

MENGAKOMODASIKAN MASALAH PERLINDUNGAN TERHADAP KONSUMEN DALAM KURIKULUM PENDIDIKAN TINGGI HUKUM DI INDONESIA*

Jufrina Rizal



Keluhan konsumen di media masa akhir-akhir ini serta pengaduan yang masuk ke YLKI dari tahun ketahun menunjukkan peningkatan. Dengan demikian masalah perlindungan konsumen seharusnya mendapat perhatian yang serius, namun sampai sekarang belum ada peraturan yang integral dan comprehensif. Terlepas dari belum adanya Hukum Perlindungan Konsumen yang memadai, tampaknya pendidikan masalah ini sudah saatnya mendapat perhatian dari kalangan akademisi dan sudah saatnya diajarkan di Fakultas Hukum. Pengetahuan dan pemahaman tentang masalah tersebut sangat diperlukan oleh seorang sarjana hukum, apalagi dalam menghadapi era pasar bebas dan globalisasi.

I. Pendahuluan

Revolusi Industri di Inggris yang dimulai pada abad 18, kiranya dapat dianggap sebagai awal dari proses perubahan pola kehidupan masyarakat yang semula merupakan masyarakat agraris menjadi masyarakat industri. Berkembang dan semakin majunya teknologi kemudian mendorong pula peningkatan volume produksi barang-barang dan jasa. Perkembangan ini juga merubah hubungan antara penyedia produk dan pemakai produk yang semakin berjarak. Produk

*Tulisan ini pernah disajikan dalam rangka Lokakarya Hukum Perlindungan Konsumen bagi Dosen dan Praktisi Hukum, Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, Jakarta, 22 Oktober 1997.

barang dan jasa yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia semakin lama semakin "canggih", sehingga timbul kesenjangan terhadap kebenaran informasi dan daya tanggap konsumen. Kondisi tersebut kemudian menempatkan konsumen dalam posisi yang lemah.

Sejak dua dasawarsa terakhir ini perhatian dunia terhadap masalah-masalah perlindungan konsumen semakin meningkat. Gerakan perlindungan konsumen sejak lama dikenal di dunia barat. Negara-negara di Eropa dan Amerika juga telah lama memiliki peraturan-peraturan tentang Perlindungan Konsumen. Organisasi Dunia seperti PBB pun tidak kurang perhatiannya terhadap masalah ini. Hal ini terbukti dengan dikeluarkannya resolusi Perserikatan Bangsa-bangsa No. 39/248 tahun 1985. Dalam resolusi ini kepentingan konsumen yang harus dilindungi meliputi:

- a) Perlindungan konsumen dari bahaya-bahaya terhadap kesehatan dan keamanannya;
- b) promosi dan perlindungan kepentingan sosial ekonomi konsumen;
- c) tersedianya informasi yang memadai bagi konsumen untuk memberikan kemampuan mereka dalam melakukan pilihan yang tepat sesuai dengan kehendak dan kebutuhan pribadi;
- d) pendidikan konsumen;
- e) tersedianya upaya ganti rugi yang efektif;
- f) kebebasan untuk membentuk organisasi konsumen.

Bagaimana dengan keadaan di Indonesia? Dalam realita, posisi konsumen di Indonesia masih sangat lemah. Selain alasan utama yang sering dikemukakan yaitu belum adanya hukum yang memadai untuk melindungi konsumen, terdapat berbagai alasan lainnya. Hal ini dibuktikan dalam suatu penelitian yang dilakukan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, dimana ditemukan bahwa sebagian besar responden pernah mengalami gangguan kesehatan maupun kerugian materil akibat mengkonsumsi suatu produk, namun tidak satu orangpun dari responden tersebut menyelesaikan masalah melalui jalur hukum. Sikap masa bodoh konsumen menurut kesimpulan penelitian adalah karena: 1) hukum yang belum menjamin kepentingan perlindungan atas konsumen; 2) aparat penegak hukum belum mampu melaksanakan ketentuan perundang-undangan yang ada; 3) tingkat kesadaran konsumen yang masih rendah; dan 4) masih kuatnya sistem nilai yang tidak mendukung pelaksanaan upaya perlindungan

konsumen secara efektif.¹

Keluhan-keluhan konsumen di media masa akhir-akhir ini serta pengaduan yang masuk ke YLKI dari tahun ketahun menunjukkan peningkatan² dengan demikian masalah perlindungan konsumen seharusnya mendapat perhatian yang serius.

Perhatian dari masyarakat, lembaga masyarakat dan pemerintah dalam menanggapi masalah tersebut, saat ini cukup responsif. Keterlibatan Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia untuk menangani berbagai masalah perlindungan konsumen sejak tahun 1975 patut dihargai. Demikian pula usaha yang dilakukan oleh Deperindag membuat Rancangan Undang-Undang Perlindungan Konsumen merupakan langkah yang sangat diharapkan sejak lama. Perlunya hukum perlindungan konsumen yang integral di Indonesia tidak diragukan lagi.

Tampaknya kini kita memasuki tahap lanjutan -selain tetap mengusahakan adanya peraturan hukum yang integral dan komprehensif-, aspek perlindungan konsumen yang lain, yaitu pendidikan konsumen, seperti yang telah digariskan dalam *Guidelines for Consumer Protection*, resolusi PBB. Pada tahap ini masalahnya adalah bagaimana menimbulkan serta meningkatkan keperdulian dunia akademik terhadap masalah konsumen ini, di dalamnya termasuk bagaimana mengakomodasikan Hukum Perlindungan Konsumen ini dalam kurikulum Perguruan Tinggi Hukum.

II. Kebijakan dalam Pengembangan Pendidikan Tinggi Hukum

Dengan diundangkannya Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI. No. 17/D/0/1993 dan kemudian disempurnakan dengan Keputusan Mendikbud No. 0325/U/1994 maka berlaku kurikulum secara nasional untuk Fakultas Hukum di Indonesia.

¹Naskah Final Sementara Rancangan Akademik Undang-undang Tentang Perlindungan Konsumen, disusun oleh Fakultas Hukum Universitas Indonesia, dalam rangka kerjasama dengan Badan Penelitian dan Pengembangan Perdagangan, Dep. Perdagangan RI. 1992, 36-37.

²Dari data pengaduan konsumen tahun 1991 terdapat hanya 187 pengaduan dan tahun 1995 sebanyak 2070 pengaduan, dikutip dari Tini Hadad, "Perilaku Pengusaha dari Perspektif Perlindungan Konsumen", Lokakarya Rancangan Undang-Undang Perlindungan Konsumen, 1996.

Peraturan ini secara mendasar merubah tujuan pendidikan tinggi hukum dimana menetapkan bahwa seorang sarjana hukum tidak saja diharapkan menguasai dasar-dasar ilmiah dan kemahiran kerja untuk mengembangkan ilmu hukum, akan tetapi juga diharapkan menjadi seorang yang peka terhadap masalah-masalah keadilan dan masalah-masalah kemasyarakatan, mampu menganalisis masalah-masalah kemasyarakatan dengan bijaksana dan berdasarkan prinsip hukum.

Tuntutan akan kemampuan-kemampuan tersebut tentu saja akan berkaitan erat dengan kurikulum sebagai pendukungnya. Dalam era "ilmu pengetahuan dan teknologi" saat ini yang perlu dikembangkan adalah produktivitas para praktisi hukum secara keseluruhan. Produktivitas yang diharapkan adalah kemampuan pemecahan masalah hukum secara cepat, efisien serta dengan kualitas dan kuantitas yang tinggi. Kemampuan problem solving yang diharapkan dari para sarjana hukum harus mengandung pemahaman dan kepedulian terhadap apa yang terjadi dalam masyarakat.³

Dalam rangka rasa tanggung jawab pada citra profesi hukum, maka perlu digaris bawahi keinginan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan agar pengembangan pendidikan tinggi mempergunakan "link and match". Pengembangan kurikulum harus dikaitkan (link) dengan keperluan dan aspirasi yang ada dalam masyarakat. Pada tahun-tahun mendatang ilmu pengetahuan teknologi dan lingkungan berubah dan bagaimana kita menyelaraskan (match) pengajaran di Fakultas Hukum dengan keadaan tersebut.

Untuk mengantisipasi perkembangan ilmu hukum dan praktek hukum baik dalam lingkup nasional maupun internasional, pendidikan hukum harus selalu melakukan penyesuaian dengan situasi dan kondisi yang mutakhir. Sehubungan dengan itu Kurikulum yang ditetapkan untuk Fakultas Hukum seluruh Indonesia dalam SK Mendikbud No. 0325/U/1994, selain terdiri dari kurikulum nasional (Kurnas), juga terdapat kurikulum lokal (Kurlok) yang memungkinkan pengembangan ilmu hukum.

Kurikulum nasional berlaku secara nasional untuk seluruh Fakultas Hukum seluruh Indonesia, memuat mata kuliah dasar yang harus dimiliki oleh seorang calon sarjana hukum. Kurikulum Nasional

³Mardjono Reksodiputro, Arah Perubahan Pendidikan Tinggi Hukum di Indonesia, dalam "Pembaharuan Pendidikan Tinggi Hukum di Indonesia dalam menghadapi tantangan abad ke 21", Konsorsium Ilmu Hukum, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1995.

yang ditetapkan berjumlah 24 Matakuliah dengan bobot 82 SKS yang terdiri atas Mata kuliah Umum (10 SKS), Mata kuliah Dasar Keahlian Hukum (11SKS), Mata kuliah Keahlian Hukum (47 SKS) dan mata Kuliah pembulat (14 SKS).

Sedangkan kurikulum lokal ditetapkan oleh masing-masing pimpinan perguruan tinggi dengan bobot seluruhnya tidak melebihi 78 SKS. Dalam SK Mendikbud 056/U/1994 disebutkan bahwa kurikulum lokal adalah bagian dari kurikulum pendidikan tinggi yang berkenaan dengan keadaan dan kebutuhan lingkungan serta ciri khas dari perguruan tinggi yang bersangkutan. Disini Kurlok ditentukan sesuai dengan kebutuhan masyarakat lokal, artinya mencerminkan keperluan pekerjaan sarjana hukum di lingkungan Fakultas tersebut, serta ketersediaan sumber daya manusia. Dengan demikian, bila suatu Fakultas Hukum menganggap penting diadakan mata kuliah tertentu, termasuk mata kuliah Perlindungan Konsumen, maka amat dimungkinkan untuk dimasukkan kedalam kurikulum lokalnya.

Sehubungan dengan hal tersebut diatas perlu dijelaskan posisi Konsorsium Ilmu Hukum (sesuai dengan Keputusan Mendikbud No. 0213/U/1985) dalam kedudukannya sebagai aparat Direktorat Pendidikan Tinggi bertugas antara lain memberikan saran di bidang pengembangan ilmu, pengembangan kurikulum bidang ilmu dan pengembangan organisasi perguruan tinggi sesuai dengan peraturan yang berlaku. Dengan demikian untuk keputusan akhir dikembalikan kepada universitas masing-masing.

III. Pendidikan Perlindungan Konsumen dalam Kurikulum Pendidikan Tinggi Hukum

Sebelum mengkomodasikan masalah perlindungan konsumen dalam kurikulum pendidikan tinggi hukum ada dua pertanyaan yang perlu dikemukakan disini.

1. Apakah mata kuliah tersebut cukup penting untuk dimasukkan dalam kurikulum.
2. Sudah layakkah menjadi mata kuliah Hukum Perlindungan Konsumen berdiri sendiri?

Pertanyaan pertama, sebenarnya didahului dengan pertanyaan pokok apakah Hukum Perlindungan Konsumen itu. Tampaknya dari topik ceramah yang diminta belum secara tegas memasukkan istilah

Hukum Perlindungan Konsumen, masih memakai Masalah Perlindungan Hukum. Hal ini kemungkinan masih ada keraguan karena belum adanya Hukum Perlindungan Konsumen yang integral di Indonesia. Pembatasan pengertian yang dikemukakan oleh AZ Nasution: Hukum Perlindungan Konsumen merupakan bagian dari Hukum Konsumen yang memuat asas-asas atau kaidah-kaidah bersifat mengatur, yang mengandung sifat yang melindungi konsumen. Sedangkan Hukum Konsumen diberikan arti sebagai keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah hukum yang mengatur hubungan dan masalah antara berbagai pihak satu sama lain berkaitan dengan barang dan jasa konsumen, di dalam pergaulan hidup.⁴

Terlepas dari belum adanya Hukum Perlindungan Konsumen yang memadai, tampaknya pendidikan masalah Perlindungan Konsumen sudah saatnya mendapat perhatian dari kalangan akademisi. Salah satu alasan adalah masalah ini menyangkut kepentingan masyarakat luas yang menyangkut pula masalah keadilan. Seorang calon sarjana hukum sesuai dengan tujuan pendidikan tinggi hukum diharapkan untuk peka terhadap masalah-masalah yang terjadi dalam masyarakat. Alasan kedua dalam menghadapi era globalisasi dan pasar bebas nanti, persaingan sarjana hukum kita dengan lawyers asing makin meningkat, sehingga perlu pembekalan untuk ilmu pengetahuan hukum yang aktual yang ada kemungkinan mengglobal, karena tidak mustahil akan terjadi unifikasi hukum perlindungan konsumen kelak dibawah payung *the World Trade Organization*.

Pertanyaan kedua, apakah mata kuliah ini sudah layak untuk menjadi mata kuliah sendiri. Kelayakan ini dapat dilihat dari kebutuhan akan mata kuliah tersebut, materi dan bahan kajian, sumber daya manusianya. Sebenarnya dalam memperkenalkan pendidikan konsumen kepada mahasiswa, paling tidak ada 2 alternatif yang dapat dilakukan yaitu:

Pertama, memasukkan kedalam bagian mata kuliah yang sudah ada seperti dalam hukum dagang, hukum perdata, hukum pidana dsbnya. Kekurangannya, mahasiswa tidak dapat melihat seluruh aspek secara lengkap mengenai Hukum Konsumen atau Hukum Perlindungan Konsumen.

Kedua, menjadi mata kuliah yang berdiri sendiri. Keuntungannya selain dapat dibahas dari segala aspek, mata kuliah ini dapat dikem-

⁴Az Nasution, "Konsumen dan Hukum", Penerbit Sinar Harapan, 1995, hal 34-35.

bangkan sesuai dengan perkembangan konsep dan perkembangan hukumnya serta masalah-masalah yang timbul. Kendalanya adalah menemukan pengajar yang menguasai seluruh aspek mengenai Hukum Konsumen atau Hukum Perlindungan Konsumen.

IV. Status dan Bobot Mata Kuliah Hukum Perlindungan dalam Kurikulum

Apabila pimpinan suatu Fakultas Hukum menganggap perlu diadakan mata kuliah Hukum Perlindungan Konsumen (biasanya didahului dengan pengajaran matakuliah tersebut oleh Kepala Bagian atau calon Pengajar kepada Dekan), maka perlu ditentukan lebih dahulu status mata kuliahnya. Dalam hal ini setiap Fakultas Hukum mempunyai kebijakan masing-masing, sebagai contoh Fakultas Hukum Universitas Indonesia membagi status mata kuliah dalam 4 bagian, pertama mata kuliah wajib Fakultas (Kurnas dan non Kurnas) yang wajib ditempuh oleh seluruh mahasiswa; kedua: matakuliah Wajib Program Kekhususan; yaitu mata kuliah yang wajib diambil oleh mahasiswa yang memilih Program Kekhususan tersebut tetapi menjadi pilihan bebas oleh mahasiswa dari program kekhususan lainnya; dan ketiga: mata kuliah pilihan dapat dipilih oleh siapa saja atau mahasiswa dari Program Kekhususan manapun.

Dengan demikian dalam kurikulum Fakultas Hukum matakuliah ini termasuk *kurikulum lokal* yang status dapat diletakkan baik sebagai *mata kuliah wajib Program Kekhususan* atau *mata kuliah pilihan*. Penentuan ini sepenuhnya wewenang pimpinan Fakultas Hukum yang bersangkutan. Konsorsium Ilmu Hukum lebih condong menyarankan untuk *mata kuliah pilihan*, dengan demikian mahasiswa yang berminat dan merasa membutuhkan dapat memilih mata kuliah tersebut, apakah ia dari Program Kekhususan Hukum Perdata, Hukum Pidana, Hukum Ekonomi, Hukum dan Masyarakat dll.

Untuk bobot mata kuliah Kurlok Konsorsium Ilmu Hukum biasanya menyarankan 2 SKS dengan pertimbangan memberikan kesempatan yang lebih banyak kepada mahasiswa untuk mengambil mata kuliah pilihan lainnya, disamping kesempatan yang lebih besar pada Fakultas untuk mengembangkan kurikulum.

Pengertian 1 SKS adalah 50 menit kuliah tatap muka, 60 menit tugas terstruktur dan 60 menit tugas mandiri. Dengan memberikan 2 bobot SKS pada Hukum Perlindungan Konsumen berarti dalam setiap

minggu beban studi mahasiswa adalah, 100 menit kuliah tatap muka, 120 menit tugas terstruktur dan 120 menit mahasiswa melakukan pekerjaan mandiri.

Perlu diperhatikan pula adalah prasarat dari mata kuliah ini. Tentu saja mata kuliah ini tidak mungkin diikuti oleh mahasiswa yang duduk pada semester pertama. Oleh karena itu perlu ditentukan lebih dahulu bagi mahasiswa yang akan mengikuti mata kuliah Hukum Perlindungan Konsumen syarat-syarat apa yang harus dipenuhi, apakah harus telah mengikuti mata kuliah tertentu, atau ditentukan telah menempuh mengumpulkan sejumlah SKS.

Hal yang harus mendapat perhatian adalah dalam pengadaan atau penawaran suatu mata kuliah baru adalah:

- a. isi/materi pengajaran;
- b. bahan kajian;
- c. metode pengajaran dan penilaian;
- d. sumber daya manusia;

Pada dasarnya, dalam SK. Medikbud 0325/U/1994, yang menyangkut silabus dan bahan bacaan wajib dan anjuran disusun oleh masing-masing perguruan tinggi, namun tidak menutup kemungkinan dipersiapkan secara bersama-sama oleh beberapa perguruan tinggi dalam suatu pertemuan khusus. Untuk itu satuan acara perkuliahan (SAP) yang telah disusun oleh YLKI dapat dijadikan bahan dasar dimana kemudian pakar lainnya dapat memberikan masukan untuk penyempurnaan.

Penyediaan bahan sejobyanya ditentukan terlebih dahulu. Sehubungan dengan penyusunan bahan perkuliahan bagi mahasiswa Fakultas Hukum ada dua hal pokok yang harus diperhatikan oleh pengajar, yaitu: a) tujuan pendidikan S-1 dibidang hukum dan b) bahan yang disiapkan harus dapat mendorong partisipasi aktif dari mahasiswa.⁵ Jenis bahan kuliah yang dapat digunakan adalah Diktat, kumpulan bahan bacaan (*selected reading*), text-book, kompilasi kasus, modul.

Salah satu bahan kuliah yang dianggap lebih mudah diwujudkan adalah dengan sistim modul, yang didesain oleh penyusun berdasar-

⁵Lihat Valerie JKL, "Penyusunan Bahan Perkuliahan (Course material)", Bahan Rapat Konsorsium Ilmu Hukum dengan dekan fakultas Hukum Negeri se-Indonesia, Jakarta 1-4 Oktober 1995.

kan kebutuhan nyata. Modul ini hendaknya memperhatikan aspek akademis dan praktis. Dan dalam memperoleh bahan-bahan perkuliahan diharapkan ada kerjasama antara pengajar atau Fakultas dengan instansi lainnya yang berkaitan dengan matakuliah tersebut, antara lain YLKI, pengadilan dsbnya.

Metode pengajaran seyogyanya dipergunakan metode aktif, dengan ceramah, diskusi, serta memberikan tugas terstruktur kepada mahasiswa sehingga dengan demikian mahasiswa mempunyai kemampuan dalam penelusuran bahan, analisis serta penulisannya.

Sumber daya manusia sering menjadi kendala dalam penyediaan mata kuliah baru. Untuk penyediaan tenaga pengajar Hukum Perlindungan Konsumen, maka alternatif-alternatif yang dapat dilakukan adalah:

1. Tenaga tetap dari matakuliah yang berkaitan seperti Hukum Ekonomi atau yang berminat.
2. Tenaga dari luar universitas sebagai dosen luar biasa (sambil mempersiapkan staf pengajar tetap) Kerjasama antara dosen tetap dengan tenaga luar yang profesional (misalnya YLKI).

Persiapan, pembinaan dan pengembangan yang lebih intensif untuk pengajaran Masalah Perlindungan Konsumen baik dari segi materi, bahan serta metode pengajaran sangat diperlukan. Pertemuan-pertemuan semacam lokarkarya untuk membicarakan satuan acara perkuliahan, bahan bacaan wajib dan anjuran sangat membantu dalam pengajaran Hukum Perlindungan Konsumen.

Tindakan seseorang hari ini akan berakibat pada tindakan orang lain besok, lusa, dan di masa depan yang jauh.
(Paul Ormerod - The Death of Economic)