

POSISI UNDANG-UNDANG PERLINDUNGAN KONSUMEN NOMOR 8 TAHUN 1999 DALAM UPAYA PERLINDUNGAN TERHADAP KONSUMEN

Rinitami Njatrijani

Dosen Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang

Email: njatrijani@yahoo.com

ABSTRACT

Since the enactment of UUPK No.8 Year 1999 which has been going on for 17 years in its implementation still faced many obstacles caused by many factors. Some of these factors include some mistakes, deficiencies and weakness seatings in the UUPK itself is related to grammar, systematic, business actors responsibility, consumer dispute resolution and institutional. Therefore the need for changes to the purpose of improving the UUPK, in accordance with the initial purpose of the establishment of this law is to protect consumers in Indonesia. It should be questioned how the position of UUPK No.8 Year 1999 in the effort to protect the consumer.

Keywords : *Position, UUPK No. 8 Year 1999, Consumer Protection.*

ABSTRAK

Sejak diundangkannya UUPK No.8 Tahun 1999 yang telah berlangsung selama 17 tahun ini dalam implementasinya masih menghadapi banyak kendala yang disebabkan oleh banyak faktor. Beberapa faktor tersebut diantaranya adalah kekeliruan, kekurangan dan kelemahan pengaturan di dalam UUPK sendiri yaitu berkaitan dengan gramatika, sistematika, tanggung jawab pelaku usaha, penyelesaian sengketa konsumen dan kelembagaan. Oleh karena itu perlu adanya perubahan-perubahan dengan tujuan untuk menyempurnakan UUPK, agar sesuai dengan tujuan awal dibentuknya undang-undang ini yaitu untuk melindungi konsumen di Indonesia. Perlu dipertanyakan bagaimanakan posisi UUPK No.8 Tahun 1999 dalam upaya perlindungan terhadap konsumen.

Kata kunci : *posisi, UUPK No.8 Tahun 1999, perlindungan terhadap konsumen*

A. PENDAHULUAN

Upaya pemberdayaan konsumen melalui pembentukan undang-undang yang dapat melindungi kepentingan konsumen dan dapat diterapkan secara efektif di dalam masyarakat sangat dibutuhkan. Dengan pesatnya pembangunan dan perkembangan perekonomian nasional yang menghasilkan variasi produk barang dan/jasa yang dikonsumsi dan dimanfaatkan, memperluas ruang gerak transaksi barang dan/jasa hingga melintasi batas-batas wilayah suatu negara. Konsumen menjadi obyek dari aktivitas

bisnis dari pelaku usaha melalui iklan, promosi, cara penjualan dan penerapan perjanjian standar yang merugikan konsumen. Hal ini disebabkan kurangnya pendidikan konsumen dan rendahnya kesadaran akan hak dan kewajiban konsumen.¹ Kedudukan konsumen pada umumnya masih lemah dalam bidang ekonomi, pendidikan, dan daya tawar, oleh karena itu sangat di butuhkan adanya undang-undang yang melindungi

¹ Kompas, 18 Maret 2004, "Perlindungan terhadap konsumen di Indonesia ternyata masih lemah karena dilakukan setengah hati"

kepentingan konsumen yang selama ini masih kurang diperhatikan. Upaya perlindungan dan pemberdayaan terhadap konsumen telah diwujudkan dengan lahirnya UUPK No.8 Tahun 1999, dimana upaya ini merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah, dan masyarakat yang diselenggarakan berdasarkan asas-asas yang relevan dengan asas pembangunan nasional. Dengan demikian diharapkan masyarakat konsumen yang dirugikan akan merasa terlindungi. Ini penting karena hukum yang memiliki kekuatan untuk memaksa pelaku usaha untuk menaatinya, dan hukum juga memiliki sanksi yang tegas. Namun posisi konsumen sebagai pihak yang lemah juga diakui secara internasional sebagaimana tercermin dalam Resolusi Majelis Umum PBB No.A/RES/39/248 Tahun 1985 tentang *Guidelines for Consumer Protection* 1985 yang menyatakan bahwa :

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

Guidelines for Consumer Protection of 1985, menghendaki agar konsumen di manapun mereka berada, dari segala bangsa mempunyai hak-hak dasar tertentu, terlepas dari status sosialnya. Hak dasar tersebut adalah hak untuk mendapatkan informasi yang jelas, benar dan jujur, hak untuk mendapatkan keamanan dan keselamatan, hak untuk memilih, hak untuk didengar, hak untuk mendapatkan ganti rugi, hak untuk mendapatkan kebutuhan dasar manusia, hak untuk mendapatkan lingkungan yang baik dan bersih serta kewajiban untuk menjaga lingkungan itu, dan hak untuk

mendapatkan pendidikan dasar. PBB menghimbau seluruh anggotanya untuk memberlakukan hak-hak konsumen tersebut di negaranya masing-masing.

Sejak dinyatakan berlaku Undang-Undang Perlindungan Konsumen Nomor 8 Tahun 1999 (selanjutnya disingkat UUPK), yaitu mulai berlaku mulai tanggal 20 April 2000 sampai sekarang telah berlangsung 17 (tujuh belas) tahun, penegakan UUPK ternyata masih menghadapi berbagai kendala yang disebabkan oleh banyak faktor. Beberapa faktor tersebut diantaranya adalah kekeliruan, kekurangan dan kelemahan pengaturan di dalam UUPK sendiri yaitu berkaitan dengan (1) gramatika Undang-Undang, (2) sistematika Undang-Undang, (3) tanggung jawab pelaku usaha, (4) penyelesaian sengketa konsumen dan (5) kelembagaan. Berdasarkan beberapa faktor tersebut di atas, maka sangat perlu adanya perubahan-perubahan dengan tujuan untuk menyempurnakan UUPK, agar sesuai dengan tujuan awal dibentuknya undang-undang ini yaitu melindungi konsumen di Indonesia. Oleh karena itu perlu dipertanyakan bagaimana posisi Undang-Undang Perlindungan Konsumen Nomor 8 Tahun 1999 dalam upaya perlindungan terhadap konsumen?

B. PEMBAHASAN

1. Ruang Lingkup Hukum Perlindungan Konsumen

Hukum konsumen adalah keseluruhan kaidah-kaidah yang mengatur hubungan dan masalah antara berbagai pihak yang satu sama lain berkaitan dengan barang dan/jasa konsumen di dalam pergaulan hidup.² Hukum perlindungan konsumen merupakan bagian dari hukum konsumen yang lebih luas yang memuat asas-asas atau kaidah-kaidah yang mengatur dan

² Az.Nasution yang dikutip oleh Shidarta:”*Hukum Perlindungan Konumen Indonesia*, 2000, Jakarta: PT Grasindo, halaman 9.

juga mengandung sifat melindungi kepentingan konsumen.³

Hukum perlindungan konsumen selalu berhubungan dan berinteraksi dengan berbagai bidang dan cabang hukum lain, karena pada tiap bidang dan cabang hukum itu senantiasa terdapat pihak yang berpredikat "konsumen". Oleh karena itu ruang lingkup hukum perlindungan konsumen sulit dibatasi hanya dengan menampungnya dalam satu jenis undang-undang seperti UUPK. Berkaitan dengan pengertian tersebut dapat disimpulkan beberapa pokok pemikiran:⁴

1. Hukum konsumen memiliki cakupan yang lebih luas dibandingkan dengan hukum perlindungan konsumen.
2. Subyek yang terlibat dalam perlindungan konsumen adalah masyarakat selaku konsumen dan pelaku usaha atau pihak-pihak yang terkait, misalnya distributor, media cetak, televisi, agen atau biro iklan, Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, BPOM dan sebagainya.
3. Obyek yang diatur adalah barang, dan/atau jasa yang ditawarkan oleh pelaku usaha/produsen kepada konsumen.
4. Ketidak setaraan kedudukan konsumen dengan pelaku usaha mengakibatkan pemerintah mengeluarkan kaidah-kaidah hukum yang dapat menjamin dan melindungi konsumen.

UU Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen tidak memuat definisi mengenai hukum perlindungan konsumen tetapi memuat perumusan mengenai perlindungan konsumen yaitu sebagai "segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen". (Pasal 1 butir 1 UUPK).

³ Shidarta, Loc.cit.

⁴ Susanti Adi Nugroho, 2006, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya*, halaman 58.

Perlindungan konsumen berasaskan manfaat, keadilan, keseimbangan, keamanan dan keselamatan konsumen, serta kepastian hukum. (Pasal 2 UUPK). Dalam penjelasan Pasal 2 disebutkan bahwa perlindungan konsumen diselenggarakan sebagai usaha bersama berdasarkan 5 asas yang relevan dalam pembangunan nasional. Dengan memperhatikan substansi Pasal 2 UUPK dan penjelasannya nampak bahwa perumusannya mengacu pada filosofi pembangunan nasional yaitu pembangunan manusia seutuhnya yang berlandaskan pada falsafah negara Republik Indonesia.

Sebagai bagian dari sistem hukum nasional, UUPK membuka kemungkinan pemberlakuan hukum konsumen berdasarkan Pasal 64 Ketentuan Peralihan UU No. 8 Tahun 1999:

"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/tidak bertentangan dengan ketentuan dalam undang-undang ini." Meskipun UUPK menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen, tetapi salah satu faktor utama yang menjadi kendala atau kelemahan konsumen dalam memperjuangkan haknya karena tingkat kesadaran akan haknya memang masih sangat rendah.

2. Pengertian Konsumen dan Pelaku Usaha menurut UUPK No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang merupakan kerancuan/kekurangan dalam pemakaian istilah beserta perubahannya

a. Pengertian Konsumen

Sebelum berlakunya UUPK praktis hanya sedikit pengertian konsumen dalam hukum positif Indonesia. Dalam Ketetapan MPR No.II/MPR/1993, kata konsumen disebut dalam rangka membicarakan

tentang sasaran bidang perdagangan, tanpa disertai penjelasan tentang pengertian konsumen. Istilah lain yang agak dekat dengan konsumen adalah “pembeli”. Istilah ini dapat dijumpai dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Luasnya pengertian konsumen jelas lebih luas dari pada pembeli. Luasnya pengertian konsumen dilukiskan secara sederhana oleh mantan Presiden Amerika Serikat, John F Kennedy dengan mengatakan, “*Consumers by definition include us all.*”⁵

Pakar masalah konsumen di Belanda, Hondius menyimpulkan, para ahli hukum pada umumnya sepakat mengartikan konsumen sebagai pemakai produksi terakhir dari benda dan jasa; (*uiteindelijk gebruiker van goederen en diensten*).⁶ Dengan rumusan itu Hondius ingin membedakan antara konsumen bukan pemakai terakhir (konsumen antara) dan konsumen pemakai terakhir. Konsumen dalam arti luas mencakup kedua kriteria itu, sedangkan konsumen dalam arti sempit hanya mengacu pada konsumen pemakai terakhir.⁷ Dengan rumusan itu, Hondius ingin membedakan antara konsumen bukan pemakai terakhir (konsumen antara) dan konsumen terakhir. Konsumen dalam arti luas mencakup kedua kriteria itu, sedangkan konsumen dalam arti sempit hanya mengacu pada konsumen pemakai

terakhir. Konsumen menurut Pasal 1 butir 2 UU No.8 Tahun 1999 adalah setiap orang pemakai barang dan/jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan. Hal yang perlu dikritisi bahwa sebenarnya yang dapat dikualifikasi sebagai konsumen sesungguhnya tidak hanya terbatas pada subyek hukum yang disebut “orang”, akan tetapi masih ada subyek hukum yang lain yaitu “badan hukum yang mengkonsumsi barang dan/atau jasa serta tidak untuk diperdagangkan, seperti perseroan terbatas, yayasan sebagai konsumen”. Tetapi UUPK tidak mengakui eksistensi “badan hukum” ini yang nampaknya belum masuk dalam pengertian “pemakai” dalam UUPK. Oleh karena itu secara gramatikal⁸ perlu ditambahkan definisi konsumen, konsumen pelaku usaha dan penyedia jasa.

Menurut rancangan perubahan dan penyempurnaan UUPK berdasarkan Pasal 6 Naskah Akademik dan Pokok-Pokok Pengaturan *Draft* RUU Tentang PK (Perubahan UU No.8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen)⁹ yang berbunyi: Pihak-pihak yang berkepentingan dalam upaya perlindungan konsumen sebagai berikut :

- (1) Pihak-pihak yang berkepentingan dalam upaya perlindungan:
 - a. Konsumen terdiri atas :
 - (1) Konsumen barang;
 - (2) Konsumen jasa yang terdiri atas:
 - i. Konsumen jasa komersial; seperti bank, asuransi, telekomunikasi, dll
 - ii. Konsumen jasa profesional; seperti dokter, pengacara, notaris, akuntan, arsitek, dll

⁵ Mariam Darus Badruzaman, 1986, “*Perlindungan Terhadap Konsumen Dilihat Dari Sudut Perjanjian Baku (Standar)*” dalam BPHN Simposium Aspek-Aspek Hukum Perlindungan Konsumen, Bandung: Penerbit Bina Cipta, halaman 57.

⁶ E.H, Hondius 1976, “*Konsumentenrecht*”, dalam Shidarta, Op.cit, halaman 2.

⁷ UUPK menggunakan istilah yaitu pemakai, pengguna dan pemanfaat barang dan/atau jasa, namun tidak memberikan penjelasan siapa yang menjadi pemakai, pengguna dan pemanfaat, sehingga membingungkan pemakaiannya. Pada waktu undang-undang ini diproses, tim ahli DPR mengusulkan kata “pemakai” digunakan untuk pemakaian barang-barang seperti sandang, pangan, papan yang tidak mengandung listrik atau elektronik. Kata “pengguna” untuk pemakai barang-barang listrik dan elektronik, seperti komputer, televisi radio, sedangkan “pemanfaat” diartikan sebagai mereka yang memanfaatkan jasa, seperti: jasa angkutan, jasa kedokteran, jasa advokat dan lainnya. Dalam www.pemantauperadilan.com/detil.php?id?=149&tipe

⁸ Makna gramatikal: makna yang berubah-ubah sesuai konteks, www.web-Bahasa Indonesia.blogspot.wm.

⁹ Tim Perubahan UUPK. “*Naskah Akademik dan Pokok-Pokok Pengaturan Draft RUU Tentang Perlindungan Konsumen*” (Perubahan UU Nomor 8 Tahun 1999) Tentang Perlindungan Konsumen, Jakarta: Kementerian Perdagangan Republik Indonesia Direktorat Jenderal Standardisasi dan Perlindungan Konsumen.

- b. Pelaku usaha barang; menghasilkan dan
 c. Penyedia jasa yang terdiri atas: memperdagangkan jasa.
 (1) Penyedia jasa komersial;
 (2) Penyedia jasa profesional
- (2) Dalam hal ini yang termasuk pelaku usaha barang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri atas:
- a. Produsen;
 - b. Distributor;
 - c. Makelar
 - d. Agen;
 - e. Grosir;
 - f. Pengecer;
 - g. Importir;
 - h. Jasa Lainnya.
- a. Konsumen adalah konsumen akhir yaitu orang perseorangan atau badan usaha, baik badan hukum maupun bukan badan hukum, yang menggunakan/memanfaatkan barang dan/jasa dengan tujuan tidak diperdagangkan kembali atau digunakan/dimanfaatkan dalam menghasilkan barang dan/jasa lain.
- b. Konsumen pelaku usaha barang adalah orang perseorangan 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 melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha yang bertujuan memproduksi dan memperdagangkan barang.
- c. Penyedia jasa adalah orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum RI, baik sendiri maupun bersama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha yang bertujuan
- b. Pengertian Pelaku Usaha menurut UUPK dan penyempurnaannya
 Penyempurnaan juga perlu dilakukan pada definisi pelaku usaha yang diberikan oleh Pasal 1 butir 3 UUPK, adalah setiap orang- perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia. Baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi. Pengertian pelaku usaha ini mempunyai cakupan yang luas karena meliputi penjual, grosir, leveransir sampai dengan pengecer. Namun dalam pengertian pelaku usaha tersebut, tidak mencakup eksportir atau pelaku usaha di luar negeri. Sementara itu pengertian pelaku usaha mempunyai makna yang luas (makna gramatikal), sehingga jika konsumen dirugikan akibat penggunaan suatu produk, tidak kesulitan dalam menemukan kepada siapa tuntutan akan diajukan serta memudahkan konsumen korban menuntut ganti kerugian. Pelaku usaha barang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b Naskah Akademik dan Pokok-Pokok Pengaturan *Draft* RUU Tentang PK (Perubahan UU No.8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen)¹⁰ terdiri atas:
 a). Produsen; b) Distributor; c) Makelar, d) Agen; e) Grosir, f) Pengecer, g) Importir, h) Jasa Lainnya.
- c. Pengertian Barang dalam UUPK dan penyempurnaannya
 Berdasarkan ketentuan umum Pasal 1 angka 4 UUPK, barang diklasifikasikan sebagai barang tidak berwujud dan barang berwujud. Barang berwujud sendiri terdiri atas barang bergerak yang dapat dihabiskan atau tidak

¹⁰ Tim Perubahan UUPK, 2015, *ibid*.

dapat dihabiskan, yang dapat diperdagangkan. Sedangkan jasa diklasifikasikan menjadi jasa komersial dan jasa profesional. Penyempurnaannya sebagai berikut:

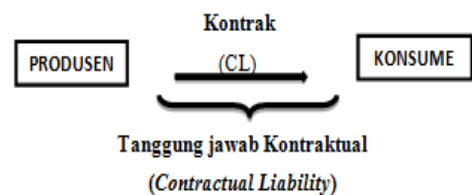
1. Kedudukan Strategis Barang dan Jasa diatur dalam Pasal 5 Naskah Akademik dan Pokok-Pokok Pengaturan *Draft* RUU Tentang PK (Perubahan UU No.8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen).

Berdasarkan kedudukan strategis barang dan/ atau jasa dalam mewujudkan kesejahteraan sosial, barang dan atau /jasa terdiri atas :

- a. Barangan atau /jasa publik, yaitu barang dan atau /jasa yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak; atau barang yang penggunaannya terkait dengan kepentingan masyarakat banyak baik secara berkelompok maupun secara umum dengan skala pemenuhan kebutuhan yang tinggi serta menjadi faktor pendukung kesejahteraan masyarakat. Sedangkan bahan penting adalah barang yang strategis yang berperan penting dalam menentukan kelancaran pembangunan nasional. Misalnya: Bahan pokok penting (Hanpokting) : Hasil pertanian : beras, jagung, kedelai bahan baku tempe/tahu, cabai dan bawang merah. Hasil industri : gula, minyak goreng dan tepung terigu. Hasil peternakan dan perikanan : daging sapi, daging ayam ras, telur ayam ras dan ikan segar. Barang Penting : Benih (padi , jagung dan kedelai), pupuk, gas elpiji 3 kg, triplek, semen, besi baja konstruksi dan baja ringan.
- b. Barang dan atau /jasa privat, yaitu barang dan atau /jasa yang tidak penting bagi negara dan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak; atau barang yang hanya digunakan secara individual atau kelompok tertentu. Contohnya: Mobil, Pakaian dll.

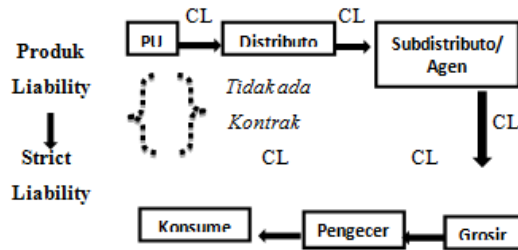
2. Macam Barang dan atau /jasa publik ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan/Perpres Nomor 71 Tahun 2015 tentang Penetapan dan Penyimpanan Barang Kebutuhan Pokok dan Barang Penting.
 - a. Pengaturan tentang perlindungan konsumen barang dan atau /jasa publik oleh pemerintah dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan Nomor 25 Tahun 2009, yang mengatur tentang pelayanan masyarakat publik.
 - b. Undang-Undang ini hanya mengatur tentang perlindungan konsumen barang dan/jasa privat oleh pemerintah.
3. Tanggung Jawab Pelaku Usaha Barang
Tanggung jawab pelaku usaha barang dapat dilihat berdasarkan dua kondisi di bawah ini:

- 1) Antara pelaku usaha (produsen) dan konsumen langsung berhubungan:



Apabila konsumen langsung berhubungan dengan produsen barang atau sebaliknya, maka terdapat hubungan kontrak di antara mereka, sehingga bentuk tanggung jawab pelaku usaha yaitu tanggungjawab kontraktual.

- 2) Antara pelaku usaha (produsen) dan konsumen tidak berhubungan secara langsung:



Hubungan antara konsumen dengan pengecer–grosir–sub distributor/agen–distributor–produsen terjadi secara berjenjang, sehingga bentuk tanggung jawab para pihak juga berlaku secara berjenjang berdasarkan tanggung jawab kontraktual. Pada kondisi yang kedua ini, antara konsumen dan produsen tidak berhubungan langsung, artinya tidak ada hubungan kontrak, sehingga bentuk tanggung jawab produsen terhadap konsumen berlaku tanggung jawab produk (*product liability*) dan tanggung jawab langsung (*strict liability*) bukan tanggung jawab kontraktual.

4. Tanggung Jawab Pemberi Jasa

Sebagaimana ketentuan sebelumnya yang mengatur bahwa penyedia jasa dibedakan menjadi 2 (dua) jenis, maka bentuk tanggung jawab pemberi jasa/penyedia jasa diuraikan sebagai berikut:

- 1) Penyedia jasa profesional berhubungan langsung dengan konsumen, terikat untuk melakukan prestasi. Bentuk prestasinya ada 2 (dua), yaitu:
 - a) *Prestasi tidak terukur*, maka bentuk tanggungjawabnya adalah tanggung jawab profesional (*professional liability*) berdasarkan tanggung jawab langsung (*strict liability*);

- b) *Prestasi terukur*, maka bentuk tanggung jawabnya adalah tanggung jawab profesional (*professional liability*) berdasarkan tanggung jawab kontraktual (*contractual liability*).

- 2) Penyedia jasa komersial, berhubungan langsung dengan konsumen dan terikat untuk melakukan prestasi. Bentuk prestasinya yaitu prestasi terukur, sehingga bentuk tanggung jawabnya adalah tanggung jawab komersial (*commercial liability*) berdasarkan tanggung jawab kontraktual (*contractual liability*).

5. Perjanjian Baku dan Klausula Baku

Dewasa ini dalam transaksi bisnis makin marak dipergunakan perjanjian tertulis yang populer dikenal dengan kontrak baku. Kontrak baku dalam transaksi bisnis terjadi bukan melalui proses negosiasi yang seimbang diantara para pihak, tetapi perjanjian itu terjadi dengan cara di pihak yang satu telah menyiapkan syarat-syarat baku pada suatu formulir perjanjian yang sudah dicetak dan kemudian disodorkan kepada pihak yang lain untuk disetujui dengan hampir tidak memberikan kebebasan sama sekali kepada pihak lain untuk melakukan negosiasi atas syarat-syarat yang disodorkan.

Melihat realita yang ada saat ini, makin maraknya kontrak baku dipergunakan menurut Mariam Darus Badruzaman dilatar belakangi oleh keadaan sosial ekonomi, yaitu dengan penggunaan kontrak baku, maka pengusaha akan memperoleh efisiensi dalam pengeluaran biaya, tenaga dan waktu. Hal ini terkait dengan sifat masal dari kontrak baku.¹¹

Adapun kontrak baku yg sering dilakukan dalam praktek adalah sebagai berikut¹²: 1). Kontrak (polis) asuransi, 2).

¹¹ Mariam Darus Badruzaman, 1994, *Aneka Hukum Bisnis*, Bandung: Alumni, hal aman 46.

¹² Munir Fuady, 2003, *Hukum Perbankan Modern Buku Kesatu*, Bandung: Citra Aditya Bakti, halaman 77.

Kontrak perbankan,3). Kontrak sewa guna usaha, 4). Kontrak jual beli rumah/apartemen, 5). Kontrak sewa - menyewa gedung perkantoran, 6). Kontrak pembuatan *cartu credit*,7). Kontrak pengiriman barang (Darat,Laut dan Udara), 8). Dan lain-lain.

Berpijak dari contoh di atas yang salah satunya kontrak bidang perbankan, maka tidak terlepas dari hubungan kontraktual antara bank dengan nasabah, baik nasabah debitur, nasabah deposan. Terhadap nasabah debitur, hubungan kontraktual tersebut berdasarkan suatu kontrak yang dibuat antara bank sebagai kreditur dan pihak debitur yang kemudian populer disebut perjanjian kredit.

Dalam praktek bentuk dan materi perjanjian kredit antara satu bank dengan bank lainnya tidak sama, hal tersebut terjadi dalam rangka menyesuaikan diri dengan kebutuhannya masing-masing. Dengan demikian perjanjian kredit tidak mempunyai bentuk yang berlaku umum, hanya saja dalam praktek ada banyak hal yang biasanya dicantumkan dalam perjanjian kredit, misalnya : berupa definisi istilah yang akan dipakai dalam perjanjian, jumlah dan batas waktu pinjaman, serta pembayaran kembali pinjaman, juga mengenai apakah si peminjam berhak mengembalikan dana pinjaman lebih cepat dari ketentuan yang ada, penetapan bunga pinjaman dan dendanya bila debitur lalai membayar bunga, terakhir dicantumkan berbagai klausul seperti hukum yang berlaku untuk perjanjian tersebut. Dalam prakteknya perjanjian kredit seringkali mengakomodasi hal-hal seperti tersebut di atas sehingga smuanya dibakukan, dan akhirnya terbentuklah perjanjian baku untuk perjanjian kredit tsb.

Sebelum masa revolusi industri bentuk kontrak didasarkan pada hasil negosiasi dan asas yang berlaku adalah asas kebebasan berkontrak, tetapi sesudah itu bentuk kontrak berubah menjadi kontrak baku. Sedangkan pada saat ini, bentuk kontrak mulai beralih ke bentuk

kontrak digital sebagai kontrak baku. Namun perlu diketahui bahwa pada masa sesudah revolusi industri dan masa sekarang, justru asas kebebasan memilih bentuk kontrak dan memilih cara penutupan kontrak, tidak dapat lagi digunakan dalam kontrak baku karena ketiga kebebasan ini ditetapkan secara sepihak oleh pelaku usaha.

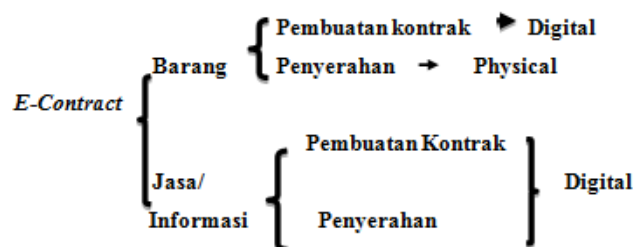
C. PERJANJIAN BAKU DAN KLAUSULA BAKU DALAM BENTUK DIGITAL

Perjanjian baku dan klausula baku dalam bentuk digital, biasanya diterapkan dan digunakan di dalam *e-commerce*. Perjanjian dilakukan dengan menggunakan media elektronik, serta bentuk perjanjian juga tertuang dalam wujud elektronik (*e-contract*).

Ciri-ciri *e-contract* / *digital contract* antara lain:

- a). *standardized contract*, b). *paperless*, c). *borderless*, d). *cashless*, e). *no handwritten signatures*, f) *multiple jurisdiction*

Dalam *e-contract*, pembuatan kontrak yang berkaitan dengan transaksi barang dilakukan dalam bentuk digital, dan penyerahannya dalam bentuk fisik (*physical*). Sedangkan pembuatan kontrak serta penyerahan yang berkaitan dengan jasa/informasi, semuanya dilakukan dalam bentuk digital. Secara umum, bentuk pembuatan dan penyerahan dalam *e-contract* dapat dilihat pada bagan berikut:



1. Draft Pengaturan Perjanjian Baku dan Klausula Baku dalam Naskah Akademik dan Pokok-Pokok Pengaturan Draft Rancangan Undang-Undang Tentang Perlindungan Konsumen

Pengaturan dan penyempurnaan kembali ketentuan mengenai perjanjian baku dan klausula baku dalam praktik transaksi konsumen merupakan hal yang sangat penting dalam mewujudkan perlindungan konsumen di Indonesia. Sudah sangat banyak kasus yang merugikan konsumen akibat penerapan perjanjian dan klausula baku yang bertentangan dengan asas kebebasan berkontrak, bersifat mengekang konsumen dalam menentukan pilihannya, serta membatasi konsumen dalam menuntut hak-haknya.

Oleh karena itu, di dalam Naskah Akademik dan Pokok-Pokok Pengaturan *Draft*Rancangan Undang-Undang Tentang Perlindungan Konsumen telah merancang ketentuan mengenai perjanjian baku dan klausula baku untuk lebih mengoptimalkan perlindungan konsumen di Indonesia.

Berikut ini ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan perjanjian baku dan klausula baku sebagaimana diatur dalam Naskah Akademik dan Pokok-Pokok Pengaturan Draft Rancangan Undang-Undang Tentang Perlindungan Konsumen:

- (1) Perjanjian baku merupakan perjanjian tertulis yang isi, bentuk, maupun cara pembuatannya ditetapkan secara sepihak oleh pelaku usaha barang dan/ atau penyedia jasa, digandakan dan ditawarkan kepada konsumen secara massal.
- (2) Isi perjanjian baku sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa pasal yang disebut sebagai klausula baku.
- (3) Perjanjian baku sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang digunakan oleh pelaku usaha barang dan/atau penyedia jasa dilarang memuat:

a. Isi klausula bakuyang:

- 1) Menyatakan pengalihan tanggung jawab atau kewajiban pelaku usaha barang dan/atau penyedia jasa kepada konsumen;
- 2) Menyatakan bahwa pelaku usaha barang berhak menolak penyerahan kembali barang yang dibeli konsumen;
- 3) Menyatakan bahwa pelaku usaha barang dan/atau penyedia jasa berhak menolak penyerahan kembali uang yang dibayarkan atas barang dan/atau jasa yang dibeli oleh konsumen;
- 4) Menyatakan pemberian kuasa dari konsumen kepada pelaku usaha barang dan/atau penyedia jasa, baik secara langsung maupun tidak langsung, untuk melakukan segala tindakan sepihak atas barang dan/atau jasa yang dibeli oleh konsumen secara angsuran;
- 5) Mengatur pembuktian atas hilangnya kegunaan barang atau manfaat jasa yang dibeli oleh konsumen;
- 6) Memberi hak kepada pelaku usaha barang dan/atau penyedia jasa untuk mengurangi kegunaan barang dan manfaat jasa atau mengurangi harta kekayaan konsumen yang menjadi obyek jual beli;
- 7) Menyatakan bahwa konsumen tunduk pada peraturan yang berupa aturan baru, tambahan, lanjutan dan/atau pengubahan yang dibuat secara sepihak oleh pelaku usaha barang dan/atau penyedia jasa dalam masa konsumen menggunakan barang atau memanfaatkan jasa yang dibelinya;
- 8) Menyatakan bahwa konsumen memberi kuasa kepada pelaku usaha untuk pembebanan hak tanggungan, hak gadai, atau hak jaminan atas barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran.

- b. Bentuk klausula bakuyang:
- 1) Letaknya sulit terlihat; dan/ atau
 - 2) Ukuran dan bentuk hurufnya tidak dapat dibaca secara jelas;
2. Bahasa dan/atau frasa klausula bakuyang sulit dimengertioleh konsumen.
- 2) Pelaku usaha barang dan/atau penyedia jasa yang menggunakan perjanjian baku sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memberikan kesempatan kepada konsumen untuk memahami isi perjanjian baku, sebelum konsumen menutup perjanjian baku tersebut.
 - 3) Pelaku usaha barang dan/atau penyedia jasa wajib menyesuaikan perjanjian baku yang memuat klausula baku yang bertentangan dengan larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (3).

Lebih lanjut dalam naskah akademik tersebut mengatur pula ketentuan mengenai penggunaan perjanjian baku dan klausula baku dalam bentuk digital, yang diatur sebagai berikut:

- 1) Perjanjian baku dapat dibuat secara digital atau elektronik dan ditawarkan oleh pelaku usaha barang dan/atau penyedia jasa melalui internet.
- 2) Ketentuan sebagaimana dimaksud yang dibuat secara digital atau elektronik.
- 3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembuatan dan penggunaan perjanjian baku digital atau elektronik sebagaimana diatur dalam ayat (1) ditetapkan dalam Peraturan Menteri.

Untuk menjamin bahwa perjanjian baku dan klausula baku dalam transaksi konsumen telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan tentang penggunaan perjanjian baku dan klausula baku, maka diperlukan adanya pengawasan yang diawasi langsung oleh pemerintah.

Setiap pelanggaran yang berkaitan dengan ketentuan-ketentuan tentang larangan bagi pelaku usaha barang dan/atau penyedia jasa, serta pelanggaran tentang ketentuan penggunaan perjanjian baku dan klausula baku dapat digugat oleh konsumen. Pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha barang dan/atau penyedia jasa yang berkaitan dengan larangan bagi dirinya sebagaimana diatur dalam Pasal 11 sampai dengan Pasal 24 Naskah Akademik dan Pokok-Pokok Pengaturan Draft Rancangan Undang-Undang Tentang Perlindungan Konsumen dapat digugat oleh konsumen melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) atau melalui Pengadilan dengan *dasar gugatan wanprestasi atau perbuatan melawan hukum*. Sedangkan pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha barang dan/atau penyedia jasa yang berkaitan dengan pembuatan dan penggunaan perjanjian baku sebagaimana diatur dalam Pasal 25, 26 dan Pasal 27 Naskah Akademik dan Pokok-Pokok Pengaturan *Draft* Rancangan Undang-Undang Tentang Perlindungan Konsumen dapat digugat oleh konsumen melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) atau melalui Pengadilan dan dapat meminta pembatalan klausula baku dimaksud.

1. Pengertian Sengketa Konsumen dalam UUPK No.8 Tahun 1999

UUPK juga tidak memberikan batasan secara khusus apakah yang dimaksud dengan “sengketa konsumen”, kata sengketa konsumen dijumpai pada beberapa bagian UUPK, yaitu pada Pasal 1 butir 11 jo Bab XI UUPK, penyebutan sengketa konsumen sebagai bagian dari sebutan institusi administrasi negara yang mempunyai tugas untuk menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen yaitu Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). Batasan BPSK pada Pasal 1 butir 11 UUPK, menunjukkan bahwa yang dimaksud dengan “sengketa konsumen” adalah

sengketa antara pelaku usaha dengan konsumen. Penyebutan sengketa konsumen menyangkut tata cara atau prosedur penyelesaian sengketa yang terdapat pada Bab X Penyelesaian Konsumen. Pada bab ini digunakan penyebutan sengketa konsumen secara konsisten, yaitu: Pasal 45 ayat (2) dan Pasal 48 UUPK.

Sengketa konsumen dapat diartikan sebagai konflik atau permasalahan yang terjadi dalam transaksi konsumen yang melibatkan pihak konsumen dan pelaku usaha, karena kerugian yang dialami konsumen akibat mengkonsumsi suatu produk barang dan/ atau jasa yang diedarkan oleh pelaku usaha. Penyelesaian sengketa konsumen sebagaimana diatur dalam Pasal 45 tidak menutup kemungkinan penyelesaian damai oleh para pihak yang bersengketa tanpa melalui pengadilan atau BPSK dan tidak bertentangan dengan UU ini. Pada Pasal 45 (1) menunjukkan bahwa ada dua pilihan dalam menyelesaikan sengketa konsumen, yaitu penyelesaian melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha, atau penyelesaian sengketa melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan/ADR sebagaimana dimaksud pada Pasal 45 ayat (2) tidak menghilangkan tanggung jawab pidana sebagaimana diatur dalam undang-undang. Ketentuan tersebut kurang menjelaskan “lembaga” penyelesaian sengketa mana yang dimaksud, jika yang dimaksud khusus tertuju pada BPSK yang diatur dalam UUPK, maka mengapa tidak menunjuk secara langsung, hal ini dimaksudkan agar tidak membingungkan para pihak terutama konsumen jika ingin menyelesaikan permasalahannya. Berdasarkan Pasal 46 UUPK, pihak yang dapat melakukan gugatan diatur sbb : (1) Gugatan atas pelanggaran pelaku usaha dapat dilakukan oleh: seorang konsumen yang dirugikan atau ahli waris ybs, kelompok konsumen (*class action*) yang mempunyai kepentingan yang sama, LPKSM, pemerintah atau instansi terkait. Berdasarkan Pasal 46 ayat (1) huruf c UUPK, proses beracara dalam hukum

perlindungan konsumen dimungkinkan proses beracara melalui LPKSM.

2. Posisi Kelembagaan Perlindungan Konsumen dan penyempurnaannya

Keberadaan lembaga perlindungan konsumen dalam gerakan perlindungan konsumen elemen yang sangat penting dan sudah seharusnya dioptimalkan kinerjanya dalam mewujudkan perlindungan konsumen, serta meningkatkan kesadaran dan kepedulian terhadap konsumen di Indonesia.

Berikut ini lembaga perlindungan konsumen yang diatur dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen serta usulan kelembagaan perlindungan konsumen menurut Naskah Akademik dan Pokok-Pokok Pengaturan *Draft* Rancangan Undang-Undang Tentang Perlindungan Konsumen:

Kelembagaan menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen:

- a. Pemerintah dan pemerintah daerah;
- b. Badan Perlindungan Konsumen Nasional;
- c. Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen;
- d. Badan Peradilan Umum;
- e. Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat.

Sedangkan usul kelembagaan perlindungan konsumen menurut Naskah Akademik dan Pokok-Pokok Pengaturan *Draft* Rancangan Undang-Undang Tentang Perlindungan Konsumen, yaitu:

- a. Pemerintah dan pemerintah daerah;
- b. Badan Perlindungan Konsumen Nasional;
- c. Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen;
- d. Badan Peradilan Umum;
- e. Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat;
- f. Perhimpunan/Perkumpulan/Kelompok Konsumen; dan;
- g. Asosiasi Pelaku Usaha.

3. Posisi Kelembagaan Badan Perlindungan Konsumen Nasional

Berdasarkan Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Perlindungan Konsumen menyebutkan bahwa BPKN adalah badan yang dibentuk untuk membantu upaya pengembangan perlindungan konsumen. Kemudian dalam Pasal 33 Undang-Undang Perlindungan Konsumen mengatur BPKN mempunyai fungsi memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah dalam upaya mengembangkan perlindungan konsumen di Indonesia.

Definisi BPKN sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 12 tersebut inkonsistendengan Pasal 33 UUPK ini, sehingga perlu direvisi. Apalagi jikadihubungkan dengan ketidakberdayaan BPKN sebagai “*advisory body*.” Oleh karena itu di dalam Naskah Akademik dan Pokok-Pokok Pengaturan Draft Rancangan Undang-Undang Tentang Perlindungan Konsumen diajukan usul perubahan dan penyempurnaan tentang definisi BPKN.

Berikut ini usul perubahan dimaksud:

1. Perubahan definisi BPKN

BPKN adalah badan yang dibentuk Presiden untuk memberikan usul, melakukan evaluasi dan pengawasan terhadap kewajiban negara dalam menjamin konsumen memperoleh perlindungan.

2. Penyempurnaan tugas BPKN

Pasal 34 ayat (1):

(1) BPKN mempunyai tugas:

- a. Memberikan usul kepada Pemerintah tentang pemenuhan kewajiban negara dalam menjamin perlindungan terhadap konsumen;
- b. Melakukan evaluasi dan pengawasan tentang pemenuhan kewajiban negara oleh Pemerintah untuk menjamin perlindungan terhadap konsumen.

(2) Pemerintah wajib memberikan tanggapan atas usul, hasil evaluasi dan hasil pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), BPKN mengumumkan kepada masyarakat usul, hasil evaluasi dan hasil pengawasan yang telah disampaikan kepada Pemerintah.

4. Asosiasi Konsumen dan Asosiasi Pelaku Usaha

Penambahan asosiasi konsumen dan asosiasi pelaku usaha dalam kelembagaan perlindungan konsumen merupakan satu langkah untuk meningkatkan perlindungan konsumen. Sangat perlu dipahami bahwa untuk mewujudkan perlindungan konsumen, tidak hanya menjadi tugas dan tanggung jawab pemerintah, oleh karena itu peran serta kesadaran dari pelaku usaha dan konsumen juga sangat dibutuhkan. Suatu aturan hukum yang diciptakan tidak akan berfungsi apabila tidak ada kesadaran dari para pihak untuk mentaatinya.

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, maka perlu didorong pembentukan asosiasi pelaku usaha dan asosiasi konsumen agar *Tripartit* (Pemerintah-Asosiasi Pelaku Usaha-Asosiasi Konsumen) dapat dijalankan. Ikut sertanya asosiasi pelaku usaha dan asosiasi konsumen akan sangat membantu pemerintah dalam hal:

- a. Perencanaan Perlindungan Konsumen;
- b. Pelaksanaan Perlindungan Konsumen;
- c. Evaluasi Pelaksanaan Perlindungan Konsumen;
- d. Pengendalian Pelaksanaan Perlindungan Konsumen;
- e. Peningkatan Perlindungan Konsumen.

D. SIMPULAN

Posisi UUPK saat ini perlu dilakukan penyusunan kembali UUPK yang didasarkan pada politik hukum PK sebagaimana tersirat dalam UUD 1945, yang menentukan struktur penyusunannya meliputi : perubahan tujuan, orientasi, konstruksi, sistematika dan substansi UUPK. Perubahan dalam sebuah naskah akademik yang mengatur pokok-pokok pengaturan *draf* RUU tentang

Perlindungan Konsumen, agar posisi konsumen lebih diperhatikan dan dilindungi. Saat ini penegakan UUPK masih menghadapi kendala yang disebabkan oleh banyak faktor diantaranya adalah kekeliruan, kekurangan dan kelemahan pengaturan dalam UUPK sendiri yang menyangkut aspek Gramatika UU, Sistematika UU, Tanggung Jawab Pelaku Usaha, Penyelesaian Konsumen serta Kelembagaan. Begitu pula rendahnya tingkat kesadaran hukum konsumen serta kebijakan-kebijakan pemerintah yang kongkrit seringkali tidak berpihak kepada konsumen. Di sinilah dibutuhkan *political will* dari pemerintah untuk segera melakukan perubahan terhadap UUPK diharapkan pada tahun ini,

dalam rangka peningkatan peran semua kelembagaan Perlindungan Konsumen yang terlibat dalam menjamin kepentingan konsumen, agar posisi konsumen lebih diperhatikan di masa-masa yang akan datang.

E. SARAN/REKOMENDASI

Perlunya perbaikan struktur dan budaya **hukum** melalui sosialisasi hukum perlindungan konsumen secara terus-menerus dan berkelanjutan, baik kepada masyarakat luas, maupun melalui pendidikan sejak awal, yaitu melalui jenjang pendidikan formal dari sekolah dasar sampai perguruan tinggi.

DAFTAR PUSTAKA

- Adi Nugroho Susanti, 2006, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya*, Jakarta, Kencana.
- Badruzaman Mariam Darus, 1986, "Perlindungan Terhadap Konsumen Dilihat Dari Sudut Perjanjian Baku (Standar)" dalam *BPHN Simposium Aspek-Aspek Hukum Perlindungan Konsumen*, Bandung, Penerbit Bina Cipta.
- Gunawan Johannes dan M. Waluyo Bernadette, 2013, *Draft II Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perkonomian Nasional*, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Nasution, Az, 1999, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, Jakarta, Daya Widya.
- Shidarta, 2000, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Jakarta, PT Grasindo
- Tim Perubahan UUPK, 2015, "Naskah Akademik dan Pokok-Pokok Pengaturan Draft RUU Tentang Perlindungan Konsumen" (Perubahan UU Nomor 8 Tahun 1999) Tentang Perlindungan Konsumen, Jakarta, Kementerian Perdagangan Republik Indonesia Direktorat Jenderal Standardisasi dan Perlindungan Konsumen.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen
- Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa Nomor A/RES/39/248 tanggal 16 April 1985 tentang Pedoman Perlindungan Konsumen (Guidelines for Consumer Protection)