakan Para Tergugat telah menimbulkan akibat meningkatnya konsumsi rokok, baik peningkatan konsumsi rokok per orang setiap batang/bungkusnya, yang menimbulkan semakin tingginya resiko kesehatan bagi yang bersangkutan maupun perokok pasif yang berada disekitar korban saat merokok;

- Tindakan para tergugat telah menimbulkan kerugian bagi Para Penggugat selaku organisasi perlindungan konsumen atau perlindungan kesehatan non pemerintah, yang terus menerus telah melakukan ikhtiar dan upaya untuk melakukan kegiatan-kegiatan pencegahan, penanggulangan bahaya merokok, yang mana ikhtiar dan upaya itu dilakukan Para Penggugat melalui kegiatan-kegiatan sebagaimana kedudukan dan kepentingan organisasi Penggugat, sehingga Para Penggugat meminta agar pengadilan menyatakan Para Tergugat untuk mengeluarkan sejumlah dana untuk promosi kesehatan/kampanye tandingan terhadap promosi/iklan Para Tergugat senilai kurang lebih Rp.500.000.000.000,- (lima ratus milyar rupiah).

Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan No. 278/Pdt.G/2002/PN.Jak.Sel

Pertimbangan Hukum Majelis Hakim :

- Menimbang, bahwa dalam gugatannya Para Penggugat telah mendalihkan, bahwa berdasarkan fakta telah diketemukan penayangan iklan rokok yang dilakukan oleh Para Tergugat, yaitu seperti yang didalihkan dalam surat gugatan Para Penggugat pada halaman 8 angka 23.1 sampai dengan halaman 9 angka 23.6 ;

- Menimbang, bahwa kemudian dalam surat gugatannya mulai dari halaman 13 angka 2.1 sampai dengan halaman 16 angka 6.2, Para Penggugat juga telah mendalilkan, bahwa Para Tergugat telah melakukan perbuatan melawan hukum karena telah menayangkan iklan rokok dengan cara bertentangan dengan Peraturan Pemerintah No.38 Tahun 2000, Peraturan Pemerintah No.81 Tahun 1999, Tata Krama dan Tatacara Periklanan Indonesia yang disempurnakan Komisi Periklanan Indonesia, UU No. 8 tahun 1999 dan UU No. 40 Tahun 1999 ;
- Menimbang, bahwa dalam menguraikan dalil gugatannya mengenai penayangan iklan rokok yang menampilkan wujud rokok, bungkus rokok maupun isi rokok yang ditayangkan oleh Para Tergugat, Para Penggugat sama sekali tidak menguraikan merk rokok yang ditayangkan dalam iklan tersebut, dan selain itu juga sebagian besar tidak menguraikan mengenai waktu yaitu tanggal dan jam penayangannya ;
- Menimbang, bahwa untuk menilai bukti-bukti yang diajukan oleh para pihak, majelis hakim hanya akan menilai bukti-bukti yang mempunyai hubungan dengan dalil-dalil para pihak dan yang sah menurut hukum ;
- Menimbang, bahwa karena Para Penggugat tidak dapat membuktikan adanya perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Para Tergugat,

maka petitum gugatan Para Penggugat yang selebihnya harus pula ditolak;¹⁴⁴

- Menimbang, bahwa karena Para Penggugat tidak berhasil membuktikan dan mempertahankan dalil gugatannya, maka Para Tergugat tidak perlu lagi membuktikan dalil-dalil sangkalannya ;

Amar Putusan

Majelis Hakim Pengadilan Jakarta Selatan dalam putusannya No. 278/Pdt.G/2002/PN.Jak.Sel yang amarnya menyatakan : dalam Konpensi, mengenai Eksepsi : menolak eksepsi Para Tergugat, mengenai Pokok Perkara : mengabulkan gugatan Para Penggugat untuk sebagian, menyatakan Para Penggugat sah secara hukum untuk mewakili kepentingan masyarakat di dalam penanggulangan bahaya merokok di Indonesia, menolak gugatan Para Penggugat untuk selain dan selebihnya dan menghukum Para Penggugat untuk membayar biaya perkara yang sampai saat ini diperhitungkan sebesar Rp. 449.000,- (empat ratus empat puluh sembilan ribu rupiah). Sedangkan dalam Rekonpensinya menyatakan : mengabulkan gugatan Penggugat-Penggugat Rekonpensi/Tergugat I Konpensi, Tergugat IV Konpensi , Tergugat V Konpensi, Tergugat VI Konpensi, Tergugat VII Konpensi, Tergugat VIII Konpensi dan Tergugat IX Konpensi untuk sebagian; menyatakan Para Tergugat Rekonpensi/Para

¹⁴⁴ . Putusan Perkara No. 278/Pdt.G/2002/PN.Jak.Sel, hal. 265, alinea pertama.

Penggugat Kompensi telah melakukan perbuatan melawan hukum terhadap Penggugat-Penggugat Rekonpensi/Tergugat I Kompensi, Tergugat IV Kompensi, Tergugat V Kompensi, Tergugat VI Kompensi, Tergugat VII Kompensi, Tergugat VIII Kompensi dan Tergugat IX Kompensi; Menghukum Para Tergugat Rekonpensi/Para Penggugat Kompensi untuk memulihkan kembali nama baik Penggugat-Penggugat Rekonpensi/Tergugat I Kompensi, Tergugat IV Kompensi, Tergugat V Kompensi, Tergugat VI Kompensi, Tergugat VII Kompensi, Tergugat VIII Kompensi, Tergugat IX Kompensi; Menghukum pula Para Tergugat Rekonpensi/Para Penggugat Kompensi untuk membayar biaya perkara Kompensi dan Rekonpensi yang sampai saat ini diperkirakan sebesar nihil; dan Menolak gugatan Para Penggugat Rekonpensi untuk selain dan selebihnya.

Analisa Hukum :

Dalam suatu perbuatan melawan hukum kita mengenal lima unsur dari perbuatan melawan hukum, dalam arti luas yaitu :¹⁴⁵

1. Perbuatan yang melanggar undang-undang yang berlaku;
2. Yang melanggar hak orang lain yang dijamin oleh hukum, atau;
3. Perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku, atau;

¹⁴⁵ . Sejak tahun 1919 unsur perbuatan melawan hukum diartikan seluas-luasnya, lihat Munir Fuady, *Perbuatan Melawan Hukum-Pendekatan Kontemporer*, Opcit, hal 10.

4. Perbuatan yang bertentangan dengan kesusilaan (*geode zeden*);
atau
5. Perbuatan yang bertentangan dengan sikap yang baik dalam bermasyarakat untuk memperhatikan kepentingan orang lain.

Dalam kasus ini, gugatan Para Penggugat didasarkan kepada adanya perbuatan melawan hukum dari Para Tergugat yang telah melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan untuk itu Para Penggugat telah mengajukan bukti-bukti mengenai pelanggaran tersebut.

Dalam prinsip tanggungjawab berdasarkan kesalahan, maka haruslah dapat dibuktikan faktor kesalahan Tergugat/pelaku usaha yang digugat. Hal ini berbeda ketika prinsip tanggungjawab tanpa kesalahan digunakan sebagai dasar dari menuntut tanggung jawab pelaku usaha dalam memberikan ganti rugi.

Selanjutnya disamping 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*, pelaku usaha/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).

Sedangkan dalam UU Perlindungan Konsumen (UUPK), pembuktian mengenai ada atau tidaknya kesalahan pelaku usaha merupakan tanggung jawab pelaku usaha, sehingga dari pembuktian yang harus Para Penggugat sebagai pihak konsumen buktikan adalah adanya perbuatan yang bersifat melawan hukum dari pelaku usaha, adanya kerugian yang dialami dan adanya hubungan kausalitas.

Dalam pertimbangannya mengenai ada atau tidaknya perbuatan melawan hukum/kesalahan Para Tergugat/pelaku usaha, majelis hakim berpendirian bahwa bukti yang diajukan dan dalil Para Penggugat mengenai pelanggaran yang dilakukan oleh Para Tergugat tidak dapat dibuktikan dan dipertahankan, sehingga tidak ada perbuatan yang melanggar hukum yang dilakukan Para Tergugat dan mengenai ganti rugi pun menjadi tidak lagi dipertimbangkan. Sehingga dengan masih dibebankannya pembuktian mengenai kesalahan Tergugat kepada Penggugat, hal ini menunjukkan bahwa dalam putusan perkara ini belumlah digunakan pembuktian terbalik sebagaimana diatur dalam UU Perlindungan Konsumen, untuk ada atau tidak adanya kesalahan dari pelaku usaha.

Selanjutnya juga mengenai hal ini, dapat dilihat lebih jelas pada pertimbangan majelis hakim yang menilai Para Penggugat tidak bisa untuk membuktikan perbuatan melawan hukum dari Para Tergugat, atau dengan

kata lain Para Penggugat harus membuktikan unsur-unsur perbuatan melawan hukum, termasuk di dalamnya unsur kesalahan dari Para Tergugat.

B. Perkara Antara Anny R. Gultom dan Hontas Tambunan melawan PT. Securindo Packatama Indonesia (Secure Parking)

Kasus posisi :

Para pihak dalam perkara ini adalah Anny R. Gultom sebagai Penggugat I dan Hontas Tambunan sebagai Penggugat II melawan PT. Securindo Packatama Indonesia (Secure Parking) sebagai Tergugat. Sengketa hukum dalam perkara ini bermula pada saat tanggal 1 Maret 2000, Penggugat memakir mobilnya, Toyota Kijang Super Super tahun 1994, No.Pol. B 255 SD dengan menerima karcis masuk dan dalam keadaan terkunci di areal parkir di lingkungan Continent (sekarang Carrefour) Plaza Cempaka Mas yang dikelola oleh Tergugat. Setelah selesai berbelanja, kira-kira pukul 17.50 WIB, Penggugat II sudah tidak menemukan mobilnya lagi ditempat parkirnya semula atau hilang. Selanjutnya pada pukul 18.00 WIB Penggugat II dibuatkan berita acara surat tanda Bukti Laporan oleh Pegawai Tergugat di kantor Tergugat. Dalam gugatannya ke Pengadilan (Pengadilan Negeri Jakarta Pusat), Penggugat mendasarkan gugatannya dengan dasar dan dalil bahwa Tergugat telah melakukan perbuatan

melawan hukum, yaitu karena kelalaian atau kurang hati-hatiannya menyebabkan kerugian (mobil Para Penggugat hilang). Gugatan ini didasarkan pada Pasal 1366 jo. 1367 KUH Perdata dan Pasal 4 UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

- Terhadap dalil penggugat tersebut di atas, Tergugat telah menolak dalil tersebut, dengan berlindung kepada klausula yang tertera pada karcis parkir, yang berbunyi : *“Pihak Pengelola (parkir) tidak bertanggung jawab atas segala kehilangan, kerusakan, kecelakaan atas kendaraan ataupun kehilangan barang-barang yang terdapat di dalam kendaraan dan atau yang menimpa orang yang menggunakan area parkir pihak pengelola (parkir)”*. Juga tertera pada ketentuan Pasal 36 ayat (2) Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta No.5 Tahun 1999 Tentang Perparkiran, yang berbunyi, *“ Atas hilangnya kendaraan dan atau barang-barang yang berada di dalam kendaraan atau rusaknya kendaraan selama berada di petak parkir, merupakan tanggung jawab pemakai tempat parkir”*. Selanjutnya, Tergugat juga mendalilkan bahwa dengan telah menerima karcis parkir dan memarkirkan mobil di area parkir yang dikelola oleh Tergugat, maka hal itu berarti secara diam-diam Para Penggugat telah menyatakan konfirmasi persetujuan serta tunduk pada ketentuan yang ada didalam karcis parkir tersebut (vide ketentuan Pasal 1327 KUH Perdata). Sebab kalau benar Penggugat tidak setuju dengan ketentuan tersebut, maka Penggugat pasti tidak

akan masuk dan memarkirkan mobilnya pada area parkir yang dikelola oleh Tergugat tersebut.¹⁴⁶

Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat tertanggal 18 Juni 2001

Perkara No. 551/Pdt.G/2000/PN.JKT.PST

Pertimbangan Hukum Majelis:

Menimbang, bahwa oleh karena Tergugat menolak/menyangkal gugatan Para Penggugat, maka menjadi kewajiban hukum Para Penggugat untuk membuktikan gugatannya, sebaliknya kepada Tergugat diberikan pula kesempatan untuk membuktikan alasan-alasan penyangkalannya;

Menimbang, bahwa walaupun klausula baku tersebut diberikan tempat dalam Perda No. 5/1999 Tentang Perparkiran, namun klausula dan ketentuan tersebut tidak mengurangi hak Para Penggugat untuk menuntut tanggung jawab berupa tuntutan ganti rugi kepada pihak Tergugat.

Amar Putusan :

Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat tertanggal 18 Juni 2001 Perkara No. 551/Pdt.G/2000/PN.JKT.PST yang amarnya menyatakan : dalam Konpensi, mengenai Eksepsi : menolak eksepsi Tergugat,

¹⁴⁶. David M.L. Tobing, *Parkir + Perlindungan Hukum Konsumen*, Timpani Agung, Jakarta, 2007, hal. 58.

mengenai Pokok Perkara : mengabulkan gugatan Para Penggugat untuk sebagian; menyatakan bahwa Tergugat telah melakukan perbuatan melanggar hukum; menghukum Tergugat untuk membayar ganti rugi kepada para Penggugat sebesar Rp 60.000.000,- (enam puluh juta rupiah); menghukum pula Tergugat untuk membayar ganti kerugian Immateriil kepada Para Penggugat sebesar Rp.15.000.000,- (lima belas juta rupiah); dan menyatakan bahwa sita jaminan yang dilakukan oleh juru sita Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, Kauli Hamid, SH sesuai Berita Acara Sita Jaminan No.551/Pdt.G/2000/PN.JKT.PST tanggal 25 Juni 2001 adalah sah dan berharga. Sedangkan, dalam Rekonpensi menyatakan : menolak Gugatan Rekonpensi Penggugat Rekonpensi seluruhnya dan dalam Konpensi/Rekonpensi : menghukum Tergugat membayar biaya perkara yang timbul sebesar Rp.849.000,- (delapan ratus empat puluh sembilan ribu rupiah).

Amar Putusan Pengadilan Tinggi Jakarta No. 115/PDT/2002/PT.DKI tanggal 22 Agustus 2002

Dalam tingkat Banding, Pengadilan Tinggi Jakarta dengan putusannya Nomor 115/PDT/2002/PT.DKI tanggal 22 Agustus 2002 menyatakan : pertama, menerima permohonan pemeriksaan dalam tingkat banding dari pembeding semula Tergugat dalam konpensi/Penggugat dalam

Rekonpensi ; kedua, memperbaiki Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat tanggal 26 Juni 2001, No.551/Pdt.G/2000/PN.JKT.PST, yang dimohonkan banding tersebut, sehingga amar selengkapnya sebagai berikut : Dalam Konpensi : mengenai Eksepsi : menolak eksepsi Tergugat tersebut ; sedangkan mengenai Pokok Perkara menyatakan : mengabulkan Gugatan Para Penggugat untuk sebagian; menyatakan bahwa Tergugat telah melakukan perbuatan melanggar hukum; menghukum Tergugat untuk membayar ganti kerugian materiil kepada Para Penggugat sebesar Rp.60.000.000,- (enam puluh juta rupiah) ; menyatakan bahwa sita jaminan yang dilakukan oleh juru sita Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, Kauli hamid, SH sesuai Berita Acara Sita Jaminan No. 551/Pdt.G/2000/PN.JKT.PST tanggal 25 Juni 2001 adalah sah dan berharga; dan menolak Gugatan Para Penggugat untuk selain dan selebihnya. Sedangkan dalam Rekonpensi menyatakan : menolak gugatan Penggugat Rekonpensi seluruhnya. Sementara dalam Konpensi dan Rekonpensi menyatakan : Menghukum pembanding semula Tergugat Konpensi/Penggugat Rekonpensi membayar biaya perkara dalam dua tingkat peradilan yang dalam tingkat Banding ditetapkan sebesar Rp. 150.000,- (seratus lima puluh ribu rupiah).

Amar Putusan Mahkamah Agung RI No. 1264/K/PDT/2003

Pada tingkat Kasasi, Mahkamah Agung RI dengan putusannya Nomor : 1264/K/PDT/2003 memutuskan : menyatakan permohonan kasasi: PT. SECURINDO PACKATAMA INDONESIA tersebut tidak dapat diterima; dan menghukum Pemohon Kasasi untuk membayar biaya perkara dalam tingkat kasasi ini sebesar Rp. 500.000,- (lima ratus ribu rupiah).

Oleh karena dalam putusan Mahkamah Agung telah dinyatakan bahwa permohonan Kasasi tidak dapat diterima, sehingga dengan demikian putusan Pengadilan Tinggi Jakarta telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*). Dengan demikian, perkara ini menjadi "*Yurisprudensi Pertama*" di Indonesia mengenai penggantian mobil yang hilang di areal parkir.

Meskipun perkara tersebut telah mempunyai kekuatan hukum tetap, namun pihak Penggugat (Konsumen) masih harus berjuang lagi dalam mengeksekusi putusan *aquo* melalui Pengadilan Negeri Jakarta Pusat.

Setelah melalui proses *aanmaning* yang dilakukan Ketua Pengadilan Negeri Jakarta Pusat pada tanggal 9 Mei 2006, akhirnya pihak Secure Parking melakukan pembayaran untuk memenuhi Putusan Mahkamah Agung tersebut dan pada tanggal 14 Juni 2006, Anny Gultom dan Hontas Tambunan menerima uang ganti rugi mobilnya yang hilang melalui Kuasa hukumnya.

Meskipun sudah membayar ganti rugi atas hilangnya mobil tersebut, namun Secure Parking mengajukan upaya hukum Peninjauan Kembali pada tanggal 25 Agustus 2006.

Analisa Hukum :

Penggugat dalam perkara ini, mendasarkan gugatannya dengan menggunakan Pasal 1366 dan Pasal 1367 KUH Perdata, dihubungkan dengan Pasal 4 UU Perlindungan Konsumen mengenai hak konsumen. Dalam pertimbangannya, majelis hakim menganggap unsur-unsur perbuatan melawan hukum sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1366 dan 1367 KUH Perdata (Vicarious Liability) telah terpenuhi. Dimasukkannya Pasal 4 UU Perlindungan Konsumen, menunjukkan belum digunakannya UU Perlindungan Konsumen sebagai ketentuan yang dijadikan suatu acuan pasti sebagai dasar bagi Penggugat menuntut ganti kerugian yang dialaminya selaku konsumen jasa dari pelaku usaha pengelola perpikiran. Akan tetapi, sebenarnya Penggugat hanya mencoba memperkuat dalil gugatan dengan menambah ketentuan lain (Undang-aundang Perlindungan Konsunen) yang dilanggar. Penggugat dalam perkara ini sama sekali tidak mencoba untuk mengajukan tuntutan berdasarkan prinsip tanggung jawab dalam UU Perlindungan Konsumen. Tidak digunakannya prinsip-prinsip tanggung jawab dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen, sehingga

menyebabkan di dalam persidangan, ketentuan dari beban pembuktian terbalik sebagai *lex specialis* yang diatur dalam UU Perlindungan Konsumen tidak dipergunakan. Hal mana ditunjukkan dari masih dibebankannya Penggugat untuk membuktikan kesalahan Tergugat, sehingga gugatan Penggugat dapat dikabulkannya gugatan dan untuk dapat dinyatakan Tergugat telah melakukan perbuatan melanggar hukum. Ini berarti tuntutan ganti kerugian atas kerugian yang dialami konsumen dalam perkara ini, masih menggunakan prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan sebagaimana ditentukan pada Pasal 1365, 1366 dan 1367 KUH Perdata, dengan beban pembuktian konvensional dan belum menerapkan dan menggunakan prinsip tanggung jawab praduga lalai ataupun prinsip tanggung jawab untuk selalu bertanggung jawab dengan pembuktian terbalik.

C. Perkara antara Leo Junanta dan Ny. Trianawati melawan BMW AG-Jerman, BMW Group Indonesia, PT. Astra International Tbk

Kasus posisi :

Para Penggugat (Leo Junanto dan Ny. Trianawati) melakukan pembelian mobil BMW dari Tergugat, pada tanggal 15 Desember 2000. Selanjutnya setelah mobil tersebut dipergunakan oleh Penggugat, pada tanggal 18 maret 2001, Ny. Trianawati terjebak dan terkunci di dalam mobil. Ny.

Trianawati tidak berhasil membuka seluruh pintu-pintu mobil. Ternyata selama terperangkap didalam mobil, Ny. Trianawati tidak dapat juga menggunakan klakson mobil, karena seluruh sisten elektroniknya mati. Produk yang dibuat oleh Para Tergugat dalam perkara ini adalah sistem penguncian double lock, yaitu suatu produk yang sangat rumit dan jarang dipakai pada mobil-mobil merk lain.

Pertimbangan Hakim

Menimbang, bahwa Penggugat dalam gugatannya pada pokoknya mendalilkan Para Tergugat telah melakukan Perbuatan Melanggar Hukum karena tidak memenuhi ketentuan dari Undang-Undang Perlindungan Konsumen No.8 Tahun 1999 (Pasal 4) dan oleh karenanya menuntut tanggung jawab dan ganti rugi kepada Para Tergugat;

Bahwa seterusnya berdasarkan hal tersebut diatas Majelis Hakim berpendapat bahwa Pasal 1365 KUH Perdata adalah suatu aturan umum dalam hal mengajukan gugatan terhadap suatu Perbuatan Melanggar Hukum yang dilakukan oleh seseorang/tergugat, sedangkan in casu Undang-Undang Perlindungan Konsumen No.8 Tahun 1999 adalah merupakan suatu aturan khusus/specialis yng mengatur mengenai tanggung jawab dari pelaku usaha terhadap konsumen bila terjadi suatu kesalahan atau suatu perbuatan melanggar hukum dari pelaku usaha terhadap konsumennya ;

Menimbang, bahwa berdasarkan hal tersebut diatas, maka dalam hal gugatan mengenai tanggung jawab dari pelaku usaha terhadap konsumennya yang berlaku adalah Undang-Undang Perlindungan Konsumen No.8 tahun 1999 sebagai aturan khusus/specialis (*lex specialis derogat leg generali*) yang mana dalam salah satu pasalnya pada pokoknya menyatakan gugatan mengenai hal tersebut dapat dilakukan melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen atau ke Badan Peradilan di tempat kedudukan konsumen (vide pasal 23 Undang-Undang Perlindungan Konsumen) “.

Amar Putusan :

Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dalam putusannya tertanggal 30 Juli 2003 dalam perkara Nomor 285/PDT.G/2002/PN.JKT.PST yang dalam amarnya menyatakan sebagai berikut : menerima eksepsi dari Para Tergugat ; menyatakan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat tidak berwenang mengadili perkara ini ; dan menghukum Para Penggugat untuk membayar biaya dalam perkara ini, yang hingga saat ini ditaksir sebesar Rp. 359.000,- (tiga ratus lima puluh sembilan ribu rupiah) ;

**Amar Putusan Pengadilan Tinggi Jakarta No. 210/Pdt/2004/PT.DKI
tanggal 4 November 2004**

Dalam tingkat Banding, Pengadilan Tinggi Jakarta dengan putusannya Nomor 210/Pdt/2004/PT.DKI, tanggal 4 Nopember 2004, dalam amarnya menyatakan sebagai berikut : menerima Permohonan Banding dari Para Pembanding semula Para Penggugat ; menguatkan Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat tanggal 30 Juli 2003 Nomor 385/Pdt.G/2002/PN. JKT. PST. Yang dimohonkan banding tersebut ; dan menghukum Para Pembanding semula Para Penggugat untuk membayar biaya perkara ini dalam kedua tingkat peradilan , yang dalam tingkat banding sebesar Rp. 150.000,- (seratus lima puluh ribu rupiah).

Bahwa kemudian Para Penggugat mengajukan permohonan Kasasi melalui Pengadilan Negeri Jakarta Pusat pada hari Jum'at, tanggal 14 Oktober 2005, terdaftar dengan register No. 131/SRT.PDT.KAS/2003/PN. JKT. PST. No. 285/PDT.G/2002/PN.JKT.PST., dan sampai dengan penulisan ini dibuat, Makamah Agung belum mengeluarkan putusannya.

Analisa Hukum :

Analisa hukum terhadap kasus ini adalah Penggugat mendalilkan dalam gugatannya mengenai kerugian yang dialami oleh Penggugat setelah

Penggugat menggunakan produk dari Para Tergugat dan menganggap Para Tergugat telah melanggar hak Para Penggugat sebagai Konsumen. Majelis dalam perkara ini berpegang kepada prinsip tanggung jawab dari pelaku usaha terhadap konsumennya yang diatur dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen sebagai aturan khusus atau *lex specialis*. Sehingga mengenyampingkan aturan umum, yakni Pasal 1365 KUH Perdata (*lex specialis derogate lex generalis*). Karena dimasukkannya Pasal 4 UU Perlindungan Konsumen ke dalam gugatan Penggugat, seharusnya Penggugat mendasarkan gugatannya pada prinsip tanggung jawab pelaku usaha yang dimuat dalam UU Perlindungan Konsumen. Pertimbangan majelis hakim dalam perkara ini berbeda, jika kita bandingkan dengan kasus sebelumnya yang juga menghubungkan Pasal 4 UU Perlindungan Konsumen, walaupun gugatan Penggugat diajukan dengan dasar Pasal 1365 KUH Perdata. Selanjutnya dalam kasus ini Para Penggugat menempuh upaya hukum, karena menganggap gugatannya merupakan gugatan Perbuatan Melawan Hukum sesuai dengan Pasal 1365 KUH Perdata. Dari perkara ini dapat disimpulkan bahwa dalam mengajukan gugatan/tuntutan ke pengadilan, konsumen sebaiknya tidak campur adukan atau harus memisahkan dan memilih antara gugatan perbuatan melawan hukum berdasarkan 1365 KUH Perdata dengan gugatan/tuntutan konsumen berdasarkan prinsip tanggung jawab Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Pemisahan dan penentuan dasar tuntutan ini jelas

akan sangat menguntungkan dan membantu konsumen, terhindar dari penafsiran pengadilan yang berbeda terhadap suatu persoalan yang sebetulnya sama.

Dari beberapa kasus/perkara yang dijabarkan di atas, ternyata belum ada satu kasus/perkara pun yang murni menerapkan prinsip tanggung jawab "*pembuktian terbalik*" yang dianut oleh Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Sedangkan Majelis hakim Pengadilan sendiri belum menganggap prinsip tanggung jawab dengan pembuktian terbalik dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen sebagai aturan khusus. Selain itu, konsumen karena ketidaktahuannya ataupun karena konsep/pemikiran dari kuasa hukumnya lebih cenderung mempertahankan dan menggunakan prinsip tanggung jawab berdasarkan perbuatan melawan hukum yang dianut dalam KUH Perdata, dibanding dengan prinsip tanggung jawab yang disediakan dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

BAB V PENUTUP

A. KESIMPULAN

1. Perangkat pengaturan mengenai prosedur penyelesaian sengketa konsumen, khususnya dalam menuntut/memperoleh ganti rugi menurut Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen memberikan dua mekanisme bagi konsumen untuk menuntut pemenuhan haknya, yaitu tuntutan tanpa melalui (di luar) pengadilan dan tuntutan melalui pengadilan. Namun, dalam implementasinya yang semula Undang-Undang ini diharapkan dapat menjadi alat bagi konsumen pencari keadilan untuk memperoleh hak-haknya, ternyata belum sesuai dengan maksud dan tujuan dibentuknya UUPK ini, karena penyelesaian sengketa konsumen secara cepat, sederhana dan dengan biaya yang murah sebagaimana yang diharapkan semula, masih jauh dari kenyataan. Hal ini disebabkan diantaranya, karena belum adanya panduan teknis dalam pengaturan aspek-aspek yang terkait dengan hukum acaranya yang dapat dijadikan acuan dalam upaya penyelesaian sengketa konsumen. Sementara, hingga saat ini masalah

mekanisme penyelesaian sengketa konsumen di pengadilan, masih berpedoman pada hukum acara perdata yang diatur dalam HIR/RBg.

2. Bahwa dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen ada 3 (tiga) saluran dalam penyelesaian sengketa konsumen atau konsumen dalam menuntut haknya untuk mendapatkan/memperoleh ganti rugi, yaitu : *pertama*, penyelesaian sengketa secara damai yang dilakukan oleh para pihak sendiri untuk mencapai kesepakatan; *kedua*, penyelesaian sengketa melalui lembaga BPSK; dan *ketiga*, penyelesaian sengketa melalui pengadilan. Untuk penyelesaian sengketa melalui pengadilan merupakan wewenang dari peradilan umum, yang hanya dapat digugat secara berkelompok, atau gugatan perwakilan atau gugatan yang dilakukan oleh pemerintah hanya dapat diajukan kepada peradilan umum. Sedangkan untuk penyelesaian sengketa di luar peradilan menjadi wewenang lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa konsumen (BPSK), yang hanya dapat ditempuh oleh penggugat individu.
3. Bahwa dalam mengajukan tuntutan ganti rugi, walaupun sudah diatur dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, tetapi konsumen dalam menuntut haknya masih mendasarkan tuntutananya pada gugatan perbuatan melawan hukum atau wanprestasi yang diatur dalam KUH Perdata, sementara pasal-pasal yang berkaitan dengan hak atau tuntutan konsumen

sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen dipakai sebagai dalil yang hanya memperkuat tuntutan ganti rugi, sehingga sistem beban pembuktian terbalik sebagai dasar dalam memudahkan konsumen menuntut haknya atas ganti rugi, belum dapat dirasakan manfaatnya, karena belum dipergunakan oleh konsumen sendiri. Ada dua hal yang mendorong masih digunakannya dalil gugatan perbuatan melawan hukum atau gugatan wanprestasi oleh konsumen, yakni konsumen/wakilnya/kuasa hukumnya masih menganggap tuntutan atas gugatan perbuatan melawan hukum atau gugatan wanprestasi yang diatur dalam KUH Perdata sudah lebih umum digunakan, dan tuntutan atas gugatan perbuatan melawan hukum dan gugatan wanprestasi lebih didukung oleh teori/doktrin ataupun yurispendensi.

B. SARAN

1. Bahwa tuntutan ganti rugi konsumen yang tidak memisahkan atau menggunakan sekaligus antara prinsip tanggung jawab berdasarkan KUH Perdata dengan prinsip tanggung jawab berdasarkan Undang-Undang Perlindungan Konsumen akan menimbulkan multi penafsiran di pihak pengadilan, sehingga lebih tepat konsumen dalam menuntut haknya menggunakan prinsip tanggung jawab yang disediakan dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

2. Dalam kaitannya dengan perbaikan budaya hukum, perlu dilakukan sosialisasi hukum perlindungan konsumen, baik kepada masyarakat luas maupun melalui pendidikan formal dari Sekolah Menengah Pertama hingga ke Perguruan Tinggi serta pendidikan informal maupun non formal.
3. Perlunya adanya suatu “*Fatwa*” dari Mahkamah Agung kepada seluruh hakim di Indonesia bahwa dalam penyelesaian sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha di pengadilan umum harus berpedoman kepada pasal-pasal yang ada dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen sebelum mengambil putusannya dan juga perlu adanya Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) kepada seluruh pengadilan umum yang menyatakan bahwa dalam perkara gugatan yang khusus berhubungan dengan tuntutan ganti rugi yang diajukan oleh konsumen kepada pelaku usaha (penyelesaian sengketa konsumen) tidak lagi mendasari gugatannya dengan perbuatan melawan hukum sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1365, Pasal 1366, Pasal 1367 KUH Perdata, kecuali untuk gugatan wanprestasi tetap berlaku.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Adi, Susanti Nugroho, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau dari Hukum Acara serta Kendala Implementasinya*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008.

Direktorat Perlindungan Konsumen Ditjen Perdagangan Dalam Negeri Departemen Dalam Negeri, Departemen Perindustrian dan Perdagangan Bekerjasama Dengan Yayasan GEMA INTI, *Pemberdayaan Hak-Hak Konsumen di Indonesia*, Jakarta, 2001.

Dworkin, Ronal, *Legal Research*, Daedalus, Spring : 1973.

Fiadjoe, Albert, *Alternative Dispute Resolution & Developing World Perspective*, Cavendish Publishing Limited, 2004.

Fuady, Munir, *Perbuatan Melawan Hukum Pendekatan Kontemporer*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005.

_____, *Pengantar Hukum Bisnis*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.

Goodpaster, Gary & Felix Oentoeng Soebagjo dan Fatimah, *Arbitrase di Indonesia Beberapa Contoh Kasus dan Pelaksanaan Dalam Praktek, Dalam Seri Dasar-Dasar Hukum Ekonomi 2, Arbitrase di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995.

Gunawan, Johannes, *Hukum Perlindungan Indonesia dan Perdagangan Bebas – Aspek Hukum dari Perdagangan Bebas : Menelaah Kesiapan Hukum Indonesia Dalam Melaksanakan Perdagangan Bebas*, Fakultas Hukum Unika Parahyangan Bekerja sama dengan Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003.

Indroharto, *Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata*, Bunga Rampai Tulisan Hukum Buku II, Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Negara, Bogor – Jakarta, 1995.

- Miru, Ahmadi dan Sutarman, *Hukum Perlindungan Konsumen*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2004.
- Nasution, Az., *Aspek Hukum Perlindungan Konsumen*, Jurnal Teropong, 2003.
- _____, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, Daya Widya, Jakarta, 1999.
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1982.
- Rothschild, Donald P. & David W. Carol, *Consumer Protection Reporting Service*, Volume One (Maryland : National Law Publishing Corporation, 1986).
- Simanjuntak, Ricardo, *Teknik Perancangan Kontrak Bisnis*, Mingguan Ekonomi, Bisnis Kontan, Jakarta, 2006.
- Samsul, Inosentius, *Perlindungan Konsumen – Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004.
- Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Gransindo, Jakarta, 2000.
- Sutantio, Retnowulan, Iskandar Oeripkartawinata, *Hukum Acara Perdata Dalam Teori Dan Praktek*, Mandar Maju, Bandung, 1989.
- Sentosa, Mas Achmad, *Konsep Dan Penerapan Gugatan Perwakilan (Class Actions)*, Lembaga Pengembangan Hukum Lingkungan/Indonesian For Environmental Law/ICEL, Jakarta, 1997.
- Siahaan, N.H.T., *Hukum Konsumen - Perlindungan Konsumen Dan Tanggung Jawab Produk*, Panda Rei, Jakarta, 2005.
- Soekanto, Soerjono dan Mustafa Abdulah, *Fungsi Hukum Dalam Pembangunan*, Bina Cipta, Jakarta, 1976.

_____, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, 1990.

_____, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum (Pidato Pengukuhan Guru Besar, 14 Desember 1983)*, Cetakan Kesatu, Rajawali, Jakarta, 1983.

Subekti, R, *Hukum Perjanjian*, Intermasa, Cetakan XII, Jakarta.

_____, *Hukum Acara Perdata, Binacipta & BPHN*, Bandung 1982.

Shofie, Yusuf, *Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) Teori Dan Praktek Penegakan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003.

_____, Somi Awan, *Sosok Peradilan Konsumen Mengungkap Pelbagai Persoalan Mendasar BPSK (Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen)*, Piramedia, Jakarta, 2004.

_____, *Perlindungan Konsumen Dan Instrumen - Instrumen Hukumnya*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.

Wisnubroto, Al, Nugroho As'ad, Nur Hasan, *Panduan Sukses Berperkara Penyelesaian Efektif Sengketa Konsumen*, Studi Banding Mengenai Lembaga Penyelesaian Sengketa di Tiga Negara, yakni TTPM Malaysia, Small Clain Tribunal Hongkong dan BPSK Indonesia.

Widjaja, Gunawan dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.

Yasir, Moh. Alami, *Advokasi Hak-Hak Perempuan, Membela Hak Mewujudkan Perubahan*, LKIS, Yogyakarta, 1999.

Makalah

Permadi, SH Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, *Pola Sikap Masyarakat Terhadap Masalah Perlindungan Konsumen* (Makalah Yang Disampaikan Simposium Aspek-Aspek Hukum Masalah Perlindungan Konsumen), BPHN, Tanggal 16 Oktober 1980.

Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia, *Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 No. 42.

_____, *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*.

_____, *Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas UU No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata).

Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 1 Tahun 1999 Tentang *Hak Uji Materiel*.

Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 350/MPP/KEP/12/2001 Tentang *Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen*.

Putusan Pengadilan

Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan No. 278/Pdt.G/2002/PN.Jak.Sel

Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No. 551/Pdt.G/2000/PN.JKT.PST Jo. Putusan Pengadilan Tinggi Jakarta No. 115/PDT/2002/PT.DKI Jo. Putusan Mahkamah Agung RI No. 1264/K/PDT/2003.

Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No. 285/PDT.G/2002/PN.Jkt.Pst Jo. Putusan Pengadilan Tinggi Jakarta No. 210/Pdt/2004/PT.DKI.