

BAB III

PERLINDUNGAN KONSUMEN DI BIDANG PERUMAHAN

A. Perkembangan Perlindungan Konsumen di Bidang Perumahan

Lemahnya kedudukan konsumen dalam perjanjian jual beli perumahan sudah menjadi pengetahuan umum bagi semua pihak, termasuk pemerintah. Untuk itu pemerintah telah mengeluarkan berbagai peraturan yang bertujuan untuk melindungi konsumen perumahan. Peraturan tersebut antara lain Keputusan Presiden Nomor 37 Tahun 1994 tentang Badan Kebijakan dan Pengendalian Pembangunan Perumahan dan Pemukiman Nasional (BKP4N). Tugas pokok badan tersebut, yaitu:

1. Menyiapkan rumusan kebijaksanaan di bidang pembangunan perumahan dan pemukiman;
2. Memecahkan berbagai permasalahan di bidang pembangunan perumahan dan pemukiman;
3. Melaksanakan pengawasan dan pengendalian di bidang pembangunan perumahan dan pemukiman.

Selain itu pemerintah juga telah mengeluarkan peraturan yang bersifat antisipatif dalam perlindungan konsumen sejak penandatanganan perjanjian jual beli. Hal ini dilakukan dengan adanya pengaturan pengawasan pemerintah atau "campur tangan" pemerintah terhadap Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) yang telah dituangkan dalam bentuk:

1. Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 11/KPTS/ 1994

tentang Pedoman Perikatan Jual Beli Rumah Susun;

2. Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 09/KPTS/ M/1995 tentang Pedoman Perikatan Jual Beli Rumah.

Namun demikian produk hukum yang telah dikeluarkan pemerintah tersebut kurang berhasil melindungi konsumen perumahan. Peraturan ini direspon oleh pengembang secara tidak konsisten. Pada 1 (satu) sisi pengembang merasa tidak terikat dengan kedua produk hukum itu dengan alasan;⁴⁹

1. Kedua ketentuan itu tingkatannya lebih rendah dari undang-undang atau peraturan pemerintah;
2. Kedua ketentuan itu hanya sekadar pedoman, sifatnya fakultatif (sukarela). Jadi boleh diikuti atau tidak.

Adanya kenyataan demikian membuat perlindungan konsumen perumahan perlu mempertimbangkan adanya kemungkinan perlindungan hukum dalam bentuk lain. Yusuf Sofie⁵⁰ menawarkan wacana bank garansi sebagai bentuk perlindungan hukum terhadap konsumen perumahan. Bank garansi ini perlu diberikan guna menjamin pengembalian uang muka pembayaran rumah kepada konsumen dalam hal pengembang gagal mengembangkan proyeknya. Dengan bank garansi ini berarti bank menjamin si nasabah (pengembang) memenuhi suatu kewajiban, bila yang dijamin

⁴⁹ Yusuf Sofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-instrumen Hukumnya*, Op. Cit., h. 93-94.

⁵⁰ Yusuf Sofie, "Melindungi Konsumen Perumahan, Perlukah Bank Garansi?", *Warta Konsumen*, No. 03, Maret 1997, hal. 14-17.

kemudian hari tidak memenuhi kewajibannya kepada pihak lain (konsumen) sesuai dengan persetujuan.

Melalui bank garansi, diasumsikan konsumen percaya kepada pihak bank sebagai penjamin pengembang dengan berpegang pada kepercayaan sebagian besar masyarakat kepada bank. Peran bank ini menghindarkan konsumen dari risiko sebagai akibat kelalaian atau kegagalan pengembang dalam menyelesaikan proyek pembangunan rumah atau rumah susun (rusun)/apartemen. Atas jaminan yang diberikan bank ini, bank menerima jasa dari pengembang berupa provisi. Oleh karena bank garansi terikat jangka waktu, hal penting yang harus diperhatikan bank, yaitu bank harus selalu mengetahui berakhirnya bank garansi sehingga dapat melakukan tindakan sebelum masa berlaku bank garansi berakhir. Jangka waktu bank garansi ini hendaknya memperhitungkan pula jangka waktu yang diberikan dalam izin lokasi dan jangka waktu penyelesaian bangunan rumah.⁵¹

Praktek pemasaran rumah dalam bentuk *pre-project selling* selama ini belum memberikan kepastian hukum bahwa lokasi pembangunan sudah menjadi milik pengembang, karena pengembang baru memiliki izin prinsip, izin lokasi, dan izin mendirikan bangunan. Kepastiannya baru diperoleh bila pengembang telah memiliki Hak Guna Bangunan (HGB) induk atas lokasi, di mana dilakukan proyek pembangunan rumah atau rumah susun (rusun)/apartemen. Mencermati praktek demikian, akan lebih baik bila bank garansi diterapkan dalam bisnis perumahan atau rumah susun

⁵¹ *Ibid.*

(rusun)/apartemen, sehingga konsumen tidak merasa khawatir uang muka (*down payment*) yang telah dibayarkannya akan lenyap dalam hal pengembang tidak jadi meneruskan atau menyelesaikan proyeknya. Jadi, ada jaminan pengembalian uang muka konsumen.

Penanganan masalah konsumen korban "rumah fiktif" dengan semata-mata melalui pendekatan hukum pidana dengan menekankan pada sosok pelakunya, baik pribadi ataupun korporasi dalam bentuk sanksi pidana penjara, tidak menyelesaikan masalah yang sesungguhnya berupa pengembalian uang muka konsumen (kalau perlu berikut bunganya sesuai kelayakan). Kenyataan ini terjadi karena selama ini perspektif konsumen sebagai korban kejahatan korporasi kurang mendapat perhatian. Tidak selamanya pemecahan melalui instrumen hukum pidana lebih baik daripada penyelesaian melalui instrumen hukum perdata, meskipun hukum pidana itu sebenarnya *ultimum remedium* dalam hal instrumen-instrumen hukum lain tidak memadai. Penyelesaian melalui hukum pidana tidak akan diperlukan dalam hal adanya bank garansi, karena konsumen tetap memperoleh jaminan pengembalian uang muka yang telah dibayarkannya.

Lagi pula, dengan lembaga bank garansi, diharapkan praktek-praktek penegakan hukum yang terlampau mudah "mengobral" instrumen hukum pidana, diminimalisasi. Artinya, penegak hukum harus hati-hati atau tidak sembrono menggunakannya. Harus dibedakan antara tindakan menipu atau menggelapkan uang konsumen (melalui kedok bisnis perumahan atau rumah susun (rusun)/apartemen) dengan risiko gagalnya pembangunan proyek

perumahan. Antara yang pertama dengan yang kedua jelas berbeda. Pada yang pertama, "pengembang" tidak berniat membangun rumah atau rumah susun (rusun)/apartemen untuk konsumen, tetapi kemungkinan besar berspekulasi dengan uang konsumen tersebut, bahkan semata-mata memang berniat menipu. Sedangkan pada yang terakhir, pengembang memang berniat membangun rumah untuk dijual kepada konsumen, tetapi dihadapkan pada hal-hal yang berada di luar perhitungannya, seperti: bencana alam (banjir, gempa bumi, dan sebagainya). Memang risiko bisnis dapat diprediksi atau diperhitungkan, namun tidak jarang di luar prediksi atau perhitungan. Pengembang yang beritikad baik seperti inilah yang seharusnya diberikan perlindungan hukum, bukan disamakan dengan pengembang yang dari semula memang berniat menipu atau merugikan konsumen.

Terdapat dugaan lembaga bank garansi akan memberatkan atau membebani pengembang kecil. Beban ini tentu saja pada akhirnya dibebankan kepada konsumen dalam bentuk dinaikkannya harga jual Rumah Sederhana (RS) atau Rumah Sangat Sederhana (RSS). Padahal, untuk saat ini dan untuk beberapa waktu mendatang, terutama di masa-masa pemulihan dari krisis ekonomi yang dimulai sejak Juli 1997, justru jenis rumah itulah yang dibutuhkan sebagian besar konsumen warga negara Indonesia. Pengkondisian pembangunan rumah-rumah atau rumah susun (rusun)/apartemen mewah hanya akan menjauhkan pemerataan kesempatan untuk mendapatkan rumah (kebutuhan papan) bagi mayoritas golongan masyarakat ekonomi lemah di Indonesia. Peran Real Estate Indonesia (REI), semacam organisasi profesi di

bidang perumahan/apartemen, diharapkan mampu berkiprah membantu anggota-anggotanya yang masih kecil.

Dengan menekankan pentingnya pengaturan sendiri kode etik bisnis perumahan, Real Estate Indonesia (REI) diharapkan mampu mengatur para anggotanya untuk menaati kode etiknya, termasuk di dalamnya bersaing secara sehat dengan membantu pengembang-pengembang kecil. Memang bagi sebagian besar kalangan bisnis, etika bisnis masih dipandang sebagai sesuatu yang terasa asing dan tidak mudah diterapkan.⁵² Padahal, di dalam menjalankan roda perusahaan akan senantiasa muncul masalah-masalah etis. Suatu keputusan atau tindakan perusahaan akan dinilai etis atau tidak oleh pihak yang dikenai keputusan atau tindakan tersebut, seperti: partner bisnis, pekerja, dan bahkan konsumen. Bagi Real Estate Indonesia (REI) untuk menegakkan etika bisnis, bukan tanpa kendala. Kenyataan di lapangan menunjukkan tidak semua pengembang menjadi anggota Real Estate Indonesia (REI).

Akhirnya, semua berpulang pada komitmen pemerintah dalam melindungi kepentingan konsumen dan pengembang yang beritikad baik secara seimbang. Pemerintah dapat saja mengusulkan adanya persyaratan untuk menjadi anggota Real Estate Indonesia (REI) bagi pengembang yang akan memulai kiprahnya dalam bisnis perumahan. Jadi, pemerintah mendorong para pengembang untuk berperilaku profesional. Berperilaku

⁵² Lihat uraian Franz Magnis Suseno, J. Soedjati Djiwandono dalam Jacobus Tarigan (ed), *Etika Bisnis: Dasar dan Aplikasinya*, Gramedia dan Komisi Kerasulan Awam KWI, Jakarta, 1994, h. 56.

profesional dalam bisnis perumahan/apartemen berarti menghargai etika bisnis perumahan. Hal itu juga berarti pengembang berperilaku santun terhadap sesama pengembang. Ketika sesama pengembang bersaing secara tidak sehat, sulit diharapkan pengembang akan berperilaku sehat terhadap konsumen.

B. Penyelesaian Sengketa Perumahan Melalui Hukum Perdata dan Pidana

Dalam praktek jual beli perumahan, dapat terjadi pelanggaran perjanjian oleh para pihak, yang dapat membawa kerugian bagi pihak yang lain. Adanya pelanggaran perjanjian ini dapat diselesaikan melalui hukum perdata maupun hukum pidana.

1. Penyelesaian Melalui Hukum Perdata

Gugatan pelanggaran pelaku usaha terhadap hak-hak konsumen dengan menggunakan instrumen hukum acara perdata (konvensional),⁵³ dilakukan oleh seorang konsumen atau lebih atau ahli warisnya. Masuknya sengketa konsumen ke Pengadilan Negeri bukanlah karena kegiatan hakim, melainkan keaktifan salah satu pihak atau para pihak yang berseengketa, 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

⁵³ Penyebutan "konvensional" di sini semata-mata untuk menunjukkan reformasi hukum yang telah dikedepankan Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK), terutama menyangkut instrumen-instrumen hukum penyelesaian sengketa konsumen yang selama ini tidak dikenal dalam hukum acara perdata di Indonesia.

mengajukan gugatan balik (rekonvensi) dengan merujuk pada pelanggaran konsumen atas norma-norma Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK), kecuali menyangkut pelanggaran hak-hak pelaku usaha sebagaimana dimaksud Pasal 6 Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK), misal: hak untuk menerima pembayaran (*payment*) dari konsumen.

Sekarang ini hukum acara perdata Indonesia (*Het Herziene Indonesisch/Inlands Reglement/Rechtsreglement Buitengewesten* disingkat HIR/RBg) tidak lagi sepenuhnya menampung perkembangan-perkembangan tuntutan keadilan dari masyarakat pencari keadilan. Namun menjelang reformasi sudah mulai tampak dukungan dari komponen-komponen berbangsa dan bernegara di Indonesia di tahun 1997, sehingga sejumlah kasus ketidakadilan yang dialami si lemah, telah diajukan di badan peradilan, terutama di Jakarta, dengan menerobos prinsip-prinsip hukum perdata konvensional, yang sangat dipegang teguh para ahli hukum dan praktisi hukum di Indonesia.

Penggunaan instrumen hukum acara perdata setelah berlakunya Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) mengetengahkan *sistem beban pembuktian terbalik*. Pasal 28 Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) berbunyi 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 dilakukan dengan menggunakan prosedur:

- a. Gugatan perdata konvensional;
- b. Gugatan perwakilan/gugatan kelompok (*class action*);
- c. Gugatan/hak gugat Ornop/LSM (*legal standing*);
- d. Gugatan oleh pemerintah dan/atau instansi terkait.

sebagaimana dimaksud 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. Dari sudut praktek, pada akhirnya penggugat konsumen atau Ornop/NGO tetap harus membuktikan unsur kerugian (*ingat yang menjadi beban dan tanggung jawab pelaku usaha adalah membuktikan tidak adanya unsur kesalahan, bukan unsur kerugian*).⁵⁴

Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) menentukan:

"Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau Jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan".

Menurut Pasal 1246 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata), ganti rugi terdiri dari 2 (dua) faktor, yaitu:

⁵⁴ Yusuf Sofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-instrumen Hukumnya*, Op. Cit., h. 75.

- a. Kerugian yang nyata-nyata diderita, dan
- b. Keuntungan yang seharusnya diperoleh.

Bentuk ganti rugi tersebut dapat berupa:

- a. Pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya atau perawatan; dan/atau
- b. Pemberian santunan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK)).

Kata "dapat" disitu menunjukkan masih ada bentuk-bentuk ganti rugi lain yang dapat dilakukan 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. Pada bagian lain Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) disebutkan bahwa konsumen berhak mendapatkan *ganti rugi maksimal Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah)* melalui penjatuhan sanksi administratif yang dijatuhkan, Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) (Pasal 52 butir m jo. Pasal 60 ayat (2) Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK)).

Dikedepankannya isu perlindungan konsumen pascareformasi membawa perbaikan berupa reformasi penyelesaian sengketa yang selama ini menghambat akses konsumen dalam penyelesaian sengketa konsumen (*right to effective consumer redress*). Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) mengedepankan alternatif penyelesaian sengketa yang

sama sekali baru bagi penegakan hukum di Indonesia, yaitu: *gugatan perwakilan/gugatan kelompok (class action)* dan *gugatan/hak gugat Ornop/LSM (legal standing)* (Pasal 46 ayat (1) butir b dan butir c Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK)).

a. *Class Action (Gugatan Kelompok)*

Class actions adalah gugatan perdata biasa yang diajukan oleh 1 (satu) orang (atau lebih) atas nama sejumlah orang lain yang mempunyai tuntutan yang sama terhadap tergugat. Orang yang menjadi wakil itu mewakili kepentingan hukum dia/mereka sendiri serta kepentingan anggota kelas yang lain. Dengan kata lain, wakil kelas maupun anggota kelas, keduanya adalah pihak korban atau pihak yang mengalami kerugian (*injured parties*).⁵⁵

Menurut Mas Achmad Santosa: "*Class Actions* pada intinya adalah gugatan perdata (biasanya terkait dengan permintaan *injunction* atau ganti kerugian) yang diajukan oleh sejumlah orang (dalam jumlah 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. Ratusan atau ribuan orang yang diwakili tersebut diistilahkan dengan *class members*."⁵⁶

⁵⁵ Indonesian Centre for Environmental Law (ICEL), Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) dan Public Interest Advocacy Centre Australia, *Gugatan Perwakilan Kelas (Class Actions) dalam Perkara Lingkungan Hidup: Sebuah Makalah Informasi*, Jakarta, November 1998, tanpa halaman.

⁵⁶ Mas Achmad Santosa, *Konsep dan Penerapan Gugatan Perwakilan (Class Actions)*, Jakarta: Lembaga Pengembangan Hukum Lingkungan/Indonesian Center For Environmental Law Universitas Indonesia

Ketentuan gugatan perwakilan/gugatan kelompok (*class action*) diatur dalam Pasal 46 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK). Ayat (1) pasal tersebut merumuskan: "*Gugatan atas pelanggaran pelaku usaha dapat dilakukan oleh: ... b) sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama. Ayat (2)-nya menentukan: "Gugatan yang diajukan sekelompok konsumen ... sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, ... diajukan kepada peradilan umum"*. Pada penjelasannya dinyatakan bahwa *gugatan kelompok (class action)* diakui undang-undang ini. Lebih lanjut dikemukakan dalam penjelasan itu bahwa gugatan ini harus diajukan oleh konsumen yang benar-benar dirugikan dan dapat dibuktikan secara hukum, salah satu di antaranya adalah adanya *bukti transaksi*.

Gugatan perwakilan/gugatan kelompok (*class action*) dimungkinkan bagi sejumlah konsumen yang memiliki keluhan-keluhan serupa (*similar complaints*) pada suatu saat, daripada menempuh proses/acara yang terpisah satu sama lainnya. Satu atau 2 (dua) atau lebih konsumen mewakili konsumen-konsumen senasib lainnya menggugat pelaku usaha yang diduga melanggar instrumen hukum perdata (*civil law*). Gugatan perwakilan/gugatan kelompok (*class action*) dapat juga menarik publisitas yang berguna (*usefull publicity*) karena arti pentingnya dan keterlibatan sejumlah orang (*the*

(ICEL), 1997, h. 10.

significance and number of people involved). Menurut Colin Scott dan Julia Black, melalui gugatan perwakilan/gugatan kelompok (*class action*) terdapat efek penjera (*deterrent effect*) bagi pelaku usaha, di mana mereka mendapati bahwa praktek-praktek bisnis mereka tidak lagi dibiarkan. Pelaku usaha lainnya bisa jadi sangat tidak sensitif terhadap proses litigasi tersebut.⁵⁷

Pada prakteknya tidak mudah mengorganisasi gugatan perwakilan/gugatan kelompok (*class action*). Dua hal harus diperhatikan pada pekerja bantuan hukum (litigasi maupun nonlitigasi). *Pertama*, menempatkan korban sebagai *subjek utama*, di mana 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 merugikan pihak korban, yang sudah mengalami viktimisasi primer, lalu viktimisasi sekunder dan seterusnya. Selain itu proses gugatan tersebut menjadi tidak murni lagi dan dikhawatirkan berpengaruh terhadap proses gugatan (prosedural) dan materi gugatan (pokok perkara).⁵⁸

Kedua, hal-hal teknis persiapan gugatan perwakilan/gugatan kelompok (*class action*), seperti:

- 1) Pengumpulan fakta-fakta hukum (investigasi);

⁵⁷ Colin Scott dan Julia Black, *Cranston's Consumers and The Law*, London: Butterworths, 2000, h. 120-121.

⁵⁸ Yusuf Sofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-instrumen Hukumnya*, Op. Cit., h. 84.

- 2) Pembuatan opini hukum;
- 3) Pengorganisasian, termasuk pembentukan jaringan kerja;
- 4) Penyadaran (konsientisasi) masyarakat korban serta kampanye publik melalui pertemuan-pertemuan dengan masyarakat korban;
- 5) Penentuan wakil kelas (*class representative*) dari para anggota kelas (*class members*) untuk ditindaklanjuti dalam dokumen hukum surat *kuasa* sebagai dasar hukum penasihat hukum untuk mengajukan gugatan perwakilan/gugatan kelompok (*class action*);
- 6) Litigasi (pembuatan surat gugatan, dan sebagainya).

Hal-hal ini secara operasional dituangkan dalam suatu jadwal kerja (*time table*) sehingga agenda gugatan tersebut telah dipersiapkan dengan matang.⁵⁹

b. 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: seseorang yang mengajukan gugatan harus mempunyai hak dan kualitas sebagai penggugat. Kata seseorang di sini diperluas pada badan hukum. Badan hukum (*rechtspersoon; legal entities; corporation*) sebagai subjek penggugat ataupun tergugat bukanlah hal yang sama sekali baru.

Seseorang dikatakan memiliki kepentingan yang memadai

⁵⁹ *Ibid.*, h. 84-85.

(*sufficient interest; point d'interet, point d'action*) atau *locus standi* berkaitan dengan suatu pokok masalah/perkara (*subject-matter*), ketika hak-hak perseorangannya (*personal rights*) dilanggar. Karena kebutuhan penegakan hukum, konsep tersebut telah diperluas. Pengadilan telah menunjukkan fleksibilitas (*flexibility*) yang begitu besar terhadap konsep tersebut. Hal baru yang sebenarnya menyangkut penegakan hukum, yaitu: ada tidaknya kepentingan langsung penggugat dengan objek sengketa. Dalam doktrin hukum perdata sudah lazim dikenal asas tidak ada gugatan tanpa kepentingan (*point d'interet, point d'action*). Doktrin ini sudah sering dirujuk dan diikuti dalam berbagai putusan pengadilan di Indonesia. Tidak berlebihan bila dikatakan doktrin ini sudah menjadi yurisprudensi tetap. Namun, tanpa kepentingan (langsung) pada objek gugatan, badan hukum (seperti: Yayasan) diperkenankan bertindak sebagai penggugat jika telah memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu.

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. Lembaga-Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM) itu harus memenuhi persyaratan, yaitu:

- 1) Berbentuk badan hukum atau yayasan;
- 2) Di dalam Anggaran Dasarnya disebutkan secara tegas tujuan

didirikannya organisasi tersebut untuk kepentingan perlindungan konsumen;

3) Telah melaksanakan kegiatan sesuai anggaran dasar.

Subjek penggugat, yaitu: Organisasi non-Pemerintah (Ornop) (*nongovernmental organizations*, disingkat 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 Usaha.

Istilah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) diusulkan oleh Dr. Sarino Mangunpranoto pada pertemuan Organisasi non-Pemerintah (Ornop) yang bergerak di bidang pembangunan pedesaan di Ungaran pada tahun 1978. Semula ia mengusulkan nama Lembaga Pembinaan Swadaya Masyarakat, kemudian berubah menjadi Lembaga Pengembangan Masyarakat, dan akhirnya menjadi Lembaga Swadaya Masyarakat. Akhirnya, disepakati untuk mengganti sebutan Organisasi non-Pemerintah (Ornop)/*Non-Governmental Organizations* (NGO) dengan sebutan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), meskipun di lingkungan pergaulan internasional sebutan Organisasi non-Pemerintah (Ornop)/*non-Governmental Organizations* (NGO) masih dipakai dan lebih dipahami.⁶⁰

Organisasi non-Pemerintah (Ornop) bisa berbadan hukum

⁶⁰ Sebastian Saragih, *Membedah Perut Lembaga- Swadaya Masyarakat (LSM)*, Jakarta: Puspa Swara, 1995, hal. 7-8.

berbentuk yayasan, misalnya: Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), Yayasan Kesejahteraan Anak Indonesia (YKAI), Yayasan Jantung Indonesia, Yayasan Kanker Indonesia, Yayasan Menanggulangi Masalah Merokok, Yayasan Wanita Indonesia Tanpa Tembakau, dan sebagainya. Ada pula Organisasi non-Pemerintah (Ornop) yang tidak berbadan hukum, misalnya: kelompok-kelompok pencinta alam atau kelompok-kelompok konsumen. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK), tidak menggunakan istilah Organisasi non-Pemerintah (Ornop), tetapi menggunakan istilah "Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat" (LPKSM).

Menurut Pasal 1 butir 10 Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK), Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM) adalah lembaga nonpemerintah yang terdaftar dan diakui oleh Pemerintah yang mempunyai kegiatan menangani perlindungan konsumen. Istilah yang digunakan Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) tersebut analog dengan istilah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM); tinggal menambahkan "PK" (Perlindungan Konsumen) antara huruf "L" (Lembaga) dan "SM" (Swadaya Masyarakat). Yang menarik pada batasan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM) tersebut, Pembentuk undang-undang mengintroduksi "lembaga nonpemerintah" dalam batasan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya

Universitas Indonesia

Masyarakat (LPKSM).

c. Gugatan Perdata oleh Instansi Pemerintah

Menurut Pasal 46 ayat (1) butir d dan ayat (2) Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK), gugatan atas pelanggaran pelaku usaha dapat diajukan oleh pemerintah dan/atau 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 sedikit. Penjelasan Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) menyetengahkan besar dampaknya terhadap konsumen (dampak konsumsi dan/atau pemanfaatan barang dan/atau jasa) sebagai tolok ukur kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit.

Beberapa kasus yang menjadi perhatian publik di luar negeri, layak untuk menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah dan/atau instansi terkait untuk proaktif mengupayakan penyelesaiannya bila dijumpai kasus-kasus serupa. Sikap proaktif tersebut dilakukan sebagai salah satu upaya mendorong:

- 1) Pendidikan konsumen (*consumer education*) bagi pelaku usaha dan konsumen melalui penegakan hukum yang sistematis;
- 2) Dihormatinya norma-norma perlindungan konsumen melalui langkah alternatif lain (gugatan perdata oleh pemerintah dan/atau instansi lainnya), ketika sistem peradilan pidana (*criminal justice*

system) digunakan dengan pendekatan *ultimum remedium*, bukan *primum remedium*.

Contoh kasus gugatan perdata oleh instansi pemerintah adalah pada tahun 1969, Pemerintah Amerika Serikat melalui *Federal Trade Commission* (FTC) memerintahkan penarikan 4.900.000 (empat juta sembilan ratus ribu) unit kendaraan bermotor produksi General Motor (GM), produsen Ford Pinto, dengan alasan cacat produk. Beberapa tahun sebelumnya penyelidikan Ralph Nader, seorang *public interest lawyer*, menyimpulkan bahwa sebagian besar kecelakaan lalu lintas di Amerika sampai tahun 1960-an bukanlah karena *human error* pengemudi, melainkan karena cacat rancang bangun kendaraan.⁶¹

Sementara itu, di Indonesia, hingga kini prosedur hukum gugatan perdata oleh pemerintah dan/atau instansi terkait belum pernah dilakukan, baik sebelum maupun sesudah Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) diundangkan.

2. Penyelesaian Melalui Hukum Pidana

Penyelesaian melalui hukum pidana dapat terjadi dalam dua hal, yaitu ketika konsumen menjadi korban pelanggaran norma-norma undang-undang perlindungan konsumen (UUPK) dan ketika pelaku usaha tidak mematuhi putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen. Berikut akan diuraikan mengenai kedua hal tersebut.

⁶¹ Yusuf Sofic, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-instrumen Hukumnya*, Op. Cit., h. 108.

a. Konsumen Sebagai Korban Pelanggaran Norma-norma Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK)

Dari segi politik hukum pidana Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) menempatkan kepatuhan terhadap norma-norma Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) (norma-norma perlindungan konsumen) dengan mendayagunakan seluruh instrumen hukum yang ada, termasuk di situ instrumen hukum acara pidana. Di dalam praktek hukum acara pidana sebagaimana lazimnya dikenal adanya "*saksi-korban*", baik pada proses penyidikan, penuntutan, dan peradilan. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209) (Selanjutnya, disebut Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, disingkat KUHAP) tidak mengenal sebutan dan batasan saksi korban.

Pasal 1 butir 26 KUHAP menentukan sebagai berikut:

"Saksi adalah orang yang dapat memberikan keterangan guna kepentingan penyidikan, penuntutan dan peradilan tentang suatu perkara pidana yang ia dengar sendiri, ia lihat sendiri dan alami sendiri".

Sedangkan kata "*korban*" dijumpai pada Pasal 108 KUHAP.

Selengkapnya sebagai berikut:

"Setiap orang yang mengalami, melihat, menyaksikan dan atau menjadi korban peristiwa yang merupakan tindak pidana berhak untuk mengajukan laporan atau pengaduan kepada

Universitas Indonesia

penyelidik dan penyidik, baik lisan maupun tertulis".

Dengan pendekatan sistemik hukum (Pasal 1 butir 26 jo Pasal 108 KUHP), saksi korban adalah korban peristiwa tindak pidana yang memberikan keterangan tentang apa-apa yang ia dengar, lihat dan/atau alami sendiri guna kepentingan penyidikan, penuntutan dan peradilan. Dalam sistem peradilan pidana (*criminal justice system*), posisi saksi korban sering disebut sebagai saksi a *decharge* (saksi yang memberatkan tersangka/terdakwa).

Dalam konteks pelanggaran norma-norma Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK), posisi tersangka/terdakwa ada pada pelaku usaha, baik perorangan maupun korporasi. Paradigma peran konsumen dalam sistem peradilan pidana hingga kini sebagaimana halnya korban-korban dalam perkara pidana lainnya, masih tetap terbatas pada saksi korban. Pada tataran empirik, seorang saksi yang bersedia untuk memberikan keterangan pada setiap tingkat proses peradilan pidana, tentunya memperhitungkan pula untung-ruginya bila ia memberikan atau tidak memberikan keterangan.⁶²

Posisi saksi dilematis sekali dalam sistem peradilan pidana. Pada satu sisi dalam perspektif hukum pidana, saksi korban yang dengan sengaja tidak bersedia bersaksi diancam pidana penjara maksimal 9 (sembilan) bulan berdasarkan tindak pidana kejahatan

⁶² Yusuf Shofie, *Pelaku Usaha, Konsumen dan Tindak Pidana Korporasi*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002, hal. 60.

Pasal 224 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Ia dapat pula dituntut melakukan tindak pidana pelanggaran Pasal 522 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, yaitu: dengan melawan hak tidak datang untuk bersaksi sesudah dipanggil menurut undang-undang.

Sedangkan pada sisi lainnya jika saksi korban bersaksi, berarti ia telah mengambil:

- 1) Risiko penderitaan fisik dan psikis yang mungkin dialaminya dalam bentuk tindakan-tindakan pembalasan yang dilakukan pendukung-pendukung tersangka/terdakwa;
- 2) Pemberian keterangan dalam setiap tingkat proses (penyidikan, penuntutan dan peradilan) membawa akibat emosional dan menimbulkan hambatan-hambatan masif bagi perkembangan psikologi saksi.⁶³

Masalah korban bukanlah masalah yang sama sekali baru dalam dunia akademik dan praktek penegakan hukum. Di bidang perlindungan konsumen, tidak jarang sulit menentukan siapa sebenarnya yang menjadi korban pelanggaran norma-norma Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK), belum lagi penentuan akibat-akibat kebijakan hukum yang ditempuh pada setiap tingkat proses pemeriksaan. Benjamin Mendelson (dalam Reksodiputro)⁶⁴ membuat kategori korban ditinjau dari derajat kesalahan yang dibuat,

⁶³ Mulyana W. Kusumah, *Aneka Permasalahan dalam Ruang Lingkup Kriminologi* Bandung: Alumni, 1981, hal. 112.

⁶⁴ Mardjono Reksodiputro, *Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana (Kumpulan Karangan Buku Kedua)*, Jakarta: Pusat Pelayanan dan Pengabdian Hukum d/h Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia, 1995, hal. 73.

yaitu:

- 1) Korban yang sama sekali tidak bersalah;
- 2) Korban yang menjadi korban karena kelalaiannya;
- 3) Korban yang sama salahnya dengan pelaku;
- 4) Korban yang lebih bersalah daripada pelaku;
- 5) Korban yang satu-satunya bersalah dalam hal pelaku dibebaskan.

Dalam kasus halal-haram "Ajinomoto" (Januari 2001), Ajinomoto diduga telah mengganti bahan nutrisi untuk mengembangkan kultur bakteri, dari *polypeptone* menjadi *bactosoytone* yang mengandung *porcine* (enzim dari pankreas babi) sejak Juni 2000, tetapi tidak pernah melaporkan perubahan itu kepada Lembaga Pengkajian Pangan, Obat-obatan, dan Kosmetik Majelis Ulama Indonesia (LPPOM-MUI), lembaga yang berwenang memberikan sertifikasi halal. Ajinomoto telah menarik sejumlah besar produknya yang tidak halal itu dan pabriknya sempat ditutup untuk sementara oleh pihak polisi. Dalam kasus tersebut sulit untuk ditentukan secara pasti siapa saja korbannya. Korban bersifat abstrak (*abstract victim*) atau tidak ada korban jiwa.

Di kepolisian, Ajinomoto diancam Pasal 61 dan Pasal 62 ayat (1) jo Pasal 6 ayat (1) huruf f, huruf g, dan huruf h Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) atau Pasal 58 butir j Undang-Undang Pangan (Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996) sesuai Laporan Polisi Polda Metro Jaya Nomor LP/0016/K/I/2001/Satga Ops

Universitas Indonesia

C tanggal 4 Januari 2001 dan Laporan Polisi Polda Jatim Nomor Pol: LP/01/1/2001/Ditserse tanggal 5 Januari 2001. Setelah proses penyidikan selama kurang lebih 5 (lima) bulan, Korps Reserse Polri Direktorat Pidana Tertentu mengeluarkan Surat Nomor B/332/VI/2001/Pidter tanggal 25 Juni 2001 tentang Pemberitahuan Penghentian Penyidikan atas Laporan Polisi Nomor Pol: LP/0016/1/2001/ Satga Ops C tanggal 4-1-2001 dan Nomor Pol: LP/01/1/2001/Ditserse tanggal 5-1-2001. Penyidik melakukan penghentian penyidikan dengan alasan:

- 1) Tidak cukup bukti; dan
- 2) Tidak memenuhi unsur-unsur pasal yang disangkakan.

Bila ternyata terdapat bukti-bukti baru yang mendukung tindak pidana, perkara tersebut akan dibuka kembali. Hingga kini tidak ada upaya hukum praperadilan atas diterbitkannya penghentian penyidikan.

Penggunaan instrumen hukum pidana, termasuk hukum acara pidana, sebagaimana telah pula diuraikan pada Bab III buku ini, memang tidak dalam kerangka sistem Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK), karena memang pada waktu itu Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) belumlah menjadi hukum positif. Reaksi negara terhadap konsumen sebagai korban tindak pidana di bidang perlindungan konsumen seharusnya tidaklah sama dengan reaksi yang ditempuh negara sebelum berlakunya Undang-Undang

Perlindungan Konsumen (UUPK). Reaksi negara melalui instrumen hukum acara pidana pada waktu itu terbatas pada menempatkan korban sebagai saksi korban. Jika saksi korban berupaya memperoleh kompensasi dari tersangka/terdakwa, maka ia dapat menggunakan mekanisme "Penggabungan Perkara Gugatan Ganti Kerugian" (Bab XIII Pasal 98 -101 KUHAP).

Sayangnya, sikap resmi Mahkamah Agung Republik Indonesia hingga kini dapat disimpulkan bahwa Jaksa/Penuntut Umum sama sekali tidak boleh ikut serta memeriksa atau mengajukan pertanyaan yang ada hubungannya dengan gugatan ganti kerugian.⁶⁵ Padahal, Pasal 98 ayat (2) KUHAP sendiri mensyaratkan permintaan penggabungan tuntutan ganti kerugian diajukan selambat-lambatnya sebelum Penuntut Umum mengajukan tuntutan pidana. Mestinya suatu proses hukum yang adil dan layak (*due process of law*) memberikan kesempatan kepada Penuntut Umum untuk mewakili kepentingan umum. Dalam hal ini kepentingan korban tindak pidana untuk memperoleh kompensasi, karena peran korban dalam sistem peradilan pidana telah direduksi hanya sebagai saksi korban.

Ketentuan Pasal 99 ayat (3) KUHAP yang berbunyi:

"Putusan mengenai ganti kerugian dengan sendirinya mendapat kekuatan hukum tetap, apabila putusan pidananya juga mendapat kekuatan hukum tetap".

⁶⁵ Anonim, *Himpunan Tanya Jawab tentang Hukum Pidana*, Jakarta: Mahkamah Agung Republik Indonesia, 1984, hal. 65.

Menjadi tidak relevan lagi bagi (saksi) korban tindak pidana, jika terdakwa dijatuhi putusan bebas (*vrijspraak*) oleh pengadilan. Jadi, nasib tuntutan (gugatan) ganti kerugian korban tindak pidana sangat bergantung pada putusan perkara pidana terdakwa. Dalam hal terdakwa pun dijatuhi pidana, menurut Pasal 99 ayat (2) KUHP tuntutan (gugatan) ganti kerugian yang dikabulkan terbatas pada penggantian biaya yang telah dikeluarkan oleh pihak ketiga (termasuk saksi korban) yang dirugikan.

Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) telah mengubah paradigma lama yang kurang berorientasi pada kepentingan/hak korban. Pasal 63 butir c Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) telah menempatkan hukuman tambahan berupa pembayaran ganti rugi dalam sistem pidana di Indonesia atas pelanggaran-pelanggaran norma-norma Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK), di samping sanksi pidana (pokok) Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) (Pasal 62) berupa:

- 1) Pidana penjara maksimal 5 (lima) tahun atau pidana denda maksimal Rp 2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah);
- 2) Pidana penjara maksimal 2 (dua) tahun atau pidana denda maksimal Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Dengan paradigma baru ini, tanpa diajukannya tuntutan (gugatan) ganti kerugian oleh saksi korban dan/atau pihak ketiga lainnya yang dirugikan akibat tindak pidana di bidang perlindungan konsumen,

Penuntut Umum, ketika mengajukan tuntutan pidana (*requisitor*) di persidangan semestinya, mengajukan tuntutan hukuman tambahan berupa pembayaran ganti rugi. Sedangkan hakim yang mengadili semestinya tidak terpaku pada Pasal 99 ayat (2) KUHAP yang menentukan bahwa tuntutan (gugatan) ganti kerugian yang dikabulkan terbatas pada penggantian biaya yang telah dikeluarkan oleh pihak ketiga (termasuk saksi korban) yang dirugikan. Sikap yang semestinya ini tidaklah melanggar hukum acara pidana (KUHAP).

Instrumen hukum acara pidana dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) mengedepankan suatu sistem beban pembuktian terbalik. Pasal 22 Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) berbunyi sebagai berikut:

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

Sistem pembuktian terbalik pada Pasal 22 Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) itu terbatas pada kasus pidana. Ada 2 (dua) hal yang perlu dicermati pada Pasal 22 Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) tersebut. *Pertama*, dikatakan kasus pidana, bila unsur-unsur sistem peradilan pidana telah menjalankan wewenang penyidikan, penuntutan dan/atau peradilan suatu tindak pidana di bidang perlindungan konsumen.

Kedua, kasus pidana yang dimaksudkan Pasal 22 Undang-

Universitas Indonesia

Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) itu terkait dengan ketentuan-ketentuan Pasal 19 ayat (4), Pasal 20, dan Pasal 21 Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK). Pasal 19 ayat (4) Undang-Undang Perlindungan Konsumen (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. Sedangkan Pasal 20 dan Pasal 21 Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) masing-masing memberikan penekanan sebagai berikut:

- 1) Tanggung jawab subjek tersangka/terdakwa, yaitu: importir bertanggung jawab atas barang yang diimpor, jika importasi produk barang tidak dilakukan agen atau perwakilan produsen barang tersebut di luar negeri;
- 2) Tanggung jawab subjek tersangka/terdakwa, yaitu: importir bertanggung jawab atas jasa yang diimpor, jika penyediaan jasa tidak dilakukan agen atau perwakilan penyedia jasa asing.

b. Pelaku Usaha tidak Mematuhi Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)

Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) yang sudah tidak mungkin lagi diajukan:

- 1) Upaya hukum keberatan oleh pelaku usaha sesuai ketentuan

Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) dan peraturan perundang-undangan pelaksanaannya dan

- 2) Ternyata pelaku usaha tidak menjalankannya secara sukarela meskipun putusan dimaksud (Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)) telah dimintakan penetapan fiat eksekusinya kepada Pengadilan Negeri di tempat konsumen yang dirugikan, maka menurut Pasal 56 ayat (4) Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK), Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) menyerahkan putusan (Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)) kepada penyidik untuk dilakukan penyidikan sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut Pasal 56 ayat (5) Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK), putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) itu merupakan bukti permulaan yang cukup bagi penyidik untuk melakukan penyidikan. Saya memperoleh kesan dari ketentuan Pasal 56 ayat (4) dan ayat (5) Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) tersebut bahwa tidak mematuhi putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) yang sudah tidak mungkin lagi mengajukan keberatan dan telah dimintakan fiat eksekusi, merupakan salah satu tindak pidana di bidang perlindungan konsumen. Norma hukum ini dapat menjadi salah satu upaya penghormatan terhadap lembaga peradilan, dalam hal ini Pengadilan Negeri. Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) memang bukan lembaga

peradilan. Ia merupakan lembaga *quasi rechtspraak*, namun putusannya baru dapat dieksekusi setelah Pengadilan Negeri mengeluarkan fiat eksekusi.

Penyidik sebagaimana dimaksud Pasal 56 ayat (4) dan ayat (5) Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) dalam kerangka Undang-Undang Hukum Acara Pidana yang berlaku (Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Acara Pidana/KUHAP), yaitu:

- 1) Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia, dan
- 2) Pejabat Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Departemen Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia.

Kewenangan yang dimiliki Penyidik Pegawai Negeri Sipil (Penyidik PPNS) tersebut (Pasal 59 ayat (2) Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK)), yaitu:

- 1) Melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan atau keterangan berkenaan dengan tindak pidana di bidang perlindungan konsumen;
- 2) Melakukan pemeriksaan terhadap orang atau badan hukum yang diduga melakukan tindak pidana di bidang perlindungan konsumen;
- 3) Meminta keterangan dan bahan bukti dari orang atau badan hukum sehubungan dengan peristiwa tindak pidana di bidang perlindungan konsumen;
- 4) Melakukan pemeriksaan atas pembukuan, catatan, dan dokumen lain berkenaan dengan tindak pidana di bidang perlindungan

konsumen;

- 5) Melakukan pemeriksaan di tempat tertentu yang diduga terdapat bahan bukti serta melakukan penyitaan terhadap barang hasil pelanggaran yang dapat dijadikan bukti dalam perkara tindak pidana di bidang perlindungan konsumen;
- 6) Meminta bantuan ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana di bidang perlindungan konsumen.

Kewenangan penyidik Pejabat Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dilaksanakan dengan berkoordinasi dengan penyidik POLRI. Koordinasi penting dilakukan dalam 2 (dua) hal. *Pertama*, penyidik Pejabat Pegawai Negeri Sipil (PPNS) memberitahukan:

- 1) Dimulainya penyidikan; dan
- 2) Hasil penyidikan kepada penyidik POLRI.

Pemberitahuan butir (1) dalam praktek lazim disebut Surat Pemberitahuan Dilakukannya Penyidikan (SPDP). Sedangkan pemberitahuan butir (2) dapat berupa:

- 1) Cukupnya bukti sehingga perkara tindak pidana di bidang perlindungan konsumen yang bersangkutan diteruskan pada tingkat penuntutan; atau
- 2) Tidak cukupnya bukti sehingga perlu dikeluarkan perintah penghentian penyidikan.

Kedua, penyampaian hasil penyidikan kepada Penuntut Umum dilakukan melalui Penyidik POLRI. Jadi, proses penuntutan tindak

pidana di bidang perlindungan konsumen sama halnya dengan yang lazim dilakukan dalam perkara pidana biasa. Yang berbeda adalah pada proses penyidikan. Pada proses penyidikan, peran penyidik Pejabat Pegawai Negeri Sipil (PPNS) sangat penting karena dianggap memiliki keahlian khusus sehingga harus diberikan wewenang khusus (Pasal 59 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK)).

Hal-hal lainnya menyangkut penggunaan instrumen hukum pidana berlaku ketentuan-ketentuan yang termuat dalam KUHAP sepanjang tidak dilakukan penyimpangan-penyimpangan di dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK).