

## BAB 3

### TINJAUAN HUKUM TERHADAP PERLINDUNGAN KONSUMEN

#### 3.1. Konsumen dan Hukum Perlindungan Konsumen

##### 3.1.1. Aspek Hukum Perlindungan Konsumen

Konsumen dan produsen merupakan para pihak yang tidak dapat dipisahkan dalam kegiatan bisnis. Adapun ketergantungan diantara para pihak tersebut yang menunjang terciptanya suatu kehidupan perekonomian. Hubungan hukum antara produsen dan konsumen atas suatu produk merupakan hubungan hukum yang selalu berkesinambungan.<sup>109</sup> Hal ini dapat ditinjau dari aktivitas dari kedua belah pihak dalam kegiatan perekonomian. Produsen membutuhkan dan bergantung pada kepercayaan konsumen sebagai pelanggan atas produk yang diproduksinya.<sup>110</sup> Adanya kepercayaan konsumen membuat bisnis usaha produsen akan selalu terjamin. Selain itu, konsumen dalam pemenuhan kebutuhannya tergantung terhadap hasil produksi dari produsen. Apabila ditinjau dari perspektif ekonomi, maka anggota masyarakat dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua) bagian, yaitu :<sup>111</sup>

3.1.1.1. Produsen adalah pihak yang menghasilkan komoditi (barang atau jasa dalam pengertian luas).

3.1.1.2. Konsumen adalah orang yang berusaha untuk menggunakan komoditi yang ditawarkan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Perkembangan perekonomian yang pesat menghasilkan berbagai jenis barang dan/atau jasa yang disesuaikan dengan keinginan dan kebutuhan konsumen. Hal ini tentunya bermanfaat bagi konsumen, karena kebutuhan akan barang atau jasa yang diinginkan konsumen dapat terpenuhi dan kebebasan dalam memilih produk yang bervariasi tersebut.<sup>112</sup> Adanya variasi terhadap produk

---

<sup>109</sup> Zakyah Eryunica, *Tinjauan Yuridis Pertanggungjawaban Produsen Atas Pernyataan Kadaluarsa Pada Produk Makanan dan Minuman Berdasarkan Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen*, Tesis Magister Hukum Universitas Indonesia, Jakarta : 2006, hal. 17.

<sup>110</sup> *Ibid*

<sup>111</sup> *Ibid*, hal. 18

<sup>112</sup> *Ibid*. hal. 17.

barang dan/atau jasa yang ada, maka produsen termotivasi terhadap peningkatan kualitas dan kuantitas produk yang diproduksinya untuk tetap mempertahankan keberadaan barang atau jasa tersebut di pasaran.

Adanya variasi barang atau jasa yang dihasilkan produsen juga mencerminkan ketidakseimbangan dalam posisi konsumen dan produsen. Konsumen seringkali menjadi korban kenakalan dari produsen. Kenakalan dari Produsen terhadap barang atau jasanya adalah produsen akan menghasilkan barang atau jasan yang tidak memperhatikan kualitas barang atau jasa tersebut. Pengurangan kualitas dilakukan oleh produsen sesuai dengan penghematan biaya produksi yang dikeluarkan, sehingga produsen dapat memperoleh keuntungan finansial sebanyak-banyaknya. Konsumen terkadang tidak mampu untuk menghentikan tindakan kenakalan dari produsen, karena kebutuhan dari konsumen tergantung dari produsen, tidak memadai sarana pengaduan bagi konsumen, dan keadaan keuangan konsumen yang tidak mendukung untuk mendapatkan keadilan. Tindakan kenakalan produsen ini akan terus menerus dilakukan sepanjang tidak ada keluhan secara besar-besaran dari masyarakat.

Kesadaran untuk memberikan kedudukan yang seimbang antara konsumen dengan produsen melahirkan suatu konsep perlindungan konsumen. Adapun perlindungan konsumen ini diterapkan dalam hukum yang khusus melakukan perlindungan konsumen, sehingga memberikan kepastian hukum terhadap konsumen dan mencegah tindakan sewenang-wenang dari produsen tersebut. Sehingga, konsumen dapat memanfaatkan barang atau jasa dengan aman dan mendapatkan keuntungan secara maksimal.

Konsep hukum perlindungan konsumen dapat diketahui maknanya lebih mendalam dari pengertian dari Az Nasution dan UU Perlindungan Konsumen. Az. Nasution menyatakan bahwa hukum perlindungan konsumen adalah Keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur melindungi konsumen dalam hubungan dan masalah penyediaan dan penggunaan produk (barang dan/atau jasa) antara penyedia dan penggunaannya, dalam kehidupan bermasyarakat.<sup>113</sup> Apabila ditinjau dari perspektif dari pendapat Az Nasution, maka konsep perlindungan

---

<sup>113</sup> Az. Nasution, *Hukum Perlindungan konsumen: Suatu Pengantar*, cet. 2, (Jakarta: Diadit media, 2002), hlm. 23.

konsumen tersebut dititikberatkan terhadap arus lalu lintas barang atau jasa yang dihasilkan produsen, terutama terhadap masalah penyediaan dan penggunaan barang atau jasa tersebut. Konsep hukum perlindungan konsumen juga dapat ditinjau dari Pasal 1 angka 1 UU Perlindungan Konsumen, walaupun tidak dijelaskan hanya pengertian perlindungan konsumen tersebut. Pengertian perlindungan konsumen berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU Perlindungan Konsumen adalah segala usaha yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan terhadap konsumen. Berdasarkan pengertian dari Az. Nasution dan Pasal 1 angka 1 UU Perlindungan Konsumen, maka dapat dinyatakan bahwa hukum perlindungan konsumen adalah asas-asas, kaidah-kaidah hukum, dan segala peraturan perundang-undangan yang memberikan kepastian hukum untuk melindungi konsumen.

Adanya konsep terhadap perlindungan konsumen tersebut, maka kedudukan konsumen dan produsen dapat menjadi sejajar. Konsumen dapat melakukan upaya hukum terhadap tindakan sewenang-wenang dari produsen tersebut. Sehingga produsen menghasilkan barang atau jasa tersebut tidak hanya mementingkan keuntungan yang didapatkan oleh produsen, melainkan juga memperhatikan kepentingan dari produsen. Upaya perlindungan konsumen tersebut tentunya juga memerlukan peranan pemerintah dalam melakukan penegakkan hukum di bidang perlindungan konsumen. Adanya peranan pemerintah tentunya berperan penting terhadap pengawasan terhadap tindakan-tindakan produsen yang “curang” terhadap konsumen.

### **3.1.2. Pengertian Konsumen**

#### **3.1.2.1. Batasan Konsumen dalam Resolusi PBB dan UU Perlindungan Konsumen**

Istilah konsumen berasal dari alih bahasa asing yaitu *consumer* (Inggris-Amerika) atau *consument/ konsument* (Belanda). Pengertian dari *consume* atau *consument* itu tergantung dalam posisi mana ia berada.<sup>114</sup> Secara harfiah arti kata

---

<sup>114</sup> *Ibid*, hal. 3.

*consumer* itu adalah (*opp. To producer*) *person who uses goods*.<sup>115</sup> Tujuan penggunaan barang atau jasa itu nanti menentukan termasuk konsumen kelompok mana pengguna tersebut. Begitu pula Kamus bahasa Inggris-Indonesia memberi arti kata *consumer* sebagai pemakai atau konsumen<sup>116</sup>

Pengertian Konsumen sebagai pemakai dapat ditinjau dari Resolusi Perserikatan Bangsa-bangsa (selanjutnya disebut PBB) No. 39/248 Tahun 1985 Tentang Perlindungan Konsumen (Guidelines for Consumer Protection). Resolusi PBB tersebut menyatakan Konsumen adalah pemakai barang atau jasa yang tersedia dalam masyarakat untuk kepentingan pribadi, keluarga, dan/atau rumah tangganya, tidak untuk diperdagangkan kembali. Adapun pengertian tentang konsumen juga dijabarkan dalam Pasal 1 angka 2 UU Perlindungan Konsumen. Pengertian yuridis formal tentang konsumen pada Pasal 1 angka 2 UU Perlindungan Konsumen, adalah Konsumen adalah setiap orang pemakai barang atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan. Adapun pengertian konsumen dalam Pasal 1 angka 2 UU Perlindungan Konsumen adalah setiap orang pemakai setiap orang pemakai barang atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan. Adapun pengertian konsumen dalam Pasal 1 angka (2) UU Perlindungan Konsumen mengandung unsur-unsur, sebagai berikut :<sup>117</sup>

#### **3.1.2.1.1. Konsumen adalah setiap orang**

Maksudnya adalah orang perseorangan dan termasuk juga badan usaha (badan hukum atau non badan hukum).<sup>118</sup>

#### **3.1.2.1.2. Konsumen sebagai pemakai**

---

<sup>115</sup> A.S. Hornby , *Oxford Advance Learner's Dictionary of Current English, Gen. Ed.*, (Oxford: Oxford University Press, 1987), hlm. 183. (terjemahan bebas: (lawan dari produsen) setiap orang yang menggunakan barang)

<sup>116</sup> John. M. Echols & Hasan Sadily, *Kamus Inggris-Indonesia*, (Jakarta: Gramedia, 1986), hlm. 124.

<sup>117</sup> Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*. (Jakarta, Grasindo, 2000), hal. 2.

<sup>118</sup> Zakyah Eryunica, *Op. Cit.*, hal. 23.

Pasal 1 angka (2) UU Perlindungan Konsumen hendak menegaskan bahwa UU Perlindungan Konsumen menggunakan kata “pemakai” untuk pengertian konsumen sebagai konsumen akhir (*end user*).<sup>119</sup> Hal ini disebabkan karena pengertian pemakai lebih luas, yaitu semua orang yang mengkonsumsi barang dan/atau jasa baik dalam hubungan kontraktual atau tidak.

#### **3.1.2.1.3. Barang dan/atau jasa**

Barang yaitu segala macam benda (berdasarkan sifatnya) untuk diperdagangkan dan dipergunakan oleh konsumen. Sedangkan, jasa yaitu layanan berupa pekerjaan atau prestasi yang tersedia untuk digunakan oleh konsumen.<sup>120</sup>

#### **3.1.2.1.4. Barang dan/atau jasa tersebut tersedia dalam masyarakat**

Barang atau jasa tersebut tersedia dalam masyarakat sesuai dengan pasal 9 ayat 1 huruf e UU Perlindungan Konsumen, akan tetapi syarat tersebut dapat disimpangi, misalnya dalam hal adanya *future trading*.<sup>121</sup>

#### **3.1.2.1.5. Barang dan/atau jasa tersebut digunakan bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain atau makhluk hidup lain.**

Unsur ini menegaskan bahwa barang dan/jasa tersebut digunakan untuk kepentingan sendiri. Adapun ini merupakan penerapan dari teori kepentingan (pribadi) terhadap pemakaian suatu barang dan/atau jasa.<sup>122</sup>

#### **3.1.2.1.6. Barang dan/atau jasa itu tidak untuk diperdagangkan**

Pengertian konsumen dalam UU Perlindungan Konsumen, yaitu hanya konsumen akhir. Adapun hal ini menyatakan bahwa

---

<sup>119</sup>*Ibid*

<sup>120</sup> *Ibid.* hal. 24.

<sup>121</sup> *Ibid.*

<sup>122</sup>*Ibid.*

konsumen tidak memperdagangkan barang dan/atau jasa yang telah diperolehnya.<sup>123</sup>

Berdasarkan pengertian yang telah dipaparkan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa konsumen adalah pihak yang membeli, memakai, menikmati, menggunakan barang dan/atau jasa dengan tujuan kepentingan pribadi, keluarga, dan rumah tangganya saja.

### **3.1.2.2. Batasan Konsumen dalam Naskah Akademis Perlindungan Konsumen**

Banyak diselenggarakan studi yang bersifat akademis, maupun untuk tujuan mempersiapkan dasar-dasar penerbitan suatu peraturan perundang-undangan tentang perlindungan konsumen. Dalam naskah-naskah akademik dan atau berbagai naskah pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan, cukup banyak dibahas dan dibicarakan tentang berbagai peristilahan yang termasuk dalam lingkup perlindungan konsumen. Dalam naskah-naskah akademik dan atau berbagai naskah pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan, cukup banyak dibahas dan dibicarakan tentang berbagai peristilahan yang termasuk dalam lingkup perlindungan konsumen. Beberapa diantaranya cukup menarik untuk diperhatikan. Berdasarkan naskah-naskah akademik itu yang patut mendapat perhatian, antara lain:

- 3.1.2.2.1. Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) yang berada di bawah Departemen Kehakiman, menyusun batasan tentang konsumen akhir, yaitu: pemakai akhir dari barang, digunakan untuk keperluan diri sendiri atau orang lain, dan tidak untuk diperjualbelikan<sup>124</sup>
- 3.1.2.2.2. Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia mendefinisikan konsumen sebagai pemakai barang dan jasa tersedia dalam masyarakat, bagi kepentingan diri, keluarga, orang lain, dan tidak untuk diperdagangkan kembali

<sup>123</sup> *Ibid.*

<sup>124</sup> AZ Nasution, SH (Ketua Tim), Naskah Akademis Peraturan Perundang-undangan tentang Perlindungan Konsumen, Jakarta : BPHN, 1980-1981, hlm.13

3.1.2.2.3. Pada naskah akademis yang dipersiapkan Fakultas Hukum Universitas Indonesia (FHUI) bekerja sama dengan Departemen Perdagangan Republik Indonesia, berbunyi: Konsumen adalah setiap orang atau keluarga yang mendapatkan barang untuk dipakai dan tidak untuk diperdagangkan.<sup>125</sup>

### 3.1.2.3. Batasan Konsumen dalam Hukum Asing

Dalam hukum asing, batasan konsumen kadang-kadang secara tegas disusun, tetapi adakalanya tidak demikian. Beberapa di antaranya adalah:

- a. Australia<sup>126</sup>, tegas merumuskannya konsumen yaitu:  
 “Setiap orang yang mendapatkan barang atau jasa tertentu dengan harga maksimum A \$ 15.000,- atau kalau harganya melebihi jumlah itu, barang atau jasa tersebut umumnya adalah digunakan untuk keperluan pribadi, keluarga atau rumah tangga (*normally used for personal, family or house hold purposes*)”
- b. Belanda,<sup>127</sup> sebagai tersusun dalam BW Belanda Baru (NBW) tentang perjanjian pembelian konsumen (*konsumentenkoop*) Pasal 5 buku 7 dan tentang syarat-syarat umum (*algemene voorwaarden*) Pasal 236 dan 237 buku 6 NBW menyebutkan: “Konsumen dalam suatu pembelian konsumen adalah pembeli orang alami yang tidak (bertindak) dalam rangka pelaksanaan profesi atau usaha.”
- c. India<sup>128</sup>, memberikan batasan konsumen sebagai berikut:  
 “Setiap pembeli barang atau jasa yang disepakati, termasuk harga dan syarat-syarat pembayarannya atau setiap pengguna selain pembeli itu, dan tidak untuk dijual kembali atau lain-lain untuk keperluan komersial.”

### 3.1.3. Konsumen Antara dan Konsumen Akhir

Pembeli barang dan/atau jasa, penyewa, penerima hibah, peminjam pakai, peminjam, tertanggung, atau penumpang, pada satu sisi dapat merupakan

<sup>125</sup> Fakultas hokum-UI, Rancangan Akademik tentang perlindungan konsumen, Jakarta, Mei 1992, lamp. 1, hlm. 1.

<sup>126</sup> Commonwealth of Australia, *Trade Practices Act*, 1974/1977, Pasal 4B ayat (1) a.

<sup>127</sup> Nieuw Bugelijk Wetboek (BW baru Belanda), lihat Mr. M. van Delft-Baas en Prof Mr. E.H. Hondius (red), *Jaarboek Konsumentenrecht*, (Kluwer-Deventer, 1991, hlm. 2, 48.

<sup>128</sup> India Consumer Protection Act (Act No. 68 of 1986), Pasal 2d (i) dan (ii).

konsumen (akhir) tetapi pada sisi lain dapat pula diartikan sebagai pelaku usaha.<sup>129</sup> Kesemua mereka itu sekalipun pembeli misalnya, tidak semata-mata sebagai konsumen akhir (untuk keperluan non komersial) atau untuk kepentingan diri sendiri, keluarga atau rumah tangga masing-masing tersebut.

Dari batasan-batasan di atas, terlihat beberapa hal tentang pengertian konsumen sebagai berikut:<sup>130</sup>

### 3.1.3.1. Konsumen Antara<sup>131</sup>

Konsumen antara terdiri dari mereka yang menggunakan barang atau jasa untuk tujuan membuat barang atau jasa lain, atau diperdagangkan kembali (untuk tujuan komersial). Melihat pada sifat penggunaan barang atau jasa tersebut, konsumen antara ini sesungguhnya tidak lain dari pengusaha, baik pengusaha perorangan maupun pengusaha berbentuk badan hukum atau tidak, baik pengusaha swasta maupun pengusaha publik (perusahaan milik negara) dan dapat antara lain terdiri dari penyedia dana (investor), pembuat produk akhir yang digunakan oleh konsumen akhir (produsen), atau penyedia atau penjual produk akhir (*supplier*, distributor, atau pedagang).

### 3.1.3.2. Konsumen Akhir<sup>132</sup>

Konsumen akhir terdiri dari mereka yang menggunakan produk akhir untuk tujuan memenuhi kebutuhan hidup mereka, keluarganya dan atau rumah tangga (sebagai konsumen akhir dan untuk tujuan non komersial). Konsumen akhir pada pokoknya adalah orang alami (*natuurlijke person*) dan menggunakan produk konsumen tidak untuk diperdagangkan dan atau tujuan komersial lainnya.

Dengan barang dan/ atau jasa yang digunakan, tergantung pada konsumen mana yang dimaksudkan. Bagi konsumen antara, barang atau jasa itu adalah

---

<sup>129</sup> Az. Nasution, *op. cit.*, hlm. 9.

<sup>130</sup> *Ibid.*, hlm. 11.

<sup>131</sup> *Ibid.*, hlm. 11-12.

<sup>132</sup> *Ibid.*, hlm. 12.



barang atau jasa kapital, berupa bahan baku, bahan penolong atau komponen dari produk lain yang akan diproduksi (produsen). Kalau ia distributor atau pedagang, berupa barang setengah jadi atau barang jadi yang menjadi mata dagangannya. Konsumen antara ini mendapatkan barang atau jasa itu di pasar industri atau pasar produsen.<sup>133</sup> Sedang bagi konsumen akhir, barang dan/atau jasa itu adalah barang atau jasa konsumen, yaitu barang atau jasa yang biasanya digunakan untuk memenuhi kebutuhan pribadi, keluarga atau rumah tangganya (produk konsumen). Barang atau jasa konsumen ini umumnya diperoleh di pasar-pasar konsumen, dan terdiri dari barang atau jasa yang umumnya digunakan dalam rumah-rumah tangga masyarakat.

Berbagai peraturan perundang-undangan manca negara menyebut kriteria produk konsumen ini dengan cara-cara yang berbeda, sekalipun maksudnya adalah sama. Australia merumuskannya dengan memberikan pembatasan harga tertinggi barang atau jasa tersebut (ad maksimum A \$ 15.000) dengan pengecualiannya, sedang amerika serikat tanpa batas harga dan membatasinya sebagai *normally used for personal, family or household purposes*.

Unsur untuk membuat barang/jasa lain dan/atau diperdagangkan kembali merupakan pembeda pokok antara konsumen antara (produk kapital) dan konsumen akhir (produk konsumen), yang penggunaannya bagi konsumen akhir adalah untuk diri sendiri, keluarga atau rumah tangganya. Unsur inilah yang pada dasarnya merupakan beda kepentingan masing-masing konsumen yaitu penggunaan sesuatu produk untuk keperluan atau tujuan tertentu. Ia menjadi tolok ukur dalam menentukan perlindungan terhadap apakah yang diperlukan.<sup>134</sup>

Sebagaimana disinggung di muka, bagi konsumen antara, yang sebenarnya adalah pengusaha/ pelaku usaha, kepentingan mereka dalam menjalankan usaha atau profesi mereka tidak terganggu oleh perbuatan-perbuatan persaingan yang tidak wajar, perbuatan-perbuatan penguasaan pasar secara monopoli atau oligopoli dan yang sejenis dengan itu. Mereka memerlukan kaidah-kaidah hukum

---

<sup>133</sup> Philip Kotler, *Principles of Marketing*, (New Jersey: Prentice-Hall Inc, Englewood Cliffs, 1980), hlm. 267-268, disebutkan: "The Producers market (also called the industrial or business market) consist of individual and organization who acquired goods and services that enter into the productions of other goods or services that are sold, rented or supplied to others."

<sup>134</sup> Az. Nasution, *op. cit.*, hlm. 15.

yang mencegah perbuatan-perbuatan tidak jujur dalam bisnis, dominasi pasar dengan berbagai praktek bisnis tertentu atau pada pokoknya mencegah setiap praktek bisnis yang menghambat masuknya perusahaan baru atau merugikan perusahaan lain dengan cara-cara yang tidak wajar.

Bagi konsumen akhir (selanjutnya disebut konsumen), mereka memerlukan produk konsumen (barang dan/atau jasa konsumen) yang aman bagi kesehatan tubuh atau keamanan jiwa, serta pada umumnya untuk kesejahteraan keluarga atau rumah tangganya. Karena itu, yang diperlukan adalah kaidah-kaidah hukum yang menjamin syarat-syarat aman setiap produk konsumen bagi konsumsi manusia, dilengkapi dengan informasi yang benar, jujur dan bertanggungjawab.

Ketentuan yang memuat batasan konsumen dan pelaku usaha terdapat dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen Bab I Ketentuan Umum, Pasal 1 butir 2 dan 3 serta penjelasan otentiknya (penjelasan menurut undang-undang):

Pasal 1 butir 2:

“Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.”

Penjelasan:

“Di dalam kepastiaan ekonomi dikenal istilah konsumen akhir dan konsumen antara. Konsumen akhir adalah pengguna atau pemanfaat akhir dari suatu produk, sedang konsumen antara antara konsumen yang menggunakan suatu produk sebagai bagian dari proses produksi suatu produk lainnya. Pengertian konsumen dalam undang-undang ini adalah konsumen akhir.

Pasal 1 butir 3

“Pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.”

Penjelasan:

“Pelaku usaha yang termasuk dalam pengertian ini adalah perusahaan, korporasi, badan usaha milik negara, koperasi, importir, pedagang, distributor, dan lain-lain.”

Dari ketentuan yang termuat di atas, nyatalah bahwa batasan para pihak yang berkecimpung dalam masalah perlindungan konsumen, konsumen, dan pelaku usaha, mengikuti batasan-batasan yang digunakan oleh para ahli yang disampaikan dalam berbagai seminar tersebut di atas, kecuali tentang makhluk lain dari istilah konsumen. Yang dimaksudkan dengan makhluk lain itu antara lain hewan dan atau makhluk hidup lainnya yang dikonsumsi atau berada di sekitar konsumen. Ia dapat berbentuk hewan-hewan ternak peliharaan seperti sapi, ayam, kambing, kucing, anjing, ikan hias, dan sebagainya.

### **3.2. Hak Konsumen dan Kewajiban Pelaku Usaha**

#### **3.2.1. Hak Konsumen**

Instrumen peraturan nasional yang mengatur mengenai hak dan kewajiban konsumen ialah Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Adapun hak-hak konsumen diatur dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen Pasal 4, sebagai berikut:

- a. hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. hak untuk memilih dan mendapatkan barang dan/atau jasa sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
- c. hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
- d. hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan
- e. hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- f. hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen
- g. hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;<sup>135</sup>
- h. hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
- i. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.”

---

<sup>135</sup> Penjelasan Pasal 4 huruf g UU Perlindungan Konsumen, yaitu : “hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif berdasarkan suku, agama, budaya, daerah, pendidikan, kaya, miskin dan status sosial lainnya.”

Hak-hak konsumen sebagaimana disebutkan dalam pasal 4 UU Perlindungan Konsumen lebih luas daripada hak-hak dasar konsumen sebagaimana pertama kali dikemukakan oleh Presiden Amerika Serikat J.F.Kennedy di depan kongres pada tanggal 15 Maret 1962, yaitu terdiri atas<sup>136</sup>:

- 3.2.1.1.1. hak memperoleh keamanan
- 3.2.1.1.2. hak memilih
- 3.2.1.1.3. hak mendapat informasi
- 3.2.1.1.4. hak untuk didengar

Keempat hak tersebut merupakan bagian dari Deklarasi Hak-Hak Asasi Manusia yang dicanangkan PBB pada tanggal 10 Desember 1948, masing-masing pada Pasal 3,8,19,21 dan pasal 26 yang oleh Organisasi Konsumen Sedunia (*International Organization of Consumers Union-IOCU*) ditambahkan empat hak dasar konsumen lainnya, yaitu<sup>137</sup>:

- 3.2.1.2.1. hak untuk memperoleh kebutuhan hidup
- 3.2.1.2.2. hak untuk memperoleh ganti rugi
- 3.2.1.2.3. hak untuk memperoleh pendidikan konsumen
- 3.2.1.2.4. hak untuk memperoleh lingkungan hidup yang bersih dan sehat

Di samping itu, Masyarakat Eropa (*Europese Economische Gemenschap* atau *EEG*) juga telah menyepakati lima hak dasar konsumen sebagai berikut<sup>138</sup>:

- 3.2.1.3.1. hak perlindungan kesehatan dan keamanan (*recht op bescherming van zijn gezondheid en veiligheid*);
- 3.2.1.3.2. hak perlindungan kepentingan ekonomi (*recht op bescherming van zijn economische belangen*);
- 3.2.1.3.3. hak mendapat ganti rugi (*recht op schadevergoeding*)
- 3.2.1.3.4. hak atas penerangan (*recht op voorlichting en vorming*);
- 3.2.1.3.5. hak untuk didengar (*recht om te worden gehord*)

---

<sup>136</sup> Hondius, *Konsumentenrecht, Praeadvis in Nederlandse Vereniging voor Rechtsverlijking*, Kluwer-Deventer, 1972, hlm. 14, 26,131, dst. dikutip dari Meriam Darus Badruzaman, *Perlindungan Terhadap Konsumen Dilihat dari Sudut Perjanjian Baku*, dimuat dalam hasil simposium aspek-aspek hukum masalah perlindungan konsumen yang diselenggarakan oleh BPHN, Bina Cipta, Jakarta, 1986, hlm. 61. Lihat juga C. Tantri D dan Sulastrri, *Gerakan Organisasi Konsumen*, Seri Panduan Konsumen, Yayasan lembaga konsumen Indonesia – The Asia Foundation, Jakarta, 1995, hlm. 19-21.

<sup>137</sup> C. Tantri D. dan Sularsi, *Ibid.*, hlm. 22-24

<sup>138</sup> Meriam Darus Badruzaman, *op.cit.*, hlm. 61.

Dalam rancangan akademik undang-undang tentang perlindungan konsumen yang dikeluarkan oleh Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Departemen Perdagangan dikemukakan enam hak konsumen, yaitu:

- 3.2.1.4.1.hak untuk memperoleh kebutuhan hidup
- 3.2.1.4.2.hak untuk memperoleh ganti rugi
- 3.2.1.4.3.hak untuk memperoleh pendidikan konsumen
- 3.2.1.4.4.hak untuk memperoleh lingkungan hidup yang bersih dan sehat
- 3.2.1.4.5.hak untuk mendapatkan barang sesuai dengan nilai tukar yang diberikannya, dan
- 3.2.1.4.6. hak untuk mendapatkan penyelesaian hukum yang patut.

Memperhatikan hak-hak yang disebutkan di atas, maka secara keseluruhan pada dasarnya dikenal 10 (sepuluh) macam hak konsumen, yaitu sebagai berikut:

- hak atas keamanan dan keselamatan
- 3.2.1.5.1.hak untuk memperoleh informasi
- 3.2.1.5.2.hak untuk memilih
- 3.2.1.5.3.hak untuk didengar
- 3.2.1.5.4.hak untuk memperoleh kebutuhan hidup
- 3.2.1.5.5.hak untuk memperoleh ganti rugi
- 3.2.1.5.6.hak untuk memperoleh pendidikan konsumen
- 3.2.1.5.7.hak memperoleh lingkungan hidup yang bersih dan sehat
- 3.2.1.5.8.hak untuk mendapatkan barang sesuai dengan nilai tukar yang diberikannya
- 3.2.1.5.9.hak untuk mendapatkan upaya penyelesaian hukum yang patut

Selanjutnya masing-masing hak tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

- 3.2.1.6.1. Hak atas keamanan dan keselamatan<sup>139</sup>

Hak atas keamanan dan keselamatan ini dimaksud untuk menjamin keamanan dan keselamatan konsumen dalam penggunaan barang atau jasa yang diperolehnya, sehingga konsumen dapat terhindar

---

<sup>139</sup> Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, Hukum Perlindungan Konsumen, cet. 2, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2004), hlm. 41.

dari kerugian (fisik maupun psikis) apabila mengonsumsi suatu produk)

#### 3.2.1.6.2. Hak untuk memperoleh informasi<sup>140</sup>

Hak atas informasi ini sangat penting, karena tidak memadainya informasi yang disampaikan kepada konsumen ini dapat juga merupakan salah satu bentuk cacat produk, yaitu yang dikenal dengan cacat instruksi atau cacat karena informasi yang tidak memadai. Hak atas informasi yang jelas dan benar dimaksudkan agar konsumen dapat memperoleh gambaran yang benar tentang produk, karena dengan informasi tersebut, konsumen dapat memilih produk yang diinginkan/sesuai kebutuhannya serta terhindar dari kerugian akibat kesalahan dalam penggunaan produk.

Informasi yang merupakan hak konsumen tersebut di antaranya adalah mengenai manfaat kegunaan produk; efek samping atas penggunaan produk; tanggal kadaluwarsa, serta identitas produsen dari produk tersebut. Informasi tersebut dapat disampaikan baik secara lisan, maupun secara tertulis, baik yang dilakukan dengan mencantumkan pada label yang melekat pada kemasan produk, maupun melalui iklan-iklan yang disampaikan oleh produsen, baik melalui media cetak maupun media elektronik.

Informasi ini dapat memberikan dampak yang signifikan untuk meningkatkan efisiensi dari konsumen dalam memilih produk serta meningkatkan kesetiannya terhadap produk tertentu, sehingga akan memberikan keuntungan bagi perusahaan yang memenuhi kebutuhannya.<sup>141</sup> Dengan demikian, pemenuhan hak ini akan menguntungkan baik konsumen maupun produsen.

#### 3.2.1.6.3. Hak untuk memilih<sup>142</sup>

Hak untuk memilih dimaksudkan untuk memberikan kebebasan kepada konsumen untuk memilih produk-produk tertentu sesuai

---

<sup>140</sup> *Ibid.*, hlm. 41-42.

<sup>141</sup> James F. Engel, et. al., *Consumer Behavior, Fifth Ed.*, New York: The Dryden Press), hlm. 593.

<sup>142</sup> Ahmadi Miru, *op.cit.*, hlm. 42-43.

dengan kebutuhannya, tanpa ada tekanan dari pihak luar. Berdasarkan hak untuk memilih ini konsumen berhak memutuskan untuk membeli atau tidak terhadap suatu produk, demikian pula keputusan untuk memilih baik kualitas maupun kuantitas jenis produk yang dipilihnya.

Hak memilih yang dimiliki oleh konsumen ini hanya ada jika ada alternatif pilihan dari jenis produk tertentu, karena jika suatu produk dikuasai secara monopoli oleh suatu produsen atau dengan kata lain tidak ada pilihan lain (baik barang maupun jasa), maka dengan sendirinya hak untuk memilih ini tidak akan berfungsi.

Berdasarkan hal tersebut, maka ketentuan yang dapat membantu penegakan hak tersebut dapat dilihat dalam Undang-Undang nomor 5 Tahun 1999 tentang larangan Praktek Monopoli dan persaingan usaha tidak sehat (UU No. 5 Tahun 1999), baik dalam pasal 19 maupun pasal 25 ayat (1). Pasal 19 undang-undang nomor 5 tahun 1999 menentukan bahwa:

“Pelaku usaha dilarang melakukan satu atau beberapa kegiatan, baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat berupa:

- a. menolak dan atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar yang bersangkutan; atau
- b. menghalangi konsumen atau pelanggan pelaku usaha pesaingnya untuk tidak melakukan hubungan usaha dengan pelaku usaha pesaingnya itu, atau
- c. membatasi peredaran dan atau penjualan barang dan atau jasa pada pasar yang bersangkutan; atau
- d. melakukan praktek diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu.”

Sementara pasal 25 ayat (1) Undang-Undang nomor 5 tahun 1999, menentukan bahwa:

“ Pelaku usaha dilarang menggunakan posisi dominan baik secara langsung maupun tidak langsung untuk:

- a. menetapkan syarat-syarat perdagangan dengan tujuan untuk mencegah dan atau menghalangi konsumen untuk memperoleh barang dan atau jasa yang bersaing, baik dari segi harga maupun kualitas, atau

- b. membatasi pasar dan pengembangan teknologi; atau
- c. menghambat pelaku usaha lain yang berpotensi menjadi pesaing untuk memasuki pasar bersangkutan.

#### 3.2.1.6.4. Hak untuk didengar<sup>143</sup>

Hak untuk didengar ini merupakan hak dari konsumen agar tidak dirugikan lebih lanjut, atau hak untuk untuk menghindarkan diri kerugian. Hak ini dapat berupa pertanyaan tentang berbagai hal yang berkaitan dengan produk-produk tertentu apabila informasi yang diperoleh tentang produk tersebut kurang memadai, ataukah berupa pengaduan atas adanya kerugian yang telah dialami akibat penggunaan suatu produk, atau yang berupa pernyataan/ pendapat tentang suatu kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan kepentingan konsumen. Hak ini dapat disampaikan baik secara perorangan, maupun secara kolektif, baik yang disampaikan secara langsung maupun diwakili oleh suatu lembaga tertentu misalnya YLKI.

#### 3.2.1.6.5. Hak untuk memperoleh kebutuhan hidup<sup>144</sup>

Hak ini merupakan hak yang sangat mendasar, karena menyangkut hak untuk hidup. Dengan demikian, setiap orang (konsumen) berhak untuk memperoleh kebutuhan dasar (barang atau jasa) untuk mempertahankan hidupnya (secara layak). Hak-hak ini terutama yang berupa hak atas pangan, sandang, papan serta hak-hak lainnya yang berupa hak untuk memperoleh pendidikan, kesehatan dan lain-lain.

#### 3.2.1.6.6. Hak untuk memperoleh ganti rugi<sup>145</sup>

Hak atas ganti kerugian ini dimaksudkan untuk memulihkan keadaan yang telah menjadi rusak (tidak seimbang) akibat adanya penggunaan barang atau jasa yang tidak memenuhi harapan konsumen. Hak ini sangat etrkait dengan penggunaan produk yang

---

<sup>143</sup> *Ibid.*, hlm 43-44.

<sup>144</sup> *Ibid.*, hlm 44.

<sup>145</sup> *Ibid.*



telah merugikan konsumen baik yang berupa kerugian materi, maupun kerugian yang menyangkut diri (sakit, cacat, bahkan kematian) konsumen. Untuk merealisasikan hak ini tentu saja harus melalui prosedur tertentu, baik yang diselesaikan secara damai (di luar pengadilan) maupun yang diselesaikan melalui pengadilan.

3.2.1.6.7. Hak untuk memperoleh pendidikan konsumen<sup>146</sup>

Hak untuk memperoleh pendidikan konsumen ini dimaksudkan agar konsumen memperoleh pengetahuan maupun keterampilan yang diperlukan agar terhindar dari kerugian akibat penggunaan produk, karena dengan pendidikan konsumen tersebut, konsumen akan dapat menjadi lebih kritis dan teliti dalam memilih suatu produk yang dibutuhkan

3.2.1.6.8. Hak memperoleh lingkungan hidup yang bersih dan sehat<sup>147</sup>

Hak atas lingkungan yang bersih dan sehat ini sangat penting bagi setiap konsumen dan lingkungan. Hak untuk memperoleh lingkungan bersih dan sehat serta hak untuk memperoleh informasi tentang lingkungan ini diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Lingkungan Hidup.

3.2.1.6.9. Hak untuk mendapatkan barang sesuai dengan nilai tukar yang diberikannya<sup>148</sup>

Hak ini dimaksudkan untuk melindungi konsumen dari kerugian akibat permainan harga secara tidak wajar. Karena dalam keadaan tertentu konsumen dapat saja membayar harga suatu barang yang jauh lebih tinggi daripada kegunaan atau kualitas dan kuantitas barang atau jasa yang diperolehnya. Penegakan hak konsumen ini didukung pula oleh ketentuan dalam Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Ketentuan di dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, menentukan bahwa

---

<sup>146</sup> *Ibid.*

<sup>147</sup> *Ibid.*, hlm. 45

<sup>148</sup> *Ibid.*

Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga atas suatu barang dan atau jasa yang harus dibayar oleh konsumen atau pelanggan pada pasar bersangkutan yang sama. Sedangkan Pasal 6 Undang-Undang nomor 5 tahun 1999 menentukan bahwa Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian yang mengakibatkan pembeli yang satu harus membayar dengan harga yang berbeda dari harga yang harus dibayar oleh pembeli lain untuk barang dan atau jasa yang sama.”

#### 3.2.1.6.10. Hak untuk mendapatkan upaya penyelesaian hukum yang patut<sup>149</sup>

Hak ini tentu saja dimaksudkan untuk memulihkan keadaan konsumen yang telah dirugikan akibat penggunaan produk dengan melalui jalur hukum.

Sepuluh hak konsumen yang merupakan himpunan dari berbagai pendapat tersebut di atas hampir semuanya sama dengan hak-hak konsumen yang dirumuskan dalam Pasal 4 Undang-undang Perlindungan Konsumen sebagaimana dikutip sebelumnya. Hak-hak konsumen yang dirumuskan dalam Pasal 4 Undang-Undang Perlindungan Konsumen tersebut, terdapat satu hak yang tidak terdapat pada 10 (sepuluh) hak konsumen yang diuraikan sebelumnya, yaitu ”hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif”, namun sebaliknya Pasal 4 Undang-Undang Perlindungan Konsumen tidak mencantumkan secara khusus tentang “hak untuk memperoleh kebutuhan hidup” dan “hak memperoleh lingkungan hidup yang bersih dan sehat”, tapi hak tersebut dapat dimasukkan ke dalam hak yang disebutkan terakhir dalam Pasal 4 UU Perlindungan Konsumen tersebut, yaitu “hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya”. Sedangkan hak-hak lainnya hanya perumusannya yang lebih dirinci, tapi pada dasarnya sama dengan hak-hak yang telah disebutkan sebelumnya.

---

<sup>149</sup> *Ibid.*, hlm. 46

Bagaimanapun ragamnya rumusan hak-hak konsumen yang telah dikemukakan, namun secara garis besar dapat dibagi dalam tiga hak yang menjadi prinsip dasar, yaitu<sup>150</sup>:

3.2.1.7.1.Hak yang dimaksudkan untuk mencegah konsumen dari kerugian, baik kerugian personal, maupun kerugian harta kekayaan;

3.2.1.7.2..Hak untuk memperoleh barang dan/ atau jasa dengan harga yang wajar; dan

3.2.1.7.3.Hak untuk memperoleh penyelesaian yang patut terhadap permasalahan yang dihadapi;

Oleh karena ketiga hak/ prinsip dasar tersebut merupakan himpunan beberapa hak konsumen sebagaimana diatur dalam UU Perlindungan Konsumen, maka hal tersebut sangat esensial bagi konsumen, sehingga dapat dijadikan/ merupakan prinsip perlindungan hukum bagi konsumen di Indonesia. Apabila konsumen benar-benar akan dilindungi, maka hak-hak konsumen yang disebutkan di atas harus dipenuhi baik oleh pemerintah maupun oleh produsen, karena pemenuhan hak-hak konsumen tersebut akan melindungi kerugian konsumen dari berbagai aspek.<sup>151</sup>

### **3.2.2. Pengertian Produsen dan Pelaku Usaha**

Penggunaan kata “Produsen” tidak terdapat dalam UU Perlindungan Konsumen, akan tetapi, istilah yang dipergunakan adalah kata “pelaku usaha” sebagai lawan dari “konsumen”. Istilah pelaku usaha digunakan untuk memberikan arti sekaligus sebagai kreditur (penyedia dana atau investor), pembuat barang dan/atau jasa (produsen) penyalur, penjual dan terminologi lain yang lazim diberikan.<sup>152</sup>

Adapun pengertian pelaku usaha tersebut terdapat pada Pasal 1 angka 3 UU Perlindungan Konsumen, yaitu :

---

<sup>150</sup> Ahmadi Miru, *Prinsip-Prinsip Perlindungan Hukum Bagi Konsumen di Indonesia*, Disertasi, (Surabaya: Program Pascasarjana Universitas Airlangga, 2000), hlm. 140.

<sup>151</sup> Ahmadi Miru, *Op.Cit.*, hlm. 47

<sup>152</sup> Zakyah Eryunia, *Op. Cit.*, hal. 24.

*Pelaku usaha adalah setiap perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.*

Pengertian tentang pelaku usaha tersebut menjelaskan secara luas tentang pihak sebagai lawan konsumen. Adapun pelaku usaha tersebut tidak hanya produsen yang bersifat menghasilkan barang atau jasa. Pengertian pelaku usaha juga termasuk pihak rekanan dari produsen yang terikat melalui perjanjian. Adapun rekanan tersebut berfungsi untuk memasarkan barang atau jasa yang dihasilkan oleh produsen, antara lain agen, distributor, serta jaringan-jaringan yang melaksanakan.

Pengertian pelaku usaha sebagai pihak lawan dari konsumen tersebut tidak selalu sama dengan literatur-literatur yang lainnya. Ada beberapa literatur tetap dikenal dengan istilah produsen. Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) merupakan salah satu yang menggunakan istilah produsen tersebut dengan pengertian bahwa setiap orang kelompok atau badan yang memberikan :<sup>153</sup> Selain itu, Black's Law Dictionary memberikan definisi yang hampir sama dengan dengan BPHN. Adapun pengertian produsen menurut *Black's Law Dictionary*, yaitu "*one who produces, brings forth or generates.*"<sup>154</sup>

Pendapat penulis tentang istilah yang tepat terhadap pihak lawan dari konsumen adalah pelaku usaha. Adapun istilah pelaku usaha cakupannya lebih luas dibandingkan dengan produsen. Pengertian istilah pelaku usaha tersebut mencakup para pihak yang menghasilkan sampai dengan pihak yang memasarkan barang atau jasa kepada konsumen. Adapun pemilihan istilah pelaku usaha dengan produsen akan berpengaruh terhadap konsep perlindungan konsumen. Istilah pelaku usaha yang mempunyai cakupan luas dibandingkan konsumen, sehingga subjek hukum yang dapat diminta pertanggungjawaban tidak hanya produsen saja. Akan tetapi, pihak yang membantu rekanan dari produsen tersebut dapat dimintakan pertanggungjawaban atas kerugian dari konsumen.

<sup>153</sup> BPHN-Departemen Kehakiman, *Penelitian Perlindungan Konsumen di Indonesia*, (Jakarta: 1979-1980), hal. 4.

<sup>154</sup> Henry Campbell Black, M.A, *Black's Law Dictionary*, seventh Edition,

### 3.2.3. Kewajiban Pelaku Usaha

Pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya tentunya mempunyai kewajiban-kewajiban yang harus dipatuhi dan dilaksanakan. Adapun kewajiban pelaku usaha dapat ditinjau dari Pasal 7 UU Perlindungan Konsumen, yaitu :

#### Pasal 7

- a. beriktikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
- b. memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan, dan pemeliharaan;
- c. memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;<sup>155</sup>
- d. menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku;
- e. memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji dan/atau mencoba barang dan/atau jasa tertentu serta memberi jaminan dan/atau garansi atas barang yang dibuat dan/atau diperdagangkan;<sup>156</sup>
- f. memberi kompensasi, ganti rugi, dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan konsumen tidak sesuai dengan perjanjian.”

Kewajiban pelaku usaha beriktikad baik dalam melakukan kegiatan usaha merupakan salah satu asas yang dikenal dalam hukum perjanjian. Ketentuan tentang itikad baik diatur dalam Pasal 1338 ayat (1) *BW*. bahwa perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik. Sedangkan *arrest* H.R. di *Negari Belanda* memberikan peranan tertinggi terhadap itikad baik dalam tahap pra perjanjian, bahkan kesesatan ditempatkan di bawah asas itikad baik, bukan lagi pada teori kehendak. Begitu pentingnya itikad baik tersebut, sehingga dalam perundingan-perundingan atau perjanjian antara para pihak, kedua belah pihak akan berhadapan dalam suatu hubungan hukum khusus ini membawa akibat lebih lanjut bahwa

---

<sup>155</sup> Penjelasan Pasal 7 huruf c UU Perlindungan Konsumen adalah Pelaku usaha dilarang membeda-bedakan konsumen dalam memberikan pelayanan. Pelaku usaha dilarang membeda-bedakan mutu pelayanan kepada konsumen.

<sup>156</sup> Penjelasan Pasal 7 huruf e UU Perlindungan Konsumen adalah yang dimaksud dengan barang dan/atau jasa tertentu adalah barang yang dapat diuji atau dicoba tanpa mengakibatkan kerusakan atau kerugian.”

kedua belah pihak itu harus bertindak dengan mengingat kepentingan-kepentingan yang wajar dari pihak lain. Bagi masing-masing calon pihak dalam perjanjian terdapat suatu kewajiban untuk mengadakan penyelidikan dalam batas-batas yang wajar terhadap pihak lawan sebelum menandatangani kontrak, atau masing-masing pihak harus menaruh perhatian yang cukup dalam menutup kontrak yang berkaitan dengan itikad baik.<sup>157</sup>

Mahkamah Agung di Jerman mempertimbangkan bahwa apabila ditetapkan syarat-syarat umum mengenai perjanjian maka kebebasan berkontrak dianggap ada sejauh kebebasan ini mengenai isi perjanjian menurut ukurannya sendiri, yaitu berdasarkan itikad baik dengan kewajiban untuk memperhatikan kepentingan-kepentingan pihak lawan dalam perjanjian pada awal penyusunan syarat-syarat perjanjian itu. Apabila satu pihak hanya mengajukan kepentingan-kepentingan sendiri, maka ia menyalahgunakan kebebasan dalam membuat perjanjian.<sup>158</sup> Kedua keputusan tersebut menunjukkan bahwa itikad baik menguasai para pihak pada periode pra perjanjian, yaitu dengan memperhatikan kepentingan-kepentingan yang wajar dari pihak lain.

Putusan pengadilan Inggris yang menyatakan bahwa apabila orang memiliki pengetahuan khusus (ahli) memberikan keterangan kepada pihak lain dengan maksud mempengaruhi pihak lain supaya menutup perjanjian dengannya, maka dia wajib untuk berhati-hati bahwa keterangan-keterangannya adalah benar dan dapat dipercaya,<sup>159</sup> juga terkait dengan itikad baik. Asas sikap berhati-hati tersebut merupakan perkembangan asas itikad baik. Berdasarkan asas sikap hati-hati dalam perjanjian tersebut dapat disimpulkan adanya beberapa kewajiban seperti kewajiban meneliti, kewajiban untuk memberi keterangan, kewajiban untuk membatasi kerugian, kewajiban untuk membantu perubahan-perubahan dalam pelaksanaan perjanjian, kewajiban untuk menjauhkan diri dari persaingan, kewajiban untuk memelihara mesin-mesin yang dipakai dan sebagainya. Rumusan tersebut dimaksudkan untuk menggambarkan hubungannya dengan kewajiban

---

<sup>157</sup> J.M. van Dunne dan Van der Burght, Gr, *Perbuatan Melawan Hukum*, Dewan kerja Sama ilmu Hukum Belanda dengan Indonesia, proyek hukum perdata, (Ujung Pandang, 1988), hlm. 15.

<sup>158</sup> *Ibid.*, hlm. 15-16

<sup>159</sup> *Ibid.*, hlm. 17.

berhati-hati di luar perjanjian serta untuk mencegah kesalahpahaman tentang pengertian itikad baik.<sup>160</sup>

Dalam UU Perlindungan Konsumen pelaku usaha diwajibkan beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya, sedangkan bagi konsumen, diwajibkan beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa. Dalam UUPK tampak bahwa itikad baik lebih ditekankan pada pelaku usaha, karena meliputi semua tahapan dalam melakukan kegiatan usahanya, sehingga dapat diartikan bahwa kewajiban pelaku usaha untuk beritikad baik dimulai sejak barang dirancang/diproduksi sampai pada tahap purna penjualan, sebaliknya konsumen hanya diwajibkan beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa. Hal ini tentu saja disebabkan karena kemungkinan terjadinya kerugian bagi konsumen dimulai sejak barang dirancang/diproduksi oleh produsen (pelaku usaha), sedangkan bagi konsumen, kemungkinan untuk dapat merugikan produsen mulai pada saat melakukan transaksi dengan produsen.

Tentang kewajiban kedua pelaku usaha yaitu memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan, dan pemeliharaan, disebabkan karena informasi di samping merupakan hak konsumen, juga karena ketiadaan informasi atau informasi yang tidak memadai dari pelaku usaha merupakan salah satu jenis cacat produk (cacat informasi), yang akan sangat merugikan konsumen. Pentingnya penyampaian informasi yang benar terhadap konsumen mengenai suatu produk, agar konsumen tidak salah terhadap gambaran mengenai suatu produk tertentu. Penyampaian informasi terhadap konsumen tersebut dapat berupa representasi, peringatan maupun yang berupa instruksi.<sup>161</sup>

### 3.2.3.1. Representasi

Representasi merupakan kewajiban penyampaian informasi yang harus dilakukan oleh pelaku usaha terhadap konsumen. Pelaku usaha dapat memberikan informasi mengenai barang atau jasa biasanya dapat melalui iklan-iklan, brosur-brosur, kemasan dari barang, dan sebagainya. Representasi ini merupakan suatu

---

<sup>160</sup> *Ibid.*, hlm. 20-21.

<sup>161</sup> Ahmadi Miru, *Op. Cit.*, hlm. 141.

faktor penting dalam penjualan barang atau jasa tersebut, karena konsumen dapat dirugikan terhadap kesalahan/ ketidaksesuaian penyampaian informasinya terhadap fakta-fakta yang sebenarnya.

Representasi dari pelaku usaha terkadang menyesatkan konsumen, sehingga konsumen sebagai pihak yang paling menderita. Iklan-iklan yang dibuat oleh pelaku usaha terkadang terdapat informasi-informasi yang tidak selalu benar. Akan tetapi, konsumen tetap tidak berdaya terhadap tindakan “kenakalan” dari produsen, bahkan cenderung konsumen tetap tergiur terhadap iklan tersebut. Adapun informasi yang termuat dalam iklan-iklan dan brosur tersebut mengandung yang berlebihan. Akan tetapi, informasi yang mengandung kekurangan-kekurangan atau kelemahan dari produk tersebut cenderung ditutupi. Sehingga, konsumen memandang bahwa barang atau jasa yang ditawarkan tersebut merupakan barang yang bagus dan tidak ada cacat sama sekali.

Tindakan dari produsen tersebut tentunya merugikan konsumen, karena konsumen yang akan menanggung segala akibat dari kekurangan dari produk-produk. Informasi yang diperoleh konsumen melalui brosur tersebut dapat menjadi alat bukti yang dipertimbangkan oleh hakim dalam gugatan konsumen terhadap produsen.<sup>162</sup> Bahkan tindakan produsen yang berupa penyampaian informasi melalui brosur-brosur secara tidak benar yang merugikan konsumentersebut, dikategorikan sebagai wanprestasi. Adapun representasi tentang barang atau jasa yang terdapat pada brosur dianggap sebagai penawaran dan janji-janji yang bersifat perjanjian, sehingga isi brosur tersebut dianggap diperjanjikan dalam ikatan jual beli meskipun tidak dinyatakan dengan tegas.<sup>163</sup>

Representasi suatu produk juga diatur dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Adapun representasi produk tersebut diatur dalam Bab IV mengenai perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha. Salah satu larangan yang berkaitan dengan representasi tersebut terlihat dalam ketentuan Pasal 8 ayat (1) f dan pasal 9 ayat (1) UU Perlindungan Konsumen. UU Perlindungan Konsumen

---

<sup>162</sup> Keputusan pengadilan negeri Jakarta selatan nomor 103/Pdt.G/1997/PN.Jak-Sel

<sup>163</sup> Keputusan pengadilan negeri Surabaya nomor 502/pdt.G/1991/PN.SBY



menegaskan bahwa Pelaku usaha dalam memberikan informasi tersebut harus jelas dan tidak boleh menyesatkan konsumen.

Pengaturan tentang representasi produk dalam UU Perlindungan Konsumen wajib dipenuhi oleh pelaku usaha. Apabila dilanggar oleh pelaku usaha dan menyebabkan kerugian terhadap konsumen, maka pelaku usaha dapat dituntut berdasarkan perbuatan melanggar hukum. Hal ini berarti bahwa untuk melakukan upaya hukum gugatan kepada pelaku usaha, maka konsumen tidak harus terikat perjanjian dengan pelaku usaha yang digugat. Dengan demikian ketentuan dalam UU Perlindungan Konsumen dapat memberikan perlindungan hukum kepada pihak ketiga yang tidak terikat perjanjian dengan pelaku usaha. Upaya gugatan PMH merupakan langkah maju dibanding dengan menggolongkan misrepresentasi sebagai wanprestasi.

### **3.2.3.2. Peringatan**

Peringatan merupakan informasi yang harus diperhatikan oleh konsumen dalam menggunakan barang atau jasa dari pelaku usaha. Fungsi peringatan ini sama pentingnya dengan instruksi penggunaan sebuah barang atau jasa, akan tetapi memiliki fungsi yang berbeda. Instruksi diperuntukkan untuk menjamin efisiensi penggunaan produk, sedangkan peringatan dirancang untuk menjamin keamanan penggunaan barang atau jasa.<sup>164</sup>

Adanya peringatan ini menjelaskan tentang peranan dan tanggungjawab pelaku usaha terhadap konsumen. Pelaku usaha tentunya berperan dan bertanggungjawab terhadap keamanan atas pemakaian barang atau jasa. Hal ini berarti bahwa tugas pelaku usaha tidak hanya memperkenalkan kelebihan dari barang atau jasanya yang diperdagangkan, akan tetapi pelaku usaha juga wajib memberikan informasi terhadap pemakaian barang atau jasa yang dapat merugikan atau berbahaya bagi konsumen. Peringatan yang merupakan bagian dari pemberian informasi kepada konsumen ini merupakan pelengkap dari proses produksi. Peringatan yang diberikan kepada konsumen ini memegang peranan penting dalam kaitan dengan keamanan suatu produk. Dengan demikian produsen (produsen pembuat) wajib menyampaikan peringatan kepada konsumen. Hal ini

---

<sup>164</sup> Jerry J. Philips, *op. cit.*, hlm. 211.

berarti bahwa tugas produsen pembuat tersebut tidak berakhir hanya dengan menempatkan suatu produk dalam sirkulasi.<sup>165</sup>

Produk yang dibawa ke pasar tanpa petunjuk cara pemakaian dan peringatan atau petunjuk dan peringatan yang sangat kurang/tidak memadai menyebabkan suatu produk dikategorikan sebagai produk yang cacat instruksi. Hal ini berlaku bagi peringatan sederhana, misalnya “simpan di luar jangkauan anak-anak” dan berlaku pula terhadap peringatan mengenai efek samping setelah pemakaian suatu produk tertentu. Peringatan demikian maupun petunjuk-petunjuk cara pemakaian harus disesuaikan dengan sifat produk dan kelompok pemakai.<sup>166</sup> Dalam kaitan dengan penyampaian informasi tentang penggunaan produk kepada konsumen, maka peringatan untuk obat-obatan selayaknya lebih lengkap dibanding dengan informasi untuk produk lainnya. Begitu pula jika kelompok pemakai adalah anak-anak, maka harus dicantumkan peringatan yang lebih jelas dan tegas.<sup>167</sup>

Kelalaian menyampaikan peringatan terhadap konsumen dalam hal produk yang bersangkutan memungkinkan timbulnya bahaya tertentu akan menimbulkan tanggung gugat bagi produsen, karena walaupun secara fisik produk tersebut tidak cacat, namun secara hukum produk tersebut dikategorikan sebagai produk cacat instruksi karena dapat membahayakan konsumennya. Pembebanan tanggung gugat yang demikian hanya akan dibebankan kepada produsen manakala produsen tersebut mempunyai pengetahuan atau dapat mempunyai pengetahuan tentang adanya kecenderungan bahaya produk.<sup>168</sup>

Permasalahan yang sering timbul adalah bahwa produsen telah menyampaikan peringatan secara jelas pada label suatu produk, namun konsumen

---

<sup>165</sup> H. Duintjer Tebbens, *International Product liability, A study of Comparative and International Legal Aspect of Product Liability*, (Netherlands: Sijthoff & Noodhoff International Publisher, 1980), hlm. 8.

<sup>166</sup> J.M. van Dunne, *Pertanggungjawaban Khusus Tanggung Jawab Produk*, terjemahan Agnes M. Toar, bahan Penataran Hukum Perikatan II, Dewan Kerja Sama Ilmu Hukum Belanda dengan Indonesia, Proyek Hukum perdata, (Ujung Pandang, 17-29 Juli 1989), hlm. 14.

<sup>167</sup> Nurhayati Abbas, *Hukum Perlindungan Konsumen dan Beberapa Aspeknya*, Makalah, disampaikan dalam Seminar Nasional Hukum Perlindungan Konsumen, Kerja Sama ELIPS Project dengan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, (Ujungpandang, 1996), hlm. 17.

<sup>168</sup> Jerry J. Philips, *op. cit.*, hlm. 220.

tidak membaca peringatan yang telah disampaikan kepada, atau dapat pula terjadi bahwa peringatan itu telah disampaikan tapi tidak jelas atau tidak mengundang perhatian konsumen untuk membacanya. Dalam kasus *ER Squibb & Sons Inc V Cox*, pengadilan berpendapat bahwa konsumen tidak dapat menuntut jika peringatannya sudah diberikan secara jelas dan tegas. Namun jika produsen tidak menggunakan cara yang wajar dan efektif untuk mengkonsumsikan peringatan itu, yang menyebabkan konsumen tidak membacanya, maka hal itu tidak menghalangi pemberian ganti kerugian pada konsumen yang telah dirugikan.<sup>169</sup>

### 3.2.3.3. Instruksi

Instruksi yang ditujukan untuk menjamin efisiensi penggunaan produk juga penting untuk mencegah timbulnya kerugian bagi konsumen. Pencantuman informasi bagi konsumen yang berupa instruksi atau petunjuk/prosedur pemakaian suatu produk merupakan kewajiban bagi produsen agar produknya tidak dianggap cacat. Sebaliknya, konsumen berkewajiban untuk membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan.<sup>170</sup> Walaupun terdapat kewajiban bagi konsumen untuk mengikuti instruksi penggunaan suatu produk, namun namun instruksi tersebut tidak selamanya dipatuhi oleh konsumen, misalnya untuk penggunaan suatu produk (obat-obatan) oleh dokter atau berdasarkan etiket produk tersebut telah diberikan instruksi bahwa pemakaiannya hanya dalam dosis tertentu, misalnya satu tablet per hari, namun konsumen sendiri yang tidak mematuhi instruksi tersebut. Kesalahan konsumen dalam penggunaan produk juga banyak terjadi pada penggunaan obat bebas (obat tanpa resep). Walaupun obat bebas tersebut adalah obat yang dinyatakan oleh para ahli aman dan manjur apabila digunakan sesuai petunjuk yang tertera pada label beserta peringatannya, namun permasalahannya adalah mengobati diri sendiri dengan menggunakan obat bebas sesungguhnya bukanlah aktivitas yang mudah, sederhana dan selalu menguntungkan, karena tanpa dibekali dengan pengetahuan yang memadai, tindakan tersebut dapat menyebabkan terjadinya ketidaktepatan penggunaan obat,

---

<sup>169</sup> *Ibid.*, hlm. 217.

<sup>170</sup> Indonesia (a), *Op. Cit.*, Pasal 5.

yang bukannya menyembuhkan justru memperparah penyakit, memperburuk kondisi tubuh atau menutupi gejala yang sesungguhnya menjadi ciri utama penyakit yang lebih serius dan berbahaya.<sup>171</sup>

Instruksi yang disampaikan kepada konsumen suatu produk memang paling banyak berkaitan dengan produk obat-obatan, karena produk obat-obatanlah yang akan lebih banyak menimbulkan kerugian manakala konsumen melakukan kesalahan (ketidaksesuaian instruksi) dalam mengonsumsinya. Ini bukan berarti bahwa produk lain tidak membutuhkan informasi tentang cara pemakaiannya, karena terhadap banyak produk lain, instruksi tersebut juga tetap dibutuhkan oleh konsumen, karena setiap produk yang memiliki kemungkinan menimbulkan kerugian manakala terjadi penggunaan secara keliru seharusnya memiliki instruksi tentang cara pemakaiannya.

### **3.3. Konsep Perlindungan konsumen dan Batasan-Batasannya**

Perlindungan Konsumen adalah keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur hubungan dan masalah penyediaan dan penggunaan produk (barang dan/ atau jasa) antara penyedia dan penggunanya dalam kehidupan masyarakat.<sup>172</sup> Sebagaimana juga telah dikemukakan di atas, masyarakat umumnya telah menyebut tentang hukum konsumen, terutama sekali hukum perlindungan konsumen. Tetapi dalam tata hukum Indonesia, hukum konsumen dan/atau hukum perlindungan konsumen tersebut belum dikenal. Begitu pula di kalangan ahli hukum, bahkan tentang eksistensinya pun belum ada kesepakatan. Keadaan agak berubah setelah hadirnya UU Perlindungan Konsumen pada tanggal 20 April 1999 yang baru lalu. Undang-undang ini baru efektif berlaku pada tanggal 20 April 2000, itupun sekiranya pemerintah baru nanti tidak mengubah dan atau memberikan pengaturan lain.

Sekalipun demikian, berbagai seminar, simposia, dan lokakarya, baik yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah, lembaga-lembaga pendidikan atau lembaga-lembaga swadaya masyarakat, telah banyak sekali dilakukan berkaitan

---

<sup>171</sup> Rakhmat, *Hati-hati, Obat Bebas Bukan Tanpa Batas*, Kompas, 28 September 1997.

<sup>172</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional*, (Bandung : Bina Cipta, 1975), hlm. 5.

dengan atau mengenai konsumen dan atau perlindungan konsumen baik dari sudut hukum maupun sosial ekonomi. Kesemuanya sampai pada kesimpulan antara lain perlunya undang-undang tentang perlindungan konsumen itu.

Begitu pula berkat perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi (iptek) di segala bidang, “dunia menjadi makin kecil”. Berbagai peristiwa di setiap pojok dunia yang satu, termasuk berbagai permasalahan berkaitan dengan konsumen serta penanggulangannya, dengan segera menjadi pengetahuan pula di pojok-pojok dunia lainnya. Termasuk di dalamnya tentang produk konsumen yang dilarang masuk ke suatu negara, diperintakan untuk dimusnahkan atau bahkan klaim ganti rugi karena satu dan lain hal berkenaan dengan produk tersebut. Berdasarkan resolusi perserikatan bangsa-bangsa 37/137 pada tahun 1982, sekretariat jenderal ditugaskan oleh Sidang umum PBB untuk menyusun daftar produk-produk yang dikonsumsi dan/atau penjualannya telah dilarang, ditarik dari peredaran, sangat dibatasi atau tidak disetujui oleh pemerintah-pemerintah di dunia.<sup>173</sup>

Keadaan-keadaan di atas, tak dapat diartikan lain kecuali, bahwa perlindungan pada konsumen yang diperintahkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 kepada pemerintah RI, wajib dilaksanakan.<sup>174</sup> Agar pelaksanaannya tertib dan teratur dalam satu sistem hukum Indonesia, tentulah ia harus dijalankan berdasarkan hukum. Agar pelaksanaannya tertib dan teratur dalam satu sistem hukum Indonesia, tentulah ia harus dijalankan berdasarkan hukum. Untuk pelaksanaan UUD ini, majelis permusyawaratan rakyat telah memberikan arahnya antara lain dalam ketetapan MPR tahun 1993, “melindungi kepentingan produsen dan konsumen”. Dari arahan MPR ini, ditinjau dari keterkaitan unsur-

---

<sup>173</sup> United Nations, *Consolidated List of Products Whose Consumption and/or sale have been banned, withdrawn, severely restricted or not approved by governments*, 1987; pertimbangan penyusunan daftar ini adalah: “Aware of the damage to health and environment that the continued production and export of products that have been banned and/or permanently withdrawn on ground of human health and safety is causing in the importing countries and considering that many developing countries lack the necessary information and expertise to keep up development in this field”.

<sup>174</sup> UUD 1945, Pembukaan, Alinea 4: “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, kecerdasan kehidupan bangsa...”

unsur masyarakat bangsa dan kepentingan-kepentingan mereka secara keseluruhan, setidaknya dua hal perlu mendapat perhatian, yaitu:

3.3.1.1. adanya kelompok-kelompok masyarakat yaitu masyarakat produsen dan masyarakat konsumen

3.3.1.2. kepentingan masing-masing kelompok perlu dilindungi

Adapun menurut pendapat penulis, pengkualifikasian kelompok masyarakat produsen kurang tepat. Hal ini dikarenakan masih terdapat hubungan golongan masyarakat pada perspektif ekonomi. Penggolongan masyarakat bukan hanya antara kelompok konsumen dengan sub kelompok produsen saja, tetapi juga dengan sub kelompok investor (penyedia dana) dan sub kelompok distributor atau pedagang (penyedia atau penjual produk konsumen). Partner konsumen dalam keterikatan penyediaan produk kebutuhan konsumen itu sesungguhnya kelompok pengusaha, yang terdiri dari investor, produsen, dan distributor. Oleh karena itu, istilah yang lebih tepat sekiranya disebut kelompok pengusaha yang kepentingannya dan kepentingan konsumen perlu dilindungi.

Point kedua pada arahan MPR tersebut menempatkan garis-garis besar arahnya untuk melindungi kepentingan produsen (pengusaha) dan konsumen dalam satu napas, dalam satu baris kalimat. Susunan ini mencerminkan bahwa MPR menempatkan pengusaha sebagai penyedia (membiayai pembuatan, membuat dan memasarkan produk) dan konsumen sebagai pengguna produk hasil kerja pengusaha tersebut. Dalam kedudukan berhadapan sebagai demikian, maka kesimpulan yang dapat ditarik adalah bahwa konsumen yang dimaksud oleh MPR perlu juga dilindungi adalah konsumen akhir. Kesimpulan ini diperkuat lagi, karena pengusaha (produsen, yang per definisi adalah juga konsumen antara) memang turut dan telah dilindungi dalam berbagai perundang-undangan dan kebijaksanaan pemerintah.

Pengantar di atas menunjukkan bahwa kegiatan penyediaan dan penggunaan produk konsumen, dalam berbagai kemungkinan bentuk hukumnya dijalankan oleh subjek hukum pengusaha (swasta atau badan usaha milik negara) dan subjek hukum konsumen. Tentu saja dalam berbagai hubungan hukum tersebut termasuk pula peran yang dijalankan oleh pemerintah (sebagai pemegang kewenangan publik), berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang

berlaku. Kekuasaan publik yang dijalankan oleh alat-alat negara berdasarkan hukum yang berlaku tidak lain dimaksudkan untuk menyasikan hubungan-hubungan hukum dan atau masalah di antara pengusaha/ pelaku usaha dan konsumen.<sup>175</sup>

Berbagai hubungan hukum dan atau masalah yang terjadi dalam interaksi antara para pihak tersebut di atas tentunya diatur dan atau dikuasai oleh hukum positif kita yang relevan. Sampai saat ini sebagaimana telah diuraikan di muka, yang berlaku adalah hukum umum di samping hukum perlindungan konsumen. Dengan demikian segala asas dan atau kaidah hukum positif kita berlaku pula pada hubungan-hubungan hukum dan masalah-masalah berkaitan dengan konsumen. Sekali lagu, baru disahkannya dan belum efektif berlaku, UU perlindungan konsumen berlaku pada tanggal 20 April 2000, memberikan pula dampaknya.

Undang-undang perlindungan konsumen mengatur hubungan hukum antar hukum dalam Pasal 64, sebagai berikut :

Pasal 64

“Segala ketentuan peraturan perundang-undangan yang bertujuan melindungi konsumen yang telah ada pada saat undang-undang ini diundangkan, dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak diatur secara khusus dan/atau tidak bertentangan dengan ketentuan dalam undang-undang ini.”

Menyusun batasan hukum perlindungan konsumen selama ini tampaknya dipersulit oleh belum adanya pengalaman khusus berkaitan dengan perlindungan konsumen itu. Bagaimanapun, menurut hemat penulis, batasan itu tetap diperlukan, sekalipun secara sadar dimengerti bahwa akan ada saja kelebihan dan atau kekurangannya.

Dalam hubungan ini, menarik perhatian batasan hukum internasional sebagaimana disusun oleh Mochtar Kusumaatmadja.<sup>176</sup> Sejalan dengan perumusan batasan tersebut, hukum konsumen menurut penulis adalah:

<sup>175</sup> Ahmadi Miru, *op.cit.*, hlm. 20-21.

<sup>176</sup> Mochtar Kusumaatmadja, Pengantar Hukum Internasional, (Bandung: Bina Cipta, 1976), hlm. 5, hukum internasional adalah keseluruhan kaedah-kaedah dan asas-asas yang mengatur hubungan atau persoalan yang melintasi batas-batas Negara antar: (1) Negara dan

“Keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur hubungan dan masalah penyediaan dan penggunaan produk (barang dan/atau jasa) antara penyedia dan penggunaannya, dalam kehidupan bermasyarakat.”

Sedang batasan berikutnya adalah batasan perlindungan konsumen, sebagai bagian khusus dari hukum konsumen dan dengan penggambaran masalah yang telah diberikan di muka, adalah:

“Keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur dan melindungi konsumen dalam hubungan dan masalah penyediaan dan penggunaan produk (barang dan/jasa) konsumen antara penyedia dan penggunaannya, dalam kehidupan bermasyarakat”

Baru diterbitkannya Undang-Undang perlindungan konsumen mengakibatkan tetap digunakannya hukum umum (*general law*) dalam mengatasi masalah perlindungan konsumen. Penggunaan hukum umum, yang pada penerbitannya tidak khusus ditujukan untuk perlindungan konsumen, mempunyai segi-segi positif di samping negatifnya.

Positifnya adalah dengan peraturan perundang-undangan yang ada<sup>177</sup>:

3.3.2.1.dapat ditanggulangi hubungan-hubungan hukum dan masalah-masalah yang berkaitan dengan konsumen dan penyedia produk konsumen

3.3.2.2.berarti kedudukan konsumen dan penyedia produk konsumen adalah sama di depan hukum

Negatifnya adalah<sup>178</sup>:

3.3.3.1.pengertian dan istilah yang digunakan di dalam peraturan perundang-undangan yang ada tidak selalu sesuai dengan kebutuhan konsumen dan perlindungan konsumen

---

Negara; (2) Negara dengan subjek hukum bukan Negara atau subjek hukum bukan Negara satu sama lain.

<sup>177</sup> Ahmadi Miru, *op.cit.*, hlm. 23

<sup>178</sup> *Ibid.*



3.3.3.2. kedudukan hukum yang sama antara konsumen dan penyedia produk konsumen (pengusaha) menjadi tidak berarti apa-apa, karena posisi konsumen tidak seimbang, lemah dalam pendidikan, ekonomis dan daya tawar,<sup>179</sup> dibandingkan dengan pengusaha penyedia produk konsumen amatir berhadapan dengan pengusaha yang profesional

3.3.3.3. prosedur dan biaya pencarian keadilannya, belum mudah, cepat dan biayanya murah sebagaimana dikehendaki peraturan perundang-undangan yang berlaku

Pihak-pihak dalam suatu hubungan hukum dan/ atau masalah konsumen tidak hanya konsumen pemakai, pengguna dan/ atau pemanfaat produk konsumen dan pelaku usaha (privat atau publik) penyedia produk konsumen tersebut, tetapi dapat juga dengan pihak-pihak lainnya, antara lain pemerintah, khususnya berkaitan dengan tindakan administratif yang diputuskan atau harus diputuskannya. Tegasnya, para pihak yang terkait dalam perlindungan konsumen itu terdiri dari pelaku usaha, pemerintah dan konsumen. Ketiganya saling terkait satu dan lainnya. Sehubungan dengan perkembangan hukum baru tentang tanggung jawab produk, juga dapat terjadi hubungan dan masalah konsumen dengan pihak lainnya lagi (khususnya dengan produsen dan/atau mereka yang dipersamakan dengannya).<sup>180</sup>

Bidang kehidupan manusia sebagai konsumen sesungguhnya tidak lain dari kehidupan manusia itu sendiri. Karena itu, ruang lingkup hukum konsumen dan/atau hukum perlindungan konsumen adalah juga ruang lingkup hukum yang mengatur atau melindungi kehidupan manusia. Betapa tidak, bukankah sejak “benih yang hidup dalam rahim ibu sampai dengan makam tempat peristirahatan terakhir manusia, serta segala sesuatu yang terdapat dan/atau terjadi di antara kedua hal di atas”, merupakan dan termasuk kepentingan konsumen. Kepentingan-kepentingan konsumen itu pun bersifat universal, sehingga ia pun termasuk pula apa yang sudah dikenal sebagai hak-hak asasi manusia. Keadaan ini pada satu sisi menguntungkan, karena perlindungan konsumen bersifat

<sup>179</sup> *United Nation Resolution 39/248* tahun 1985, “...UN... Recognizing that consumers often face imbalances in economic terms, educational levels, and bargaining power...”

<sup>180</sup> Ahmadi Miru, *op.cit.*, hlm. 24

internasional sehingga semua orang mempunyai kepentingan yang sama (keamanan fisik dan materi, kejujuran informasi, pengikutsertaan dalam penetapan berbagai kebijakan berkaitan dengan kepentingan konsumen itu, dan kemudahan dalam pencapaian keadilan).<sup>181</sup>

Jadi, pada umumnya, hukum umum yang berlaku dapat pula merupakan hukum konsumen, sedang bagian-bagian tertentu yang mengandung sifat-sifat membatasi dan/atau mengatur syarat-syarat tertentu perilaku kegiatan usaha dan/atau melindungi kepentingan konsumen, merupakan hukum perlindungan konsumen.<sup>182</sup>

Hampir bersamaan, tetapi tidak dengan memberikan suatu rincian, hukum konsumen di Inggris pun ternyata disimpulkan sebagai “adonan dari bagian kecil dan potongan-potongan dari banyak sumber hukum. Termasuk di dalamnya hukum tidak tertulis dan peraturan perundang-undangan”<sup>183</sup>

Analisis demikian tentu saja mempunyai berbagai kelemahan. Dan kelemahan itulah yang kemudian menyebabkan kalangan yang tidak menghendaki adanya undang-undang tentang perlindungan konsumen, mempunyai persepsi seakan-akan peraturan perundang-undangan yang sudah ada pada saat ini telah cukup untuk melindungi kepentingan-kepentingan konsumen.

Bahwa pendapat tersebut tidak seluruhnya benar, terlihat dari setidaknya-tidaknya dua hal:

3.3.4.1.kaidah-kaidah yang membatasi perilaku, secara substansi, kewenangan/prosedural, maupun keterjangkauan biaya tidaklah sama dengan pemberlakuan kaidah yang bersifat melindungi

---

<sup>181</sup> *Ibid.*

<sup>182</sup> *Ibid.*, hlm. 25

<sup>183</sup> National Federation of Consumer Groups, *A Handbook of Consumer Law*, (London: Consumers Association and Hodder & Stoughton, 1986), hlm. 8; lengkapnya berbunyi: “*Consumer Law is a mixture of bits and a pieces of law taken from many sources. It includes common law and statute law*”; lihat juga M.J. Leder, *Consumer Law*, (Plymouth: MacDonald and Evans, 1980), yang mengatakan: “*The consumer and his advisers have instead been obliged to utilized hotchpotch of common law concepts and doctrines designed primarily for other purposes. Even the recent statutory protection developments have been piecemeal, and do not amount to a comprehensive code*”

3.3.4.2. masih banyak substansi, kewenangan, dan prosedur, serta upaya hukum yang (sangat) dibutuhkan untuk perlindungan konsumen, tetapi tidak termuat dalam hukum umum, yang pada penerbitannya memang tidak dirancang untuk melindungi konsumen, atau masalahnya belum dikenal ketika undang-undang yang bersangkutan diterbitkan.

Kegiatan perlindungan konsumen, seperti halnya juga pengaturan perilaku persaingan tidak wajar, monopoli atau oligopoli dari pengusaha, diakui berfungsi sebagai pendorong efisiensi dalam kegiatan usaha dan kesejahteraan masyarakat.<sup>184</sup> Apalagi pada masa-masa krisis sedang melanda Indonesia, kegiatan usaha yang terpuruk dan kehilangan segalanya dalam berusaha, menimbulkan akibat yang sangat parah terhadap para penyedia tenaga yang umumnya mereka itu adalah konsumen-konsumen potensial Indonesia. Pengusaha yang kehilangan usahanya, karyawan yang kehilangan pekerjaannya, merupakan salah satu faktor penting dalam penciptaan kesejahteraan masyarakat. Memang masih ada kehidupan pada para petani. Mereka masih menghasilkan produksi, sekalipun banyak peristiwa panen gagal yang terjadi. Namun hasil yang diperoleh petani pada masa kini, lebih banyak mereka simpan dan gunakan untuk menghidupi keluarga mereka sendiri. Dalam keadaan usaha terpuruk, pekerja menerima akibatnya, sedang petani pun sedang tidak begitu berdaya dalam kegiatan mereka, di samping sangat mahal memperoleh sesuatu yang dihasilkan para usahawan kita.

Apabila dalam kondisi krisis semua pihak, pengusaha, pekerja, petani, dan pada umumnya konsumen, kesemuanya terpuruk, maka dalam keadaan normal haruslah dijaga agar terdapat keseimbangan, keselarasan, dan keserasian di antara ke semua pihak tersebut. Kepentingan semua pihak haruslah menapat perhatian yang seimbang.

---

<sup>184</sup> Report, World Bank, World Economic Forum, (New York: Executive Opinion Survey, 1995), hlm. 34, antara lain dikemukakan: *“An appropriately designed competition law contains provision explicitly prohibiting business practices are clearly against economic efficiency and consumer welfare”*

### 3.4. Penyelesaian sengketa konsumen

Undang-Undang Perlindungan Konsumen mengatur penyelesaian sengketa sebagai berikut:

Pasal 45

- (1) setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui pengadilan yang berada di lingkungan pengadilan umum
- (2) penyelesaian sengketa konsumen dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa.
- (3) Penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak menghilangkan tanggung jawab pidana sebagaimana diatur dalam undang-undang.
- (4) Apabila telah dipilih upaya penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya tersebut dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu pihak atau oleh para pihak yang bersengketa.

Penjelasan ayat (2)

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

Yang dimaksud dengan penyelesaian secara damai adalah penyelesaian yang dilakukan oleh kedua belah pihak yang bersengketa (pelaku usaha dan konsumen) tanpa melalui pengadilan atau badan penyelesaian sengketa konsumen dan tidak bertentangan dengan undang-undang ini.”

Melalui ketentuan Pasal 45 ayat 1 UU Perlindungan Konsumen dapat diketahui bahwa untuk menyelesaikan sengketa konsumen, terdapat dua pilihan yaitu:

- 3.4.1.1. melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa konsumen dan pelaku usaha, atau
- 3.4.1.2. melalui pengadilan yang berada di lingkungan pengadilan umum.

Penunjukan pengadilan umum ini, erat kaitannya dengan substansi pasal 48 UU Perlindungan Konsumen tentang penyelesaian sengketa melalui pengadilan. Namun yang menjadi persoalan adalah ketentuan pasal 45 ayat 1 mengenai penunjukan “lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha”. Ketentuan ini kurang jelas “lembaga” penyelesaian sengketa mana yang dimaksud. Apabila yang dimaksud adalah khusus tertuju pada Badan Penyelesaian sengketa Konsumen, maka mengapa undang-undang tidak menunjuk langsung kepada badan ini.<sup>185</sup>

<sup>185</sup> Ahmadi Miru, *op.cit.*, hlm. 224.

Agar ketentuan tersebut tidak membingungkan, maka sebaiknya disebut secara langsung bahwa setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui badan penyelesaian sengketa konsumen (BPSK) atau melalui pengadilan dalam lingkungan peradilan umum.<sup>186</sup> Melalui kesimpulan seperti ini, berarti lembaga penyelesaian sengketa lainnya, kecuali peradilan umum, tidak dimungkinkan menangani sengketa konsumen dan pelaku usaha, padahal terdapat lembaga penyelesaian sengketa lainnya yang sejenis yang juga sejak awal pembentukannya dimaksudkan untuk menangani sengketa konsumen dan pelaku usaha sekalipun menggunakan istilah lain. Lembaga yang dimaksudkan adalah Badan Arbitrase Muamalat Indonesia (BAMUI).

Dengan melalui ketentuan dalam ayat (1), dapat dikatakan eksistensi Badan Arbitrase Muamalat Indonesia (BAMUI) menjadi tidak mempunyai arti apa-apa, padahal bila ditelusuri sejarah pembentukan BAMUI, tampak badan ini telah susah payah diupayakan oleh Majelis Ulama Indonesia. BAMUI sengaja dibentuk untuk menyelesaikan sengketa dalam bidang perdagangan, industri, keuangan, jasa dan lain-lain di lingkungan Bank Muamalat Indonesia, Bank Perkreditan Rakyat berdasarkan syariat (BPRS), Asuransi Takaful dan pada masyarakat Islam yang sehari-harinya menggunakan aturan hukum Islam.

Sehubungan dengan eksistensi BAMUI tersebut, Abdul Rahman Saleh mengatakan bahwa praktek pada PT Bank Muamalat Indonesia sendiri telah mencantumkan standar klausula arbitrase BAMUI yaitu:<sup>187</sup>

“Arbitrase: suatu sengketa yang timbul dari dan atau dengan cara apa pun yang ada hubungannya dengan perjanjian ini yang tidak dapat diselesaikan secara damai, kecuali sebagaimana ditetapkan di dalam perjanjian ini, akan diselesaikan melalui dan menurut Peraturan prosedur Badan Arbitrase Muamalat Indonesia (BAMUI). Arbitrase akan dilaksanakan dan mengambil keputusan di Jakarta, Indonesia. Keputusan Arbitrase akan merupakan keputusan yang terakhir dan mengikat (final and binding) atas segala perkara yang merupakan subyek dari arbitrase tersebut dan dapat diberlakukan di semua pengadilan yang mempunyai wewenang hukum di atasnya, dan karenanya banding atau kasasi atas putusan arbitrator tidak akan dimungkinkan. Para pihak tidak akan mengajukan sesuatu perkara ke pengadilan negeri dan/atau badan-badan lain sehubungan dengan sengketa atau perselisihan yang berkenaan dengan perjanjian ini.”

---

<sup>186</sup> *Ibid.*, hlm. 225

<sup>187</sup> Abdul Rahman Saleh, catatan tentang badan arbitrase muamalat Indonesia, makalah seminar arbitrase berdasarkan syariat Islam, tanggal 23 April 1994, hlm. 15.

Dengan demikian, jika benar kesimpulan yang diambil dari pemahaman ketentuan pasal 45 ayat (1) UU Perlindungan Konsumen tersebut, maka berarti BAMUI sudah tidak diperkenankan lagi untuk menangani sengketa antara Bank Muamalat Indonesia, Bank Perkreditan Rakyat Syariat, Perusahaan Asuransi Takaful sebagai pelaku usaha dengan nasabah yang menjadi konsumennya, sekalipun ada klausula standar seperti diatur dalam klausula standar PT Bank Muamalat Indonesia tersebut di atas. Hal ini didasarkan karena kesimpulan yang diambil dari ketentuan pasal 45 ayat (1) UU Perlindungan Konsumen tersebut, bahwa sengketa ini sudah akan menjadi kewenangan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). Sebagai konsekuensinya, BPSK harus menyelesaikan sengketa yang terjadi berdasarkan syariat Islam.<sup>188</sup>

Akan tetapi, upaya penyelesaian sengketa di luar pengadilan selain BPSK masih tetap berlaku/ dapat dipergunakan untuk menyelesaikan sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha jika bertolak pada Pasal 45 ayat (2) UU Perlindungan Konsumen dan Penjelasannya. Dalam pasal ini hanya disebut penyelesaian sengketa melalui pengadilan atau di luar pengadilan, tanpa menyebut bentuk dan cara penyelesaian di luar pengadilan. Demikian pula dalam penjelasan Pasal 45 ayat (2) UU Perlindungan Konsumen dimungkinkan mengadakan perdamaian sepanjang tidak bertentangan dengan UUPK.<sup>189</sup>

Selanjutnya Pasal 45 ayat (2) UU Perlindungan Konsumen dan Penjelasannya juga tampak sangat rancu, karena penyelesaian sengketa melalui pengadilan atau di luar pengadilan sebenarnya tidak berdasarkan pilihan sukarela para pihak, tetapi berdasarkan pilihan konsumen (cermati Pasal 45 ayat (1)), kecuali kalau penyelesaian sengketa di luar pengadilan dilakukan oleh lembaga lain di luar badan penyelesaian sengketa konsumen, barulah kesepakatan para pihak yang dimaksud dapat terjadi, itupun seharusnya dijelaskan kemungkinannya berdasarkan Pasal 45 ayat (1) UU Perlindungan Konsumen karena pasal ini

---

<sup>188</sup> Ahmadi Miru, *op.cit.*, hlm. 226.

<sup>189</sup> *Ibid.*

menolak pilihan konsumen. Jadi bukan pada penjelasan Pasal 45 ayat (2) UU Perlindungan Konsumen seperti rumusan sekarang. Demikian pula substansi Penjelasan Pasal 45 ayat (2) UU Perlindungan Konsumen tersebut semakin sulit dimengerti maksudnya. Seolah penyelesaian melalui badan penyelesaian sengketa konsumen tidak mengenal penyelesaian damai, padahal dengan menyebutkan penyelesaian sengketa secara mediasi dan konsiliasi (pasal 52 huruf a UU Perlindungan Konsumen) sesungguhnya juga merupakan cara penyelesaian damai, mengingat hasil akhir dari keduanya adalah kesepakatan (*agreement*).<sup>190</sup>

Pasal 45 ayat (3) UU Perlindungan Konsumen seharusnya menentukan bahwa penyelesaian sengketa sebagaimana dimaksud pada Pasal 45 ayat (2) UU Perlindungan Konsumen yaitu penyelesaian sengketa melalui pengadilan atau di luar pengadilan, tidak menghilangkan tanggung jawab pidana sebagaimana diatur dalam undang-undang, tidak seperti rumusan yang ada sekarang yang hanya menunjuk pada penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Pasal 45 ayat (4) masih memungkinkan untuk mengajukan gugatan melalui pengadilan walaupun telah dipilih upaya penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan, dengan hanya berdasarkan alasan bahwa upaya penyelesaian tersebut dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu pihak.<sup>191</sup>

Menurut Ahmadi Miru, ketentuan pasal 45 ayat (4) UU Perlindungan Konsumen hanya dapat dibenarkan apabila istilah “tidak berhasil” tersebut tertuju pada BPSK yang tidak berhasil memberi putusan dalam cara arbitrase, atau BPSK sebagai mediator atau konsiliator tidak berhasil mengantarkan para pihak mencapai kesepakatan dalam hal cara mediasi atau konsiliasi. Akan tetapi pernyataan ketidakberhasilan tersebut dinyatakan oleh BPSK bukan oleh pihak/salah satu pihak yang bersengketa.<sup>192</sup>

Pasal 46 Undang-Undang Perlindungan Konsumen:

1. Gugatan atas pelanggaran pelaku usaha dapat dilakukan oleh:
  - a. seorang konsumen yang dirugikan atau ahli waris yang bersangkutan;
  - b. sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama;

---

<sup>190</sup> *Ibid.*, hlm. 227.

<sup>191</sup> *Ibid.*

<sup>192</sup> *Ibid.*, hlm. 228.

- c. lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat, yaitu berbentuk badan hukum atau yayasan, yang dalam anggaran dasarnya menyebutkan dengan tegas bahwa tujuan didirikannya organisasi tersebut adalah untuk kepentingan perlindungan konsumen dan telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya;
  - d. pemerintah dan/atau instansi terkait apabila barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau dimanfaatkan mengakibatkan kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit.
2. Gugatan yang diajukan oleh sekelompok konsumen, lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat, atau pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, huruf c, atau huruf d, diajukan kepada peradilan umum.
  3. Ketentuan lebih lanjut mengenai kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d diatur dengan peraturan pemerintah.”

Penjelasan ayat (1) huruf b

“Undang-undang ini mengakui gugatan kelompok atau class action. Gugatan kelompok atau class action harus diajukan oleh konsumen yang benar-benar dirugikan dan dapat dibuktikan secara hukum, salah satu diantaranya adalah bukti transaksi.”

Penjelasan ayat (1) huruf d

“Tolak ukur kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit yang 3 adalah besar dampaknya terhadap konsumen.”

Kalimat yang menentukan “gugatan atas pelanggaran pelaku usaha dapat dilakukan oleh”, seharusnya tidak menggunakan istilah pelanggaran, karena istilah tersebut dalam hukum dapat diberi makna khusus, sehingga seharusnya awal kalimat dari pasal 46 ayat (1) UU Perlindungan Konsumen tersebut adalah “Gugatan terhadap pelaku usaha dapat dilakukan oleh:”

Menurut Ahmadi Miru,<sup>193</sup> pembedaan dalam Pasal 46 ayat (2) UU Perlindungan Konsumen tidak perlu terjadi, mengingat kepentingan seorang konsumen atau ahli waris sama dengan kepentingan kelompok konsumen, lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat serta pemerintah dan/atau instansi terkait, yaitu menuntut keadilan di depan hukum. Baik gugatan kelompok konsumen, lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat maupun gugatan pemerintah dan/atau instansi terkait terhadap pelaku usaha adalah untuk kepentingan masyarakat sebagai konsumen yang dirugikan. Ini berarti, ketentuan pasal 46 ayat (2) melanggar asas persamaan hak di depan hukum.

Demikian pula ketentuan Pasal 46 ayat (2) UU Perlindungan Konsumen bertentangan dengan maksud ketentuan pasal 1 angka (11), Pasal 45 ayat 1, 2, dan 4, pasal 49 s/d pasal 51, pasal 52 sub a, f s/d m, pasal 54 s/d pasal 57 UU

<sup>193</sup> *Ibid.*, hlm. 230.



Perlindungan Konsumen, yang substansinya mengatur tentang pembentukan, pengakuan dan kewenangan badan penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan. Pasal 46 ayat (2) UU Perlindungan Konsumen tidak dapat dikatakan sebagai aturan khusus mengingat pengaturannya dilakukan secara bersama-sama dengan Pasal 45 ayat (1) dan (2) UU Perlindungan Konsumen tentang kewenangan konsumen untuk memilih cara penyelesaian sengketa yang dikehendakinya yang mana keduanya merupakan aturan umum. Ini berarti asas *lex specialis derogat legi generali* tidak berlaku.

Ketentuan Pasal 46 ayat (2) UU Perlindungan Konsumen menempatkan seolah badan penyelesaian sengketa konsumen dan lembaga-lembaga peradilan lainnya yang berada di luar peradilan umum seperti Badan Arbitrase Nasional Indonesia (BANI) atau Badan Arbitrase Muamalat Indonesia (BAMUI) sebagai lembaga peradilan yang berada di bawah lembaga peradilan umum, padahal keduanya lembaga peradilan yang diadakan oleh swasta atau disebut sebagai peradilan swasta.<sup>194</sup>

Berdasarkan alasan-alasan tersebut, maka seharusnya Pasal 46 ayat (2) tidak ada, dan secara teori aturan ini tidak memiliki kekuatan mengikat. Dalam teori, aturan yang berada dalam tingkat bawah tidak boleh bertentangan dengan aturan yang berada dalam tingkat atas, apabila dihubungkan dengan persamaan hak di depan hukum menurut UUD 1945.<sup>195</sup> Walaupun terdapat banyak kelemahan sebagaimana diuraikan di atas, undang-undang perlindungan konsumen khususnya Pasal 46 ini memperlihatkan kemajuan berkenaan dengan adanya pengaturan *class action*.<sup>196</sup>

*Class action* dalam undang-undang perlindungan konsumen, yaitu suatu prosedur hukum yang memungkinkan banyak orang bergabung untuk menuntut ganti kerugian atau kompensasi lainnya di dalam suatu gugatan.<sup>197</sup> Berdasarkan ketentuan Pasal 46 UUPK, maka dasar hukum gugatan kelompok (*class action*)

---

<sup>194</sup> Soebekti, *Arbitrase Dagang*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1992).

<sup>195</sup> Ahmadi Miru, *Op.Cit.*, hlm. 231.

<sup>196</sup> *Ibid.*

<sup>197</sup> S. Sothi Rachagan, *Consumer Access to Justice, An Overview, In Developing Consumer Law in Asia*, (Malaysia: IOCU Regional Office for Asia and the Pacific), hlm. 207.

semakin kuat, karena gugatan kelompok yang diajukan selama ini belum memiliki ketentuan tertulis, walaupun dalam kenyataan, gugatan kelompok tersebut diterima untuk diperiksa oleh pengadilan.

Penyelesaian sengketa yang sederhana bagi konsumen yang tidak diatur dalam undang-undang perlindungan konsumen adalah *small claim court* atau *small claim tribunal*, yaitu pengadilan yang tujuan utamanya adalah untuk mengadakan penyelesaian secara cepat dan murah terhadap sengketa yanguntutannya dalam jumlah kecil. Pengadilan ini walaupun banyak membantu konsumen, namun bukan hanya diperuntukkan bagi konsumen semata, tapi bahkan pengusaha dapat menggunakan pengadilan ini.<sup>198</sup> Perbedaan utama adalah antara gugatan melalui *small claim tribunal*, dengan pengajuan gugatan pada pengadilan biasa adalah karena pengajuan gugatan pada *small claim tribunal* memberikan keuntungan dari segi waktu dan biaya.<sup>199</sup>

Penyelesaian sengketa *melalui small claim tribunal* ini melalui dua tahap utama, tahap pertama adalah tahap konsultasi dengan panitera yang bertindak sebagai mediator, di mana para pihak mengadakan pertemuan untuk berusaha mencapai penyelesaian sengketa yang dapat diterima. Apabila tahap konsultasi tersebut tidak membuahkan hasil, maka gugatan diteruskan ke tahap yang kedua, yaitu pemeriksaan di depan hakim, di mana hakim memberikan putusan berdasarkan fakta dan hukum.<sup>200</sup>

Pasal 47 Undang-Undang Perlindungan Konsumen

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

Penjelasan Pasal 47

“Bentuk jaminan yang dimaksud dalam hal ini berupa pernyataan tertulis yang menerangkan bahwa tidak akan terulang kembali perbuatan yang telah merugikan konsumen tersebut.”

---

<sup>198</sup> Billy Low Naifah, *Small Claims*, (Singapore: Longman Singapore Publishers, 1994), hlm. 12.

<sup>199</sup> *Ibid.*, hlm 13

<sup>200</sup> *Ibid.*, hlm. 66.

Ketentuan Pasal 47 UU Perlindungan Konsumen ini tidak jelas, apabila penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan (*agreement*), maka logika hukum akan menunjuk bentuk penyelesaian sengketa secara mediasi atau konsiliasi oleh BPSK, dan bukan secara arbitrase oleh karena hasil akhir penyelesaian melalui arbitrase adalah putusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian yang dapat diperoleh melalui kesepakatan kiranya dapat dipahami, namun mengenai “tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terjadi atau terulang kembali kerugian yang diderita oleh konsumen” menjadi sulit dimengerti setelah dihubungkan dengan dengan penjelasannya. Penjelasan memperlihatkan bahwa yang terjadi bukan kesepakatan (*agreement*) tetapi pernyataan sepihak oleh pelaku usaha.<sup>201</sup>

Penyelesaian sengketa di luar pengadilan atau yang lebih dikenal dengan *Alternative Dispute Resolution (ADR)* dapat ditempuh dengan berbagai cara. ADR tersebut dapat berupa arbitrase, mediasi, konsiliasi, minitrial, summary jury trial, settlement conference serta bentuk lainnya.<sup>202</sup> Sedangkan dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, arbitrase dibedakan dari alternatif penyelesaian sengketa, karena yang termasuk dalam alternatif penyelesaian sengketa hanya konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi dan penilaian ahli.

Berdasarkan uraian, Undang-Undang Perlindungan Konsumen hanya memperkenalkan tiga macam alternatif penyelesaian sengketa, yaitu arbitrase, konsiliasi dan mediasi yang merupakan bentuk atau cara penyelesaian sengketa yang dibebankan menjadi tugas badan penyelesaian sengketa konsumen.

Pasal 48

“Penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan mengacu pada ketentuan tentang peradilan umum yang berlaku dengan memperhatikan ketentuan dalam pasal 45 di atas.”

Penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan hanya dimungkinkan apabila:

- a. para pihak belum memilih upaya penyelesaian sengketa di luar pengadilan, atau
- b. upaya penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan, dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu pihak atau oleh para pihak yang bersengketa.

<sup>201</sup> Ahmadi Miru, *Op.Cit.*, hlm. 233.

<sup>202</sup> Yahya Harahap, *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1997), hlm. 168-169.

Cara penyelesaian sengketa melalui pengadilan menggunakan hukum acara yang umum berlaku selama ini, yaitu HIR/Rbg. Penyelesaian sengketa yang timbul dalam dunia bisnis, merupakan masalah tersendiri, karena apabila para pelaku bisnis menghadapi sengketa tertentu, maka dia akan berhadapan dengan proses peradilan yang berlangsung lama dan membutuhkan biaya yang tidak sedikit, sedangkan dalam dunia bisnis, penyelesaian sengketa yang dikehendaki adalah yang dapat berlangsung cepat dan murah. Di samping itu, penyelesaian sengketa dalam dunia bisnis diharapkan sedapat mungkin tidak merusak hubungan bisnis selanjutnya dengan siapa dia pernah terlibat suatu sengketa. Hal ini tentu sulit ditemukan apabila pihak yang bersangkutan membawa sengketa ke pengadilan (litigasi), akan berakhir dengan kekalahan salah satu pihak dan kemenangan pihak lainnya. Di samping itu, secara umum dapat dikemukakan berbagai kritikan terhadap penyelesaian sengketa melalui pengadilan, yaitu karena<sup>203</sup>:

#### 3.4.2.1. Penyelesaian sengketa melalui pengadilan sangat lambat,

Penyelesaian sengketa melalui pengadilan yang pada umumnya lambat atau disebut buang waktu lama diakibatkan oleh proses pemeriksaan yang sangat formalistik dan sangat teknis. Di samping itu, arus perkara yang semakin deras mengakibatkan pengadilan dibebani dengan beban yang terlampau banyak.

#### 3.4.2.2. Biaya perkara yang mahal,

biaya perkara dalam proses penyelesaian sengketa melalui pengadilan dirasakan sangat mahal, lebih-lebih jika dikaitkan dengan lamanya penyelesaian sengketa, karena semakin lama penyelesaian sengketa, semakin banyak pula biaya yang harus dikeluarkan. Biaya ini akan semakin bertambah jika diperhitungkan biaya pengacara yang juga tidak sedikit.

---

<sup>203</sup> Ahmadi Miru, *Op.Cit.*, hlm. 235-236.

#### 3.4.2.3. Pengadilan pada umumnya tidak responsif

Tidak responsif atau tidak tanggapnya pengadilan dalam membela dan melindungi kepentingan umum. Demikian pula pengadilan dianggap sering berlaku tidak adil, karena hanya memberi pelayanan dan kesempatan serta keleluasaan kepada “lembaga besar” atau “orang kaya”. Dengan demikian, timbul kritikan yang menyatakan bahwa “hukum menindas orang miskin, tapi orang berduit mengatur hukum”.

#### 3.4.2.4. Putusan pengadilan tidak menyelesaikan masalah

Putusan pengadilan dianggap tidak menyelesaikan masalah, bahkan dianggap semakin memperumit masalah karena secara objektif putusan pengadilan tidak mampu memuaskan, serta tidak mampu memberikan kedamaian dan ketentraman kepada para pihak

#### 3.4.2.5. Kemampuan para hakim yang bersifat generalis

Para hakim dianggap mempunyai kemampuan terbatas, terutama dalam abad iptek dan globalisasi sekarang, karena pengetahuan yang dimiliki hanya di bidang hukum, sedang di luar itu pengetahuannya bersifat umum, bahkan awam. Dengan demikian, sangat mustahil mampu menyelesaikan sengketa yang mengandung kompleksitas berbagai bidang.

Berdasarkan berbagai kekurangan penyelesaian sengketa melalui pengadilan itulah, sehingga dalam dunia bisnis, pihak yang bersengketa dapat lebih memilih menyelesaikan sengketa yang dihadapi di luar pengadilan. Sistem penyelesaian sengketa yang sederhana, cepat dan biaya ringan, merupakan salah satu asas dalam peradilan di Indonesia, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman. Sistem penyelesaian yang demikian sangat dibutuhkan dalam dunia bisnis, termasuk dalam penyelesaian sengketa konsumen.<sup>204</sup>

Walaupun secara teoritis, kebutuhan dunia bisnis tersebut telah diatur dalam perundang-undangan, namun pelaksanaannya tidak seperti yang diharapkan karena dalam proses peradilan masih ada proses lain yang secara langsung bertentangan dengan asas sederhana, cepat dan biaya ringan tersebut, yaitu

---

<sup>204</sup> *Ibid.*, hlm. 236.

tersedianya upaya hukum terhadap setiap putusan, baik yang merupakan upaya hukum biasa, maupun hukum luar biasa. Tersedianya upaya hukum terhadap putusan, baik yang merupakan upaya hukum biasa, maupun upaya hukum luar biasa, tentu saja dengan sendirinya akan memperpanjang proses penyelesaian sengketa, sehingga penyelesaian sengketa akan memakan waktu yang lama dan biaya yang mahal.

Mahalnya biaya perkara tersebut bukan satu-satunya kelemahan penyelesaian sengketa melalui pengadilan sekarang ini, karena sebagaimana telah disebutkan bahwa penyelesaian sengketa melalui pengadilan secara umum mendapat kritikan, bukannya di negara yang sedang berkembang seperti Indonesia, tapi juga di negara maju. Kritikan-kritikan tersebut disebabkan karena:<sup>205</sup>

3.4.3.1.. Penyelesaian sengketa melalui pengadilan sangat lambat

3.4.3.2.. biaya perkara yang mahal

3.4.3.3. pengadilan pada umumnya tidak responsif

3.4.3.4. putusan pengadilan tidak menyelesaikan masalah

3.4.3.5. kemampuan para hakim yang bersifat generalis

Berdasarkan berbagai kelemahan tersebut, timbul usaha-usaha untuk memperbaiki sistem peradilan, tapi usaha yang demikian tidak mudah, karena dalam memperbaiki sistem peradilan, terlalu banyak aspek yang akan diselesaikan dan terlalu banyak kepentingan yang akan dilindungi, sementara kepentingan tersebut pada umumnya bertentangan.

Di antara sekian banyak kelemahan dalam penyelesaian sengketa melalui pengadilan tersebut, yang termasuk banyak dikeluhkan oleh pencari keadilan adalah lamanya penyelesaian perkara, karena pada umumnya para pihak yang mengaukan perkaranya ke pengadilan mengharapkan penyelesaian yang cepat, lebih-lebih kalau yang terlibat dalam perkara tersebut adalah dari kalangan dunia usaha. Didasari keinginan untuk memperoleh putusan secara cepat, maka setiap pihak yang berperkara bahkan menginginkan setiap putusan yang dijatuhkan langsung mempunyai kekuatan hukum yang tetap (mempunyai kekuatan hukum eksekutorial), namun di sisi lain menghendaki pula putusan yang seadil-adilnya.

---

<sup>205</sup> *Ibid.*, hlm. 237.

Dengan demikian, karena hakim sebagai manusia biasa yang tidak lepas dari kekurangan, maka putusan yang lebih adil akan lebih baik jika tidak hanya diperiksa pada satu tingkat saja, melainkan diadakan pemeriksaan ulangan, sehingga untuk itu tepatlah jika disediakan upaya hukum terhadap setiap putusan.

Dua kepentingan di atas terlalu berat untuk dipertemukan, karena di satu pihak penyelesaian perkara yang cepat kemungkinan dapat mengorbankan keadilan, sedangkan di lain pihak penyelesaian yang adil kadang mengorbankan waktu penyelesaian. Walaupun terdapat kesulitan dalam merancang suatu sistem peradilan yang cepat dan tidak mengorbankan keadilan, namun usaha-usaha ke arah itu harus tetap dilakukan. Sebagai contoh, di Inggris, suatu panitia yang diketuai oleh Lord Hailsham mengajukan usul perbaikan sistem peradilan dengan mencoba mengintegrasikan sistem manajemen ke dalam sistem peradilan. Pokok-pokok pikiran yang ada dalam usul tersebut, antara lain:<sup>206</sup>

- 3.4.4.1. *once court entry system* atau *unified court system* atau *one court system*, yaitu suatu sistem yang mengintegrasikan *country court* dengan *high court*,
- 3.4.4.2. *full pre-trial disclosure*, yaitu pada saat pengajuan gugatan, harus sekaligus disertai dengan alat bukti,
- 3.4.4.3. *time table* yang terprogram, yaitu jadwal sidang harus ditentukan secara awal,
- 3.4.4.5. *extra hours sitting per day*, yaitu penambahan sidang setiap hari,
- 3.4.4.6. *in court of arbitration system*, yaitu penggabungan arbitrase dengan pengadilan usaha-usaha penyelesaian sengketa secara cepat terhadap tuntutan ganti kerugian oleh konsumen terhadap produsen telah dilakukan di Indonesia.

Hal ini dapat dilihat dalam undang-undang perlindungan konsumen yang memberikan kemungkinan konsumen untuk mengajukan penyelesaian sengketa di luar pengadilan, yaitu melalui badan penyelesaian sengketa konsumen, yang putusannya dinyatakan final dan mengikat, sehingga tidak

---

<sup>206</sup> Russel and Christine Locke, *English Law and Language*, (Cassell Publisher Ltd, 1992), hlm. 82

dikenal lagi upaya hukum banding maupun kasasi dalam bidang penyelesaian sengketa konsumen

