

# CATATAN AKHIR TAHUN PENEGAKAN HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN: AGENDA PENGUATAN KERANGKA HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN

Oleh:

*Inosentius Samsul<sup>1</sup>*

## I. Pendahuluan

Keputusan Pemerintah untuk melakukan intervensi terhadap hubungan antara Produsen dan Konsumen dalam bentuk regulasi di bidang perlindungan konsumen memiliki dasar argumentasi yang kuat, baik secara filosofis konstitusional, maupun sosiologis, dan yuridis. Keputusan ini mendapat dukungan yang kuat dari dinamika demokrasi di Indonesia, terutama setelah memasuki era reformasi yang menghendaki kehidupan politik yang lebih demokratis.

Secara filosofis, regulasi bidang perlindungan konsumen tidak lain dari upaya mewujudkan tujuan negara menciptakan masyarakat yang adil dan sejahtera sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD 1945). Tujuan negara yang diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945, kemudian dijabarkan dalam Pasal-Pasal UUD 1945, terutama beberapa Pasal yang terkait dengan demokrasi ekonomi, Pasal 27 ayat (2)<sup>2</sup> dan Pasal 33<sup>3</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik

*Secara filosofis, regulasi bidang perlindungan konsumen tidak lain dari upaya mewujudkan tujuan negara menciptakan masyarakat yang adil dan sejahtera sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD 1945).*

<sup>1</sup> Peneliti Hukum pada Sekretariat Jenderal DPR RI/Anggota Tim Ahli untuk Pimpinan DPR RI dan Tim Asistensi Badan Legislasi DPR RI. Staf Pengajar Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

<sup>2</sup> Pasal 27 ayat (2): "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan".

<sup>3</sup> Pasal 33 : "(1) perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdas atas asas kekeluargaan. (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat." Relevansi dari Pasal 33 UUD 1945 adalah berkaitan dengan konsep pembangunan ekonomi yang berorientasi pada peningkatan kemakmuran rakyat, baik melalui proses produksi yang dilakukan oleh maupun oleh swasta. Pasal 33 UUD 1945, ditempatkan dalam Bab XIV tentang Kesejahteraan Sosial, oleh karena itu, fokusnya adalah pada masalah kesejahteraan sosial, sedangkan mengenai penguasaan oleh Negara atau swasta, termasuk privatisasi merupakan instrumen atau alat untuk mencapai kesejahteraan tersebut.

Indonesia<sup>4</sup>. Konsep-konsep dasar upaya mensejahteraan rakyat yang tertuang dalam Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945 menjadi sumber bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan konsumen, seperti Undang-Undang No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK). Kuatnya UUD 1945 sebagai landasan dan sumber hukum bidang ekonomi termasuk perlindungan konsumen, karena kedudukan dan substansi UUD 1945 yang tidak saja sebagai konstitusi politik, tetapi juga sebagai konstitusi ekonomi, yaitu konstitusi yang mengandung ide negara kesejahteraan yang tumbuh berkembang karena pengaruh sosialisme sejak abad 19.<sup>5</sup>

Sejalan dengan ada jaminan hak manusia dalam UUD 1945, maka Indonesia melalui UUPK menetapkan 9 (sembilan) hak konsumen<sup>6</sup> Betapa pentingnya hak-hak konsumen, sehingga melahirkan pemikiran bahwa hak-hak konsumen merupakan hak asasi manusia

*Sejalan dengan ada jaminan hak manusia dalam UUD 1945, maka Indonesia melalui UUPK menetapkan 9 (sembilan) hak konsumen*

<sup>4</sup> Ketentuan konsiderans "Mengingat" dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3821.

<sup>5</sup> Jimmly Asshiddiqie, *Undang-undang Dasar 1945: Konstitusi Negara Kesejahteraan dan Realitas Masa Depan*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Madya (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1998), h. 1-2. Konsep Negara kesejahteraan ini dinamakan oleh Mohammad Hatta sebagai konsep Negara "pengurus". Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-undang Dasar 1945* (Jakarta: Jajasan Prapantja, 1960), h.298.

<sup>6</sup> Di Indonesia, Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen mencantumkan 9 (sembilan) 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/atau 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 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.

yang bersifat horisontal yang merupakan isu penting dalam konsepsi hak asasi manusia di masa-masa yang akan datang.<sup>7</sup>

Selanjutnya, secara sosiologis, sejarah bangsa-bangsa menunjukkan, ketika memasuki tahap negara kesejahteraan, tuntutan terhadap intervensi pemerintah melalui pembentukan hukum yang melindungi pihak yang lemah sangatlah kuat.<sup>8</sup> Pada periode ini negara mulai memperhatikan antara lain kepentingan tenaga kerja, konsumen, usaha kecil dan lingkungan hidup.<sup>9</sup> Perlindungan terhadap konsumen merupakan konsekuensi dan bagian dari kemajuan teknologi dan industri, karena perkembangan produk-produk industri di satu pihak, pada pihak lain memerlukan perlindungan terhadap konsumen. Kemajuan teknologi dan industri, telah pula memperkuat

---

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, "Dimensi Konseptual dan Prosedural Pemajuan Hak Asasi Manusia Dewasa ini, Perkembangan ke Arah Pengertian Hak Asasi Manusia Generasi Keempat", *Paper Diskusi Terbatas tentang Perkembangan Pemikiran mengenai Hak Asasi Manusia, Institute for Democracy and Human Rights*, (Jakarta: The Habibie Center, 2000), h.12. Dasar pemikiran adanya generasi keempat hak-hak asasi manusia adalah bahwa untuk masa yang akan datang konsep hak asasi manusia tidak saja dalam konteks hubungan vertikal antara rakyat dan negara, tetapi dalam hubungan horisontal, sesama warga masyarakat, dalam hal ini antara konsumen dan produsen, karena praktek eksploitasi tidak saja dalam hubungan vertikal tetapi juga dalam hubungan horisontal.

<sup>8</sup> Erman Rajagukguk, "Peranan Hukum di Indonesia: Menjaga Persatuan, Memulihkan Ekonomi dan Memperluas Kesejahteraan Sosial," *Pidato Disampaikan dalam rangka Dies Natalis dan Peringatan Tahun Emas Universitas Indonesia (1950-2000)*, Kampus UI-Depok, 5 Februari 2000 (Jakarta: Februari 2000), h. 14. Morton J. Horwitz, *The Transformation of American Law 1780-1860* (Cambridge: Harvard University Press, 1977), h. 253-254.

<sup>9</sup> Dalam sejarah pertumbuhan hukum perlindungan konsumen, masalah-masalah tenaga kerja, usaha kecil dan perlindungan lingkungan hidup merupakan bagian dari "ruang lingkup pengertian konsumen". Karen S. Fishman, *An Overview of Consumer Law*, dalam Donald P. Rothschild & David W. Carroll, *Consumer Protection Reporting Service*, Volume One (Maryland: National Law Publishing Corporation, 1986), h. 7-9. Sebenarnya sistem hukum perlindungan konsumen juga demikian, terbukti dari pencantuman beberapa undang-undang terkait, termasuk Undang-undang di bidang ketenagakerjaan dan lingkungan hidup dalam Penjelasan Umum Undang-undang Perlindungan Konsumen.

perbedaan antara pola hidup masyarakat tradisional<sup>10</sup> dan masyarakat modern.

Dengan demikian, kebutuhan dan signifikansi perlindungan konsumen dalam konteks kehidupan yang dipengaruhi kemajuan industri dan perdagangan bebas tidak saja menjadi persoalan negara berkembang, tetapi juga negara maju.<sup>11</sup> Bahkan semakin maju dan berkembang penggunaan teknologi dalam menghasilkan produk yang dikonsumsi oleh masyarakat atau konsumen, semakin tinggi standar perlindungan terhadap konsumen. Setelah Perang Dunia II berakhir, Amerika Serikat menjadi negara pengimpor utama bahan-bahan mentah untuk kebutuhan industri. Itu berarti tidak dapat dipungkiri bahwa produk-produk yang dibuat di Amerika kini mengandung komponen-komponen produk buatan banyak negara.<sup>12</sup>

*S i s t e m  
perekonomian yang  
semakin kompleks  
tersebut, berdampak  
pada perubahan  
konstruksi hukum  
dalam hubungan  
antara produsen dan  
konsumen.*

Sistem perekonomian yang semakin kompleks tersebut, berdampak pada perubahan konstruksi hukum dalam hubungan antara produsen dan konsumen. Perubahan konstruksi hukum diawali dengan perubahan paradigma hubungan antara konsumen dan produsen, yaitu hubungan yang semula dibangun atas prinsip *caveat emptor*<sup>13</sup> berubah

<sup>10</sup> Istilah tradisional diambil dari tulisan Karen S. Fishman, *Consumer Law*, dalam Donald P. Rothschild & David W. Carroll *Ibid.*, h. 1. Untuk maksud yang sama, Frank Zaid menggunakan "in simpler times", dalam "The Emerging of Law on Product Liability and Consumer Product Warranties," *Canadian Business Law Journal*, 4, (1979-80), h. 2. Sedangkan Etsuko Fujimoto menggunakan istilah "old days" dalam "Products Liability in the US S. 44 The Federal Products Liability Bill" (Thesis-University of Washington, School of Law, August 1985), h. 1.

<sup>11</sup> Roy E. Pomerantz, "Product Liability Insurance in The New Industrial Revolution," *The Insurance Law Journal*, Number 686 (1980), h. 99.

<sup>12</sup> *Ibid.* Dicontohkan misalnya, komponen mobil yang hanya bisa diproduksi oleh perusahaan otomotif Honda dari Jepang. Kemudian, Honda bekerja sama dengan Volkswagen membuka pabrik mobil di Ohio, AS. Demikian pula dengan produk lensa kamera. Produk buatan Jepang menguasai 95% pasar lensa kamera di AS.

<sup>13</sup> Istilah Latin dalam Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary, Seventh Edition* (St. Paul, Minn.: 1999), h. 215. Inggris: *let the buyer beware*: suatu doktrin yang mengatakan bahwa pembeli menanggung risiko atas kondisi produk yang dibelinya. Artinya, pembeli (konsumen) yang tidak ingin mengalami risiko harus berhati-hati sebelum membeli suatu produk.

menjadi prinsip *caveat venditor*.<sup>14</sup> Suatu prinsip hubungan yang semula menekankan pada kesadaran konsumen sendiri untuk melindungi dirinya berubah menjadi kesadaran produsen untuk melindungi konsumen.<sup>15</sup>

Akhirnya, argumentasi secara yuridis, menggambarkan bahwa ada kelemahan dasar regulasi di bidang perlindungan konsumen, yaitu pengaturan yang secara sektoral pada masing-masing departemen sehingga menimbulkan inskonsistensi, tumpang tindih, serta kekosongan hukum perlindungan konsumen. Sistem perlindungan konsumen yang melibatkan banyak sektor menjadi tidak integratif dan komprehensif. Masing-masing Departemen berjalan sendiri-sendiri, serta tidak komprehensif dalam arti mulai dari proses produksi (standar produk), distribusi, penawaran, transaksi, sampai pada penanganan risiko atas kerugian yang diderita konsumen. Kelemahan-kelemahan ini dicoba untuk diselesaikan melalui UUPK sebagai Undang-undang Payung (*umbrella act*) perlindungan konsumen di Indonesia.

Dilihat dari peran negara serta fungsi hukum perlindungan konsumen, maka sesungguhnya negara memainkan perannya mewujudkan keadilan distributive (*distributive justice*), yaitu mendistribusikan sumber daya dan jaminan perlindungan hukum terhadap beberapa kelompok kepentingan dalam aktivitas ekonomi, yaitu kepentingan konsumen (*consumers interest*), kepentingan pelaku usaha (*industry's interest*), kepentingan pemerintah (*bureacrartic interest*), serta kepentingan nasional/publik (*public/national intrerest*)<sup>16</sup>.

Sebagai suatu bentuk evaluasi tahunan penegakan hukum perlindungan konsumen, yang bertepatan dengan lima tahun UUPK,

*Sistem perlindungan konsumen yang melibatkan banyak sektor menjadi tidak integratif dan komprehensif.*

<sup>14</sup> Istilah Latin dalam Bryan A. Garner, *Ibid.* Inggris : *let the seller beware* adalah kebalikan dari *let the buyer beware* yang berarti pihak penjual harus berhati-hati, karena jika terjadi satu dan lain hal yang tidak dikehendaki atas produk tersebut, maka yang akan bertanggung jawab adalah penjual.

<sup>15</sup> Malcolm Leder and Peter Shears, *Consumer Law, Fourth Edition*, (London: Financial Times Pitman Publishing, 1996), h. 28.

<sup>16</sup> Barry M. Mitnick, *The Political Economy of Regulation*, New York : Columbia University Press, 1980, hal. 158-161.



konsekuensinya tulisan ini menjadi sangat umum, karena mencoba untuk melihat permasalahan penegakan hukum perlindungan konsumen secara keseluruhan, dengan menfokuskan hal-hal baru atau pembaruan dan terobosan yang dilakukan oleh UUPK. Untuk itu, selanjutnya tulisan ini akan mengemukakan tiga masalah utama, yaitu pertama mengenai pembaruan atau „terobosan hukum” dalam UUPK. Kedua, permasalahan-permasalahan dalam implementasinya, dan ketiga agenda-agenda penting yang perlu dilakukan oleh pemerintah untuk memperkuat sistem perlindungan konsumen nasional ke depan.

## II. Kerangka Hukum Perlindungan Konsumen dan Terobosan Hukum Dalam UU No. 8 Tahun 1999

*Hukum Perlindungan Konsumen tidak identik dengan UUPK, karena di luar UUPK terdapat Undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang substansinya melindungi kepentingan konsumen.*

Hukum Perlindungan Konsumen tidak identik dengan UUPK, karena di luar UUPK terdapat Undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang substansinya melindungi kepentingan konsumen. Dalam penjelasan UUPK, secara tegas disebutkan 23 Undang-undang yang termasuk dalam ruang lingkup hukum perlindungan konsumen. Pengakuan terhadap Keberadaan UU di luar UUPK dinyatakan dalam Penjelasan Umum UUPK, yaitu: “Undang-undang Perlindungan Konsumen pada dasarnya bukan merupakan awal dan akhir dari hukum yang mengatur tentang perlindungan konsumen, sebab sampai terbentuknya UUPK telah ada beberapa UU yang melindungi kepentingan konsumen”. Di samping itu, terdapat rumusan lain yang menyatakan: “Di kemudian hari masih terbuka kemungkinan terbentuknya undang-undang baru yang pada dasarnya memuat ketentuan-ketentuan yang melindungi kepentingan konsumen”.

Sebagai contoh dapat disebutkan beberapa UU yang sudah ada pada saat UUPK disahkan, antara lain UU No. 10 Tahun 1961 tentang Barang, UU No. 2 Tahun 1966 tentang Hygiene, UU No. 2 Tahun 1981 tentang Metrologi Legal, UU No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan. Sedangkan UU yang lahir setelah UUPK, antara lain UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

Selanjutnya pada level Peraturan Pemerintah ditemukan pula ketentuan yang berkaitan dengan perlindungan konsumen, misalnya: PP 57/2001 tentang Badan Perlindungan Konsumen Nasional, PP No 58/2001 tentang Pelaksanaan Pembinaan dan Pengawasan Perlindungan Konsumen, PP No. 59 tentang Lembaga Perlindungan

Konsumen Swadaya Masyarakat, Keputusan Presiden No. 90/2001 Pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen. Sedangkan KEPMEN/LPND antara lain, Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No.3101/2001 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota dan Sekretaris Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 302/2001 Pendaftaran Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat, Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 350 Tahun 2001 tentang Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen. Peraturan yang tidak kalah pentingnya, bahkan yang paling produktif dan langsung kepada konsumen adalah Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten, seperti peraturan daerah tentang Perparkiran.

Beberapa prinsip penting dalam UUPK sebagai suatu bentuk pembaruan hukum yang memperkuat perlindungan konsumen adalah:

*Pertama*, UUPK merupakan undang-undang yang menjadi payung atau perekat bagi undang-undang lain yang memuat substansi perlindungan konsumen. Sebagai Undang-undang payung, UUPK memuat norma yang menjadi prinsip umum dalam perlindungan konsumen. Misalnya UUPK merumuskan secara rinci hak-hak konsumen dan ketentuan klausula baku. Artinya, Undang-undang di luar UUPK tunduk pada konsep atau ketentuan hak-hak konsumen yang ada dalam UUPK. Demikian pula dengan pembuatan klausula baku pada setiap produk barang dan jasa yang diatur dengan UU lain, disesuaikan dengan ketentuan klausula baku yang ada dalam UUPK. Misalnya, klausula baku dalam transaksi di perbankan yang diatur dengan undang-undang tersendiri tunduk pada ketentuan klausula baku dalam Pasal 18 UUPK. Di samping itu, sebagai undang-undang payung UUPK berfungsi sebagai "pengatur lalu lintas" berbagai peraturan perundang-undangan bidang perlindungan konsumen, untuk menghindari terjadinya sinkronisasi dan disharmonisasi hukum perlindungan konsumen.

*Kedua*, UUPK dimaksudkan untuk menjaga keseimbangan hubungan antara produsen dan konsumen. Walaupun nama UU ini adalah perlindungan konsumen, namun tidak berarti, UUPK tidak mengatur hak-hak pelaku usaha, dan sebaliknya juga mengatur mengenai kewajiban konsumen. Dengan kata lain, UUPK sebagai hukum yang mengatur aktivitas di bidang ekonomi, secara proporsional melindungi empat kepentingan *stakeholders* dalam kegiatan ekonomi, yaitu kepentingan konsumen, pelaku usaha, pemerintah/birokrasi, dan

kepentingan nasional atau kepentingan publik. Proporsionalitas dari keempat kelompok kepentingan tersebut, dapat dijelaskan melalui pendekatan tujuan dari pembentukan setiap peraturan, yang biasanya mengandung tujuan yang dinyatakan secara tegas (*manifest purpose*) atau tujuan utama (*main purpose*) dan tujuan yang tidak dinyatakan secara tegas (*latent purpose*) atau tujuan tambahan/lanjutan (*additional purpose*). Artinya, nama perlindungan konsumen menggambarkan tujuan yang dinyatakan secara tegas, namun sesungguhnya ada tujuan yang tidak dinyatakan secara tegas, terutama kepentingan dari ketiga kelompok lainnya, yaitu pelaku usaha, birokrasi, dan nasional/publik. Dalam konteks itu, maka UUPK memiliki tujuan yang tidak dinyatakan secara tegas (*latent purpose*) untuk perbaikan sistem perekonomian Indonesia yang fair dan meningkatkan daya saing produk nasional apabila memenuhi standar-standar perlindungan konsumen.

*Ketiga*, UUPK memberikan mandat untuk membentuk suatu lembaga khusus di bidang perlindungan konsumen, yaitu Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN). Pemikiran mendasar dari pembentukan BPKN adalah bahwa urusan perlindungan konsumen tidak saja menjadi domain dan tanggung jawab pemerintah. Di samping itu, lembaga ini menggambarkan pula pemerintah dan masyarakat dapat secara bersama-sama memikirkan kebijakan perlindungan konsumen. Oleh karena itu, BPKN menjadi lembaga yang keanggotaannya terdiri dari unsur pemerintah, pelaku usaha, akademisi, organisasi atau lembaga konsumen swadaya masyarakat. Di sinilah gambaran demokratisasi dan debirokratisasi perlindungan konsumen. Walaupun BPKN sampai saat ini hanya berfungsi memberikan pertimbangan kepada Pemerintah, namun esensinya adalah suatu model pengambilan keputusan menyangkut kebijakan publik termasuk urusan perlindungan konsumen yang melibatkan stakeholders. Unsur demokratis dalam lembaga ini tercermin pula dalam sistem pengangkatan anggota BPKN melalui mekanisme konsultasi dan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI).

*Keempat*, UUPK memberikan pengakuan terhadap peran lembaga konsumen swadaya masyarakat (LPKSM) (*Pasal 44 UUPK*). Pengakuan terhadap LPKSM mempertegas pentingnya kontribusi masyarakat dalam menciptakan sistem perlindungan konsumen. Peran utama dari LPKSM adalah melakukan advokasi dan pendidikan terhadap hak-hak konsumen, serta memberikan koreksi dan kontrol terhadap setiap



kebijakan yang diambil oleh Pemerintah yang terkait dengan perlindungan konsumen.

*Kelima*, UUPK mengakui gugatan *class action* dan gugatan *legal standing* yang sebelumnya tidak dikenal dalam sistem hukum kita. Karakteristik dari kerugian yang dialami oleh konsumen adalah jumlah kerugian yang kecil, namun melibatkan atau dialami oleh banyak orang. Mekanisme gugatan yang cocok untuk memperjuangkan hak-hak dari konsumen yang jumlahnya kecil dan melibatkan banyak orang adalah melalui gugatan *Class Action*. Gugatan *Class Action* merupakan model gugatan perwakilan yang dilakukan oleh sekelompok konsumen yang dirugikan. Sedangkan gugatan *legal standing* dimaksudkan untuk mengakomodasi kerugian-kerugian konsumen yang tidak dirasakan secara individual oleh konsumen, melainkan menyangkut kepentingan bersama, seperti penayangan iklan yang menyesatkan. Dalam konteks seperti itu, LPKSM memiliki hak untuk mengajukan gugatan untuk mewakili kepentingan konsumen secara keseluruhan.

*Keenam*, UUPK menerapkan sistem pembuktian terbalik (Pasal 22 dan Pasal 28 UUPK). Salah satu unsur penting dalam perbuatan melawan hukum adalah adanya unsur kesalahan pada pihak tergugat (perdata) atau (terdakwa). Bagi konsumen, tidaklah mudah untuk membuktikan unsur kesalahan pihak pelaku usaha. Oleh karena itu, UUPK melakukan terobosan hukum dengan menerapkan sistem pembuktian terbalik. Dengan sistem ini, konsumen tidak dibebani tanggung jawab untuk melakukan pembuktian atas unsur kesalahan. Sistem beban pembuktian terbalik menggambarkan pula bahwa UUPK belum mengadopsi prinsip tanggung jawab mutlak, yaitu suatu prinsip tanggung jawab yang tidak didasarkan pada unsur kesalahan, melainkan pada unsur kerusakan atau cacatnya produk dan kerugian yang diderita oleh konsumen. Di beberapa Negara prinsip tanggung jawab mutlak sudah diterapkan, baik dimuat dalam undang-undang tersendiri (*Product Liability Law*) atau diakomodasi dalam Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen. Di Amerika Serikat, *strict liability* telah diterapkan dengan tiga dasar atau indikator cacat produk, yaitu cacat manufacturing (pembuatan), cacat desain dan cacat instruksi atau petunjuk penggunaan. Dengan prinsip tanggung jawab mutlak ini, konsumen tidak dibebani lagi dengan pembuktian unsur kesalahan, dan diganti dengan pembuktian mengenai adanya cacat pada barang

yang digunakannya. Sebenarnya, konstruksi Pasal 19 UUPK sudah mengarah kepada tanggung jawab mutlak, misalnya dalam Pasal 19 ayat (1) sama sekali tidak menyinggung unsur kesalahan, bahkan dilanjutkan dengan ketentuan tentang jangka waktu pembayaran ganti rugi. Namun dalam pasal-pasal berikut muncul konsep tanggung jawab berdasarkan kesalahan dengan sistem pembuktian terbalik.

*Ketujuh*, sebagai suatu hukum ekonomi, UUPK memiliki aspek hukum publik (administrasi), perdata dan pidana. Oleh karena itu, UUPK tidak saja menerapkan mekanisme pertanggungjawaban secara perdata, tetapi juga pertanggungjawaban administratif dan pidana. Sanksi administratif dalam UUPK dikaitkan dengan pelanggaran terhadap Pasal 19 ayat (2) dan (3) yaitu mengenai bentuk dan waktu pembayaran ganti kerugian, Pasal 20 mengenai tanggung jawab pelaku usaha periklanan, Pasal 25 dan Pasal 26 mengenai kewajiban menyediakan suku cadang dan garansi baik untuk barang (Pasal 25), maupun untuk jasa (Pasal 26). Besarnya sanksi administratif adalah paling banyak Rp. 200.000.000 ( Dua ratus juta rupiah). Namun hal penting yang perlu diperhatikan adalah bahwa sanksi administratif merupakan hasil penyelesaian sengketa yang diselesaikan melalui BPSK, karena Pasal 60 ayat (1) memang secara tegas menyatakan bahwa BPSK berwenang memberikan sanksi administratif, yang tentunya setelah terpenuhinya Pasal 23 UUPK. Kriminalisasi diterapkan pada hampir semua kegiatan usaha, mulai dari produksi, distribusi, perdagangan, promosi dan periklanan. Di samping itu, UUPK menerapkan sanksi pidana terhadap korporasi. Sanksi pidana dapat ditambahkan dengan beberapa hukuman tambahan, yaitu: perampasan barang tertentu, pengumuman keputusan hakim, pembayaran ganti rugi, perintah penghentian kegiatan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian konsumen, kewajiban penarikan barang dari peredaran, dan pencabutan izin usaha.

*Kedelapan*, UUPK menciptakan mekanisme penyelesaian sengketa alternatif melalui lembaga khusus, yaitu Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). UUPK menetapkan bahwa BPSK didirikan di setiap Kabupaten/Kota *49 ayat (1) UUPK*. Model penyelesaian sengketa yang digunakan adalah melalui arbitrase, konsiliasi, dan mediasi (*Pasal 52 huruf a UUPK*). Putusan majelis BPSK bersifat final dan mengikat (*Pasal 54 ayat (3) UUPK*), namun dapat diajukan keberatan ke Pengadilan Negeri dan dapat diajukan kasasi ke Mahkamah Agung (*Pasal 56 ayat (2) UUPK*).

*Kesembilan*, UUPK membatasi prinsip asas-asas kebebasan berkontrak yang lazim digunakan dalam praktek, dengan mencantumkan ketentuan mengenai klausula baku (*Pasal 18 UUPK*). Asas kebebasan kontrak (*Freedom of Contract*) yang muncul pada abad 19 telah memperlakukan konsumen secara tidak adil. Asas kebebasan berkontrak tidaklah fair karena para pihak yang bernegosiasi berada pada posisi yang tidak seimbang secara ekonomis maupun sosial (*economic inequality and social pressure*). Posisi yang tidak seimbang ini, mengakibatkan proses dan substansi kontrak tidak dapat dirumuskan secara seimbang dan adil. Praktek yang potensial merugikan konsumen, ketika produksi dan distribusi produk dilakukan secara massal, sehingga demi efisiensi, dikembangkan kontrak standar yang disiapkan secara sepihak oleh pelaku usaha. Ketidakadilan dalam kontrak disebabkan pula motivasi pelaku usaha yang lebih mengedepankan pertimbangan keuntungan dan kerugian secara ekonomis, dengan mengabaikan pertimbangan dari perspektif kebijakan publik dan kepentingan masyarakat atau nasional secara keseluruhan. Untuk menciptakan posisi yang seimbang antara produsen dan konsumen, negara melakukan intervensi terhadap asas kebebasan kontrak dengan mengatur mengenai ketentuan klausula baku sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 18 UUPK.

### III. Permasalahan Dalam Implementasi UUPK

Kehadiran UUPK dengan berbagai terobosan hukum yang ada di dalamnya dalam prakteknya masih ditemukan beberapa permasalahan yang menghambat upaya perlindungan konsumen.

#### 1. UUPK belum ditempatkan sebagai *Umbrella Act*.

Konsep UUPK sebagai undang-undang payung ternyata bukan sesuatu yang mudah untuk diterapkan. UUPK belum ditempatkan sebagai UU yang mengatur lalu lintas undang-undang yang terkait dengan perlindungan konsumen, karena masih muncul undang-undang lain yang menerobos prinsip-prinsip umum yang terdapat dalam UUPK. Undang-undang sektoral tidak saling sinergi, bahkan saling bertentangan.

Hal ini mengakibatkan munculnya disharmonisasi hukum perlindungan konsumen. Prinsip-prinsip yang terdapat dalam UUPK tidak secara konsisten dan kuat diikuti oleh Undang-undang lainnya. Misalnya dalam UU Praktek Kedokteran yang

masih menempatkan hubungan yang tidak seimbangan antara pasien dan dokter.

2. UUPK dipahami sebagai regulasi yang memberatkan pelaku usaha sehingga tingkat ketidaktaatan masih tinggi.

Pemikiran bahwa UUPK tidak saja mengatur kepentingan konsumen berdasarkan tujuan utama (*manifest purpose*), tetapi juga mengatur kepentingan pelaku usaha ternyata tidaklah mudah. Oleh karena itu, secara kualitatif resistensi dari pelaku usaha terhadap UUPK masih tinggi dengan tingkat ketaatan yang masih kurang. Banyak faktor yang menentukan tingkat ketaatan terhadap UUPK ini termasuk budaya hukum konsumen sendiri yang masih enggan untuk menuntut hak-haknya, karena masih dianggap merepotkan konsumen sendiri. Dari sisi pelaku usaha, ketaatan terhadap ketentuan dalam UUPK ditentukan oleh pertimbangan untung rugi (*cost and benefit*). Ada dua biaya yang selalu dipertimbangkan oleh pelaku usaha, yaitu ongkos langsung (*direct cost*) untuk menyesuaikan praktek usahanya dengan ketentuan dalam UUPK.

Termasuk dalam ongkos ini adalah misalnya penyesuaian bentuk dan isi kontrak dengan ketentuan mengenai klausula baku dalam Pasal 18 UUPK. Untuk penyesuaian ini pelaku usaha harus mengeluarkan beberapa jenis biaya termasuk membayar konsultan, dan biaya pengadaan form kontrak yang baru. Semakin tinggi atau besar ongkos yang harus dikeluarkan, maka semakin rendah tingkat ketaatan pelaku usaha untuk menyesuaikan praktek dagang sesuai dengan standar dalam UUPK. Pelanggaran uang berkaitan dengan ongkos langsung, biasanya dilakukan oleh perusahaan-perusahaan kecil. Namun, ada juga pertimbangan lain yang sangat dominan bagi pelaku usaha, yaitu apa yang disebut dengan *opportunity cost*. *Opportunity Cost* adalah pertimbangan untung dan rugi bagi pelaku usaha apabila menaati peraturan dan tidak menaati peraturan. Pelaku usaha akan memilih melanggar ketentuan hukum perlindungan konsumen apabila keuntungan yang diperoleh lebih banyak ketimbang mengikuti aturan. Banyak faktor yang menentukan pilihan ini.

*Pemikiran bahwa UUPK tidak saja mengatur kepentingan konsumen berdasarkan tujuan utama (manifest purpose), tetapi juga mengatur kepentingan pelaku usaha ternyata tidaklah mudah.*

Faktor yang paling krusial dalam sistem penegakan hukum di Indonesia adalah memanfaatkan kelemahan dari aparat penegak hukum yang bisa disogok. Pelaku usaha memilih menyogok aparat pemerintah atau penegak hukum, karena dalam perhitungannya ongkos atau dana yang dikeluarkan untuk menyogok petugas tetap jauh lebih kecil dibandingkan dengan keuntungan yang diperoleh.

### 3. Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) belum berfungsi secara optimal.

Pembentukan BPKN sebagai tanda keterlibatan semua pihak dalam kebijakan perlindungan konsumen ternyata tidak mendapat dukungan yang memadai dari Pemerintah dan DPR. Lemahnya dukungan tersebut dibuktikan dengan berlarut-larutnya Pemerintah dan DPR dalam proses pembentukan lembaga tersebut. Pengangkatan anggota BPKN praktis masih baru terlaksana pada tahun 2004 melalui Keppres No. 150/M Tahun 2004 dan dilantik pada tanggal 19 Oktober 2004, satu hari sebelum Presiden Megawati Soekarnoputeri mengakhiri jabatan kepresidenannya. Lembaga ini efektif bekerja baru pada awal tahun 2005, lima tahun setelah UUPK disahkan.

Sebagai suatu lembaga yang berfungsi memberikan saran dan pertimbangan kepada Pemerintah, PBKN perlu menyusun *Grand Strategy* di bidang perlindungan konsumen. Komposisi keanggotaan yang terdiri dari beberapa unsur yang terkait dengan kebijakan perlindungan konsumen, merupakan peran strategis dalam mengembangkan kebijakan perlindungan konsumen di Indonesia.

### 4. Penerapan Sistem Pembuktian Terbalik

Sesungguhnya, penerapan sistem pembuktian terbalik merupakan satu langkah maju dalam sistem hukum perlindungan konsumen di Indonesia. Namun, dalam prakteknya tidak mudah untuk diterapkan, bahkan menjadi kontra produktif. Banyak faktor yang mempengaruhi hal ini, pertama pemahaman aparat penegak hukum mengenai penerapan sistem pembuktian terbalik dalam hukum perlindungan konsumen belum memadai. Bahkan gugatan-gugatan yang seharusnya menggunakan UUPK sebagai dasar

*Sebagai suatu lembaga yang berfungsi memberikan saran dan pertimbangan kepada Pemerintah, PBKN perlu menyusun Grand Strategy di bidang perlindungan konsumen.*



tuntutan, tidak digunakan di pengadilan. Hakim masih memutus sengketa dengan menggunakan kerangka hukum Perdata biasa. Praktek seperti ini jelas mengabaikan keberadaan UUPK termasuk sistem pembuktian terbalik. Faktor lain yang tidak menguntungkan konsumen dengan sistem pembuktian terbalik ini adalah kemampuan dari pelaku usaha untuk membuktikan dirinya tidak bersalah, sehingga penerapan sistem ini menjadi kontra produktif.

#### 5. Penyelesaian Sengketa dan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Belum Berjalan.

Keberadaan BPSK sebenarnya menjadi alternatif bagi kejenuhan dan keprihatinan masyarakat terhadap sistem peradilan di Indonesia. Namun, ternyata UUPK tidak secara tuntas memberikan peran kepada BPSK sebagai suatu lembaga alternatif penyelesaian sengketa konsumen. Ada beberapa persoalan yang dihadapi dalam praktek, yaitu menyangkut eksistensi dari lembaga BPSK itu sendiri. Pertanyaan mendasar adalah apakah BPSK merupakan lembaga yang masuk dalam domain pemerintah pusat atau pemerintah daerah. Jawaban terhadap hal ini dalam prakteknya tidak sama. Oleh karena itu, ada BPSK yang mendapat dukungan penuh dari Pemerintah Daerah, seperti BPSK Bandung, namun ada BPSK yang kurang mendapat dukungan dari Pemerintah Daerah setempat.

BPSK Kota Surabaya misalnya persoalan tersebut belum mendapat jawaban yang pasti.<sup>17</sup> Persoalan kedua yang krusial menyangkut tugas dan wewenang BPSK. Ketentuan Pasal 54 ayat (3) UUPK bahwa putusan BPSK bersifat final dan mengikat kehilangan makna dan menjadi tidak berarti bagi konsumen yang mencari keadilan melalui BPSK, ketika

*Keberadaan BPSK sebenarnya menjadi alternatif bagi kejenuhan dan keprihatinan masyarakat terhadap sistem peradilan di Indonesia.*

<sup>17</sup> Wali Kota Surabaya melalui surat No. 060/2/31/436.1.3/2005 perihal organisasi BPSK Kota Surabaya memberikan tanggapan terhadap surat Ketua BPSK Surabaya untuk tidak menggunakan kata "Pemerintah" dalam kop surat BPSK. Di samping itu, karena BPSK Surabaya tidak saja menangani sengketa konsumen di wilayah Kota Surabaya, Wali Kota mengusulkan agar Ketua BPSK Kota Surabaya mengusulkan kepada Menteri Perindustrian dan Perdagangan RI dan Pemerintah Provinsi untuk secara langsung membina BPSK Kota Surabaya. Pengertian pembinaan ini diterjemahkan juga dalam arti pembiayaan operasional BPSK Kota Surabaya.

dihadapkan dengan ketentuan Pasal 57 mengenai permintaan eksekusi kepada Pengadilan Negeri di tempat konsumen yang dirugikan, dan terbukanya peluang mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri (Pasal 56 ayat (2)). Sepintas memang ketentuan ini menggambarkan independensi lembaga BPSK serta mekanisme yang memberikan hak yang seimbang kepada pelaku usaha dan konsumen. Namun pada prakteknya, pihak pengusaha yang diuntungkan dengan ketentuan ini.

Ketentuan Pasal 56 dan 57 ini membawa persoalan hukum yang sangat luas, misalnya mengenai pengajuan permohonan eksekusi serta tata cara mengajukan upaya keberatan ke Pengadilan Negeri. UUPK tidak merumuskan persoalan ini secara tuntas. Mahkamah Agung juga belum mengeluarkan peraturan sebagaimana halnya dalam praktek persaingan usaha melalui Peraturan Mahkamah Agung R.I. No. 01 Tahun 2003 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap KPPU.

#### IV. Agenda Memperkuat Kerangka Hukum Perlindungan Konsumen

Sebagai suatu model hukum yang memperlihatkan pentingnya peran pemerintah dalam memperkuat sistem perlindungan konsumen, maka agenda yang diusulkan dalam naskah ini menggunakan pendekatan kelembagaan pemerintah sesuai dengan tugas dan wewenangnya masing-masing yang terkait dengan perlindungan konsumen. Beberapa lembaga yang penting untuk memperkuat sistem perlindungan konsumen ini adalah DPR RI, Pemerintah, POLRI, dan Mahkamah Agung.

##### 1. Agenda Lembaga Legislatif (DPR dan DPRD)

Peran DPR dan DPRD dalam penguatan sistem perlindungan konsumen, termasuk memperbaiki keadaan sekarang sangatlah strategis. Peran strategis tersebut dapat dilakukan melalui tiga fungsi lembaga legislatif tersebut, yaitu fungsi legislasi, pengawasan dan penetapan anggaran negara dan daerah.

##### a. Agenda Fungsi Legislasi

Fungsi legislasi atau pembuatan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu fungsi utama DPR dan DPRD. Amandemen

*Ketentuan Pasal 56 dan 57 ini membawa persoalan hukum yang sangat luas, misalnya mengenai pengajuan permohonan eksekusi serta tata cara mengajukan upaya keberatan ke Pengadilan Negeri.*

terhadap UUD 1945 telah memberikan kekuasaan yang besar kepada DPR dalam pembentukan undang-undang. Apabila sebelum amandemen, kewenangan pembentukan Undang-undang berada di tangan Presiden, sebaliknya UUD 1945 hasil amandemen telah mengalihkan kekuasaan tersebut kepada DPR. Pergeseran kekuasaan pembentukan Undang-undang membawa konsekuensi, bahwa DPR lebih pro aktif dalam melaksanakan kekuasaan tersebut, baik melalui penggunaan hak untuk mengajukan RUU Usul Inisiatif, maupun melakukan pembahasan terhadap RUU yang diajukan oleh Pemerintah.

*Tidaklah berlebihan apabila DPR dapat berinisiatif untuk mengajukan RUU revisi terhadap Undang-undang Perlindungan Konsumen tersebut.*

Dalam konteks memperkuat kerangka hukum perlindungan konsumen, peran yang dapat dilakukan oleh DPR adalah pertama, memasukan prinsip-prinsip dan asas-asas perlindungan konsumen dalam setiap Undang-undang yang terkait dengan perlindungan konsumen (*consumer mainstreaming legislation*). Hal ini dapat dilakukan, karena sistem perlindungan konsumen yang tidak saja diatur dalam satu undang-undang saja, tetapi menyebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan lainnya. Di samping memperhatikan isu perlindungan konsumen dalam RUU atau Undang-undang yang bersifat sektoral, DPR dapat saja mengajukan revisi atau penyempurnaan terhadap Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Revisi ini dimaksudkan agar Undang-undang No. 8 Tahun 1999 dapat mengikuti perkembangan hukum perlindungan konsumen, misalnya mengenai prinsip tanggung jawab, masalah asuransi, kewenangan dari Badan Perlindungan Konsumen Nasional serta disesuaikan dengan perkembangan sistem pemerintahan, terutama dalam era otonomi daerah saat ini. Tidaklah berlebihan apabila DPR dapat berinisiatif untuk mengajukan RUU revisi terhadap Undang-undang Perlindungan Konsumen tersebut.

Sementara itu, peran yang dapat dilakukan oleh DPRD tidak kalah pentingnya dengan fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPRD. Melalui fungsi legislasi, DPRD dapat memasukan isu-isu perlindungan konsumen dalam berbagai Perda yang dihasilkan. Bahkan, cukup banyak peraturan daerah yang secara langsung dirasakan oleh konsumen. Misalnya Perda tentang Perparkiran, Perda tentang Rumah Susun, Perda tentang pengawasan obat dan makanan.

#### b. Agenda Fungsi Pengawasan

Konsep fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR dan DPRD sangatlah luas. Bahkan fungsi pengawasan ini semakin menampakan

kuatnya DPR dan DPRD berhadapan dengan Pemerintah atau Presiden/ Kepala Daerah. Dalam kaitannya dengan advokasi perlindungan konsumen beberapa fokus pengawasan DPR dan DPRD adalah menyangkut beberapa hal, yaitu:

*Pertama*, pengawasan yang dilakukan oleh DPR melalui proses dan mekanisme *fit and proper test* anggota Badan Perlindungan Konsumen Nasional. Proses ini penting, agar Anggota BPKN yang terpilih benar-benar memiliki komitmen dan kapasitas yang memadai untuk duduk sebagai anggota Badan Perlindungan Konsumen Nasional.

*Kedua*, pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-undang Perlindungan Konsumen dan hukum perlindungan konsumen secara keseluruhan oleh Pemerintah maupun lembaga pemerintah Non Departemen. Beberapa bentuk pengawasan yang dilakukan misalnya, pengawasan terhadap pelaksanaan tugas dan tanggung jawab Badan Pengawas Makanan dan Obat-obatan (Badan POM), Badan Perlindungan Konsumen Nasional, Departemen Perdagangan, dan lembaga pemerintah non departemen lainnya. Salah satu hal yang dapat dilakukan oleh DPR adalah mendesak Pemerintah untuk mengeluarkan peraturan pelaksanaan dari UUPK, seperti PP tentang gugatan sengketa konsumen yang dapat diajukan oleh Pemerintah, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 46 ayat (3) UUPK.

*Ketiga*, pengawasan terhadap pelaksanaan Penyelesaian Sengketa Konsumen oleh Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen. Pengawasan yang dimaksud tidak dalam arti intervensi terhadap putusan atau substansi sengketa. Pengawasan lebih dimaksudkan untuk meningkatkan kinerja dari lembaga tersebut, termasuk memberikan dukungan dan menyelesaikan persoalan status dari BPSK serta fasilitas dalam rangka pelaksanaan tugas dan tanggungjawab BPSK.

*Keempat*, pengawasan terhadap kebijakan perlindungan konsumen yang dilakukan oleh pemerintah. Misalnya mengenai harga barang dan jasa, ketersediaan barang, kualitas barang serta keamanan dan kenyamanan dalam mengkonsumsi produk yang ditawarkan oleh produsen.

*Kelima*, Pengawasan terhadap Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota dan Sekretaris Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dan pengawasan terhadap pelaksanaan Pendaftaran Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat.

**c. Agenda Fungsi Penetapan APBN dan APBD**

Di samping agenda di bidang fungsi legislasi dan pengawasan, DPR dan DPRD dapat memperkuat perlindungan konsumen melalui strategi alokasi anggaran. Beberapa anggaran yang diperlukan misalnya adalah anggaran sosialisasi hukum perlindungan konsumen baik sosialisasi secara langsung maupun, anggaran pelaksanaan pemantauan harga dan distribusi produk, anggaran pendidiran laboratorium uji produk, anggaran untuk pengkajian dan evaluasi terhadap hukum perlindungan konsumen, anggaran operasionalisasi Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.

*Di samping agenda di bidang fungsi legislasi dan pengawasan, DPR dan DPRD dapat memperkuat perlindungan konsumen melalui strategi alokasi anggaran.*

**2. Agenda Pemerintah Pusat dan Daerah**

Fokus dari agenda penguatan sistem perlindungan konsumen yang menjadi domain Pemerintah adalah pada fungsi pembinaan dan pengawasan yang diatur dalam Pasal 29 dan 30 UUPK. Namun, secara umum persoalan praktis yang perlu mendapat prioritas Pemerintah adalah:

**a. Membuat peraturan pelaksanaan UUPK**

Peraturan pelaksanaan yang dimaksud, baik yang wajib berdasarkan perintah UUPK, maupun peraturan teknis pelaksanaan kebijakan perlindungan konsumen. Beberapa peraturan yang perlu disiapkan misalnya PP tentang Gugatan yang diajukan oleh Pemerintah, Kerja sama instansi terkait dalam penegakan hukum perlindungan konsumen, misalnya mengenai dukungan pemerintah daerah dan POLRI terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi BPSK. Kerjasama dengan POLRI untuk menyamakan persepsi dan kerangka kerja mengenai bentuk dukungan POLRI dalam menghadirkan para pihak dan saksi serta proses penyidikan sengketa-sengketa konsumen.

**b. Melakukan Sosialisasi UUPK**

Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan meletakkan tanggungjawab sosialisasi undang-undang yang telah disahkan pada Pemerintah. Oleh karena itu, sosialisasi UUPK merupakan pekerjaan Pemerintah yang ditugaskan oleh UU. Sosialisasi UUPK sangatlah penting, karena ternyata masih banyak masyarakat yang belum tahu isi UUPK. Lebih memprihatinkan lagi, Anggota DPR dan DPRD



yang mempunyai peran dalam pengambilan keputusan publik juga termasuk yang belum mengetahui dan memahami UUPK. Dalam acara rapat kerja antara BPSK Surabaya dan DPRD Kota Surabaya misalnya, tidak banyak Anggota DPRD yang tahu mengenai keberadaan BPSK Kota Surabaya. Hal ini tentunya berpengaruh terhadap bentuk-bentuk dukungan politik DPRD untuk memperkuat BPSK.

b. Penguatan Sumber Daya Manusia dan Kelembagaan di bidang Perlindungan Konsumen.

Penguatan pada sumber daya manusia fokusnya pada kemampuan individu, sedangkan penguatan kelembagaan dalam arti institusi. Individu yang perlu mendapatkan perhatian Pemerintah adalah kemampuan Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil, Anggota POLRI, serta aparatur pemerintah di bidang pengujian, pengawasan peredaran, barang dan jasa, termasuk pegawai pada Badan Pengawasan Obat dan Makanan (Badan POM). Sedangkan memperkuat kelembagaan adalah mendorong dan memfasilitasi untuk tumbuh dan berkembangannya Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat, memfasilitasi pelaksanaan tugas dan tanggungjawab BPKN, dan BPSK, serta mendorong dan memfasilitasi pembentukan BPSK baru di daerah. Agenda-agenda ini dapat dilakukan bersama dengan pelaku usaha.

*Penguatan pada sumber daya manusia fokusnya pada kemampuan individu, sedangkan penguatan kelembagaan dalam arti institusi.*

### 3. Agenda Mahkamah Agung

Domain Mahkamah Agung sebagai pemegang kekuasaan yudikatif dalam sistem perlindungan konsumen adalah menyangkut bagaimana penegakan hukum perlindungan konsumen. Tugas ini merupakan muara dari sistem hukum perlindungan konsumen. Beberapa agenda penting yang perlu mendapatkan perhatian Mahkamah Agung adalah:

a. Mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung tentang Tata Cara Pengajuan Permohonan Eksekusi dan Pengajuan Keberatan Terhadap Putusan BPSK.

Secara legal formal, kewenangan MA mengeluarkan Perma ini mengacu kepada ketentuan Pasal 79 UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Ketentuan Pasal tersebut memberikan wewenang kepada MA untuk mengatur lebih lanjut hal-hal yang

*Filosofi dan substansi hukum perlindungan konsumen jelas menggambarkan perubahan dalam sistem hukum di Indonesia.*

diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila terdapat hal-hal yang belum diatur oleh UU Mahkamah Agung. Perma ini dimaksudkan untuk memperkuat sistem penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK. Perma ini dirasakan mendesak karena selama ini terdapat pasal yang saling bertentangan dalam UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Antara lain Pasal 54 ayat (3) yang menyatakan putusan BPSK bersifat final dan mengikat, sementara Pasal 56 ayat (2) yang menyatakan para pihak dapat mengajukan keberatan paling lambat 14 hari setelah putusan diterima. Dalam prakteknya, terdapat banyak putusan BPSK yang diajukan keberatan ke Pengadilan Negeri. Pengajuan keberatan didasarkan pada beberapa alasan, antara lain dikatakan BPSK salah menerapkan hukum acara sebagai hukum formal (dalam hal ini, Kepmenperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang BPSK). Alasan lain adalah konsumen sebagai penggugat telah salah menggugat (*error in persona*). Sedangkan alasan terakhir adalah BPSK salah menjatuhkan putusan. Dari beberapa pengadilan Negeri yang memeriksa permohonan keberatan, terdapat pandangan berbeda. Hal ini karena ketentuan dalam UU No. 8/1999 kurang jelas. Ada PN yang menganggap pengajuan keberatan itu sebagai gugatan. Hal ini menyebabkan BPSK turut menjadi tergugat. Namun ada pula PN yang menganggap keberatan sebagai upaya hukum banding, sehingga hanya mempermasalahkan putusan. Penyusunan Peraturan Mahkamah Agung dapat mengacu kepada Perma yang pernah dikeluarkan oleh Mahkamah Agung, yaitu Perma No. 01 Tahun 2003 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

#### b. Penguatan Kapasitas Hakim.

Filosofi dan substansi hukum perlindungan konsumen jelas menggambarkan perubahan dalam sistem hukum di Indonesia. Oleh karena itu, banyak hal baru bagi hakim-hakim dalam praktek peradilan di Indonesia. Oleh karena itu, pemahaman hakim-hakim terhadap filosofi UUPK serta terobosan-terobosan hukum yang dilakukan oleh UUPK merupakan syarat mutlak untuk melahirkan keadilan terutama bagi konsumen dalam setiap putusan-putusan yang dihasilkan oleh lembaga peradilan di Indonesia. Untuk itu,

sosialisasi melalui workshop mengenai hukum perlindungan konsumen perlu menjadi prioritas Mahkamah Agung.

## V. Kesimpulan

Evaluasi umum terhadap penegakan hukum perlindungan konsumen menggambarkan hal-hal sebagai berikut:

1. UUPK telah memperkenalkan beberapa terobosan hukum sebagai pembaruan sistem hukum perlindungan konsumen di Indonesia. Namun, UUPK itu sendiri masih memiliki banyak kelemahan, termasuk belum secara optimal berperan sebagai undang-undang payung "umbrella act" yang mengatur lalu lintas peraturan perundang-undangan bidang konsumen. UUPK belum memadai untuk membentuk satu sistem hukum perlindungan konsumen yang intergratif dan komprehensif, serta mencegah inkonsistensi dan disharmonisasi peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan konsumen.
2. Kelemahan pada substansi UUPK dapat dilakukan dengan revisi terhadap UUPK, tetapi untuk jangka pendek dapat dilakukan melalui pembentukan beberapa peraturan pelaksanaan untuk mengisi kekosongan hukum yang ada, seperti Peraturan Mahkamah Agung tentang Tata Cara Permohonan Eksekusi dan Pengajuan Keberatan atas Putusan BPSK.
3. Dari perspektif kelembagaan negara, maka perbaikan kerangka hukum dan sistem perlindungan konsumen secara keseluruhan dapat dilakukan berdasarkan tugas dan wewenang DPR/DPRD, Pemerintah Pusat dan Daerah, dan Mahkamah Agung. Peranan DPR dan DPRD dapat dilakukan melalui fungsi legislasi, pengawasan, dan penetapan APBN/APBD. Pemerintah mengeluarkan peraturan pelaksanaan dan ketentuan teknis perlindungan konsumen, pembinaan dan peningkatan SDM, sosialisasi UUPK. Sedangkan lembaga yudikatif (Mahkamah Agung) mengeluarkan Peraturan tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan terhadap Putusan BPSK serta meningkatkan kapasitas hakim yang menangani sengketa-sengketa konsumen.

Daftar Pustaka

Asshiddiqie, Jimmly. *Undang-undang Dasar 1945: Konstitusi Negara Kesejahteraan dan Realitas Masa Depan*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Madya (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1998).

————— “Dimensi Konseptual dan Prosedural Pemajuan Hak Asasi Manusia Dewasa ini, Perkembangan ke Arah Pengertian Hak Asasi Manusia Generasi Keempat”, *Paper Diskusi Terbatas tentang Perkembangan Pemikiran mengenai Hak Asasi Manusia, Institute for Democracy and Human Rights*, (Jakarta: The Habibie Center, 2000).

Darmawan, Thomas. Penerapan UUPK Pada Sektor Industri, Makalah Disampaikan pada Seminar “Evaluasi 5 Tahun Penerapan UUPK”, Jakarta, 20 Juli 2005.

Fishman, Keren S. *An Overview of Consumer Law*, dalam Donald P. Rothschild & David W. Carroll, *Consumer Protection Reporting Service*, Volume One (Maryland: National Law Publishing Corporation, 1986).

Fujimoto, Etsuko. “Products Liability in the US S. 44 The Federal Products Liability Bill” (Thesis-University of Washington, School of Law, August 1985).

Leder, Malcon and Shears, Peter. *Consumer Law, Fourth Edition*, (London: Financial Times Pitman Publishing, 1996).

Mitnick, Barry, M. *The Political Economy of Regulation*, New York: Columbia University Press, 1980.

Rajagukguk, Erman. “Peranan Hukum di Indonesia: Menjaga Persatuan, Memulihkan Ekonomi dan Memperluas Kesejahteraan Sosial,” *Pidato Disampaikan dalam rangka Dies Natalis dan Peringatan Tahun Emas Universitas Indonesia (1950-2000)*, Kampus UI-Depok, 5 Pebruari 2000 (Jakarta: Feburari 2000).

Roy E. Pomerantz. Roy, E: "Product Liability Insurance in The New Industrial Revolution," *The Insurance Law Journal*, Number 686 (1980).

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

Suparno. Kesiapan Badan Peradilan Umum Dalam Melaksanakan Penetapan Eksekusi Putusan BPSK Serta Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Putusan BPSK.

Zaid, Frank, "The Emerging of Law on Product Liability and Consumer Product Warranties." *Canadian Business Law Journal*, 4, (1979-80).

Warta Konsumen, Edisi September 2005/No/09/XXXI.



**Curriculum Vitae**

Nama : Inosentius Samsul  
Tempat/tanggal Lahir : Manggarai, Flores 10 Juli 1965.

Pekerjaan/Jabatan : Peneliti Hukum pada Sekretariat Jenderal DPR RI/Anggota Tim Ahli untuk Pimpinan DPR RI dan Tim Asistensi Badan Legislasi DPR RI.

Staf Pengajar Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Pendidikan : Sarjana Hukum Tata Negara dari Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta tahun 1989.

Magister Hukum Bidang Ekonomi dari Program Pascasarjana Universitas Tarumanagara tahun 1997.

Doktor Ilmu Hukum Bidang Ekonomi dengan Disertasi tentang Hukum Perlindungan Konsumen Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, tahun 2003.