

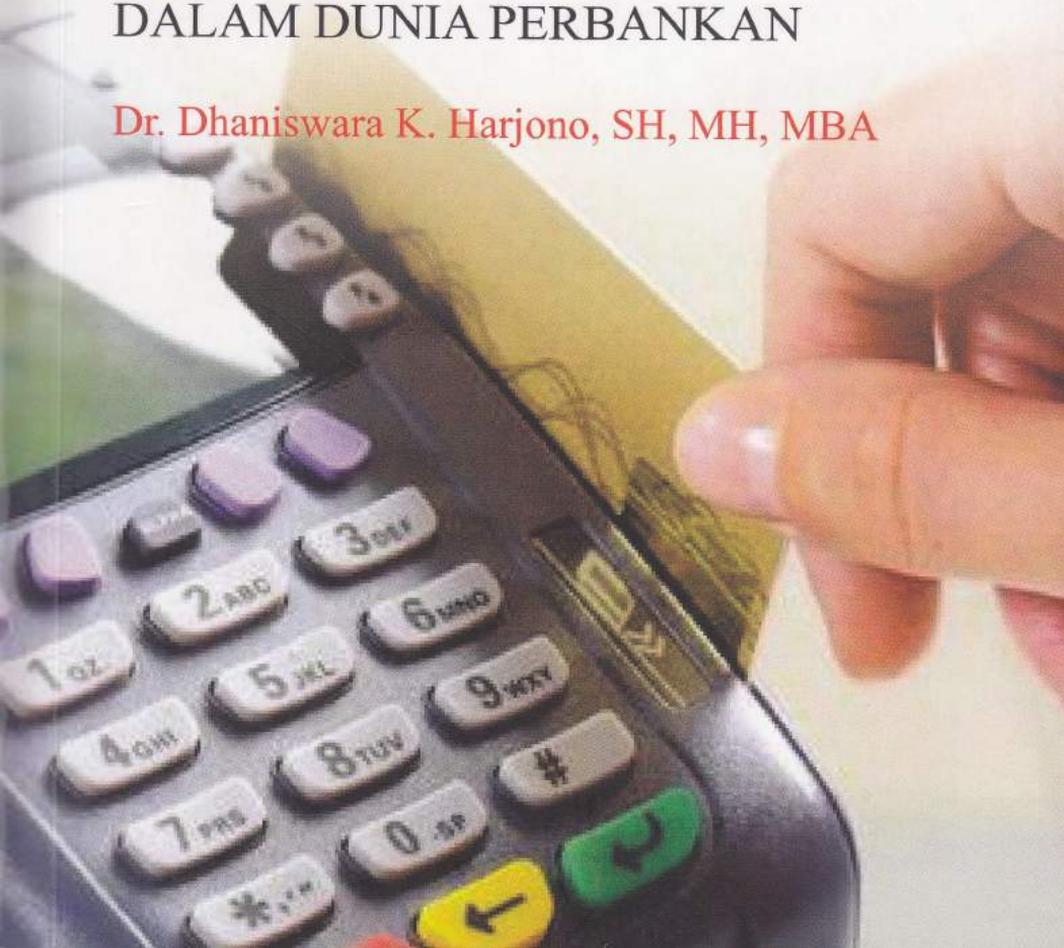


PUSAT PENGEMBANGAN HUKUM DAN BISNIS INDONESIA



HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN DALAM DUNIA PERBANKAN

Dr. Dhaniswara K. Harjono, SH, MH, MBA



PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN PERBANKAN

Dr. Dhaniswara K. Harjono, SH, MH, MBA

PUSAT PENGEMBANGAN HUKUM DAN BISNIS INDONESIA

2011

Dr. Dhaniswara K. Harjono, S.H., M.H., MBA
Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Perbankan

Diterbitkan oleh:

PPHBI (Pusat Pengembangan Hukum dan Bisnis Indonesia)

Gedung Arva, Lantai 2

Jl. R.P. Soeroso, No.40, Jakarta Pusat

Tel. / Fax : 021 3152 090 / 91 , 3152089

Email : info @pphbi.com

ISBN : 978-602-95760-0-9

©2011 Hak Cipta Dilindungi Undang - Undang

Dilarang memperbanyak buku ini dengan sebagian atau seluruhnya dalam bentuk dan dengan cara apapun, termasuk fotocopy, rekaman, dan lain-lain tanpa izin dari penulis dan penerbit.

Cetakan pertama : Agustus 2011

Isi diluar tanggung jawab percetakan

Kata Pengantar

Puji syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Kuasa, yang telah melimpahkan berkat dan rahmatNya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan buku ini dengan judul : **PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN PERBANKAN.**

Konsumen (nasabah) perbankan yang merupakan faktor penting bagi dunia perbankan dalam menjalankan aktifitasnya mutlak untuk memperoleh perlindungan hukum yang maksimal agar konsumen perbankan merasa nyaman dan aman dalam menggunakan fasilitas perbankan di Indonesia.

Pelanggaran hak-hak konsumen perbankan oleh pelaku usaha tidak hanya memberikan gambaran tentang permasalahan hukum, tetapi juga menggambarkan ketidak pastian hukum dan ketidak adilan yang dirasakan oleh konsumen yang pada akhirnya akan merugikan para pelaku usaha untuk kelanjutan usahanya.

Perlindungan hukum bagi konsumen ibarat sekeping uang logam yang memiliki dua sisi yang berbeda, satu sisi merupakan konsumen, sedangkan sisi lainnya adalah pelaku usaha, dan tidak mungkin hanya menggunakan satu sisi tanpa menggunakan kedua sisi sekaligus.

Buku ini membahas berbagai hal seputar perlindungan konsumen bagi dunia perbankan yang mengkaji secara teoritis, praktis dan perkembangan pemikiran. Kehadiran buku ini diharapkan bermanfaat bagi mahasiswa, akademisi, praktisi hukum dan perbankan, pemerhati

dan masyarakat umum guna mengetahui aspek hukum perlindungan konsumen perbankan. Penulis menyadari sepenuhnya bahwa buku ini masih jauh dari sempurna. Oleh karenanya saran-saran positif akan diterima dengan senang hati.

Pada kesempatan ini penulis juga mengucapkan terima kasih kepada para sahabat dan rekan-rekan penulis, yaitu para akademisi hukum, khususnya dari Program Magister Ilmu Hukum Universitas Kristen Indonesia (UKI) dan para praktisi hukum, khususnya dari Law Firm Dhaniswara Harjono & Partners (DHP) atas dukungan dan masukannya. Juga kepada keluarga, khususnya pada isteri : Dra. Hedy Maureen Mohede, MBA dan kedua putri tercinta : Anastasia Nathania Harjono, SH dan Belinda Daniella Harjono atas dukungan dan pengertiannya.

Jakarta, Agustus 2011

Penulis,

Dr. Dhaniswara K. Harjono, SH, MH, MBA

Daftar Isi

| | |
|---|-----|
| KATA PENGANTAR | iii |
| DAFTAR ISI | v |
| BAB I PENDAHULUAN | 1 |
| BAB II GAMBARAN UMUM PERLINDUNGAN KONSUMEN | 7 |
| A. Perlunya Perlindungan Konsumen dan Pelaku Usaha | 7 |
| B. Hukum Konsumen dan Perlindungan Konsumen | 9 |
| C. Gerakan Perlindungan Konsumen di Indonesia | 12 |
| D. Urgensi Perlindungan Konsumen | 19 |
| E. Dasar Perlindungan Konsumen | 21 |
| 1. Pengertian | 21 |
| 2. Hak dan Kewajiban | 28 |
| F. Hubungan Hukum antara Produsen dan Konsumen | 35 |
| 1. Tahapan-Tahapan dalam Transaksi | 35 |
| 2. Lemahnya Posisi | 37 |
| G. Tanggung Jawab Pelaku Usaha | 39 |
| 1. Prinsip Tanggung Jawab | 39 |
| 2. Tanggung Jawab Publik dan Tanggung Jawab Privat | 41 |
| BAB III KONSUMEN DAN HUKUM PERBANKAN | 45 |
| A. Tinjauan Umum tentang Perbankan | 45 |
| 1. Pengertian bank dan Nasabah | 45 |
| 2. Asas, Fungsi dan tujuan Bank | 46 |
| 3. Kedudukan Hubungan Hukum antara Bank dan Nasabah | 48 |
| 4. Kegiatan Perbankan | 49 |

| | |
|---|------------|
| 5. Kredit Perbankan | 54 |
| B. UU Perbankan dan Perlindungan Konsumen | 57 |
| C. Pertanggungjawaban Kejahatan Perbankan | 59 |
| BAB IV NASABAH KREDIT PEMILIKAN RUMAH | 63 |
| A. Gambaran Umum | 63 |
| B. Permasalahan KPR | 65 |
| 1. Masalah KPR dan Krisis Moneter 1997 | 65 |
| 2. Masalah KPR dan Krisis Global | 67 |
| 3. Masalah KPR dan Perlindungan Konsumen | 68 |
| C. Jaminan KPR | 69 |
| BAB V PERLINDUNGAN NASABAH ATAS BANGKRUTNYA BANK | 73 |
| A. Kenyataan Tentang Likuidasi Bank | 73 |
| B. Asuransi Deposito sebagai Solusi Bangkrutnya Bank | 74 |
| C. Perlindungan Nasabah Terhadap likuidasi Bank | 81 |
| BAB VI PERLINDUNGAN TERHADAP PENGGUNA KARTU KREDIT DAN ATM | 89 |
| A. Permasalahan | 90 |
| 1. Kartu ATM | 91 |
| 2. Kartu Kredit | 93 |
| B. Solusi | 95 |
| BAB VII PERLINDUNGAN KONSUMEN DALAM PERIKLANAN | 99 |
| A. Pentingnya Pengaturan Periklanan | 99 |
| B. Periklanan dan Perlindungan Konsumen di Indonesia | 101 |
| 1. Gambaran Umum | 101 |
| 2. Pertanggung Jawaban Pelaku Usaha | 106 |
| BAB VIII PEMBINAAN DAN PENGAWASAN PERLINDUNGAN KONSUMEN | 111 |
| A. Pembinaan | 111 |

| | |
|---|------------|
| B. Pengawasan | 113 |
| C. Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) | 115 |
| D. Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat | 117 |
| E. Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia | 119 |
| BAB IX PENYELESAIAN SENGKETA | 123 |
| A. Sengketa Konsumen | 123 |
| 1. Pengertian dan terjadinya Sengketa | 123 |
| 2. Para pihak | 125 |
| a. Konsumen | 125 |
| b. Pelaku usaha/Produsen | 127 |
| 3. Bentuk Sengketa | 129 |
| B. Etika Penyelesaian | 131 |
| 1. Tuntutan Etis UU Perlindungan Konsumen | 131 |
| 2. Prinsip Etis Penyelesaian sengketa | 133 |
| a. Prinsip Kehat-hatian (duty of care) | 134 |
| b. Prinsip Netralitas (avoiding conflict of interest) | 134 |
| c. Prinsip Kerahasiaan (confidentially) | 135 |
| d. Prinsip Memberikan Terbaik (best efforts) | 135 |
| C. Penyelesaian Melalui Pengadilan | 136 |
| D. Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) | 137 |
| 1. Gambaran Umum | 137 |
| 2. Susunan dan Keanggotaan BPSK | 138 |
| 3. Tugas dan wewenang BPSK | 139 |
| 4. Tata Kerja BPSK | 140 |
| E. Mediasi Sengketa Perbankan | 142 |
| BAB X CLASS ACTION DAN LEGAL STANDING | 147 |
| A. Class Action | 147 |
| B. Legal standing | 156 |
| DAFTAR PUSTAKA | 161 |
| LAMPIRAN | 169 |

BAB 1

Pendahuluan

Dalam kegiatan bisnis dan perbankan terdapat berbagai kepentingan dari berbagai pihak, dan hukum mengatur hubungan hukum. Hubungan hukum itu terdiri dari ikatan-ikatan antara para pihak yang terkait dan berkepentingan. Ikatan-ikatan itu tercermin pada hak dan kewajiban dalam suatu hubungan hukum atas transaksi tertentu dibidang bisnis dan perbankan. Hak dan kewajiban yang dirumuskan dalam berbagai kaidah hukum tergantung isi kaedah hukum. Tujuan kaidah hukum yaitu kedamaian hidup antar pribadi ¹.

Disiplin hukum sebagai teori tentang norma-norma tidak berhubungan dengan efektifitas norma-norma hukum. Suatu teori hukum adalah formal, suatu teori tentang cara-cara penertiban dan mengubah isi hukum dengan cara yang khusus ². Tujuan teori hukum, seperti tiap ilmu pengetahuan adalah untuk mengurangi kekacauan dan kemajemukan menjadi kesatuan ³.

Ruang lingkup hukum perlindungan konsumen sulit dibatasi hanya dengan menampungnya dalam jenis cabang hukum. Hukum perlindungan konsumen selalu berhubungan dan berinteraksi dengan berbagai bidang dan cabang hukum lain, karena pada tiap bidang dan cabang hukum itu termasuk dalam hukum yang mengatur kegiatan transaksi dibidang perbankan selalu terdapat pihak yang berkedudukan sebagai konsumen. Karena posisi konsumen yang lemah maka ia harus dilindungi oleh hukum. Salah satu sifat sekaligus tujuan hukum itu

1. Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto. Perihal Kaedah Hukum, Cetakan VI, Bandung, PT Citra Aditya Bakti, 1993, hlm 60.
2. Purnadi Purbacaraka dan M.Chidir Ali, Disiplin Hukum, Cetakan IV, Bandung, PT Citra Aditya Bakti, 1990, hlm 60.
3. Khudzaifah Dimiyati, Teorisasi Hukum : Studi tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990, Surakarta, Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2004, hlm 40.

adalah memberikan perlindungan kepada masyarakat. Dalam hal ini konsumen perbankan adalah sebagai salah satu kategori konsumen yang selalu dalam posisi yang lemah yang berhadapan dengan pihak Perbankan yang kuat dalam segala hal.

Secara global, substansi hukum perlindungan konsumen mengalami perubahan untuk menghadapi perkembangan perdagangan bebas yang terus mengglobal. Dalam hukum perlindungan konsumen dikenal tuntutan ganti kerugian konsumen kepada produsen, yang berdasarkan tiga teori tanggung jawab, yaitu tanggung jawab berdasarkan kelalaian/kesalahan (negligence), tuntutan berdasarkan ingkar janji atau wanprestasi (breach of warranty), dan tanggung jawab mutlak (strict liability). Prinsip tanggung jawab produk dalam Undang-Undang No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen merupakan modifikasi terhadap prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan.

Istilah konsumen berasal dari alih bahasa dari kata consumer (Inggris-Amerika), atau consument/konsument (Belanda). Secara harfiah arti kata consumer itu adalah "(lawan dari produsen) setiap orang yang menggunakan barang". Tujuan penggunaan barang atau jasa itu menentukan termasuk konsumen kelompok mana pengguna tersebut. Begitu pula kamus Bahasa Inggris-Indonesia⁴ memberi arti kata consumer sebagai "pemakai atau konsumen". Dari pengertian diatas terlihat bahwa ada pembedaan antara konsumen sebagai orang alami atau pribadi kodrati dengan konsumen sebagai perusahaan atau badan hukum. Pembedaan ini penting untuk membedakan apakah konsumen tersebut menggunakan barang tersebut untuk diri sendiri atau untuk tujuan komersial. Undang-undang No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) mendefinisikan konsumen sebagai : "Setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain

⁴. Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen : Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, Jakarta, Program Pascasarjana FH-UI, 2004, hlm 143..

⁵. John.M.Echols & Hasan Sadily, *Kamus Inggris-Indonesia*, Jakarta, Gramedia, 1986, hlm 124..

maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan". Definisi ini sesuai dengan pengertian bahwa konsumen adalah end user/ pengguna akhir, tanpa si konsumen merupakan pembeli dari barang dan/atau jasa tersebut. Pengertian konsumen dalam arti umum adalah pemakai, pengguna dan atau pemanfaat barang dan atau jasa untuk tujuan tertentu. Sedangkan pengertian menurut UUPK adalah setiap 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.

Berdasarkan pengertian diatas, subyek yang disebut sebagai konsumen berarti setiap orang yang berstatus sebagai pemakai barang dan jasa. Istilah "orang" sebenarnya menimbulkan keraguan, apakah hanya orang individual yang lazim disebut *natuurlijke person* atau termasuk juga badan hukum (*right person*).

Dalam perlindungan konsumen dikenal hak-hak konsumen secara universal yang harus dilindungi dan dihormati, yaitu⁶

1. Hak keamanan dan keselamatan;
2. Hak atas informasi;
3. Hak untuk memilih;
4. Hak untuk didengar;
5. Hak atas lingkungan hidup.

Perlindungan konsumen mutlak dilakukan oleh Negara sesuai dengan Resolusi Majelis Umum PBB. Di Indonesia, signifikansi pengaturan hak-hak konsumen melalui undang-undang merupakan bagian dari implementasi sebagai suatu Negara kesejahteraan, karena Undang-Undang Dasar 1945 selain sebagai konstitusi politik juga dapat disebut sebagai konstitusi ekonomi, yaitu konstitusi yang mengandung ide

⁶ Husni Syawal dan Neni Sri Imaenyati, Ed, Hukum Perlindungan Konsumen, Bandung, Mandar Maju, 2000, him 39.

negara "kesejahteraan yang tumbuh berkembang karena pengaruh sosialisme sejak abad Sembilan belas?

Pengertian konsumen antara Negara yang satu dengan yang lain tidak sama. Sebagai contoh, di Spanyol konsumen diartikan tidak hanya individu (orang), tetapi juga suatu perusahaan yang menjadi pembeli atau pemakai akhir; dan konsumen tidak harus terikat dalam hubungan jual beli, sehingga dengan sendirinya konsumen tidak identik dengan pembeli. Di Australia, konsumen diartikan sebagai seseorang yang memperoleh barang atau jasa tertentu dengan persyaratan harganya tidak melewati jumlah uang diatas, sedangkan tujuan pembelian barang atau jasa tersebut tidak dipersoalkan. Sedangkan di Amerika Serikat, pengertian konsumen meliputi korban produk yang cacat yang bukan hanya meliputi pembeli, tetapi juga pemakai, bahkan korban yang bukan pemakai memperoleh perlindungan yang sama dengan pembeli. Di Eropa, pengertian konsumen bersumber dari Product Liability Directive sebagai pedoman bagi Negara MEE dalam menyusun ketentuan Hukum Perlindungan Konsumen. Berdasarkan Directive tersebut yang berhak menuntut ganti kerugian adalah pihak yang menderita kerugian (karena kematian atau cedera) atau kerugian berupa kerusakan benda selain produk yang cacat itu sendiri.

Kehadiran Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menjadi tonggak sejarah perkembangan hokum perlindungan konsumen di Indonesia. Sesungguhnya undang-undang tersebut bukanlah yang pertama dan yang terakhir, karena sebelumnya telah ada beberapa rumusan hukum yang melindungi konsumen yang tersebar dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Undang-undang ini mengatur tentang kebijakan perlindungan konsumen, baik

7. Jimmy Asshiddiqie, "Undang-undang Dasar 1945 : Konstitusi Negara Kesejahteraan dan Realitas Masa depan", Pidato PengukuhaJabatan Guru Besar Tetap Madya, Jakarta, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1988, hlm 1-2.

yang menyangkut hukum materil maupun hukum formil mengenai penyelesaian sengketa konsumen. Disamping Undang-undang Perlindungan Konsumen, hukum konsumen juga ada diberbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebagai bagian dari system hukum nasional, salah satu ketentuan UUPK, dalam hal ini pasal 64 (Bab XIV Ketentuan Peralihan) dapat dipahami sebagai penegasan secara implicit bahwa UUPK merupakan ketentuan khusus (*lex specialis*) terhadap ketentuan perturan perundang-undangan yang sudah ada sebelum UUPK, sesuai asas *lex specialis derogat lex generali*. Artinya ketentuan-ketentuan diluar UUPK tetap berlaku sepanjang tidak diatur secara khusus dalam UUPK dan/atau tidak bertentangan dengan UUPK.

BAB 2

GAMBARAN UMUM PERLINDUNGAN KONSUMEN

A. Perlunya Perlindungan Konsumen dan Pelaku Usaha

Perlindungan hukum bagi konsumen merupakan suatu wacana yang perlu mendapat perhatian besar, seiring dengan berkembangnya persaingan global. Salah satu hal yang melatarbelakangi besarnya wacana perlindungan konsumen⁸, adalah jamaknya derivikasi produk yang beredar di pasaran, namun tidak disertai dengan layanan yang menguatkan posisi tawar konsumen. Dalam posisi konsumen yang lemah ini mensyaratkan adanya pemihakan kepada konsumen melalui perlindungan hukum dalam transaksi perdagangan⁹.

Untuk itu, adalah suatu hal yang penting bagi pemerintah negara dalam mengatur perlindungan konsumen. Untuk itu, penegakkan perlindungan konsumen pada sebuah pemerintahan harus didasarkan pada rumusan situasi, baik situasi yang sedang maupun yang akan berkembang. Hal-hal yang harus diperhatikan, antara lain¹⁰:

- Tingkat pembangunan masing-masing negara.
- Filosofi dan kebijakan Pembangunan.
- Pertumbuhan industri dan teknologi.

Selain hal-hal yang menyebabkan ketimpangan posisi tawar konsumen terhadap pelaku usaha, pentingnya perlindungan hukum melalui

8. Vivek Sood, *Cyber Law Simplified*, New Delhi, Tata McGraw-Hill Publishing Company Limited, 2002, htm 576.

9. Sudaryatmo, *Hukum dan Advokasi Konsumen*, Bandung, PT Citra Aditya Bakti, 1999, htm 90.

10. Aman Sinaga, *Pemberdayaan Hak-Hak Konsumen di Indonesia*, Jakarta, Direktorat Perlindungan Konsumen DITJEN Perdagangan Dalam Negeri Departemen Perindustrian dan Perdagangan Bekerja Sama dengan Yayasan Gemainti, 2001, htm 21.

kepastian perlindungan konsumen menurut W. J. Brown adalah sebagai berikut¹¹:

"... that due the technical development of consumer goods, the ordinary consumer cannot be expected to know if the goods are fit for the purpose for which they were bought, or if the are of good or bad quality."

Menurut W. J. Brown, dalam membeli produk, konsumen tidak akan pernah benar-benar mengetahui kualitas suatu produk. Entah bagaimana informasi produk tersebut sudah secara detil dijabarkan. Inilah yang menyebabkan posisi konsumen dan pelaku usaha tidak seimbang.

Di masyarakat Ekonomi Eropa, kesadaran negara dalam memberikan perlindungan konsumen diawali dengan gerakan awal perlindungan hukum konsumen yang melalui dua tahap, yakni pada tahun 1973 dan 1981. Program-program ini memfokuskan pada kecurangan yang ditemui konsumen dalam hal kontrak standar, ketentuan kredit dan penuaian yang bersifat memaksa. Selain itu, program juga melindungi perihal konsumsi atas produk cacat, iklan yang menyesatkan, masalah jaminan pasca pembelian produk. Program ini berkembang pada tahun 1981 dengan memusatkan pada hak-hak dasar konsumen serta langkah-langkah Komisi Eropa dalam membuat kerangka acuan perlindungan konsumen¹².

Dalam hal pengaturan perlindungan konsumen, menurut Purba dibutuhkan sendi-sendi inti pokok yang harus diatur adalah perihal-perihal sebagai berikut¹³:

- Kesederajatan antara konsumen dan pelaku usaha.
- Konsumen mempunyai hak.
- Pelaku usaha mempunyai kewajiban.
- Pengaturan mengenai perlindungan hukum bagi konsumen dalam hal

11. W. J. Brown, "Consumer Law", Concise College Text, Second Edition, London, Sweet & Maxwell Limited, 1982, hlm 126.

12. Abdul Hakim Barkatullah, Op. Cit., hlm 24-25.

13. A. Zen Umar Purba, "Perlindungan Konsumen : Sendi-Sendi Pokok Pengaturan", Hukum dan Pembangunan, tahun XXII, 1993, hlm 393-408.

- sumbangsinya pada pembangunan nasional.
- Pengaturan tidak merupakan syarat.
- Perlindungan hukum bagi konsumen dalam iklim hubungan bisnis yang sehat.
- Keterbukaan dalam hal promosi produk.
- Peran aktif pemerintah.
- Peran serta masyarakat.
- Implementasi asas sadar hukum.
- Perlindungan hukum bagi konsumen yang memerlukan terobosan konsep-konsep hukum tradisional.
- Konsep perlindungan hukum bagi konsumen yang memerlukan terobosan konsep-konsep hukum.

B. Peran Pemerintah dalam Perlindungan Konsumen

Untuk itu, adalah suatu hal yang penting bagi pemerintah negara dalam mengatur perlindungan konsumen. Sebab penegakkan perlindungan konsumen pada sebuah pemerintahan harus didasarkan pada rumusan situasi, baik situasi yang sedang maupun yang akan berkembang. Hal-hal yang harus diperhatikan, antara lain ¹⁴:

- Tingkat pembangunan masing-masing negara.
- Filosofi dan kebijakan Pembangunan.
- Pertumbuhan industri dan teknologi.

Selain hal-hal yang menyebabkan ketimpangan posisi tawar konsumen terhadap pelaku usaha, pentingnya perlindungan hukum melalui kepastian perlindungan konsumen menurut W. J. Brown adalah sebagai berikut¹⁵:

"... that due the technical development of consumer goods, the ordinary consumer cannot be expected to know if the goods are fit for the purpose

14. Aman Sinaga, *Pemberdayaan Hak-Hak Konsumen di Indonesia*, Jakarta, Direktorat Perlindungan Konsumen DITJEN Perdagangan Dalam Negeri Departemen Perindustrian dan Perdagangan Bekerja Sama dengan Yayasan Gemainti, 2001, hlm 21.

15. W. J. Brown, "Consumer Law", *Concise College Text, Second Edition*, London, Sweet & Maxwell Limited, 1982, hlm 126.

for which they were bought, or if they are of good or bad quality".

Menurut W. J. Brown, dalam membeli produk, konsumen tidak akan pernah benar-benar mengetahui kualitas suatu produk. Entah bagaimana informasi produk tersebut sudah secara detil dijabarkan. Inilah yang menyebabkan posisi konsumen dan pelaku usaha tidak seimbang.

Di masyarakat Ekonomi Eropa, kesadaran negara dalam memberikan perlindungan konsumen diawali dengan gerakan awal perlindungan hukum konsumen yang melalui dua tahap, yakni pada tahun 1973 dan 1981. Program-program ini memfokuskan pada kecurangan yang ditemui konsumen dalam hal kontrak standar, ketentuan kredit dan penuaan yang bersifat memaksa. Selain itu, program juga melindungi perihal konsumsi atas produk cacat, iklan yang menyesatkan, masalah jaminan pasca pembelian produk. Program ini berkembang pada tahun 1981 dengan memusatkan pada hak-hak dasar konsumen serta langkah-langkah Komisi Eropa dalam membuat kerangka acuan perlindungan konsumen¹⁶.

Perlindungan konsumen sebenarnya merupakan upaya peningkatan martabat dan kesadaran masyarakat untuk dilindungi. Secara tidak langsung, hukum yang ada merupakan dorongan bagi pelaku usaha untuk dengan penuh bertanggung jawab. Namun pada akhirnya semua tujuan tersebut hanya baru bisa diimplementasikan dengan perlindungan hukum secara konsekuen. Dalam hal pengaturan perlindungan konsumen, menurut Purba dibutuhkan sendi-sendi inti pokok yang harus diatur adalah perihal-perihal sebagai berikut ¹⁷:

- Kesederajatan antara konsumen dan pelaku usaha.
- Konsumen mempunyai hak.

¹⁶. Abdul Hakim Barkatullah, *Op. Cit.*, hlm 24-25.

¹⁷. A. Zen Umar Purba, "Perlindungan Konsumen : Sendi-Sendi Pokok Pengaturan", *Hukum dan Pembangunan*, tahun XXII, 1993, hlm 393-408.

- Pelaku usaha mempunyai kewajiban.
- Pengaturan mengenai perlindungan hukum bagi konsumen dalam hal sumbangsuhnya pada pembangunan nasional.
- Pengaturan tidak merupakan syarat.
- Perlindungan hukum bagi konsumen dalam iklim hubungan bisnis yang sehat.
- Keterbukaan dalam hal promosi produk.
- Peran aktif pemerintah.
- Peran serta masyarakat.
- Implementasi asas sadar hukum.
- Perlindungan hukum bagi konsumen yang memerlukan terobosan konsep-konsep hukum tradisional.
- Konsep perlindungan hukum bagi konsumen yang memerlukan terobosan konsep-konsep hukum.

Dipenuhinya persyaratan-persyaratan di atas hendaknya dapat mengangkat harkat dan martabat konsumen, sehingga konsumen dapat dijadikan sebagai salah satu subyek dalam sistem perekonomian nasional. Bertolak dari luas dan kompleksnya hubungan pelaku usaha dan konsumen serta banyaknya mata rantai penghubung keduanya, maka demi melindungi konsumen sebagai konsumen akhir, dibutuhkan agar konsumen benar-benar dilindungi sejak awal proses produksi dilakukan.

Berkaitan dengan tinjauan perlindungan pemerintah melalui produk hukum nasional, adalah berkaitan dengan dicanangkannya UU Perlindungan Konsumen Nomor 8 tahun 1999. Pada Pasal 29 khususnya, dinyatakan bahwa pemerintah mengemban tanggung jawab atas pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen yang menjamin diperolehnya hak konsumen dan pelaku usaha, serta dilaksanakannya kewajiban konsumen dan pelaku usaha. Pembinaan oleh pemerintah ini dilaksanakan oleh Menteri dan/atau menteri teknis terkait.

C. Latar Belakang

Sebuah negara maju dikatakan demikian oleh sebab telah dilaluinya tiga tingkat pembangunan, yakni unifikasi, industrialisasi dan kesejahteraan. Pada tingkat yang pertama, yang menjadi masalah terberat adalah bagaimana mencapai integrasi politik dalam menciptakan persatuan dan kesatuan. Tingkat kedua, adalah perjuangan dalam hal pembangunan ekonomi dan modernisasi politik. Sedangkan pada tingkat ketiga adalah tugas negara sebagai pelindung rakyat dari sisi negatif industrialisasi, memperbaiki kesalahan-kesalahan pada tahap-tahap sebelumnya dengan menekankan pada sisi kesejahteraan masyarakat¹⁸.

Revolusi industri di Inggris pada abad kedelapan belas menjadi awal proses perubahan pola kehidupan masyarakat, dari agraris menjadi masyarakat industri. Perubahan ini mendorong pula peningkatan volume produksi barang dan jasa yang pada akhirnya mengubah hubungan dan segala aspek-aspeknya antara penyedia barang (pelaku usaha) dan pemakai produk (konsumen). The UN Guidelines for Consumer Protection yang dicanangkan melalui Resolusi No.A/RES/39/248 pada tanggal 16 April 1985 tentang Perlindungan Konsumen menggariskan tentang perlindungan dari sisi hak-hak dasar konsumen. Dalam resolusi ini kepentingan dasar konsumen yang harus dilindungi meliputi poin-poin berikut¹⁹:

- Perlindungan konsumen dari bahaya terhadap kesehatan dan keamanannya.
- Promosi dan perlindungan kepentingan sosial ekonomi konsumen.
- Tersedianya informasi yang memadai bagi konsumen untuk memberikan kemampuan mereka dalam memilih pilihan yang tepat sesuai kehendak dan kebutuhan pribadi.
- Pendidikan konsumen.

¹⁸. Abdul Hakim Barkatullah, Hak-Hak Konsumen, Bandung, Penerbit Nusa Media, 2010, hlm 3.

¹⁹. Erman Rajagukguk, "Pentingnya Hukum Perlindungan Konsumen dalam Era Perdagangan Bebas", Hukum Perlindungan Konsumen, disunting oleh Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyati, Bandung, Mandar Maju, 2000, hlm 3.

- Ketersediaan upaya ganti rugi yang efektif.
- Kebebasan dalam membentuk organisasi konsumen.

Era perdagangan bebas merupakan suatu era di mana pemasaran merupakan suatu disiplin universal. Konsep-konsep pemasaran dipandang dari strategi pemasaran global telah berubah dari waktu ke waktu, dengan tahapan sebagai berikut ²⁰:

- Konsep pemasaran awal, dengan memfokuskan pada produk yang lebih baik yang berdasarkan standar dan nilai internal. Hal ini dilakukan dengan tujuan memperoleh laba, dengan menjual atau membujuk pelanggan potensial dalam menukar uangnya dengan produk perusahaan.
- Konsep pemasaran adalah kepada pelanggan bukan lagi produk. Pada dekade enam puluhan ini, sasarannya masih tetap laba, namun cara pencapaiannya menjadi luas, yakni dengan pembaharuan pemasaran dengan menggunakan marketing mix atau 4P (product, price, promotion dan place).
- Konsep strategi pemasaran. Konsep ini mengubah focus pemasaran, dari pelanggan atau produk menjadi pelanggan dalam konteks lingkungan eksternal yang lebih luas. Tujuan pemasaran juga berubah, yakni dari laba menjadi keuntungan pihak yang berkepentingan.

Globalisasi sebagai gerakan perluasan pasar dan bergerak pada semua aspek persaingan pasar menambah kesenjangan antara negara maju dan negara berkembang (periphery). Hal ini dapat membawa akibat bagi komposisi masyarakat dan kondisi kehidupan secara khusus. ²¹Indonesia sebagai negara berkembang, perlu memberikan perlindungan yang memadai terhadap kepentingan konsumen, sebagai suatu hal yang penting dan mendesak untuk segera dicari solusi permasalahannya. Hal ini melihat kompleksitasnya menyangkut perlindungan konsumen

²⁰. Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta, Sinar Grafika, 2008 hlm 5-6.

²¹. Jaqnes Delors, "The Future of Free Trade in Europe and The World", *Fordham International Law Journal* Vol 18, 1995, hlm 723..

dalam menyongsong era perdagangan bebas.²²

1. Hukum Konsumen dan Perlindungan Konsumen

Istilah "hukum konsumen" dan "hukum perlindungan konsumen" seringkali terdengar dalam kehidupan masyarakat. Namun istilah ini masih identik satu sama lain, dan materi pemisahannya seringkali kabur. Berkaitan dengan hal ini terdapat beberapa pendapat ahli yang dapat menjadi panduan dalam pengertian ini, yakni:

- M. J. Leder yang menyatakan: "in a sense there is no such reature as 'consumer law"²³.
- Lowe yang menyatakan: "... rules of law which recognize the bargaining weakness of the individual consumer and which ensure that weakness is not unfairly exploited"²⁴.
- AZ Nasution berpendapat bahwa hukum perlindungan konsumen merupakan bagian dari hukum konsumen yang memuat asas-asas atau kaidah-kaidah yang bersifat mengatur dan mengandung sifat melindungi kepentingan konsumen. Ahli ini mengakui asas dan kaidah hukum yang mengatur hubungan dan masalah konsumen dalam berbagai bidang hukum, tertulis maupun tidak tertulis.²⁵

Berkaitan dengan kaidah hukum perlindungan konsumen yang senantiasa mengatur, perlu ditinjau dengan Pasal 383 KUHP yang menurut Shidarta²⁶ juga masuk ke ranah hukum perlindungan konsumen, yakni:

Diancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan seorang penjual yang berbuat curang terhadap pembeli: (1) karena sengaja menyerahkan barang lain daripada yang ditunjuk untuk dibeli, (2) mengenai jenis keadaan atau banyaknya barang yang diserahkan dengan menggunakan tipu muslihat.

²² Abdul Hakim Barkatullah, Op. Cit., hlm 5.

²³ M.J Leder, Consumer Law, Plymouth, Macdonald and Evans, 1980, hlm 1.

²⁴ R. Lowe, Commercial Law : Ed. 6, London, Sweet & Maxwell, 1983, hlm 23.

²⁵ AZ Nasution, Konsumen dan Hukum : Tinjauan Sosial Ekonomi dan Hukum pada Perlindungan Konsumen Indonesia, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1995, hlm 64-65.

²⁶ Shidarta, Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia : Edisi Revisi 2006, Jakarta, PT Grasindo, 2006, hlm 12.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa hukum konsumen berskala lebih luas, sebab meliputi berbagai aspek hukum yang terdapat kepentingan pihak konsumen di dalamnya. Kata aspek hukum ini sangat bergantung pada kemauan masyarakat dalam mengartikan "hukum" sebagai bagian dari asas dan norma. Salah satu bagian dari hukum konsumen ini adalah aspek perlindungannya, yakni tentang bagaimana cara mempertahankan hak konsumen terhadap gangguan pihak lain.

2. Gerakan Perlindungan Konsumen di Indonesia

Fokus gerakan perlindungan konsumen di Indonesia menggema dan menyerupai gerakan di Amerika Serikat. Gerakan konsumerisme di Amerika Serikat terjadi pada tahun 1960-1970an dan terbagi dalam empat tahapan, yakni ²⁷:

- Pada tahapan pertama, kurun waktu 1881 - 1914.

Kurun waktu ini merupakan tahap awal munculnya kesadaran masyarakat untuk melakukan gerakan perlindungan konsumen. Pemicunya adalah novel karya Upton Sinclair berjudul *The Jungle* yang menggambarkan cara kerja pabrik pengelolaan daging di Amerika Serikat yang sangat tidak memenuhi syarat kesehatan.

- Pada tahapan kedua, kurun waktu 1920-1940.

Pada kurun waktu ini muncul buku berjudul *Your Money's Worth* karya Chase dan Schlink. Karya ini mampu menggugah konsumen atas hak-hak mereka dalam transaksi jual beli. Pada era ini, muncul pula slogan *fair deal, best buy*.

- Pada tahapan ketiga, kurun waktu 1950-1960.

²⁷ C. Tantri D & Sularsi, *Gerakan Organisasi Konsumen*, Jakarta, Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia & The Asia Foundation, 1995, hlm 3-4.

Pada^a kurun waktu ini, muncul keinginan untuk mempersatukan gerakan perlindungan konsumen dalam lingkup internasional. Dengan diprakarsai oleh wakil-wakil gerakan konsumen dari Amerika Serikat, Inggris, Belanda, Australia dan Belgia pada 1 April 1960, berdirilah International Organization of Consumer Union. Dua tahun kemudian IOCU ini mengubah namanya jadi Consumers International (CI).

- Pada tahapan keempat, kurun waktu pasca 1965.

Pasca tahun 1965 ini merupakan masa pematapan gerakan perlindungan konsumen, baik di tingkat regional maupun internasional. Sampai saat ini dibentuk lima kantor regional, yakni di Amerika Latin dan Karibia berpusat di Cile, Asia Pasifik berpusat di Malaysia, Afrika berpusat di Zimbabwe, Eropa Timur dan Tengah berpusat di Inggris.

Ditilik dari sejarahnya, gerakan perlindungan konsumen di Indonesia baru benar-benar dipopulerkan sekitar dua decade yang lalu, yakni dengan berdirinya suatu lembaga swadaya masyarakat (non governmental organization) yang bernama Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI). Setelah lembaga ini, muncul pula Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen (LP2K) di Semarang, berdiri sejak Februari 1988 dan pada tahun 1990 bergabung sebagai anggota Consumers International (CI). Di luar itu, dewasa ini terdapat beberapa lembaga swadaya masyarakat yang serupa dan berorientasi pada kepentingan pelayanan konsumen, seperti Yayasan Lembaga Bina Konsumen Indonesia di Bandung dan perwakilan YLKI di berbagai propinsi di Indonesia.²⁸ YLKI adalah sebuah organisasi masyarakat yang bersifat nirlaba dan independen serta didirikan pada tanggal 11 Mei 1973.²⁹ YLKI muncul dari sekelompok kecil anggota masyarakat yang diketuai oleh Lasmidjah Hardi, yang pada awalnya bertujuan untuk

²⁸. Shidarta, Op. Cit., hlm 49.

²⁹. <http://www.ylki.or.id/tentang-kami>

mempromosikan hasil produksi di Indonesia melalui ajang promosi yang dinamakan Pekan Swakarya³⁰. Bidang dan bentuk kegiatan YLKI antara lain perlindungan konsumen, di samping bidang lainnya seperti kesehatan, air bersih, sanitasi, gender dan hukum sebagai penunjangnya. YLKI juga dilaksanakan dalam bentuk studi, penelitian, survei, pendidikan dan penerbitan, advokasi, seminar, pemberdayaan masyarakat konsumen dan pengembangan serta pendampingan masyarakat.³¹

Dalam perkembangannya, YLKI memiliki cabang-cabang di berbagai provinsi dan berpengaruh besar terhadap masyarakat, oleh karena didukung oleh media massa besar nasional. Beberapa peran besar YLKI terhadap kehidupan masyarakat konsumen Indonesia adalah sebagai berikut :

- Dapat mengambil perhatian produsen terhadap publikasi di media berkaitan dengan laporan kerugian yang dihadapi konsumen. Hal ini terlihat dengan reaksi atau respon yang diberikan, baik berupa koreksi maupun bantahan.
- Berhasil dibawanya naskah akademik UU Perlindungan Konsumen ke Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, sehingga selanjutnya rancangan tersebut disahkan menjadi undang-undang.
- Adanya penyuluhan dan kegiatan-kegiatan yang membantu dalam upaya peningkatan kesadaran atas hak-hak konsumen.
- YLKI tidak sekedar melakukan penelitian atau pengujian, penerbitan dan menerima pengaduan, namun juga dengan mengadakan upaya advokasi melalui jalur pengadilan (litigasi)
- Memperkenalkan gugatan masal yang mewakili masyarakat luas, dengan menggunakan lembaga hukum gugatan kelompok (class action).

³⁰. Celina Tri Siwi Kristiyanti, Op. Cit., hlm 15.

³¹. www.ylki.or.id/, Op. Cit

Ditinjau dari kemajuan perundang-undangan di Indonesia dalam hal perlindungan konsumen, sampai saat ini dapat dikatakan sangat minim dalam hal kuantitas maupun kualitas cakupannya. Dalam inventarisasi sampai tahun 1991, pengaturan perlindungan konsumen dapat dirupai dengan jenis yang bervariasi, mulai dari organansi dan undang-undang, peraturan pemerintah atau yang sederajat, instruksi presiden, keputusan menteri, keputusan bersama dari beberapa menteri, peraturan menteri, keputusan dirjen, instruksi dirjen, keputusan Ketua Badan Pelaksana Bursa Komoditi dan keputusan gubernur. Namun dalam hal pembedangan, peraturan-peraturan di atas hanya meliputi delapan bidang, yaitu³²:

- obat-obatan dan bahan berbahaya
- makanan dan minuman
- alat-alat elektronik
- kendaraan bermotor
- metrologitara
- industri
- pengawasan mutu barang
- lingkungan hidup

Meninjau tentang pergerakan dari sisi perkembangan produk hukum perlindungan konsumen di Indonesia, tentunya tidak terlepas dengan UU Perlindungan Konsumen. Selain upaya terus menerus yang digalang oleh YLKI dalam hal keberadaan UU Perlindungan Konsumen ini, kehadirannya juga merupakan buah dari tekanan dunia internasional. Setelah pemerintah Indonesia mengesahkan UU No. 7 tahun 1994 tentang Agreement Establishing the World Trade Organization, maka

³². Celina Tri Siwi Kristiyanti, Op. Cit., hlm 16.

ada kewajiban Indonesia untuk terikat dan tunduk pada standar-standar hukum perlindungan konsumen yang merupakan bagian dari ketentuan-ketentuan produksi WTO. Salah satunya adalah eksistensi UU Perlindungan Konsumen³³.

D. Urgensi Perlindungan Konsumen

Perlindungan hukum bagi konsumen pada dasarnya merupakan suatu masalah besar, seiring dengan berkembangnya persaingan global. Untuk itu perlindungan hukum sangat dibutuhkan dalam persaingan oleh karena jamaknya produk, namun tidak disertai dengan layanan yang menguatkan posisi tawar konsumen³⁴. Dalam posisi konsumen yang lemah ini mensyaratkan adanya pemihakan kepada konsumen melalui perlindungan hukum dalam transaksi perdagangan³⁵.

Pentingnya suatu negara dalam mengatur perlindungan hukum konsumennya, pada umumnya didasarkan pada aktualitas dan urgensinya. Dalam hal aktualitas, perlindungan konsumen perlu ditegaskan pada sebuah pemerintah berdasarkan rumusan situasi yang sedang dan akan berkembang. Pertimbangan ini harus memperhatikan³⁶:

- Tingkat pembangunan masing-masing negara.
- Filosofi dan kebijakan Pembangunan.
- Pertumbuhan industri dan teknologi.

Selain ketimpangan posisi tawar konsumen terhadap pelaku usaha, pentingnya perlindungan hukum melalui kepastian perlindungan konsumen menurut W. J. Brown adalah sebagai berikut³⁷:

"... that due the technical development of consumer goods, the ordinary

³³. Ibid hlm 18.

³⁴. Vivek Sood, *Cyber Law Simplified*, New Delhi, Tata McGraw-Hill Publishing Company Limited, 2002, hlm 576.

³⁵. Sudaryatmo, *Hukum dan Advokasi Konsumen*, Bandung, PT Citra Aditya Bakti, 1999, hlm 90.

³⁶. Aman Sinaga, *Pemberdayaan Hak-Hak Konsumen di Indonesia*, Jakarta, Direktorat Perlindungan Konsumen DITJEN Perdagangan Dalam Negeri Departemen Perindustrian dan Perdagangan Bekerja Sama dengan Yayasan Gemainti, 2001, hlm 21.

³⁷. W. J. Brown, "Consumer Law", *Concise College Text*, Second Edition, London, Sweet & Maxwell Limited, 1982, hlm 126.

consumer cannot be expected to know if the goods are fit for the purpose for which they were bought, or if the are of good or bad quality".

Di masyarakat Ekonomi Eropa misalnya, pentingnya kesadaran negara dalam memberikan perlindungan konsumen terletak pada gerakan awal perlindungan hukum konsumen yang melalui dua tahap, yakni pada tahun 1973 dan 1981. Program-program ini memfokuskan pada kecurangan yang ditemui konsumen dalam hal kontrak standar, ketentuan kredit dan penuaian yang bersifat memaksa. Selain itu, program juga melindungi perihal konsumsi atas produk cacat, iklan yang menyesatkan, masalah jaminan pasca pembelian produk.

Program ini berkembang pada tahun 1981 dengan memusatkan pada hak-hak dasar konsumen serta langkah-langkah Komisi Eropa dalam membuat kerangka acuan perlindungan konsumen ³⁸.

Oughton dan Lowry memandang hukum perlindungan konsumen (consumer protection law) sebagai sebuah fenomena modern yang khas pada abad kedua puluh, namun sebagaimana ditegaskan dalam perundang-undangan perlindungan hukum bagi konsumen itu sendiri dimulai seabad lebih awal ³⁹.

Dalam hal perlindungan konsumen, menurut Purba dibutuhkan sendi-sendi inti pokok pengaturan perlindungan, yakni sebagai berikut ⁴⁰:

- Kesederajatan antara konsumen dan pelaku usaha.
- Konsumen mempunyai hak.
- Pelaku usaha mempunyai kewajiban.
- Pengaturan mengenai perlindungan hukum bagi konsumen dalam hal sumbangsuhnya pada pembangunan nasional.

³⁸. Abdul Hakim Barkatullah, Op. Cit., hlm 24-25.

³⁹. Donald P. Rostschil & David W. Carrol, Consumer Protection Reporting Service : Volume One, Maryland, National Law Publishing Corporation, 1986, hlm 24.

⁴⁰. A. Zen Umar Purba, "Perlindungan Konsumen : Sendi-Sendi Pokok Pengaturan", Hukum dan Pembangunan, tahun XXII, 1993, hlm 393-408.

- Pengaturan tidak merupakan syarat.
- Perlindungan hukum bagi konsumen dalam iklim hubungan bisnis yang sehat.
- Keterbukaan dalam hal promosi produk.
- Peran aktif pemerintah.
- Peran serta masyarakat.
- Implementasi asas sadar hukum.
- Perlindungan hukum bagi konsumen yang memerlukan terobosan konsep-konsep hukum tradisional.
- Konsep perlindungan hukum bagi konsumen yang memerlukan terobosan konsep-konsep hukum.

E. Dasar Perlindungan Konsumen

1. Pengertian

Beberapa pengertian "konsumen" yang berkembang di negara-negara berkembang dan dunia, adalah sebagai berikut:

- Pakar konsumen di Belanda, menyimpulkan bahwa konsumen adalah pemakai produksi terakhir dari benda dan jasa (*uiteindelijke gebruiker van goederen en diensten*). Dengan rumusan ini, Hondius membedakan antara konsumen antara dengan konsumen akhir⁴¹.
- Menurut doktrin di Perancis, konsumen diartikan sebagai "the person who obtains good or service for personal or family purposes". Di mana dalam definisi ini terkandung dua unsur, yaitu konsumen sebagai manusianya dan barang atau jasa yang digunakan untuk keperluan pribadi atau keluarganya. Kata "to obtain" dalam definisi ini masih kurang jelas, apakah melalui hubungan jual beli atau lebih luas daripadanya. Federal Trade Commission Act 1975 mengartikan konsumen persis dengan doktrin di Paris ini⁴².
- Menurut doktrin di Spanyol, konsumen diartikan sebagai "any individual or real property products, services or activities, regardless

oh whether the seller, supplier or producer is a public or private entity, acting alone or collectively” Dalam pengertian menurut doktrin ini, konsumen tidak diartikan sebagai individu (orang per orang saja), namun juga suatu perusahaan dapat berposisi sebagai konsumen akhir⁴³.

- Menurut Beijing Municipal Regulation on Protection Consumers' Legal Rights and Interest, dinyatakan bahwa "units and individuals who obtain by paying the value consumer goods and commercial service for the needs of living". Pemahaman ini juga seturut dengan Consumer Protection Act of 1986, No. 68, dari India, sebuah legislasi konsumen di India⁴⁴.
- Menurut Trade Practices Act 1974 dari Australia, konsumen diartikan sebagai seseorang yang memperoleh barang atau jasa tertentu, dengan persyaratan bahwa harganya tidak melewati 40.000 dollar Australia⁴⁵.

Selain pengertian-pengertian menurut yang berkembang di berbagai negara, dalam peraturan perundangan di Indonesia, istilah konsumen ditemukan dalam UU Perlindungan Konsumen Nomor 8 tahun 1999, yang menyatakan bahwa:

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.

Sebelum terdapat UU Perlindungan Konsumen ini, praktis hanya sedikit pengertian normatif yang tegas tentang konsumen dalam hukum positif di Indonesia. Misalnya, dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara

41. Vivek Sood, *Cyber Law Simplified*, New Delhi, Tata McGraw-Hill Publishing Company Limited, 2002, hlm 576.

42. Sudaryatno, *Hukum dan Advokasi Konsumen*, Bandung, PT Citra Aditya Bakti, 1999, hlm 90.

43. Tim FH UI dan Departemen Perdagangan Republik Indonesia, *Rancangan Akademik Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen*, Jakarta, 1992, hlm 57.

44. *Ibid.*

45. R. Steinwall dan L. Layton, *Annotated Trade Practices Act 1974*, Sydney, Butterworths, 1996, hlm 35-36

(melalui Ketetapan MPR No. II/MPR/1993), disebutkan pemakaian istilah konsumen dalam rangka membicarakan tentang sasaran bidang perdagangan⁴⁶.

Dalam definisi menurut UU Perlindungan Konsumen ini, dapat diuraikan beberapa unsur pengertian konsumen, yakni ⁴⁷:

- **Setiap orang**

Subyek yang dimaksud berdasarkan pemakaian istilah "setiap orang" adalah setiap pemakai barang dan/atau jasa. Sedangkan istilah "orang" sebenarnya memberikan celah bagi multitafsir, apakah hanya orang individual yang disebut sebagai *natuurlijke persoon* atau juga termasuk badan hukum (*rechtspersoon*).

Dalam UU Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, kata "orang" yang didefinisikan sebagai konsumen tidak digunakan, melainkan menggunakan istilah "pemakai". UU Perlindungan Konsumen pada dasarnya, menghindari pemakaian istilah "produsen" sebagai lawan dari "konsumen", melainkan "pelaku usaha" yang memiliki makna lebih luas. Hal ini digunakan untuk pengacuan lebih luas, bagi kreditur, produsen, distributor, penjual dan terminologi lain yang terkait pelaku usaha.

- **Pemakai**

Istilah "pemakai" yang dimaksud pada Pasal 1 poin 2 UU Perlindungan Konsumen, menekankan pemakai sebagai konsumen akhir (*ultimate consumer*). Istilah pemakai ini digunakan sekaligus guna menunjukkan barang dan/atau jasa yang dipakai tidak serta merta hasil dari transaksi jual beli. Artinya, konsumen tidak selalu harus memberikan prestasinya dengan cara membayar uang untuk

⁴⁶. Shidarta, Op. Cit., hlm 2.

⁴⁷. *Ibid*, hlm 5-10.

memp peroleh barang dan/atau jasa. Konsumen dapat dilihat bukan sekedar menjadi pembeli (buyer atau koper), namun semua orang, baik perorangan maupun badan usaha yang mengkonsumsi jasa dan/atau barang. Jadi, harus terdapat peralihan barang dan/atau jasa, termasuk peralihan kenikmatan dalam menggunakannya.

- **Barang dan/atau jasa**

Istilah ini seringkali dialihkan dengan istilah "produk". Semula kata "produk" hanya berdefinisi barang, namun lama-kelamaan juga berarti jasa, seperti berbagai layanan perbankan. "Barang" menurut UU Perlindungan Konsumen, diartikan sebagai setiap benda, baik berwujud maupun tidak berwujud, bergerak maupun tidak bergerak, dapat dihabiskan maupun tidak dapat dihabiskan, yang dapat diperdagangkan, dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan oleh konsumen. Sedangkan "jasa" menurut UU Perlindungan Konsumen diartikan sebagai setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang disediakan masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen. Kata "disediakan bagi masyarakat" maksudnya bahwa jasa itu harus ditawarkan masyarakat, sedangkan "ditawarkan kepada masyarakat" ditafsirkan sebagai bagian dari sebuah transaksi konsumen.

- **Yang tersedia dalam masyarakat**

Barang dan/atau jasa yang ditawarkan masyarakat sudah harus tersedia di pasaran. Dewasa ini, syarat ini tidak lagi mutlak dituntut oleh konsumen. Misalnya, oleh karena perusahaan pengembang (developer) sudah biasa mengadakan transaksi terlebih dulu sebelum bangunannya jadi.

- **Bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, makhluk hidup lain**

Unsur ini diletakkan dalam definisi, oleh sebab demi memperluas pengertian "kepentingan", yang tidak sekedar untuk pribadi namun juga untuk orang lain (di luar dari pribadi yang berposisi sebagai

konsumen), bahkan untuk makhluk hidup lain bukan manusia. Dari sisi teori kepentingan, setiap tindakan manusia merupakan bagian dari kepentingannya. Melalui prespektif teori ini, unsur ini tidak berdampak pada perluasan apapun.

- Barang dan/atau jasa itu tidak untuk diperdagangkan
- Pengertian konsumen hanya sebagai konsumen akhir ini, sudah biasa dipakai dalam peraturan perlindungan konsumen di berbagai negara.

Menurut UU Perlindungan Konsumen, pada Pasal 1 poin 3, "pelaku usaha" dimaksudkan sebagai berikut :

Pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik 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 berbagai bidang ekonomi.

Sedangkan menurut UU Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat memberikan batasan pengertian pelaku usaha yang pada dasarnya, secara garis besar tidak berbeda dengan UU Perlindungan Konsumen. Sehingga, adapun batasan yang diberikan oleh kedua perundangan tersebut sangat luas. Sebab, yang terdaftar sebagai badan hukum, namun merupakan pemilik perusahaan kecil dapat pula digolongkan sebagai pelaku usaha. Dengan demikian, terkait dengan kewajiban dan tanggung jawab pelaku usaha, para pelaku usaha kecil juga tetap memiliki tanggung jawab dan kewajiban yang sama terhadap konsumennya⁴⁸.

⁴⁸ N. H. T. Siahaan, Op. Cit., hlm 24.

Beberapa literatur, menghubungkan keberadaan korporasi sebagai suatu status hukum tertentu. Bates dan Lipman misalnya, mengartikan hal tersebut sebagai "Corporation is a legal device to grant rights, power and privileges, and attribute liability, to a fictional entity" ⁴⁹.

Suatu usaha yang disebut korporasi, dibentuk dengan registrasi atau pendaftaran yang ketentuannya diatur dalam undang-undang korporasi. Menurut Butterworths Concise Australian Legal Dictionary, juga dikatakan bahwa "Corporation is a legal entity created by charter, prescription or legislation" ⁵⁰.

Pakar lain, Muladi memberikan pengertian korporasi dengan lebih meluas, baik sebagai badan hukum maupun non badan hukum, serta sifat korporasi yang privat dan publik ⁵¹.

Hubungan antara pelaku usaha dan konsumen pada dasarnya merupakan hubungan yang terus menerus dan berkesinambungan. Hubungan tersebut terjadi karena adanya kehendak dari kedua belah pihak dan adanya nilai ketergantungan antara satu dengan lainnya. Untuk itu Purba menjelaskan konsep hubungan pelaku usaha, sebagai berikut ⁵²:

Kunci pokok perlindungan hukum bagi konsumen adalah bahwa konsumen dan pelaku usaha saling membutuhkan. Produksi tidak ada artinya kalau tidak ada yang mengkonsumsinya dan produk yang dikonsumsi secara aman dan memuaskan pada gilirannya akan merupakan promosi gratis bagi pelaku usaha.

Hubungan antara pelaku usah dan konsumen ini merupakan rangkaian,

49. Gerry Bates dan Zada Lipman, *Corporate Liability for Pollution*, Sydney, LBC Information Service, 1998, hlm 4.

50. Peter E Nygh dan Peter Butt, *Butterworths Concise Australian Legal Dictionary : Second Edition*, Sydney-Adelaide-Brisbane-Canberra-Meutborne-Perth, 1998, hlm 8.

51. Muladi, Prinsip-Prinsip Dasar Hukum Pidana Lingkungan dalam Kaitannya dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997, *Jurnal Hukum Pidana dan Kriminologi*, Vol 1/No1 1/1998, hlm 8.

52. A. Zen Umar Purba, "Perlindungan Konsumen : Sendi-sendi Pokok Pengaturan", *Hukum dan Pembangunan*, Tahun XXII, 1992.

serta mempunyai akibat hukum baik terhadap semua pihak maupun pada pihak-pihak tertentu. Hal ini dimanfaatkan oleh pelaku usaha dalam suatu sistem distribusi dan pemasaran produk barang guna mencapai tingkat produktivitas dan efektivitas hingga tercapainya sasaran usaha⁵³.

Di negara berkembang seperti Indonesia, kepentingan konsumen seringkali dikendalikan oleh kekuatan di luar dirinya, baik oleh pihak pelaku usaha maupun pemerintah. Konsep pembangunan ekonomi suatu negara yang berwawasan integral bukan untuk memakmurkan rakyat adalah salah satu contoh pengendalian pemerintah ke arah yang negatif⁵⁴. Pada dasarnya, hubungan antara pelaku usaha dan konsumen perlu dipahami dalam dua doktrin, yakni:

- Doktrin *caveat emptor*⁵⁵

Doktrin ini disebut juga dengan istilah *let the buyer beware* atau kewajiban pembeli untuk melindungi dirinya sendiri sebagai dasar lahirnya sengketa di bidang transaksi konsumen. Asas ini berasumsi bahwa pelaku usaha dan konsumen adalah dua pihak seimbang sehingga tidak perlu terdapat proteksi apapun bagi pihak konsumen. Sudah sejak lama doktrin perlindungan hukum ini mengasai masyarakat. Setiap transaksi yang terjadi merupakan hasil kesepakatan antara pihak pelaku usaha dan pembeli, dengan pelaku usaha yang menyerahkan barang dan konsumen yang membayar harga.⁵⁶

- Doktrin *caveat venditor*

Doktrin ini menekankan pada kesadaran pelaku usaha untuk

53. Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyati, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Bandung, Mandar Maju, 2000, hlm 36. 1996, hlm 28.

54. Abdul Halim Barkatullah, *Op. Cit.*, hlm 15

55. Edmond Makarim, *Kompilasi Hukum Telematika*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 2003, hlm 327.

56. Aman Sinaga, *Pemberdayaan Hak-Hak Konsumen di Indonesia*, Jakarta, Direktorat Perlindungan Konsumen DITJEN Perdagangan dalam Negeri Departemen Perindustrian dan Perdagangan Bekerja Sama dengan Yayasan Gemainti, 2001, hlm 28.

melindungi konsumen, tidak lagi konsumen yang harus sadar sendiri dalam melindungi dirinya.⁵⁷

2. Hak dan Kewajiban

Berdasarkan UU Perlindungan Konsumen, hak konsumen meliputi beberapa hak berikut, yakni⁵⁸:

- Hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan mengonsumsi barang dan/atau jasa.

Hak ini dimaksudkan untuk menjamin keamanan dan keselamatan konsumen dalam penggunaan barang atau jasa yang diperolehnya. Dengan demikian, konsumen dapat terhindar dari kerugian, baik fisik maupun psikis, dalam mengonsumsi produk.

- Hak untuk memilih dan mendapatkan barang dan/atau jasa sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;

Dasar dari hak ini adalah hak untuk memilih (*right to choose*). Maksudnya, hak ini memberikan kewenangan bagi konsumen untuk secara kritis mendapatkan produk-produk yang disesuaikan dengan kebutuhannya. Kesempatan ini haruslah bebas dari tekanan dari pihak luar, dalam menentukan konsumen membeli atau tidak membeli suatu produk. Dengan demikian konsumen dapat dengan aman dan nyaman memilih produk berdasarkan kuantitas dan kualitas yang diperlukannya.

Hak memilih ini hanya ada jika terdapat alternasi (pilihan) atas jenis produk tertentu. Untuk itu, jika sebuah produk dikuasai secara monopoli oleh produsen, sehingga tidak ada lagi produk lain yang beredar di pasaran, maka dengan sendirinya hak untuk memilih ini

⁵⁷ Malcolm Leder dan Peter Shears, *Consumer Law: Fourth Edition*, London, Financial Times Pitman Publishing.

⁵⁸ UU Perlindungan Konsumen, Op. Cit., Pasal 4 dan Ahmadi Miru, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta, RajaGrafindo Persada, 2004, hlm 40-46.

tidak berfungsi.

Berkaitan dengan ini, terdapat UU No. 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, pada Pasal 19 maupun Pasal 25 ayat (1) yang melarang pelaku usaha untuk tidak melakukan kegiatan yang mengakibatkan terjadinya praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat, serta menggunakan posisi dominan untuk menetapkan syarat dagang, membatasi pasar dan perkembangan teknologi, serta menghambat pelaku usaha pesaing untuk memasuki pasar⁵⁹.

- Hak atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;

Hak ini sangat penting bagi konsumen, karena tanpa informasi yang memadai, maka dapat terjadi cacat produk, cacat instruksi atau cacat-cacat lain yang dapat disebabkan oleh informasi yang tidak memadai. Dengan informasi yang sesuai, konsumen dapat memperoleh gambaran yang benar akan suatu produk, sehingga lahirlah hak pilih dari konsumen. Informasi yang sesuai juga dapat berujung pada kesetiaan konsumen pada produk, sehingga memberikan keuntungan bagi perusahaan⁶⁰.

Informasi yang dimaksud ini meliputi manfaat dan kegunaan produk, efek samping, tanggal kadaluarsa produk serta identitas produsen. Informasi ini dapat diberikan secara lisan maupun tertulis, pada label yang melekat di kemasan produk, maupun iklan yang disampaikan produsen melalui media cetak maupun media elektronik.

- Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;

Hak ini dapat berupa jawaban atas pertanyaan mengenai hal-hal terkait produk sebelum pembelian produk dilakukan, namun dapat

59. UU Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat No. 5 tahun 1999 Pasal 19 dan Pasal 25 ayat (1).

60. James F Engel, *Consumer Behaviour*, Fifth Edition, New York, The Dryden Press, hlm 593.

jugad berupa ditanggapinya pengaduan atas timbulnya kerugian yang menurut laporan konsumen merupakan dampak dari penggunaan produk. Hak ini dapat disampaikan secara perorangan maupun kolektif, secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan swadaya masyarakat, seperti YLKI.

- Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut; Hak ini dimaksudkan untuk memulihkan keadaan konsumen yang telah dirugikan akibat penggunaan produk dengan melalui jalur hukum.
- Hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen; Hak ini merupakan hak untuk memperoleh pendidikan dalam hal pengetahuan maupun keterampilan yang diperlukan agar dapat terhindar dari kerugian penggunaan produk. Dengan adanya pendidikan konsumen tersebut, konsumen dapat menjadi lebih kritis dan teliti dalam memilih produk yang dibutuhkan.
- Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya; Hak atas ganti kerugian ini dimaksudkan untuk memulihkan keadaan yang tidak seimbang, akibat adanya penggunaan barang atau jasa yang tidak memenuhi harapan konsumen. Hak ini sangat terkait dengan penggunaan produk merugikan, baik oleh karena kerugian materi maupun kerugian fisik (sakit, cacat, kematian). Untuk merealisasikan kompensasi, ganti rugi maupun penggantian, biasanya harus dilalui prosedur tertentu. Prosedur tersebut bisa diinterpretasikan dengan melalui jalur litigasi maupun non litigasi.
- Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;

- Hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Hak konsumen sebagaimana disebut pada Pasal 4 UU Perlindungan di atas nyatanya lebih luas daripada hak-hak dasar konsumen sebagaimana pertama kali dikemukakan oleh Presiden Amerika Serikat, John F. Kennedy di depan kongres tanggal 15 Maret 1962, yang hanya terdiri atas 4 (empat) hal berikut⁶¹:

- Hak memperoleh keamanan
- Hak memilih;
- Hak mendapatkan informasi; dan
- hak untuk didengar.

Keempat hak di atas merupakan bagian dari Deklarasi Hak-Hak Asasi Manusia yang dicanangkan PBB pada tanggal 10 Desember 1948 Pasal 3, 8, 19, 21 dan 26.

Daripadanya ditambahkan oleh International Organizational of Consumers Union 4 (empat) hak dasar lainnya, yaitu⁶²:

- hak untuk memperoleh kebutuhan hidup;
- hak untuk memperoleh ganti rugi;
- hak untuk memperoleh pendidikan konsumen;
- hak untuk memperoleh lingkungan hidup yang bersih dan sehat.

Demi menunjang berlangsungnya hak-hak di atas, maka konsumen wajib⁶³:

- Membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa demi keamanan dan keselamatan.

61. Hondius, *Konsumentenrecht*, Kluwer-Deventer, Praeadvies in Nederland, 1992, hlm 14, 26 dan 131.

62. C. Tantri D dan Sularsi, *Gerakan Organisasi Konsumen*, Jakarta, Seri Panduan Konsumen, Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia - The Asia Foundation, 1995, hlm 19-21.

63. UU Perlindungan Konsumen, Op. Cit, Pasal 5.

Adanya kewajiban konsumen dalam membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa demi keamanan dan keselamatan, dilatarbelakangi oleh pentingnya pemberian konsekuensi pelaku usaha yang tidak menyampaikan peringatan secara jelas pada label produk. Seperti contohnya dalam hal penggunaan obat tanpa resep. Dalam hal ini pengetahuan konsumen (yang merupakan hasil dari kombinasi pengetahuan konsumen dan peringatan pemerintah) memainkan peranan penting. Sebab, dengan demikian dapat menyebabkan ketidaktepatan penggunaan obat, yang dapat berujung pada perburukan kondisi.⁶⁴

- Beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa.

Itikad baik konsumen dalam transaksi maksudnya adalah konsumen benar-benar bertujuan untuk hal-hal positif dalam transaksi. Misalnya, dalam transaksi e-commerce, seorang konsumen bisa saja berpura-pura membeli sebuah produk, padahal bermaksud untuk menjual kembali secara ilegal atau masuk ke dalam jaringan transaksi elektronik dan melakukan intersepsi secara ilegal.

- Membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati.

Hasil dari itikad buruk atau keadaan memaksa yang menimpa konsumen ini dapat direalisasikan dengan pembayaran yang tidak sesuai dengan jumlah yang disepakati. Entah oleh karena kenaikan kurs sehingga konsumen tidak mampu membayar dan lari dari tanggung jawab membayar, atau oleh karena konsumen sengaja ingin menipu pelaku usaha dengan mencari celah dalam transaksi sehingga konsumen tersebut dapat menikmati barang atau jasa tanpa melakukan pembayaran.

⁶⁴ Ahmadi Miru, Op. Cit., hlm 48.

- Mengikuti upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut.

Walaupun konsumen nyata-nyata ditimpa kerugian, bukan berarti penyelesaian sengketa dapat mengikuti prosedur yang seketika dibuat oleh konsumen. Sebab, meskipun sedang dalam posisi yang lemah, konsumen tetap harus mengikuti prosedur upaya penyelesaian sengketa yang patut pada masyarakat, demi menciptakan keadilan dan kepastian hukum secara umum.

Berdasarkan UU Perlindungan konsumen, hak pelaku usaha adalah :

- Menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang jasa yang diperdagangkan, menunjukkan bahwa pelaku usaha tidak menuntut lebih banyak jika kondisi barang dan/atau jasa yang diserahkan kepada konsumen kurang memuaskan, kurang sesuai dengan harga yang berlaku pada umumnya. Sebab dalam praktek, seringkali dijumpai adanya barang jasa yang kualitasnya tidak sesuai dengan nilainya.
- Mendapat perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik. Hal ini seturut dengan kewajiban beritikad tidak baik konsumen seperti yang Penulis jelaskan di atas, yang mana dapat memberikan kerugian bagi produsen.
- Melakukan pembelaan diri sepatutnya di dalam penyelesaian sengketa.
- Rehabilitasi nama baik apabila terbukti kerugian konsumen tidak diakibatkan barang jasa yang diperdagangkannya.
- Hak-Hak lain yang diatur dalam ketentuan perundangan lainnya.

Sedangkan kewajiban pelaku usaha menurut UU Perlindungan Konsumen adalah: ⁶⁵

⁶⁵ UU Perlindungan Konsumen, Op. Cit., Pasal 7.

- Beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya.
- Memberi informasi dengan benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang jasa serta memberi penjelasan yang memadai mengenai penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan.
- Memperlakukan konsumen dengan benar dan jujur serta tidak diskriminatif.
- Menjamin mutu barang jasa yang diperoleh dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu yang berlaku.
- Memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji dan/atau mencoba produk serta memberi jaminan dan/atau garansi atas produk yang diperdagangkan.
- Memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan konsumen tidak sesuai dengan perjanjian.

F. Hubungan Hukum antara Produsen dan Konsumen

1. Tahapan-Tahapan dalam Transaksi

Membahas tentang hubungan hukum antara produsen dan konsumen, maka tidak terlepas dengan peristiwa-peristiwa yang terjadi dalam terjadinya hubungan hukum tersebut. Peristiwa atau keadaan ini dapat dikelompokkan atau digolongkan dalam 3 (tiga) tahapan transaksi besar, yakni ⁶⁶:

- Tahapan pratransaksi

Tahapan ini maksudnya adalah tahapan-tahapan yang harus dilalui sebelum perjanjian atau transaksi konsumen terjadi, untuk membeli dan memakai produk yang diedarkan oleh produsen.

Pada tahap ini, konsumen dapat mencari informasi produk, berupa

⁶⁶. Lihat Janus Sidabalok, Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2010, hlm 69-75.

syarat pembelian, harga, komposisi, kegunaan, keunggulan, cara pemakaian dan sebagainya. Informasi ini dapat dimiliki melalui iklan, brosur, ulasan-ulasan produk di berbagai media, informasi langsung dari penjualnya, dan sumber-sumber lainnya.

Tahapan ini penting terkait dengan transaksi selanjutnya, sebab mempengaruhi keabsahan termasuk perihal hak dan kewajiban yang timbul dan mengikuti tahapan ini. Pada tahapan ini, konsumen harus berposisi bebas, lepas dari paksaan, kekhilafan atau penipuan.

- Tahapan transaksi (tahapan terjadinya transaksi yang sesungguhnya)
Tahapan ini dimulai dari penggunaan hak konsumen untuk memilih (right to choose). Ketika konsumen sudah menyatakan persetujuannya dan tertuang dalam perjanjian, maka ini menggambarkan penawaran jual-beli antara konsumen dan pelaku usaha telah menemukan titik temu.

Dalam penyelenggaraan transaksi, konsumen hendaknya dibiasakan untuk memberi atau menerima tanda bukti pembelian berupa secarik kertas yang tertulis mengenai detail barang yang dibeli beserta harganya dan keterangan-keterangan lain yang diperlukan. Hal ini penting dalam rangka penyelesaian sengketa di kemudian hari.

- Tahapan purnatransaksi

Tahapan transaksi di atas tidak akan sempurna, tanpa pemenuhan realisasi hak dan kewajiban pada nyatanya. Sebab, menurut sifatnya perjanjian jual beli merupakan perjanjian obligatoir.

Pada tahap pelaksanaan perjanjian ini, suatu hal yang penting adalah berkaitan penafsiran perjanjian. Prespektif perjanjian tidak selamanya dilaksanakan sama seperti yang dikehendaki oleh para pihak. Sehubungan dengan hal ini, beberapa hal yang berpotensi melahirkan konflik pada tahapan purnatransaksi adalah berkaitan dengan kualitas dan kegunaan produk, harga dan hak-hak setelah perjanjian, misalnya oleh karena:

- Adanya kesalahan informasi yang diberikan produsen, dalam artian produsen tidak jujur, sehingga produk mengandung cacat tersembunyi.
- Adanya akibat negatif yang ditimbulkan pasca penggunaan produ, seperti gangguan kesehatan, keamanan dan keselamatan konsumen.
- Pada nyatanya, terdapat ketidakseimbangan antara kualitas dan harga produk. Ini bisa disebabkan oleh faktor monopoli atau pemalsuan produk.

2. Lemahnya Posisi

UU Perlindungan Konsumen pada dasarnya dilatarbelakangi oleh posisi konsumen-pelaku usaha yang pada praktiknya secara umum tidak seimbang. Posisi pelaku usaha yang menawarkan, menjual dan mempromosikan produknya menjadikan dirinya lebih kuat dibanding konsumen⁶⁷. Sebab, posisi konsumen dilihat dari sifatnya hanya mampu menerima dan menikmati produk yang dihasilkan oleh pelaku usaha.

Lebih daripada itu, dilihat dari posisi ekonomi hubungan konsumen-pelaku usaha, pelaku usaha tampak lebih kuat dan leluasa kedudukannya. Hal ini bisa terjadi oleh karena ditunjang dari kebutuhan informasi pada saat tahap pratransaksi, sedikitnya pilihan atas produk-produk lain, keterbatasan pengetahuan, promosi produk yang membingungkan dan kemampuan pendidikan konsumen untuk mencerna kalimat-kalimat reklame dan lain-lain.

Perlu disadari bahwa persaingan usaha tidak selalu dapat dilihat melalui pandangan negatif, namun justru dibutuhkan dalam menunjang pembangunan struktur ekonomi. Dengan adanya kompetisi yang sehat antar pelaku usaha, para konsumen pun memiliki kebebasan dan

⁶⁷ N. H. T. Siahaan, *Op. Cit.*, hlm 36.

alternatif untuk mendapatkan barang-barang yang dikonsumsi, pelaku usaha terpompa semangatnya untuk semakin memberikan kualitas produk yang terbaik dan memberikan harga produk yang sesuai dengan kualitas.

Namun persaingan usaha tidak sepenuhnya positif, sebab konsumen pada akhirnya bisa menjadi obyek aktivitas pelaku usaha dalam eksploitasi profit yang sebesar-besarnya. Misalnya, dengan adanya iklan-iklan yang menggunakan kalimat yang tidak edukatif, ketidaksesuaian janji promosi dengan kualitas produk, dan lain-lain.

UU Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menyeimbangkan proporsional posisi ekonomi seperti yang dicanangkan oleh Pasal 33 UUD 1945. Dengan adanya pengaturan-pengaturan pada ketentuan ini, diharapkan setiap warga negara berkesempatan yang sama dalam proses produksi, pasar, iklim usaha yang sehat, efektif dan efisien.

Meninjau dari segi teoritis ekonomi yang mengasumsikan untuk tujuan ekonomi mencapai keseimbangan, perlu diimplementasikan dalam budaya ekonomi Indonesia. Keseimbangan tersebut dalam hal ini hendaknya diimplementasikan dalam penyetaraan kepentingan pelaku usaha, konsumen dan publik, sehingga tumbuh iklim usaha yang kondusif. Ini semua demi menciptakan efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.

Menurut hasil penelitian Badan dan Pembinaan Hukum Nasional, faktor-faktor yang melemahkan konsumen antara lain⁶⁸:

- Masih rendahnya kesadaran konsumen akan haknya, sehingga tidak timbul kemauan untuk penuntutan haknya.
- Proses peradilan yang ruwet, berliku dan memakan waktu yang

⁶⁸. Ibid hlm 42-43.

berkepanjangan.

- Posisi konsumen yang memang sudah lemah, akibat perbuatan pelaku usaha.
- Politik pembangunan negara yang meleluasakan pelaku usaha dengan ketentuan-ketentuan yang memberikan ruang untuk terjadinya ketidak seimbangan.
- Tidak konsistennya badan peradilan atas putusan-putusan yang ada.
- Sistem dan produk hukum yang masih belum menjamah dalam hal perumusan kebijakan perlindungan konsumen.

G. Tanggung Jawab Pelaku Usaha

1. Prinsip Tanggung Jawab

Prinsip tanggung jawab merupakan perihal penting dalam hukum perlindungan konsumen. Sebab, dalam meninjau kasus-kasus pelanggaran konsumen diperlukan kehati-hatian dalam menganalisis pihak-pihak mana yang harus bertanggung jawab dan besaran pembebanan tanggung jawab kepada pihak-pihak yang terkait⁶⁹. Berikut adalah prinsip-prinsip tanggung jawab secara umum⁷⁰:

a. Prinsip Tanggung Jawab Berdasarkan Unsur Kesalahan.

Prinsip ini menyatakan bahwa seseorang baru dapat dimintakan pertanggungjawabannya secara hukum, jika ada unsur kesalahan yang dilakukannya. Yang dimaksud dengan "kesalahan" pada prinsip ini, tidak hanya yang bertentangan dengan undang-undang, namun juga kepatutan dan kesesuaian dalam masyarakat. Beban pembuktian prinsip ini ada pada pihak yang mengakui memiliki suatu hak (actorie incumbit probation).

⁶⁹. Shidarta, Op. Cit., hlm 59.

⁷⁰. Celina Tri, Op. Cit., hlm 92-98.

b. Prinsip Tanggung Jawab untuk Selalu Bertanggung Jawab

Prinsip ini menyatakan bahwa tergugat selalu dianggap bertanggung jawab (presumption of liability principle). Pertanggungjawaban ini terjadi sampai ia dapat membuktikan ia tidak bersalah. Jadi, beban pembuktian ada pada tergugat.

Dasar pemikiran teori ini adalah seseorang dianggap bersalah, sampai yang bersangkutan dapat membuktikan sebaliknya. Hal ini tentu bertentangan dengan asas hukum praduga tidak bersalah. Namun jika diterapkan, maka yang berkewajiban untuk membuktikan kesalahan itu ada di pihak pelaku usaha yang digugat. Namun, posisi konsumen sebagai tergugat ini terbuka untuk digugat balik oleh pelaku, jika ia gagal menunjukkan kesalahan tergugat.

c. Prinsip Tanggung Jawab untuk Tidak Selalu Bertanggung Jawab

Berlawanan dengan prinsip sebelumnya, prinsip ini hanya dikenal dalam lingkup transaksi konsumen yang sangat terbatas dan pembatasan demikian biasa dilakukan secara common sense dapat dibenarkan. Contoh penerapan prinsip ini adalah dalam hal kehilangan atau kerusakan bagasi kabin dalam pengangkutan yang biasa dibawa dan diawasi oleh penumpang, adalah tanggung jawab penumpang.

d. Prinsip Tanggung Jawab Mutlak

Prinsip ini sering diidentikan dengan prinsip tanggung jawab absolut (absolute liability). Perbedaan antaranya adalah strict liability adalah prinsip tanggung jawab yang menetapkan kesalahan tidak sebagai faktor yang menentukan. Sebaliknya absolute liability adalah prinsip tanggung jawab tanpa kesalahan dan tidak ada pengecualiannya. Pada strict liability hubungan harus ada, sedangkan pada absolute liability hubungan itu tidak selalu ada. Maksudnya, bisa saja pada absolute liability dapat saja si tergugat yang dimintai pertanggungjawaban, bukan si pelaku kesalahan tersebut.

e. Prinsip Tanggung Jawab dengan Pembatasan

Prinsip ini sangat disenangi pelaku usaha untuk pencantuman klausula eksonerasi dalam perjanjian standar yang dibuatnya. Misalnya, dalam perjanjian cuci cetak film ditentukan bila film yang ingin dicetak itu hilang atau rusak, maka konsumen hanya dibatasi ganti rugi sebesar sepuluh kali harga satu rol film baru.

Prinsip ini sangat merugikan konsumen bila ditetapkan secara sepihak oleh pelaku usaha. UU Perlindungan Konsumen seharusnya pelaku usaha tidak boleh secara sepihak menentukan klausul yang merugikan konsumen, termasuk membatasi maksimal tanggung jawabnya. Jika ada pembatasan mutlak harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang jelas.

2. Tanggung Jawab Publik dan Tanggung Jawab Privat

a. Tanggung Jawab Publik

Pelaku usaha pada dasarnya mempunyai tugas dan kewajiban untuk turut menciptakan dan menjaga iklim usaha yang sehat serta menunjang pembangunan ekonomi nasional. Pembebanan tanggung jawab ini diberikan melalui penerapan norma-norma hukum, kepatutan dan kebiasaan-kebiasaan yang berlaku di masyarakat dunia usaha. Prinsip *business is business* tidak dapat diterapkan, namun harus dengan pemahaman orientasi bisnis demi pembangunan⁷¹.

Pada UU Perlindungan Konsumen, terdapat beberapa ketentuan publik yang bermaksud mengarahkan pelaku usaha untuk turut menyukseskan pembangunan ekonomi, khususnya di bidang usaha tanpa harus mengorbankan hak-hak masyarakat sebagai

⁷¹ Janus Sidabalok, *Op. Cit.*, hlm 93.

konsumennya. Hal ini ditandai dengan pemberian sanksi, baik administratif maupun pidana, pada tindakan-tindakan yang dikategorikan sebagai perbuatan kejahatan. Dengan pemberian sanksi ini, diharapkan dapat mengembalikan keadaan pada keadaan semula manakala pelanggaran belum terjadi dan menjadi alat preventif agar perilaku yang sama tidak terulang lagi.

Adapun bentuk tanggung jawab administratif ini tercantum dalam Pasal 60 UU Perlindungan Konsumen, tentang bayar ganti kerugian sebesar Rp 200.000.000,- (dua ratus juta) rupiah, terhadap pelanggaran tentang⁷²:

- Kelalaian membayar ganti rugi kepada konsumen
 - Periklanan yang tidak memenuhi syarat
 - Kelalaian dalam penyediaan suku cadang
 - Kelalaian dalam memenuhi garansi atau jaminan yang dijanjikan
- Sedangkan tanggung jawab pidana yang dibebankan pada pelaku usaha adalah sebagai berikut⁷³:

- Penjara paling lama lima tahun serta denda paling banyak dua milyar rupiah pada pelanggaran atas :
 - o Larangan produksi atau memperdagangkan barang jasa yang diuraikan pada Pasal 8
 - o Larangan untuk menawarkan, memproduksi, mengiklankan barang dan/atau jasa yang diuraikan pada Pasal 9
 - o Larangan untuk menawarkan, mempromosikan, mengiklankan atau membuat pernyataan yang tidak benar tentang harga, kegunaan, kondisi, tanggungan, jaminan, hak atau ganti rugi, tawaran atas produk, serta tawaran

⁷²- UU Perlindungan Konsumen, Op. CR., Pasal 60.

⁷³- Ibid., Pasal 61 dan 62.

- potongan harga atau hadiah yang menarik, informasi tentang bahaya penggunaan produk.
- o Larangan untuk menawarkan, mempromosikan atau mengiklankan obat, obat tradisional, suplemen makanan, alat kesehatan dan jasa pelayanan kesehatan dengan memberikan hadiah berupa produk lain.
- o Larangan untuk menawarkan produk dengan cara memaksa atau menimbulkan gangguan fisik dan psikis terhadap konsumen.
- o Larangan untuk mengiklankan produk yang dilarang pada Pasal
- o Larangan untuk mencantumkan klausula baku yang dilarang pada Pasal 18.
- Penjara paling lama dua tahun serta denda paling banyak lima ratus juta rupiah pada pelanggaran atas :
 - o Penjualan dengan cara obral atau lelang dengan pengelabuan atau penyesatan konsumen sesuai yang diuraikan pada Pasal 11.
 - o Penawaran, promosi atau pengiklanan produk dengan harga khusus dalam waktu dan jumlah tertentu, namun pelaku usaha tidak bermaksud melaksanakannya sesuai yang dijanjikan.
 - o Penawaran, promosi atau pengiklanan produk dengan pemberian hadiah produk lain secara cuma-cuma, namun pelaku usaha tidak bermaksud melaksanakannya sesuai yang dijanjikan.
 - o Penawaran produk untuk diperdagangkan dengan pemberian undian berhadiah, namun tidak memenuhi syarat yang dimaksudkan oleh Pasal 14.
 - o Tidak menepati janji pelayanan atau kesepakatan lainnya atas penawaran penawaran produk pesanan.
 - o Pelanggaran produksi iklan sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 17 ayat (1) huruf d dan f.

- Pemberlakuan ketentuan pidana pada pelanggaran yang mengakibatkan luka berat, sakit berat, cacat tetap atau kematian.
- Penjatuhan sanksi pidana tambahan (terlepas dari sanksi pidana pad Pasal 62) berupa perampasan barang tertentu, pengumuman keputusan hakim, pembayaran ganti rugi, perintah penghentian kegiatan tertentu, penarikan barang dari peredaran atau pencabutan izin usaha.

b Tanggung Jawab Privat

Tanggung jawab privat ini dengan melihat adanya dua golongan konsumen yang terikat dalam hubungan perdata terhadap pelaku usaha, yakni konsumen yang mempunyai hubungan kontraktual dengan pelaku usaha dan konsumen yang tidak memiliki hubungan kontraktual. Penggolongan ini didasarkan dari bagaimana lahirnya transaksi tersebut, apakah berdasarkan perjanjian atau tidak.

Dalam hukum, tanggung jawab harus mempunyai dasar, yakni perihal yang menyebabkan pihak tersebut harus bertanggungjawab. Dasar pertanggungjawaban ini bisa terjadi karena kesalahan salah satu pihak atau resiko yang lahir dari peristiwa hukum. Oleh karena itu, berdasarkan jenis hubungan hukum atau peristiwa hukum yang ada, maka dapat dibedakan menjadi 2 (dua) bentuk pertanggungjawaban⁷⁴:

- Pertanggungjawaban atas pelanggaran janji oleh karena hubungan kontraktual, khususnya jual beli.

Dalam perjanjian, ada sejumlah janji (prestasi) yang harus dipenuhi oleh para pihak. Janji ini harus dipenuhi, jika tidak akan menimbulkan kerugian di pihak lawan dan terjadilah

⁷⁴. Janus Sidabalok, Op. Cit., hlm 93-111.

wanprestasi (breach of contract). Dalam kajian kerugian oleh karena perjanjian, menurut Pasal 1244, 1245 dan 1246 KUHPerata diuraikan tiga unsur kerugian, yakni : biaya (pengeluaran yang sudah dikeluarkan oleh seorang pihak), rugi (kerusakan barang kreditur yang diakibatkan oleh wanprestasi debitur) dan bunga (keuntungan yang diharapkan kreditur jika debitur melaksanakan kewajiban)⁷⁵.

Pengaturan atas pertanggungjawaban yang lahir atas dasar wanprestasi ini, pada dasarnya bertujuan agar konsumen dapat memperoleh ganti kerugian atas konsumsi produk cacat atas dasar adanya hubungan kontrak antara penggugat (konsumen) dan tergugat (pelaku usaha). Unsur terpenting dalam kategorisasi ini adalah adanya perjanjian yang mendasarkan peristiwa transaksi tersebut. Untuk itu, untuk memberlakukan prinsip ini diperlukan adanya kepastian tentang bukti-bukti atau fakta-fakta tentang produk yang disengketakan. Misalnya, dengan adanya faktur pembelian, saksi atau pengakuan. Pada pertanggungjawaban jenis ini, dikenal pula 2 (dua) jenis jaminan, yakni jaminan yang dinyatakan secara eksplisit (express warranty) dan janji yang dinyatakan secara diam-diam (implied warranty). Kedua jenis ini memiliki perbedaan yang jauh, di mana kewajiban penjual pada express warranty bersumber pada perjanjian antara pembeli dan penjual; sedangkan implied warranty bersumber pada hukum⁷⁶.

- Pertanggungjawaban atas dasar perbuatan melawan hukum. Dasar dari pertanggungjawaban ini adalah Pasal 1365 KUHPerdata, bahwa setiap perbuatan yang membawa kerugian bagi orang lain, mewajibkan orang dengan karena perbuatannya tersebut wajib bertanggung jawab. Menurut teori kesalahan, tanggung jawab ini lahir oleh karena adanya kesalahan, yang mana pada dasarnya

⁷⁵ Subekti, Hukum Perjanjian, Jakarta, Intermasa, 1987, hlm 47.

kesalahan sendiri meliputi kesalahan yang oleh karena kesengajaan (opzet) atau kelalaian (negligence).

Dimaksud kesalahan oleh karena kesengajaan adalah ketika pelaku usaha mengetahui akibat yang akan terjadi dan dengan sadar melakukan perbuatan itu. Sedangkan kesalahan oleh karena kelalaian, maksudnya adalah adanya perbuatan kurang cermat dan hati-hati, yang semestinya dimiliki oleh pelaku usaha sebagai bentuk duty of care.

Kerugian dan kesalahan akibat perbuatan melawan hukum, secara umum harus memiliki hubungan kausalitas. Hal ini berarti kerugian yang diderita oleh korban perbuatan melawan hukum merupakan kerugian yang semata-mata timbul atau lahir karena terjadi perbuatan melawan hukum oleh pelaku.

BAB 3

KONSUMEN DAN HUKUM PERBANKAN

A. Tinjauan Umum tentang Perbankan

1. Pengertian Bank dan Nasabah

Bank dalam terminologinya, ditemukan dalam istilah "banche", yang berarti bangku tempat duduk. Pengertian ini mengacu pada zaman pertengahan, di mana para bankir Italia memberikan pinjaman-pinjaman dengan duduk di bangku halaman pasar ⁷⁷.

Menurut seorang ahli perbankan, G. M. Verryn Stuart dalam bukunya yang berjudul *Bank Politik*, mendefinisikan bank sebagai suatu badan yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan kredit, baik dengan rupa alat pembayaran sendiri atau dengan uang (dana) yang diperoleh dari pihak lain, maupun dengan jalan mengedarkan alat-alat tukar baru berupa uang giral ⁷⁸.

Sedangkan menurut Ruddy Tri Santoso, bank diibaratkan sebagai suatu industri yang mengandalkan kepercayaan. Untuk itu, bank direpresentasikan sebagai media perantara keuangan (financial intermediary) antara debitur dan kreditur ⁷⁹.

Lebih lanjut lagi, menurut R. Tjipto Adinugroho, dinyatakan bahwa bank merupakan lembaga atau badan yang mempunyai pekerjaan memberikan dan menerima kredit berupa simpanan (deposito), di luar fungsinya menerima kiriman uang dan tugas-tugas dasar lainnya ⁸⁰.

⁷⁷. Munir Fuady, *Hukum Perbankan Modern* : Buku I, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm 13.

⁷⁸. Thomas Suyatno, *Kelembagaan Perbankan*, Jakarta, Gramedia, 1997, hlm 1.

⁷⁹. Ruddy Tri Santoso, *Mengenal Dunia Perbankan*, Yogyakarta, Andi Offset, 1996.

⁸⁰. R. Tjipto Adinugroho, *Perbankan Masalah Permodalan Dana Potensial*, Jakarta, Padya Paramita, Jakarta, 1985, hlm 5.

Berdasarkan definisi bank, menurut UU Perbankan No. 10 tahun 1998, dikatakan bahwa bank merupakan badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan, dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan/atau bentuk-bentuk lainnya. Semua kegiatan bank ini adalah dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat pada umumnya⁸¹.

Sedangkan menurut Pasal 1 poin 16 UU Perbankan, nasabah didefinisikan sebagai pihak yang menggunakan jasa bank. Sebagai pengguna jasa bank, nasabah ini terbagi atas nasabah penyimpan dan nasabah debitur. Nasabah penyimpan menyimpan dananya di bank dalam bentuk simpanan dengan dasar perjanjian bank dengan nasabah yang bersangkutan. Sedangkan nasabah debitur adalah nasabah yang memperoleh fasilitas kredit atau pembiayaan, baik berdasarkan prinsip syariah maupun prinsip lain yang dipersamakan dengan prinsip tersebut, berdasarkan perjanjian bank dengan nasabah yang bersangkutan⁸².

2. Asas, Fungsi dan Tujuan Bank

Perbankan Indonesia pada dasarnya menganut asas demokrasi ekonomi⁸³. Menurut UU Perbankan, asas ini tidak berdiri sendiri, namun disokong oleh prinsip kehati-hatian yang juga dinyatakan pada pasal tersebut. Prinsip kehati-hatian⁸⁴ ini merupakan suatu asas yang menyatakan bahwa bank dalam menjalankan fungsi dan kegiatan usahanya wajib menerapkan prinsip ini demi melindungi masyarakat dan kepercayaan diberdayakan kepadanya.

Tujuan dari dibertakukannya prinsip kehati-hatian ini adalah agar bank selalu dalam keadaan sehat, likuid dan solvent. Sehingga, dengan demikian kepercayaan masyarakat terhadap perbankan tetap tinggi,

81. Undang-Undang Republik Indonesia No. 10 tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan, Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1998 nomor 182, Pasal 1 poin 2.

82. Ibid Pasal 1 poin 16, 17 dan 18.

83. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan, Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1998 nomor 182, Pasal 2.

84. Ibid.

sehingga tidak timbul keraguan masyarakat dalam menyimpan dana di bank.

Dengan adanya kewajiban perbankan Indonesia dalam melaksanakan prinsip kehati-hatian ini, maka bank dapat menjalankan usahanya dengan baik dan benar, dengan mematuhi ketentuan-ketentuan dan norma-norma hukum yang berlaku dalam dunia perbankan. Dengan demikian terciptalah sistem perbankan yang sehat dan efisien, sehingga kepentingan masyarakat dapat terpelihara dengan baik, perkembangan perbankan terbukti positif dan dapat mendukung perkembangan ekonomi nasional pada akhirnya.

Pada penjelasan UU Perbankan, diamanahkan bahwa prinsip kehati-hatian dipegang teguh dan kegiatan usahanya, terutama yang berkaitan dengan penyaluran dana, semakin disempurnakan. Untuk itu, beberapa ketentuan perbankan tersurat jelas tentang prinsip kehati-hatian dan merupakan kewajiban atau keharusan bagi bank untuk memperhatikan, mengindahkan dan melaksanakannya.

Menurut UU Perbankan, fungsi utama perbankan Indonesia adalah sebagai lembaga penghimpun dan penyalur dana masyarakat⁸⁵. Dengan memiliki fungsi ini, bank memiliki peranan strategis untuk menunjang pelaksanaan pembangunan nasional. Ini semua diamanahkan demi menyukseskan pembangunan nasional, meningkatkan pemerataan pemerataan pembangunan beserta hasil-hasilnya, pertumbuhan ekonomi dan stabilitas nasional. Sehingga pada akhirnya dapat meningkatkan taraf hidup rakyat banyak⁸⁶.

Dalam fungsi ini, perbankan, berdasarkan penjelasan UU Perbankan⁸⁷, diharapkan dapat ditingkatkan dengan lebih memperhatikan

⁸⁵ Ibid Pasal 3.

⁸⁶ Ibid Menimbang poin b.

⁸⁷ Ibid Penjelasan Umum.

pembinaan sektor perekonomian nasional. Sektor ini diwujudkan dengan memberikan prioritas kepada koperasi, pengusaha kecil dan menengah serta berbagai lapisan masyarakat tanpa diskriminasi, sehingga dapat benar-benar menjadi pilar bagi perekonomian nasional.

Perbankan Indonesia pada dasarnya bertujuan menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan pemerataan, pertumbuhan ekonomi dan stabilitas nasional ke arah peningkatan kesejahteraan rakyat banyak⁸⁸.

3. Kedudukan Hubungan Hukum antara Bank dan Nasabah

Berdasarkan kesimpulan yang penulis ambil dari uraian UU Perbankan, posisi nasabah dalam dunia perbankan dapat dikategorikan dalam dua golongan besar, yakni sebagai berikut:

- Nasabah sebagai penyimpan dana

Dalam konteks UU Perbankan, yang dimaksud dengan nasabah penyimpan adalah nasabah yang menempatkan dananya di bank dalam bentuk simpanan dengan dasar perjanjian bank dengan nasabah yang bersangkutan⁸⁹.

- Nasabah sebagai penerima kredit

Sedangkan nasabah yang dikenal dengan nasabah debitur (nasabah penerima kredit) adalah nasabah yang memperoleh fasilitas kredit atau bentuk pembiayaan lainnya yang didasarkan pada prinsip syariah atau prinsip lain yang dipersamakan dengannya, berdasarkan perjanjian bank dengan nasabah yang bersangkutan.

Kedudukan antara bank dengan nasabah, di mana bank sebagai pelaku usaha dan nasabah sebagai konsumen pengguna jasa perbankan, memberikan perbankan posisi sebagai perantara pihak-

⁸⁸. Ibid Pasal 4

⁸⁹. Ibid Pasal 1 poin 13.

pihak yang memiliki kelebihan dana dan nasabah sebagai pihak yang membutuhkan dana. Inilah akhirnya timbul interaksi intensif antara bank dan nasabah⁹⁰.

Bank sebagai pihak penyimpan dana dari nasabah dalam bentuk giro, tabungan, deposito, meminjamkan dana kepada pihak yang memerlukan dengan proses aplikasi tertentu. Interaksi antara bank dengan nasabah ini sebagai wujud gabungan subyek nasabah sebagai penyimpan namun juga sebagai peminjam dana.

4. Kegiatan Perbankan

Dalam literatur perbankan ditemukan berbagai jenis dan macam bank, yang digolongkan berdasarkan fungsi, fokus segmen pasar, kepemilikan maupun grup usahanya. Berdasarkan jenis, yang paling banyak dikenal oleh masyarakat misalnya seperti bank umum, Bank Perkreditan Rakyat (BPR), bank investasi, bank devisa, bank korporasi, bank ritel, bank syariah, dan bank pembangunan daerah⁹¹. Namun, di dalam UU Perbankan hanya dikenal 2 [dua] jenis bank, yakni bank umum dan BPR⁹². Hal ini disebabkan sejak tahun 1992 industri perbankan Indonesia melakukan penyederhanaan jenis bank. Ini semata-mata dalam rangka peningkatan perlindungan dana masyarakat yang disimpan ke bank melalui prinsip kehati-hatian [prudent banking practice], peenuhan ketentuan persyaratan kesehatan bank dan peningkatan profesionalisme para bankir⁹³.

Sedangkan dalam hal kajian bentuk hukum, UU Perbankan Indonesia menyatakan bahwa bank dapat berupa perseroan terbatas (PT), koperasi, atau Perusahaan Daerah⁹⁴. Namun dari ketiga bentuk yang disebutkan, bentuk PT paling banyak ditemukan, sebab melihat kemampuannya dalam menampung kegiatan perbankan yang cakupannya sangat luas. Sedangkan bentuk badan hukum PD hanya dimiliki oleh pemerintah

⁹⁰ Ibid Pasal 1 poin 14.

⁹¹ Munir Fuady, *Hukum Perbankan Modern*, buku kesatu, Bandung, Penerbit Citra Aditya Bakti, 2003, hlm 15.

⁹² UU Perbankan, Op. Cit., Pasal 5 ayat (1).

⁹³ Ibid Penjelasan.

⁹⁴ Ibid Pasal 21 ayat (1).

daerah yang mendirikan bank guna menunjang kegiatan pembangunan daerah. Lain halnya dengan bentuk koperasi yang jarang ditemukan dalam praktek, oleh karena dibutuhkan penyediaan modal yang besar dalam pendirian bank.

Secara umum, tugas dan tanggung jawab bank umum, melingkupi beberapa aktivitas berikut⁹⁵:

- Menerima cash dan membayar dokumentasi yang harus dibayar oleh nasabah, seperti terhadap cek, pengiriman uang, bill of exchange dan lain-lain yang terkait dengan instrumen perbankan.
- Membayar kembali uang nasabah yang ditempatkan di bank apabila dimintakan oleh pihak nasabah.
- Meminjamkan uang kepada nasabah.
- Menjaga kerahasiaan mengenai account dari nasabah dalam hubungannya dengan kerahasiaan bank.
- Jika pihak nasabah memiliki 2 (dua) rekening atau lebih, maka terdapat kewajiban moral bagi bank untuk membuat rekening yang terpisah antara satu dengan yang lainnya.
- Jika rekening ditutup oleh nasabah, maka bank harus mempunyai alasan yang reasonable dalam hal penutupan rekening tersebut.

Singkatnya, tugas dan tanggung jawab bank dapat digolongkan ke dalam tiga kegiatan pokok, yakni kegiatan menghimpun dana dari masyarakat, kegiatan menyalurkan kembali dana yang dihimpun tersebut kepada masyarakat/dunia usaha yang membutuhkan, serta menyediakan layanan jasa-jasa tertentu di bidang keuangan⁹⁶. Demi berjalannya tugas dan tanggung jawab bank ini, maka terhadap siapapun yang melakukan kegiatan menghimpun dana tanpa mendapatkan izin bank akan dikenakan hukuman, baik berupa sanksi administratif maupun hukuman pidana penjara⁹⁷.

⁹⁵. Munir Fuady, Op. Cit., htm 16.

⁹⁶. Ibid, htm 8.

⁹⁷. UU Perbankan, Op. Cit., Pasal 16 dan 46.

Sebagai realisasi dari tugas dan tanggung jawab bank tersebut, UU Perbankan memperkenankan bank umum untuk melakukan beberapa kegiatan sebagai berikut⁹⁸:

- Menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan berupa giro, deposito berjangka, sertifikat deposito, tabungan dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu.
- Memberikan kredit.
- Menerbitkan surat pengakuan utang.
- Membeli, menjual atau menjamin atas resiko sendiri maupun untuk kepentingan dan atas perintah nasabahnya.
- Memindahkan uang, baik untuk kepentingan sendiri maupun untuk kepentingan nasabah.
- Menempatkan dana pada, meminjam dana dari, atau meminjamkan dana kepada bank lain, baik dengan menggunakan surat, sarana telekomunikasi maupun dengan wesel unjuk, cek atau sarana lainnya.
- Menerima pembayaran dari tagihan atas surat berharga dan melakukan perhitungan dengan atau antar pihak ketiga.
- Menyediakan tempat untuk menyimpan barang dan/atau surat berharga.
- Melakukan kegiatan penitipan untuk kepentingan pihak lain berdasarkan suatu kontrak.
- Melakukan penempatan dana dari nasabah kepada nasabah lainnya dalam bentuk surat berharga yang tidak tercatat di bursa efek.
- Membeli melalui pelelangan agunan, baik semua maupun sebagian. Dalam hal debitur tidak dapat memenuhi kewajibannya kepada bank, dengan ketentuan agunan yang dibeli tersebut wajib dicairkan secepatnya.

⁹⁸ Ibid Pasal 6.

- Melakukan kegiatan anjak piutang usaha kartu kredit dan kegiatan wali amanat.
- Menyediakan pembiayaan dan/atau melakukan kegiatan lain berdasarkan prinsip syariah, sesuai dengan ketentuan menurut ketentuan Bank Indonesia.

Selain hal-hal yang dinyatakan pada UU Perbankan di atas, bank umum dapat pula melibatkan diri pada aktivitas-aktivitas berikut, yakni ⁹⁹:

- Melakukan kegiatan dalam valuta asing dengan memenuhi ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.
- Melakukan kegiatan penyertaan modal pada bank atau perusahaan lain di bidang keuangan, seperti dalam hal sewa guna usaha, modal ventura, perusahaan efek, asuransi serta lembaga kliring penyelesaian dan penyimpanan dengan memenuhi ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.
- Melakukan kegiatan penyertaan modal sementara untuk mengatasi akibat kegagalan kredit atau kegagalan pembiayaan, berdasarkan prinsip syariah dengan syarat harus menarik kembali penyetaraannya, dengan memenuhi ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia. Akan tetapi, agar perbankan tidak melakukan kegiatan penyertaan modal secara umum sehingga menjadi kegiatan intinya, maka UU Perbankan melarang bank untuk melakukan kegiatan penyertaan modal pada perusahaan di luar dari tujuan untuk penyelamatan kredit (*credit recovery*).
- Bertindak sebagai pendiri dana pensiun dan pengurus dana pensiun sesuai dengan ketentuan dalam peraturan perundangan dana pensiun yang berlaku.

⁹⁹ Jonker Sihombing, Tanggung Jawab Yuridis Bankir atas Kredit Macet Nasabah, Bandung, PT Alumni, 2009, hlm 19-20.

Berkaitan dengan fungsi perbankan yang strategis, memungkinkan pula dialaminya berbagai guncangan dalam dunia perbankan, sehingga dapat meruntuhkan kredibilitas perekonomian suatu negara. Selain dapat mempengaruhi jumlah uang yang beredar di masyarakat, perbankan juga berperan untuk memberikan stimulus dalam meningkatkan perekonomian nasional, menjebatani kebutuhan-kebutuhan finansial, serta aktivitas-aktivitas lainnya yang mengandung resiko tinggi.

Tingginya resiko dari kegiatan perbankan ini oleh karena sebagian besar dari aktiva dan kewajiban dalam pembukuan bank, yang terdiri dari unit-unit moneter yang sangat sensitif, volatilitas pada nilai tukar, turbulensi moneter hingga guncangan-guncangan di pasar dapat mempengaruhi tingginya resiko. Hal ini dapat berakhir dengan kesulitan-kesulitan bank, seperti mengalami likuiditas.

Menyadari pentingnya fungsi perbankan, di samping tingginya resiko dari pelaksanaan kegiatan perbankan tersebut, maka berdasarkan UU Perbankan dinyatakan bahwa sebuah bank dalam pendiriannya harus memperoleh izin usaha dari instansi yang berwenang. Dalam mendapatkan izin yang dimaksud, wajib dipenuhi persyaratan kelayakan, sekurang-kurangnya tentang¹⁰⁰:

- Susunan organisasi dan kepengurusan
- Permodalan
- Kepemilikan
- Keahlian dalam bidang perbankan
- Kelayakan rencana kerja.

5. Kredit Perbankan

Pada hakekatnya, pengertian kredit dapat dijelaskan melalui penjelasan-penjelasan berikut:

¹⁰⁰ UU Perbankan, Op. Cit., Pasal 16 ayat (2).

- Menurut Johnson, kredit merupakan kemampuan untuk memperoleh barang atau jasa dengan memberikan janji untuk melakukan pembayar dengan uang (atau jasa) pada tanggal tertentu yang telah diperjanjikan di masa yang akan datang.¹⁰¹
- Menurut Moleenar kredit merupakan pemberian prestasi untuk ditukar dengan imbalan prestasi setelah jangka waktu tertentu.¹⁰²
- Menurut UU Perbankan¹⁰³, kredit merupakan penyediaan yang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam meminjam antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam melunasi utangnya pada jangka waktu tertentu dengan pemberian bunga.
Rumusan yang diberikan oleh Molenaar menekankan pada aspek perikatan kredit, di mana menempatkan kredit sebagai obyek perikatan. Dalam UU Perbankan, diatur secara khusus bahwa subyek hukumnya adalah bank, di satu pihak dengan nasabah di pihak lainnya, dan perjanjian tersebut lahir dari kesepakatan pinjam meminjam. Momentum yuridis yang melatarbelakangi hubungan hukum antara bank dengan nasabah debitur adalah konsensualisme. Asas ini tercantum pada Pasal 1320 KUHPerdara, yakni sebagai satu syarat untuk melahirkan perjanjian, sedang uang atau yang dipersamakan dengannya merupakan obyek perjanjian yang tidak boleh bertentangan dengan perundangan, kesusilaan atau ketertiban umum¹⁰⁴.

Dalam hal pemberian kredit, kegiatan ini mengandung resiko yang sangat tinggi. Resiko ini menuntut kemampuan bankir untuk mampu menganalisis permohonan kredit yang terkandung dalam pnyaluran

101. Jonker Sihombing, *Tanggung Jawab Yuridis Bankir atas Kredit Macet Nasabah*, Bandung, PT Alumni, 2009, hlm 19-20.

102. *Ibid.*

103. UU Perbankan, *Op. Cit.*, Pasal 1 poin 11.

104. Tan Kamello, *Op. Cit.*, hlm 14-15.

kredit. Pada umumnya, perbankan menggunakan pendekatan 5 Cs untuk menilai kelayakan calon nasabah, yakni¹⁰⁵:

- Penilaian dalam aspek hukum, untuk menilai keastlian dan keabsahan dokumen-dokumen yang diajukan oleh pemohon kredit. Dengan melalui tahap penilaian aspek ini, diharapkan agar jangan sampai dokumen yang diajukan ke bank merupakan dokumen palsu atau berada dalam status sengketa.
- Penilaian dalam aspek pasar dan pemasaran, untuk menilai apakah produk dari usaha yang akan dibiayai oleh bank tersebut akan laku di pasar, serta bagaimana strategi pemasaran yang akan dilakukan. Untuk itu, penilaian dilakukan dengan melihat prospek usaha sekarang dan masa yang akan datang.
- Penilaian dalam aspek keuangan, untuk menilai kondisi keuangan perusahaan berdasarkan Laporan Keuangan berupa neraca dan Laporan Laba Rugi, selama tiga tahun terakhir. Dalam menganalisis, bank perlu menilai kemampuan keuangan perusahaan dalam kajian rasio likuiditas, rasio leverage, rasio aktivitas, rasio profitabilitas dan analisis break event point.
- Penilaian dalam aspek teknis/operasi, untuk menilai tentang lokasi usaha, kelengkapan sarana dan prasarana yang dimiliki. Termasuk pula layout gedung dan ruangan.
- Penilaian dalam aspek manajemen, untuk menilai pengalaman calon nasabah dalam mengelola usaha, termasuk sumber daya manusia yang dimilikinya.

¹⁰⁵ Jonker Sihombing, Op. Cit., hlm 48-50.

- Penilaian dalam aspek ekonomi sosial, untuk menilai dampak usaha yang akan dibiayai dengan fasilitas kredit terhadap masyarakat sekitar dan masyarakat luas. Baik secara ekonomi maupun sosial.
- Penilaian dalam aspek amdal, untuk menilai apakah usaha yang akan dibiayai dengan fasilitas kredit ini sudah memenuhi kriteria analisis dampak lingkungan terhadap darat, air dan udara sekitarnya.

Dalam praktek, penilaian terhadap aspek-aspek di atas, seringkali memberikan posisi lebih baik kepada bank daripada nasabah debitur. Hal ini disebabkan, bank mempunyai sarana dan waktu yang cukup untuk menilai permohonan.

Perjanjian kredit pada dasarnya dirumuskan dalam KUHPerdata, sebagai suatu perbuatan bahwa satu orang lebih mengikatkan dirinya kepada orang lain¹⁰⁶. Sebagai pengembangannya, dewasa ini dikenal tiga ajaran tentang sifat dari perjanjian kredit bank. Pertama, ajaran bahwa perjanjian kredit bank merupakan suatu ajaran yang bersifat konsensual-obligatoir. Kedua adalah ajaran yang menyatakan bahwa perjanjian kredit bank merupakan perjanjian yang bersifat konsensual dan riil. Sedangkan ketiga, perjanjian kredit merupakan perjanjian dengan syarat tangguh¹⁰⁷.

Secara teoritis, kedudukan bank dengan nasabah dalam pemberian kredit adalah setara, dan terdapat beberapa asas umum dalam perjanjian yang menekankan kesetaraan tersebut. Seperti asas konsensualisme, asas kebebasan pengemukakan pendapat dan asas persamaan hukum. Namun, dalam praktek sering tidak ditemukan demikian. Sebab, nasabah berada pada situasi yang membutuhkan

¹⁰⁶. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia, Pasal 1313.

¹⁰⁷. Tan Kamello, Op. Cit., hlm 17.

fasilitas kredit sehingga tidak mempunyai posisi tawar yang lebih baik dari bank. Nasabah tidak mempunyai pilihan lain, karena perbankan bersifat protektif mengamankan portofolionya, menyebabkan debitur pada posisi yang kurang menguntungkan¹⁰⁸. Padahal, menurut Vera Boger, nasabah masih punya opsi "take it or leave it contract" dan melakukan perubahan kontrak¹⁰⁹.

B. UU Perbankan dan Perlindungan Konsumen

Dalam menjalankan fungsinya, bukan suatu hal yang tidak mungkin jika terdapat friksi yang kemudian berubah menjadi sengketa, antara nasabah dan bank. Timbulnya sengketa antara nasabah dan bank ini biasanya terjadi oleh karena empat hal:

- Informasi produk atau jasa perbankan yang ditawarkan bank kurang memadai, sehingga terjadi multitafsir.
- Rendahnya tingkat pemahaman nasabah terhadap aktivitas dan produk atau jasa perbankan.
- Ketimpangan hubungan antara nasabah dan bank, khususnya bagi nasabah peminjam dana.
- Tidak adanya saluran fasilitator penyelesaian sengketa di tahap mikro (awal) sehingga kemudian berkembang seiring berjalannya waktu serta bertambahnya kerugian.

Menyingkapi permasalahan ini, Bank Indonesia berkepentingan meningkatkan perlindungan bagi kepentingan nasabah dalam hubungannya dengan bank. Salah satu pilar upaya perlindungan nasabah ini adalah dengan adanya Arsitektur Perbankan Indonesia (API) yang diresmikan pada tahun 2004. Adapun enam pilar API adalah struktur perbankan yang sehat, sistem pengaturan yang efektif, sistem

¹⁰⁸ Jonker Sihombing, Op. Cit., hlm 57-58.

¹⁰⁹ Mariam Darus Badruzaman, *Aneka Hukum Bisnis*, Bandung, PT Alumni, 1994, hlm 46.

pengawasan yang independen dan efektif, industri perbankan yang kuat, infrastruktur yang mencukupi dan perlindungan nasabah. Diundang-undangkannya UU Perlindungan Konsumen adalah bertepatan dengan saat Bank Indonesia sedang berupaya keras melakukan perbaikan-perbaikan pada sistem perbankan, termasuk rekapitalisasi perbankan dan penyempurnaan berbagai ketentuan yang menyangkut aspek kehati-hatian. Upaya lebih lanjut adalah dengan menuangkan empat aspek dalam pilar keenam API yakni penyusunan standar mekanisme pengaduan nasabah, pembentukan lembaga mediasi perbankan independen, penyusunan standar transparansi informasi produk dan peningkatan edukasi untuk nasabah.

Disamping usaha-usaha Bank Indonesia melalui pendirian API, ternyata UU perbankan tidak memberikan dalam bentuk kerahasiaan bank bagi nasabah debitur. Yang dicakup dalam ketentuan sebagai rahasia bank, hanyalah yang berhubungan dengan keterangan mengenai nasabah penyimpanan dan simpanannya saja¹¹⁰. Dengan demikian, peraturan perundangan di Indonesia memilah nasabah berdasarkan kepentingannya ditinjau dari sudut bank masing-masing¹¹¹. Padahal posisi rangkap bagi nasabah sangat dimungkinkan.

Dalam PBI No. 7/6/PBI/2005 diatur ketentuan yang mewajibkan bank untuk senantiasa memberikan informasi yang cukup kepada nasabah (atau calon nasabah) mengenai produk-produk yang ditawarkan, baik produk yang diterbitkan oleh bank itu sendiri maupun lembaga keuangan lain yang dipasarkan oleh bank¹¹². Informasi yang dimaksud tersebut, sekurang-kurangnya meliputi nama, jenis dan manfaat serta resiko, persyaratan dan tata cara penggunaan, biaya-biaya yang melekat, perhitungan bunga dan margin keuntungan, jangka waktu berlaku dan penerbit dari produk bank¹¹³.

¹¹⁰ UU Perbankan, Op. Cit., Pasal 1 poin 28.

¹¹¹ Tan Kamello, Op. Cit., hlm 17.

¹¹² Peraturan Bank Indonesia No. 7/6/PBI/2005 tentang Transparansi Informasi Produk Bank dan Penggunaan Data Pribadi Nasabah, Pasal 2.

¹¹³ Ibid Pasal 5.

Secara umum, pemerintah telah menerbitkan undang-undang yang secara khusus bertujuan melindungi kepentingan konsumen di Indonesia, yakni melalui penerbitan UU No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. UU ini memberikan konsekuensi logis bagi para bankir dalam memberikan perlindungan yang mendasar bagi nasabah, yakni¹¹⁴:

- Beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya.
- Memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan jasa yang diberikannya.
- Memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta jauh dari diskriminasi.
- Menjamin kegiatan usaha perbankannya berdasarkan standar perbankan yang berlaku.

C. Pertanggungjawaban Kejahatan Perbankan

UU Perbankan pada dasarnya tidak memberikan definisi tentang kejahatan perbankan. Namun dengan melihat isi Pasal 46 sampai Pasal 50 UU Perbankan, dapat diperoleh gambaran adanya tiga belas jenis tindak pidana perbankan di Indonesia, yakni¹¹⁵:

- Berkaitan dengan perizinan.
- Berkaitan dengan rahasia bank.
- Berkaitan dengan pengawasan dan pembinaan.
- Berkaitan dengan usaha bank.

Dari keempat gambaran di atas, kejahatan yang paling banyak ditemui akhir-akhir ini adalah berkaitan dengan usaha bank. Ini berkaitan dengan banyaknya bankir yang memanfaatkan sarana bank yang dipimpinnya

¹¹⁴ Muhamad Djumhana, Hukum Perbankan di Indonesia, Cetakan III, Bandung, Penerbit Citra Aditya Bakti, 2000, htm 281-282.

¹¹⁵ Jonker Sihombing, Op. Cit., htm 63-64.

untuk mendapatkan dana bagi kepentinganya sendiri. Untuk itu, UU Perbankan menyebutkan bahwa Dewan Komisaris, Direksi ataupun pegawai bank yang melakukan tindakan-tindakan berikut diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya lima tahun dan paling lama lima belas tahun, serta denda sekurang-kurangnya Rp 10.000.000,- dan paling banyak Rp 200.000.000.000,-, yakni ¹¹⁶:

- Membuat atau menyebabkan adanya pencatatan palsu dalam pembukuan atau dalam laporan, maupun dalam dokumen atau laporan kegiatan usaha, laporan transaksi atau rekening bank.
- Menghilangkan atau tidak memasukkan atau menyebabkan tidak dilakukannya pencatatan dalam pembukuan atau dalam laporan, maupun dalam dokumen atau laporan kegiatan usaha, laporan transaksi atau rekening suatu bank.
- Mengubah, mengaburkan, menyembunyikan, menghapus atau menghilangkan adanya suatu pencatatan dalam pembukuan atau dalam laporan, maupun dalam dokumen atau laporan kegiatan usaha, laporan transaksi atau rekening suatu bank, atau dengan sengaja mengubah, mengaburkan, menghilangkan, menyembunyikan atau merusak catatan pembukuan.

Sedangkan untuk tindakan-tindakan berikut dikenai pidana penjara sekurang-kurangnya tiga tahun dan paling lama delapan tahun, serta denda sekurang-kurangnya Rp 5.000.000.000,- dan paling banyak Rp 100.000.000.000,- bagi tindakan ¹¹⁷:

- Meminta atau menerima, mengizinkan atau menyetujui untuk menerima suatu imbalan, komisi, uang tambahan, pelayanan, uang,

¹¹⁶ UU Perbankan, Op. Cit., Pasal 49 ayat (1).

¹¹⁷ Ibid, Pasal 49 ayat (2).

atau barang berharga untuk keuntungan pribadinya atau untuk keuntungan keluarganya, dalam rangka mendapatkan atau berusaha mendapatkan bagi orang lain dalam memperoleh uang muka, bank garansi atau fasilitas kredit dari bank atau dalam rangka pembelian atau pendiskontoan oleh bank atas surat-surat wesel, surat promes, cek dan kertas dagang atau bukti kewajiban lainnya, ataupun dalam rangka memberikan persetujuan bagi orang lain untuk melaksanakan penarikan dana yang melebihi batas kredit bank.

- Tidak melaksanakan langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan ketaatan bank terhadap perundangan atau ketentuan lainnya yang berlaku bagi bank.

Akhir-akhir ini, berkembang pemikiran bahwa selain manusia, korporasi juga dapat menjadi tindak pidana, sehingga menyebabkan dimungkinkannya terdapat pembebanan pertanggungjawaban pidana. Untuk tindak pidana yang terjadi karena seseorang melakukan pengurusan korporasi, di mana yang bersangkutan melakukan tindakan tersebut sebagai tugas yang sesuai dengan keahlian dan bidangnya, maka kepada koperasi tersebut dapat dimintakan pertanggungjawaban pidana sesuai ajaran strict liability atau vicarious liability atau pertanggungjawaban mutlak¹¹⁸.

Menurut strict liability ini¹¹⁹, seseorang atau badan dapat bertanggungjawab secara pidana untuk hal-hal yang tidak dilaksanakan secara langsung. Prinsip ini dapat diterapkan dalam dunia konsumen perbankan di Indonesia. Bank sebagai korporasi memiliki pertanggungjawaban pidana atas kegiatan pemberian kredit yang dilakukan oleh bankirnya, apabila tindakan tersebut telah dilaksanakan sesuai ketentuan, dianalisis dengan prinsip kehati-hatian, dimaksudkan untuk kepentingan bank, bankir tidak mempergunakan penyaluran

¹¹⁸. Sutan Remy Sjahdeni, *Kebebasan Berkontrak dan Pertindungan yang Seimbang bagi Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia*, Jakarta, Penerbit Institut Bankir Indonesia, 1993.

¹¹⁹. Jonker Sihombing, *Op. Cit.*, hlm 72-73.

fasilitas untuk keuntungan sendiri dan bankir telah secara profesional melakukan tindakan-tindakan tersebut.

Meskipun demikian, dalam hal penjatuhan putusan, pengadilan meminta pertanggungjawaban pidana bukan dalam bentuk ganti kerugian melainkan dalam wujud kurungan badan. Tentu ini menjadi hambatan khusus untuk badan hukum. Namun, dalam hal ini korporasi hanya mungkin menjalankan putusan pengadilan sepanjang yang berkaitan dengan ganti kerugian atau pencabutan izin usaha¹²⁰.

BAB 4

NASABAH KREDIT PEMILIKAN RUMAH (KPR)

A. Gambaran Umum

Fasilitas KPR dan Kredit Kendaraan Bermotor (KKB), merupakan sebagian dari fasilitas kredit yang ditujukan kepada berbagai lapisan konsumen. Oleh karena sarannya kepada konsumen, maka jenis kredit ini disebut sebagai kredit konsumen atau konsumen atau konsumtif atau kredit konsumtif.

Menurut Black's Law Dictionary, "consumer loan" atau "personal loan" dirumuskan sebagai berikut:

Consumer loan : one which is made or extended to a natural person for family, household, personal or agricultural purpose and generally governed by truth - in- lending statutes and regulation. Installment loan : one which is repaid according to its terms over a period of time in installments. Personal loan : one which is generally for a short period of time for personal as contrasted with commercial purposes. It may be secured or unsecured ¹²¹.

Sedangkan menurut Abdurrachman memberikan pengertian loan installment sebagai berikut :

Pinjaman dengan pembayaran kembali dalam angsuran-angsuran; Suatu loan yang harus dibayar kembali dalam angsuran-angsuran

¹²¹- Black's Law Dictionary. Op. Cit., hlm 936.

selama pinjaman itu, ini biasanya dibuktikan dengan satu nota pembayaran angsuran atau lebih. Juga seperti yang terkadang dipakai ialah suatu loan yang dibuat untuk menutup suatu installment plan purchase¹²².

Untuk itu, dapat dirumuskan bahwa kredit konsumtif adalah kredit yang diberikan bank kepada pihak ketiga atau perorangan untuk konsumsi barang dan/atau jasa dengan cara pembelian, penyewaan atau cara lain. Lebih lanjut lagi, yang dimaksud dengan personal loan adalah pembelian atau penyewaan barang-barang atau jasa-jasa yang bersifat non produktif seperti pembelian kendaraan pribadi, pembelian rumah untuk dipakai sendiri, pembayaran sewa atau kontrak rumah, pembelian alat rumah tangga dan sebagainya¹²³. Dalam kredit jenis ini tidak ada penambahan barang atau jasa yang dihasilkan.

Menurut William Adkins, Jr. tipe kredit konsumtif merupakan suatu pinjaman yang diangsur dengan mempertimbangkan keuntungan. Resiko dari biaya pendanaan kredit ini relatif tinggi, sehingga diambil langkah kebijakan untuk menyebarkan resiko dengan pemberian kredit berskala kecil¹²⁴. Untuk itu, perlu ada pengelolaan hubungan dengan para debitur yang dikenal dengan istilah "customer relationship management", yang mana keberhasilan pengelolaan hubungan ini menurut Frederick Newell harus disertai dengan detil sebagai berikut¹²⁵:

- Identifikasi nilai konsumen yang tepat terhadap usaha tertentu.
- Pemahaman kepentingan relatif dari nilai-nilai tiap segmen pelanggan.
- Penentuan apakah nilai tersebut akan mempengaruhi laba dalam keadaan positif.

122. Abdurrachman, Ensiklopedia Ekonomi Keuangan Perdagangan, Jakarta, Pradnya Paramita, 1991, hlm 625.

123. Danny H. Walean, Bank dan Wiraswasta, Jakarta, Allinpri Prima, 1984, hlm 228.

124. Johannes Ibrahim, Mengupas Tuntas : Kredit Komersial dan Konsumtif dalam Perjanjian Kredit Bank, Bandung, Mandar Maju, 2004, hlm 227-228

125. Frederick Newell, Loyalty, Com, Customer Relationship Management in the New Era Internet Marketing, Mc. Graw Hill, 2000, hlm 11.

- Komunikasi dan pemberian nilai yang tepat pada tiap segmen pelanggan dengan cara yang diinginkan pelanggan untuk menerima informasi.
 - Pengukuran hasil dengan tolak ukur Return on Investment.
- Fasilitas kredit konsumtif ini sebagian besar ditawarkan kepada lembaga bank berupa KPR dan KKB, walaupun tidak menutup kemungkinan terdapatnya penawaran terhadap kepemilikan barang-barang konsumsi lainnya.

Fasilitas KPR ini merupakan salah satu bentuk dari kredit konsumen yang dikenal dengan nama "housing loan". Pemberian fasilitas ini diperuntukkan bagi konsumen yang memerlukan pemenuhan kebutuhan papan, baik untuk penggunaan pribadi, keluarga atau rumah tangga. Namun tidak diijukan untuk keperluan komersial atau penambahan nilai barang atau jasa dalam masyarakat ¹²⁶.

Dalam penyediaan KPR, perbankan kerap melakukan kerja sama dengan berbagai pengembang atau developer. Dalam perjanjian kerja sama ini, pihak bank dan pengembang akan memasarkan produk masing-masing melalui bidang pemasarannya. Melalui kacamata pemasaran pengembang, pengembang bermaksud menawarkan kepada konsumennya kemudahan dengan pembayaran menggunakan fasilitas bank yang bekerja sama dengannya. Sedangkan dalam sisi bank, bank akan mereferensikan atau memberikan rujukan terhadap konsumen dalam membeli rumah ¹²⁷.

B. Permasalahan KPR

1. Masalah KPR dan Krisis Moneter 1997 ¹²⁸

Permasalahan KPR sebenarnya berangkat dari krisis moneter tahun

¹²⁶ Johannes Ibrahim, Op. Cit., hlm 229.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Lihat Yusuf Shofie, *Perlindungan Konsumen & Instrumen-Instrumen Hukumnya*, Bandung, PT Citra Aditya Bakti, 2009, hlm 54-57.

1997. Krisis ini memang merupakan batu sandungan bagi perekonomian rakyat yang diamanahkan GBHN 1993. Meningkatnya nilai tukar dolar dan suku bunga merupakan hambatan bagi konsumen

KPR, sebab dimensi keterketersediaan kebutuhan akan perumahan melalui pembiayaan KPR menjadi tidak mudah lagi.

Masalah perumahan/properti sangat terkait dengan moneter, uang dan biaya, baik bagi konsumen yang memanfaatkan pembiayaan melalui KPR maupun pengembang yang membangun properti tersebut. Masalah moneter ini dapat menyebabkan naiknya biaya produksi, sehingga pengembang tidak berani membangun.

Sementara dari sisi konsumen, jikapun perumahan tersebut dibangun dan akhirnya disanggupi pembeliannya oleh pihak-pihak tertentu, maka konsumen tersebut akan terlibat dalam suku bunga KPR yang tinggi. Belum lagi bagi konsumen yang telah terikat KPR dari sebelum krisis terjadi, konsumen tersebut akan mengalami dampak melonjaknya suku bunga. Sehingga cicilan KPR-nya pun meningkat, padahal tidak disertai dengan kenaikan penghasilan.

Sebut saja Bapak Adi yang membeli rumah mungil tipe 49/100 meter per segi melalui fasilitas KPR Bank X. Semula suku bunganya 18% per tahun (per Februari 1995), namun kemudian naik menjadi 22% per tahun (per Maret 1996) dengan alasan naiknya bunga deposito. Terakhir pada bulan September 1997, suku bunga pun melonjak menjadi 42%. Akibatnya cicilan KPR-nya pun melonjak dua kali lipat, padahal penghasilan tidak mengalami kenaikan sama sekali.

Keadaan moneter yang tidak stabil ini akhirnya membuat konsumen menanggung beban berat berupa kenaikan suku bunga KPR yang tidak rasional. Hal ini dikatakan oleh Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia,

berdasarkan pengaduan para konsumen sejak krisis moneter Juli 1997, bahwasannya suku bunga KPR sudah bergerak dari 25% menjadi 42% per tahun, jauh di atas rata-rata penghasilan konsumen KPR.

2. Masalah KPR dan Krisis Global

Amerika Serikat, sebagai kiblat perekonomian dunia pada abad ke-21 ini mengalami krisis moneter. Lehman Brothers, Bear Stearns, Merrill Lynch, AIG dan beberapa lembaga finansial raksasa Amerika menghadapi resesi perekonomian. Terpuruknya lembaga-lembaga keuangan terbesar di dunia ini, merupakan indikator permasalahan ekonomi di Amerika dan dunia pada akhirnya, lebih parah dari yang diperkirakan.

Dampak yang dunia rasakan akibat krisis di Amerika ini dapat dilihat dari kepanikan para investor dunia dalam menyelamatkan dana di pasar-pasar saham. Para investor bereaksi dengan menjual saham, sehingga indeks bursa saham pun menurun drastis. Ketika pasar saham dan surat utang (pasar modal) terpuruk, maka mata uang negara pun turut melemah dan harga komoditas anjlok.

Terpuruknya sektor perbankan Amerika, menyebabkan kurangnya modal serta keengganan meminjamkan dana ke bank-bank internasional di Eropa dan Asia. Akibatnya, perbankan internasional kekurangan dana untuk memberi pinjaman kepada para pengusaha dunia yang membutuhkan dana tersebut untuk investasi.

Sebagai mata uang inti dalam dunia usaha, suku bunga sentra Amerika pun turun ke 1.57 suku bunga London Inter-Bank Offer Rate (LIBOR). Namun, walau suku bunga bank sentral bisa rendah, namun suku bunga kredit untuk pelaku bisnis sangat tinggi. Ini dikarenakan tingginya pula ketakutan perbankan dalam meminjamkan dana.

Dampak resesi ekonomi Amerika dan Eropa terhadap Indonesia tidaklah

terlalu besar. Ini sebabnya oleh karena net-ekspor (ekspor dikurangi impor) hanya menggerakkan sekitar 8% dari produk domestik bruto (PDB) Indonesia, maka dampaknya relatif kecil dibandingkan dengan negara tetangga yang ketergantungan eksportnya ke Amerika besar.

Namun demikian, dalam hal pembiayaan kegiatan investasi di Indonesia, krisis finansial global dan kelumpuhan sistem perbankan global berdampak negatif pada beberapa titik. Kegiatan investasi berkorelasi dengan sektor properti. Pertumbuhan industri properti dalam negeri yang lamban didukung oleh kesulitan perbankan dalam pemberian kredit sektor properti. Keengganan bank dalam memberikan dana ini ditandai dengan pemberlakuan uang muka naik sampai 50% dari harga rumah, padahal sebelum krisis hanyalah 20-30%.

3. Masalah KPR dan Perlindungan Konsumen

Fenomena kenaikan suku bunga KPR menempatkan konsumen pada posisi yang kurang menguntungkan. Walaupun konsumen bukan penyebab gejolak moneter, namun akhirnya konsumenlah yang paling menanggung beban tersebut. Instrumen hukum perdata dalam hal ini tak mampu menyelamatkan konsumen, bahkan dalam banyak faktor lebih menyudutkan posisi konsumen tersebut.

Dalam perjanjian KPR atau akta pengakuan utang, konsumen sering dihadapkan pada klausula bahwasannya konsumen menyetujui perubahan suku bunga yang sewaktu-waktu (tanpa diperlukan persetujuan) dapat berubah. Perubahan ini bersifat mengikat.

Perubahan ini dilakukan dengan pemberitahuan tertulis. Berkaitan dalam kenaikan tingkat suku bunga, Bank Indonesia sebagai bank sentral menyerahkan sepenuhnya kebijakan ini kepada bank yang bersangkutan. Ini berarti konsumen KPR tidak terlindungi oleh naiknya suku bunga KPR oleh kebijakan sentral manapun.

Di sisi lain, pihak bank dilindungi oleh perjanjian standar perbankan dengan klausul sepihak dari bank. Klausula ini pada intinya menegaskan bahwa nasabah tunduk pada segala petunjuk dan peraturan bank yang telah ada dan masih akan diterapkan di hari kemudian oleh pihak bank. Klausul tersebut sebenarnya tidak sah, sebab bukan itikad dan kesepakatan murni dari pihak konsumen serta bertentangan dengan kepatutan. Di mana, kepatutan dalam perjanjian menghendaki bahwa suatu pihak hanya terikat pada ketentuan-ketentuan atau syarat-syarat yang sebelumnya telah diketahui dan dipahami oleh yang bersangkutan.

Akhirnya, melonjaknya suku bunga ini berujung pada kredit macet. Padahal, pada awal permohonan pinjaman, survei penghasilan KPR atau wawancara yang dilakukan pihak pemberi fasilitas KPR (dalam hal ini pihak bank), sudah diketahui penghasilan konsumen KPR. Untuk itu, ketika angsuran KPR-nya sudah melampaui penghasilan konsumen, maka hal ini sudah di luar batas-batas kemampuan konsumen dalam membayar cicilan KPR. Sebagai akibatnya, keterpaksaan wacana ini hanya akan menambah daftar panjang kredit macet di sektor properti.

C. Jaminan KPR

Kenaikan suku bunga pinjaman KPR seperti yang penulis bahas pada uraian di atas, dikhawatirkan pada akhirnya memicu gelombang kredit macet KPR. Padahal penghasilan debitur KPR terbatas, baik untuk daya beli kebutuhan sehari-hari maupun untuk mencicil kewajiban KPR. Bank Tabungan Nasional (BTN) sebagai pelopor pinjaman KPR di Indonesia mengumumkan setidaknya terdapat 23.875 debitur dari 1.161.526 debitur yang pada bulan Februari 1998 mengalami masalah pembayaran angsuran KPR.

Fenomena kredit bermasalah ini sebenarnya telah diantisipasi melalui

klausula-klausula perjanjian KPR. Klausula tersebut yakni berupa dimasukkannya klausula hak tanggungan yang didahului dengan hipotik, fidusia dan asuransi, serta berbagai variasi lainnya.

Pencantuman klausula fidusia, dimungkinkan oleh Undang-Undang Nomor 4 tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman, dengan bunyi sebagai berikut¹²⁹:

- (1) Pemilikan rumah dapat dijadikan jaminan utang;
- (2) a. Pembebanan fidusia atas rumah dilakukan dengan akta otentik yang dibuat oleh notaris sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
b. Pembebanan hipotik atas rumah beserta tanah yang haknya dimiliki pihak yang sama dilakukan dengan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam praktik dijumpai rumah (bangunan saja tanpa tanah) dengan fasilitas KPR, sekalipun untuk pembelian tanahnya dari pengembang, namun debitur sudah menyediakan pembayaran yang cukup sesuai kesepakatan harga yang wajar. Sekalipun bank bersedia memberikan pinjaman KPR, namun pada umumnya bank juga menghendaki agar tanahnya juga dijamin dan dibebani hak tanggungan. Praktisnya, jaminan pelunasan KPR berupa hak tanggungan yang lebih banyak diterapkan pihak bank daripada pinjaman dengan rupa fidusia. Bagi bank, jaminan pelunasan KPR berupa hak tanggungan belum dirasakan cukup. Inilah sebabnya, bank meminta jaminan pelunasan berupa kewajiban debitur untuk menutup asuransi atas tanah atau rumah KPR pada perusahaan asuransi yang memiliki reputasi baik.

Asuransi yang mencakup kebakaran, masih harus ditunjang pula dengan

¹²⁹. Undang-Undang Nomor 4 tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman, Pasal 15 ayat (1) dan (2).

asuransi jiwa. Dalam hal ini, KPR tidak begitu defensif dalam membela kepentingan debitur, sebab tidak banyak jaminan perlindungan hukum yang termuat dalam perjanjian KPR.

Dalam menghadapi gejolak moneter yang menyebabkan suku bunga KPR melonjak dengan luar biasa tingginya, bank sebenarnya mempunyai kepentingan atas pengembalian pinjaman KPR dari para debiturnya. Konsistensi model pelunasan pinjaman KPR sebenarnya membantu kedua belah pihak, baik bank maupun debitur.

Untuk itu, terdapat 2 (dua)¹³⁰ model cara pelunasan KPR yang dapat dituangkan dalam perjanjian KPR, yakni pembayaran sesuai jangka waktu KPR dan percepatan pelunasan. Pelunasan yang dipercepat bukanlah solusi mudah bagi debitur dalam mendapatkan uang tunai demi melunasi kewajiban percepatan pelunasan, apalagi dalam kondisi rendahnya penghasilan dan daya beli debitur yang terpuruk akibat gejolak moneter. Dipercepatnya pelunasan KPR ini, tidaklah cocok sebagai alternatif solusi. Sebab penyebab kredit bermasalah adalah pemerintah bukan nasabahnya.

Meninjau uraian di atas berikut adalah beberapa alternatif lain yang dapat menjadi solusi dalam melonjaknya suku bunga KPR, walau tidak terlalu dikenal dalam masyarakat, yakni¹³¹:

- Restrukturisasi atau penjadwalan kembali skala pelunasan KPR dengan mempertimbangkan aspek finansial debitur. Hal ini berarti jangka waktu pinjaman KPR menjadi lebih lama.
- Penurunan tingkat suku bunga pada posisi tingkat suku bunga semula jika krisis moneter sudah mereda. Alternasi ini sangat bergantung dengan kapan pemulihan perekonomian benar-benar pulih.

¹³⁰. Yusuf Shofie, *Pertindungan Konsumen*, Op. Cit., hlm 72.

¹³¹. *Ibid*, hlm 74-75.

- Suku bunga KPR disamakan dengan suku bunga deposito, sehingga bank tidak mengambil margin keuntungan dari KPR, sehingga membantu debitur walaupun suku bunga deposito masih tergolong tinggi.
- Nasabah hanya mengangsur bunga untuk sementara, sedangkan angsuran pinjaman KPRnya ditangguhkan. Pilihan ini hendaknya dikalkulasikan dengan teliti dengan melihat kemampuan nasabah membayar angsuran bunga.
- Merelakan bank mengeksekusi atau melelang tanah berikutan rumah yang dibebani hak tanggungan.

BAB 5

PERLINDUNGAN NASABAH ATAS BANGKRUTNYA BANK

A. Kenyataan Tentang Likuidasi Bank

Akibat dari pencabutan izin usaha pada keenam belas bank pada tahun 1997 lalu serta kebaikan Bank Indonesia dalam menyediakan talangan dana sebesar Rp 2.3 triliun ini, menyebabkan tingginya urgensi perlindungan nasabah atas pengaturan mengenai likuidasi bank. Likuidasi bank atau yang dikenal dengan pencabutan izin usaha bank merupakan akibat hukum dari kegagalan bank (bank failure)¹³². Kegagalan ini merupakan akibat dari indikasi pelanggaran maksimum pemberian kredit (legal lending limit)¹³³.

Menurut PP tentang Ketentuan dan Tata Cara Pencabutan Izin Usaha, Pembubaran dan Likuidasi Bank, anggota direksi dan dewan komisaris serta pemegang saham bertanggung jawab sampai dengan harta pribadi masing-masing, dalam hal jika mereka adalah penyebab kegagalan bank¹³⁴.

Dalam hal pengawasan bank berkaitan dengan kewenangan Bank Indonesia yang dilandaskan oleh regulasi UU Perbankan. Hasil pemeriksaan Bank Indonesia ini bersifat rahasia¹³⁵, maksudnya Bank Indonesia tidak akan mengumumkan tingkat kesehatan bank yang diperiksanya demi menghindari penarikan dana besar-besaran oleh

¹³² Yusuf Shofie, Op. Cit., htm 82.

¹³³ Ibid.

¹³⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 68 tahun 1996 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pencabutan Izin Usaha, Pembubaran dan Likuidasi Bank, Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1996 Nomor 104, Pasal 30.

¹³⁵ UU Perbankan, Op. Cit., Pasal 33. -

nasabah (rush) dan berkurangnya rasa kepercayaan nasabah terhadap bank tersebut.

Untuk itu, menurut Yusuf Shofie¹³⁶, perlu dipertanyakan efektivitas peran Bank Indonesia dalam membina dan mengawasi bank sebagai instrumen pelindung konsumen. Sebab, ditutup-tutupinya informasi mengenai kesehatan bank tersebut, menyebabkan banyak konsumen (nasabah) dalam posisi lemah.

Likuidasi pada dasarnya merupakan akibat hukum pencabutan izin usaha. Secara yuridis, likuidasi bank merupakan tindakan pemberesan sebagai upaya penyelesaian seluruh hak dan kewajiban bank, sebagai akibat pembubaran badan hukum bank¹³⁷. Likuidasi ini dilakukan dengan cara antara lain¹³⁸:

1. Pencairan harta dan/atau penagihan piutang kepada para debitor, diikuti dengan pembayaran kewajiban kepada kreditor dari hasil pencairan dan/atau penagihan tersebut, atau
2. Penjualan seluruh harta dan pengalihan kewajiban kepada pihak lain yang disetujui oleh Bank Indonesia.

Pada dasarnya, prinsip kehati-hatian tidaklah cukup bagi Bank Indonesia dalam melakukan pengawasan. Menurut UU Perbankan¹³⁹, dikatakan bahwa Bank Indonesia menetapkan kesehatan bank dengan melihat aspek permodalan, kualitas asset, kualitas manajemen, rentabilitas, likuiditas, solvabilitas dan aspek-aspek lain sehubungan dengan usaha bank. Untuk itu, Indonesia perlu mempertimbangkan perlunya asuransi deposito sebagai sarana perlindungan dana simpanan konsumen di bank.

136. Yusuf Shofie, Op. Cit., hlm 83.

137. PP Likuidasi Bank, Op. Cit., Pasal 17 ayat (1).

138. Ibid Pasal 17 ayat (2) dan (3).

139. UU Perbankan, Op. Cit., Pasal 29 ayat (2).

B. Asuransi Deposito Sebagai Solusi Bangkrutnya Bank

Kegiatan perbankan, pada dasarnya tidak dapat diserahkan seluruh mekanismenya kepada pasar. Sebab, pada kenyataannya pasar tidak selalunya mampu melakukan koreksi dan mengadakan tindakannya sendiri, jika terjadi satu dan lain hal yang di luar prediksi awal¹⁴⁰. Untuk itu Menteri Keuangan, menurut UU Perbankan sebelum diperbaharui pada tahun 1998, secara yuridis berwenang untuk menerbitkan serta mencabut izin usaha bank. Keputusan Menteri Keuangan ini berdasarkan rekomendasi dari Bank Indonesia, yang mana kontrolisasinya didasarkan atas prinsip kehati-hatian. Prinsip ini penting dan berelasi dengan penumbuhan kepercayaan masyarakat pada sektor industri perbankan. Namun berdasarkan UU No. 10 tahun 1998, bagian Penjelasan Umum dikatakan bahwa demi efektivitas pelaksanaan pengawasan dan pembinaan, maka kewenangan tersebut beralih menjadi oleh Bank Indonesia¹⁴¹.

Walaupun dasar pengawasan dan pembinaan yang dilakukan oleh Bank Indonesia selalu berupaya untuk sesuai dengan cita-cita masyarakat dan demi menjaga kepercayaan masyarakat, namun keadaan ekonomi Indonesia yang sempat tidak menentu, salah satunya dengan adanya krisis moneter tahun 1998, telah memberi imbas pada rasa kurang percaya masyarakat terhadap bank. UU Perbankan No. 10 tahun 1998¹⁴² sebenarnya merupakan salah satu cara pemerintah untuk mempertahankan kepercayaan masyarakat terhadap bank. Salah satunya adalah melalui asuransi deposito, yang pengaturannya dalam UU Perbankan disebut sebagai Lembaga Penjamin Simpanan (LPS). Lembaga ini menurut UU merupakan suatu badan penyelenggara kegiatan penjaminan atas simpanan nasabah penyimpan melalui asuransi, dana penyangga dan bentuk-bentuk skim lainnya. Lembaga Penjamin Simpanan di Indonesia, sebenarnya sudah dikenal

¹⁴⁰. Heru Supratomo., Analisis Ekonomi terhadap Hukum Perbankan, Jurnal Hukum Bisnis, Volume 1/1997, Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, Jakarta, hlm. 63.

¹⁴¹. UU Perbankan, Op. Cit, Pasal 29 ayat (1).

¹⁴². Ibid, Pasal 1 poin 24.

sejak tahun 1973 dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1973 tentang Jaminan Simpanan Uang Pada Bank (Asuransi Deposito). Latar belakang dikeluarkannya peraturan tersebut, antara lain untuk meningkatkan minat masyarakat berhubungan dengan lembaga perbankan serta memperluas lalu lintas pembayaran giral¹⁴³. Ketentuan Peraturan Pemerintah mengenai Asuransi Deposito tersebut memiliki beberapa poin-poin menarik, antara lain :

1. Semua bank kecuali bank asing, yang melakukan usaha berdasarkan izin usaha dari Menteri Keuangan, diwajibkan mejaminkan simpanan uang pihak ketiga, baik yang berupa giro, deposito maupun tabungan¹⁴⁴.
2. Penyelenggara jaminan, yaitu Bank Indonesia yang tugasnya antara lain¹⁴⁵:
 - Menjamin simpanan uang pihak ketiga yang terdaftar pada Bank Terjamin atas nama perorangan, perkumpulan, dan badan-badan lainnya, kecuali simpanan, giro, deposito dan tabungan milik Pemerintah dan Bank
 - Memungut premi jaminan
 - Bertindak sebagai pengampu dan/atau likuidator.

Adapun jumlah yang dijamin terbatas, yakni setinggi-tingginya Rp.1.000.000¹⁴⁶ tetapi dewan moneter dapat mengubah jumlah besarnya yang dijamin tersebut, sedangkan premi jaminan ditentukan 5 per mil/tahun dengan diperhitungkan terhadap seluruh jumlah simpanan pada bank terjamin¹⁴⁷. Penyelenggaraan lembaga asuransi deposito sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1973 secara yuridis didasarkan atas ketentuan Pasal 30 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral dan ketentuan Pasal 31 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1967 tentang Pokok-

¹⁴³. Peraturan Pemerintah No. 34 tahun 1973 tentang Jaminan Simpanan Uang Pada Bank, 22 Agustus 1973, Pembukaan poin a.

¹⁴⁴. *ibid* Pasal 2.

¹⁴⁵. *ibid* Pasal 4 ayat (1).

¹⁴⁶. *ibid* Pasal 4 ayat (2).

¹⁴⁷. *ibid* Pasal 4 ayat (3).

Pokok Perbankan. Kegiatan lembaga penjaminan tersebut ternyata tidak efektif pelaksanaannya. Untuk itu, keberadaan lembaga tersebut tidak dilanjutkan dengan tidak dicantulkannya dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan. Sehingga ketika terjadi likuidasi empat belas bank pada bulan November 1997 tidak dapat diselesaikan oleh suatu lembaga penjamin.

Hal demikian disadari oleh pemerintah dan menjadi latar belakang dilakukannya pembayaran uang nasabah dari bank yang terlikuidasi, berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1998 tentang Jaminan terhadap Kewajiban Pembayaran Bank Umum. Tindakan ini merupakan tindakan pemerintah yang bersifat cash program, ditujukan untuk menghindarkan semakin buruknya perekonomian nasional. Penjaminan pembayaran dana nasabah sebagaimana diatur dalam keputusan presiden tersebut bersifat sementara hanya berlangsung sampai 26 Januari 2000.

Untuk menunjang maksud dari Keppres tersebut, maka pemerintah membentuk perusahaan perseroan (persero) di bidang penjaminan kewajiban bank sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 1998 tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia untuk Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) di Bidang Penjaminan Kewajiban Bank tanggal 22 April 1998. Maksud dan tujuan dari didirikannya perusahaan tersebut, yaitu untuk menyelenggarakan

148:

1. Penjaminan simpanan masyarakat pada bank;
2. Penjaminan kewajiban bank lainnya di luar simpanan;
3. Pemupukan keuntungan untuk meningkatkan nilai perusahaan;
4. Usaha-usaha lain yang menunjang kegiatan dalam rangka penjaminan

¹⁴⁸ Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 1998 tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia untuk Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) di Bidang Penjaminan Kewajiban Bank, Pasal 2

Walau maksud dan tujuan pendirian Persero ini sesuai dengan cita-cita masyarakat Indonesia, namun akhirnya gerak dan kegiatan usaha dari persero tersebut tidaklah efektif.

Sejalan dengan program perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan dan dilandasi kesadaran begitu pentingnya sandaran hukum mengenai Lembaga Penjamin Simpanan maka pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 mengatur adanya kewajiban setiap bank untuk menjamin dana masyarakat. Adapun ketentuan terkait kewajiban penjaminan dana tersebut, meliputi ¹⁴⁹:

1. Kewajiban bagi setiap bank untuk menjamin dana masyarakat yang disimpan pada bank yang bersangkutan dengan pembentukan Lembaga Penjamin Simpanan yang berbentuk badan hukum Indonesia.
2. Mekanisme penjaminan dana masyarakat dan kelembagaannya akan diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah.

Langkah-langkah penjaminan oleh pemerintah dengan model penjaminan seluruh kewajiban bank, seperti yang dilakukan oleh pemerintah pada saat lalu, sudah tidak dapat dilaksanakan. Akhirnya pada tahun 2004 dibentuk Lembaga Penjamin Simpanan berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan, yang kemudian ditindaklanjuti dengan disahkannya Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2005 tentang Modal Awal Lembaga Penjamin Simpanan dan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2005 tentang penjaminan Simpanan Nasabah Bank Berdasarkan Prinsip Syariah. Lembaga Penjamin Simpanan merupakan badan hukum independen, transparan dan akuntabel yang bertanggung jawab langsung kepada presiden ¹⁵⁰. Fungsi dari Lembaga Penjamin Simpanan ini adalah menjamin simpanan nasabah dan turut aktif dalam memelihara stabilitas sistem perbankan

¹⁴⁹. UU Perbankan, Op. Cit., Pasal 37B.

¹⁵⁰. Undang-Undang Nomor 24 tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan, Pasal 2 ayat (2) dan (3).

nasional, sesuai kewenangannya¹⁵¹.

Menurut fungsinya ini, LPS punya 3 (tiga) tugas, yakni¹⁵²:

1. Merumuskan dan menetapkan kebijakan dalam rangka pemeliharaan stabilitas perbankan.
2. Merumuskan, menetapkan dan melaksanakan kebijakan penyelesaian bank gagal yang tidak berdampak sistemik.
3. Melaksanakan penanganan bank gagal yang berdampak sistemik.

Untuk itu, drangka melaksanakan fungsi dan tugasnya Lembaga Penjamin Simpanan berwenang untuk¹⁵³:

1. Menetapkan dan memungut premi penjaminan
2. Menetapkan dan memungut kontribusi pada saat bank pertama kali menjadi peserta
3. Melakukan pengelolaan kekayaan dan kewajiban LPS
4. Mendapatkan data simpanan nasabah, data kesehatan, laporan keuangan bank dan laporan hasil pemeriksaan bank sepanjang tidak melanggar kerahasiaan bank
5. Melakukan rekonsiliasi, verifikasi, dan/atau konfirmasi atas data simpanan nasabah, data kesehatan bank, laporan keuangan bank, dan laporan hasil pemeriksaan bank
6. Menetapkan syarat, tata cara, dan ketentuan pembayaran klaim
7. Menunjuk, menguasai, dan/atau menugaskan pihak lain untuk bertindak bagi kepentingan dan /atau atas nama LPS, guna melaksanakan sebagian tugas tertentu
8. Melakukan penyuluhan kepada bank dan masyarakat tentang penjaminan simpanan; dan
9. Menjatuhkan sanksi administratif.

Selain kewenangan di atas, Lembaga Penjamin Simpanan juga dapat

¹⁵¹. Ibid Pasal 4.

¹⁵². Ibid Pasal 5 ayat (2).

¹⁵³. Ibid Pasal 6 ayat (1).

melakukan penyelesaian dan penanganan bank gagal, yaitu meliputi ¹⁵⁴

1. Mengambilalih dan menjalankan segala hak dan wewenang pemegang saham, termasuk hak dan wewenang RUPS
2. Menguasai dan mengelola aset dan kewajiban bank gagal yang diselamatkan
3. Meninjau ulang, membatalkan, mengakhiri, dan/atau mengubah setiap kontrak yang mengikat bank gagal yang diselamatkan dengan pihak ketiga yang merugikan bank
4. Menjual dan/atau mengalihkan aset bank tanpa persetujuan debitur dan/atau kewajiban bank tanpa persetujuan kreditur.

Kewenangan yang dimiliki Lembaga Penjamin Simpanan tersebut dimaksudkan agar LPS dapat melakukan pemberesan aset dan kewajiban dari bank yang dicabut izinnya oleh Lembaga Pengawas Perbankan (untuk saat ini oleh Bank Indonesia). Kewenangan melakukan pemberesan aset dan kewajiban dimaksudkan untuk memaksimalkan pengembalian (recovery) dana penjaminan. Di samping itu, dengan kewenangan tersebut LPS juga dapat melakukan pengelolaan dan pengurusan bank yang diputuskan untuk diselamatkan.

Beberapa cara usaha pelaksanaan bank dalam mengatasi likuidasi antara lain ¹⁵⁵ :

1. Merger

Cara ini dimaksudkan adalah sebagai suatu "fusi" atau "absorpsi" dari suatu benda atau hak kepada benda atau hak lainnya. Undang-Undang Perseroan Terbatas menggunakan istilah "penggabungan" untuk pengertian merger ini. Secara umum merger biasa dilakukan oleh suatu subyek yang kurang penting dengan subjek lain yang

¹⁵⁴. Ibid Pasal 6 ayat (2).

¹⁵⁵. Munir Fuady., Hukum Perbankan Modern Buku Kesatu dan Kedua, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2004, hlm.35.

lebih penting. Subjek yang kurang penting tersebut kemudian membubarkan diri.

2. Akuisisi

Akuisisi merupakan perbuatan memiliki harta benda tertentu. Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas menggunakan istilah "pengambilalihan" untuk pengertian akuisisi ini. Adapun yang dimaksudkan akuisisi dalam hubungannya dengan perusahaan bank adalah suatu pengambilalihan kepentingan pengontrol (controlling interest). Kata akuisisi mengandung makna "memiliki" atau "mengambilalih" (take over). Berbeda dengan merger, pada akuisisi tidak ada perusahaan bank yang melebur ke perusahaan lainnya. Jadi, setelah terjadi akuisisi, kedua perusahaan bank masih tetap ada hanya kepemilikannya yang telah berubah.

3. Konsolidasi,

Undang-Undang Perseroan Terbatas menggunakan istilah "peleburan" untuk pengertian konsolidasi ini. Pranata "konsolidasi ini kurang populer dalam praktek dan kurang banyak diminati orang. Konsolidasi adalah suatu proses dimana 2 (dua) atau lebih perusahaan bank meleburkan diri dan dalam proses tersebut juga dibentuk suatu perusahaan bank baru, yang mengambil alih aset-aset dan mengasumsi (mengambil alih) kewajiban dari kedua atau lebih perusahaan bank yang meleburkan diri tersebut. Konsolidasi perusahaan bank terjadi jika sebuah perusahaan bank baru dibentuk untuk mengambil alih net-aset dari 2 (dua) perusahaan bank lainnya yang telah dikombinasi.

C. Perlindungan Nasabah Terhadap Likuidasi Bank

Perlindungan terhadap nasabah menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, diimplementasikan dengan adanya

prinsip-prinsip kehati-hatian pada Pasal 29 ayat (2), (3) dan (4). Pada ketentuan ini, diatur beberapa poin berikut, antara lain ¹⁵⁶:

1. Adanya kewajiban bank untuk memelihara tingkat kesehatan bank sesuai dengan ketentuan kecukupan modal, kualitas aset, kualitas manajemen likuiditas, rentabilitas, solvabilitas, dan aspek lain yang berhubungan dengan usaha bank kegiatan usaha sesuai dengan prinsip kehati-hatian.
2. Dalam memberikan kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah dan melakukan kegiatan usaha lainnya, bank wajib menempuh cara-cara yang tidak merugikan bank dan kepentingan nasabah yang mempercayakan dananya kepada bank.
3. Demi kepentingan nasabah, bank wajib menyediakan informasi mengenai kemungkinan timbulnya risiko kerugian sehubungan dengan transaksi nasabah yang dilakukan nasabah.

Sejalan dengan cita-cita Pasal 29 UU Perbankan tersebut, maka diperlukan adanya prinsip mengenal nasabah (*know your customer principle*). Prinsip ini penting, sebab seluruh nasabah, apapun jenis dan transaksi yang dilakukannya, wajib dalam identifikasi bank. Sehingga, baik bank maupun nasabah sama-sama sadar dan paham akan fungsi dan kewajiban masing-masing ¹⁵⁷.

Ketentuan yang mengatur mengenai prinsip mengenal nasabah khusus di bidang perbankan, antara lain sebagai berikut ¹⁵⁸:

1. Peraturan Bank Indonesia Nomor 3/10/PBI/2001 tentang penerapan prinsip mengenal nasabah sebagaimana telah diubah dengan PBI No. 5/23/2003.
2. Peraturan Bank Indonesia Nomor 3/23/PBI/2001 tentang Perubahan

¹⁵⁶. UU Perbankan, Op. Cit., Pasal 29 ayat (2), (3) dan (4).

¹⁵⁷. Try Widiyono, *Aspek Hukum Organisasi Produk Perbankan Simpanan Jasa dan Kredit*, Gahita Indonesiam Bogor, 2006,

hlm. 77.

¹⁵⁸. *Ibid.*

atau PBI Nomor 3/10/PBI/2001 tentang Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah.

3. Peraturan Bank Indonesia Nomor 5/21/PBI/2003 tentang Perubahan kedua atas PBI Nomor 3/10/PBI/2001 tentang Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah.
4. Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 3/29/PBI/DPNP/2001 tentang Pedoman Standar Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah.
5. Peraturan Bank Indonesia Nomor 5/23/PBI/2003 tentang Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah (Know Your Customer Principle) bagi Bank Perkeriditan Rakyat.
6. Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 5/32/DPNP/2003 tentang Perubahan atas SE BI nomor 3/29/DPNP/2001 tanggal 13 Desember 2004 tentang Pedoman Standar Penerapan Prinsip mengenal nasabah.
7. Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 6/19/DPBPR/2004 tentang Pedoman Standar Penerapan Prinsip Mengenal Nasabah bagi Bank Perkeriditan Rakyat.

Lebih lanjut lagi mengenai prinsip know your customer, bagi lembaga keuangan, termasuk bank, wajib melakukan identifikasi terhadap nasabah. Antara lain mengenai identitas diri dan buktinya, keuangan serta motif transaksi dan hal-hal lain yang terkait serta diformulasikan dalam CIF (Customer Identification File) atau file data nasabah yang disimpan pada bank¹⁵⁹. Kewajiban identifikasi nasabah ini tidak dibedakan antara nasabah apapun, apakah nasabah giro, tabungan dan atau kredit.

Penerimaan nasabah secara garis besar dibagi menjadi dua golongan, yaitu untuk rekening perorangan dan rekening badan, dengan persyaratan berkas sebagai berikut ¹⁶⁰:

¹⁵⁹. *Ibid.*, hlm 78.

¹⁶⁰. *Ibid.*

1. Rekening Perorangan

Pada jenis rekening ini, pengisian formulir standar yang ditetapkan oleh bank sekurang-kurangnya memuat hal-hal berikut:

- Nama, tempat dan tanggal lahir, alamat serta kewarganegaraan yang dibuktikan dengan kartu tanda penduduk (KTP), SIM atau paspor dan dilengkapi dengan informasi mengenai alamat tinggal tetap apabila berbeda dengan paspor, dibuktikan dengan Kartu Izin Menetap Sementara (KIMS/KITAS) atau Kartu Izin Tinggal Tetap (KITAP).
- Alamat dan nomor telepon tempat bekerja yang dilengkapi dengan keterangan mengenai kegiatan usaha perusahaan / instansi tempat bekerja.
- Keterangan mengenai pekerjaan dan penghasilan. Dalam hal calon nasabah tidak memiliki pekerjaan, maka data yang diperlukan adalah sumber pendapatan.
- Keterangan mengenai sumber dan tujuan penggunaan dana.
- Spesimen tanda tangan.

Untuk calon nasabah yang melakukan pembukaan rekening melalui telepon, surat-menyurat atau electronic banking wajib melakukan pertemuan dengan calon nasabah sebelum pembukaan rekening tersebut. Persyaratan tersebut berlaku juga untuk pembukaan rekening joint account dan calon nasabah selaku perantara atau pemegang kuasa dari pihak lain (beneficial owner).

2. Rekening Badan

Pada pembukaan rekening jenis ini, diperlukan informasi yang relevan sebagaimana halnya prosedur penerimaan nasabah perusahaan, kecuali lembaga pemerintah, lembaga Internasional dan perwakilan negara asing. Informasi tersebut meliputi: bukti penugasan atau kewenangan bertindak; dokumen identitas pengurus yang berwenang mewakili perusahaan; dokumen identitas pemegang saham pengendali perusahaan dan pernyataan dari calon nasabah bahwa telah dilakukan

penelitian terhadap kebenaran identitas maupun sumber dana dari beneficial owner.

Lebih lanjut lagi, secara rinci yang diperlukan bagi sebuah badan usaha yang tergolong menengah ke bawah (penggolongan diatur oleh direksi bank yang bersangkutan) untuk mendaftarkan adalah :

- Pengisian data berupa : status hukum dari usaha serta bukti akta pendirian dan anggaran dasar, izin usaha (antara lain SIUP, SITU), nama, sepesimen tanda tangan dan kuasa kepada pihak yang ditunjuk, alamat perusahaan, nomor telpon dan atau nomor faksimili, keterangan mengenai sumber dan tujuan penggunaan dana, negara asal dalam hal perusahaan dimaksud berbentuk badan hukum asing
- Bank dapat meminta tambahan dokumen lain dan dapat meminta informasi kepada calon nasabah mengenai hubungan dengan bank lain.
- Persyaratan tersebut berlaku juga untuk pembukaan rekening joint account dan calon nasabah selaku perantara atau pemegang kuasa dari pihak lain (beneficial owner). Dalam hal ini, bank wajib meminta informasi berkaitan dengan beneficial owner , yang pada prinsipnya sebagaimana telah diuraikan diatas.

Sedangkan untuk badan usaha yang tergolong menengah ke atas, terdapat beberapa uraian data tambahan, yakni :

- Persetujuan dari pejabat bank yang khusus menangani nasabah besar, yang mempunyai risiko tinggi atau yang dimiliki oleh penyelenggara negara.
- Adanya NPWP (Nomor Pokok Wajib Pajak) bagi nasabah yang diwajibkan untuk memiliki NPWP. Apabila saat mengajukan permohonan belum memiliki NPWP, maka calon nasabah wajib membuat pernyataan bahwa yang bersangkutan merupakan pihak yang tidak wajib memiliki NPWP.
- Adanya laporan keuangan atau deskripsi bidang usaha yang mencakup profil pelanggan, alamat tempat kegiatan usaha dan nomor telpon

- Struktur manajemen
 - Dokumen identitas pengurus yang berwenang mewakili perusahaan (misalnya KTP, Paspor atau SIM)
 - Nama, Spesimen tanda tangan dan kuasa/kewenangan bertindak
 - Keterangan sumber serta penggunaan dana dan tujuan penggunaan dana.
 - Persyaratan tersebut berlaku juga untuk pembukaan rekening joint account dan calon nasabah selaku perantara atau pemegang kuasa dari pihak lain (beneficial owner). Dalam hal ini, bank wajib meminta informasi berkaitan dengan beneficial owner, yang pada prinsipnya sebagaimana telah diuraikan di atas
3. Rekening Lembaga Pemerintah, Lembaga Internasional, dan Perwakilan Negara Asing

Untuk lembaga pemerintah, lembaga internasional dan perwakilan negara asing wajib mengisi formulir standar yang sekurang-kurangnya memuat:

- Nama dan sepesimen tanda tangan yang harus dibuktikan dengan identitas berupa KTP, paspor atau SIM.
- Surat penunjukan bagi pihak yang berwenang mewakili lembaga dalam melakukan hubungan usaha dengan bank.
- Keterangan mengenai asal negara lembaga dimaksud dan keterangan mengenai sumber dan tujuan penggunaan dana apabila diperlukan. Guna memberikan kemudahan bagi nasabah perbankan dalam membuat perjanjian dengan bank sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Perlindungan Konsumen, maka bank wajib menyediakan berbagai jenis formulir, baik dalam bidang dana, jasa maupun kredit.

Penyediaan formulir oleh bank tersebut menurut UU Perlindungan Konsumen disebut sebagai klausula baku. Klausula baku adalah setiap aturan atau ketentuan dan syarat-syarat yang telah dipersiapkan dan ditetapkan terlebih dahulu secara sepihak oleh pelaku usaha yang dituangkan dalam suatu dokumen dan atau perjanjian yang mengikat

dan wajib dipenuhi oleh konsumen¹⁶¹. Dengan adanya klausula baku, menurut UU Perlindungan Konsumen dalam kaitannya dengan perbankan, maka¹⁶²:

- Terjadi pengalihan tanggung jawab pelaku usaha.
- Menyatakan pemberian kuasa dari konsumen kepada pelaku usaha untuk melakukan tindakan sepihak, berkaitan dengan barang yang dibeli konsumen secara angsuran.
- Menyatakan tunduknya konsumen pada ketentuan-ketentuan yang tercantum pada formulir, kebijakan-kebijakan perbankan yang sudah ada atau yang akan ada di kemudian hari.

Adapun beberapa alasan mengapa bank harus selalu menyediakan formulir untuk setiap melakukan hubungan hukum dengan nasabah adalah¹⁶³:

1. Untuk mempercepat sistem pelayanan, sebab tidak mungkin setiap nasabah harus membuat dan menegosiasikan setiap transaksi dengan bank.
2. Untuk memuat berbagai peraturan penting yang berkaitan dan berlaku dalam hubungan hukum antara nasabah dengan bank. Sehingga memudahkan nasabah mengetahui peraturan apa saja dan mana saja yang berlaku dalam hubungan hukum dengan bank.
3. Dengan penyediaan formulir yang dibuat oleh bagian hukum, maka pegawai lain di kantor cabang dapat dengan mudah menyediakan formulir tanpa harus berkonsultasi pada bagian hukum. Hal ini membantu mempercepat pelayanan dan efektivitas prosedur pendaftaran nasabah.
4. Fungsi bank sebagai intermediary dengan formulir yang dibuat secara hati-hati tersebut dapat mengamankan dana masyarakat yang dikelola bank.

¹⁶¹ UU Perlindungan Konsumen, Op. Cit., Pasal 1 poin 10.

¹⁶² Lihat ibid Pasal 18 ayat (1).

¹⁶³ Tri Widiyono, Aspek Hukum Operasional Produk Perbankan Simpanan Jasa dan Kredit, Bogor, Gahlia Indonesia, 2006, hlm 68.

Pada hubungan-hubungan hukum tertentu, misalnya dalam hal aplikasi permohonan pemindahbukuan atau transfer bagi nasabah-nasabah korporasi (nasabah besar) dimungkinkan bagi nasabah untuk membuat aplikasi formulir tersendiri, dengan syarat formulir tersebut dapat diterima oleh bank. Artinya, atas formulir yang dibuat nasabah, bank berhak untuk menolak penggunaan formulir. Dengan demikian, pada hakikatnya seluruh formulir yang digunakan dalam hubungan hukum antara nasabah dengan bank menggunakan formulir yang disediakan secara sepihak oleh bank¹⁶⁴.

Secara yuridis formal, dalam membuat suatu perjanjian harus memenuhi asas perjanjian yang diatur dalam Pasal 1320 KUHPdata, yaitu sepakat, cakap, mengenai suatu hal tertentu dan suatu sebab halal. Di samping itu, terdapat asas lain dalam perjanjian, yaitu asas-asas kesetaraan dalam berkontrak. Fenomena kedudukan pelaku usaha dan konsumen adalah agar terdapat suatu perjanjian yang seimbang antarkonsumen dan produsen berdasarkan asas kesetaraan berkontrak (dalam UU Perlindungan Konsumen). Namun, terdapat beberapa hal yang mengakibatkan lembaga perbankan tidak dapat menjalankan ketentuan tersebut, sebab bank memiliki karakteristik yang sedikit berbeda dengan industri lain.

¹⁶⁴ Ibid.

BAB 6

PERLINDUNGAN TERHADAP PENGGUNA KARTU KREDIT DAN ATM

Industri kartu kredit merupakan bentuk jasa perbankan yang cukup banyak diminati masyarakat Indonesia saat ini. Menurut www.beritateknologi.com yang ditulis pada bulan April 2011, dalam hal jumlah pengguna, pada tahun 2011 lalu, tercatat telah mencapai 13,8 juta pengguna yang berasal dari 21 bank penerbit. Ini sangat meningkat dibandingkan dengan angka jumlah pengguna pada tahun 2007 yang hanya sebesar 9,1 juta.

Meningkatnya jumlah pengguna ini didukung oleh besaran manfaat kartu kredit yang dinilai semakin dekat dengan nilai "manfaat" dalam kehidupan masyarakat. Secara umum, manfaat yang diperoleh apabila seseorang mempunyai kartu kredit adalah seperti untuk jaminan atau pembayaran rumah sakit di malam hari, sebagai kartu diskon (di mana kini, banyak paket-paket diskon yang mensyaratkan pemberian potongan bagi pengguna kartu kredit bank tertentu), dan masih banyak keunggulan lainnya.

Tidak hanya fasilitas kartu kredit yang kini banyak diminati oleh masyarakat, kepemilikan kartu ATM pun banyak diminati oleh karena efisiensi-efisiensi yang ditawarkan kepada penggunanya. Kartu ATM atau dikenal pula dengan sebutan kartu debit, merupakan kartu khusus yang diberikan oleh bank kepada pemilik rekening. Kartu ini digunakan dengan cara transaksi secara elektronik, dengan mengurangi dana yang tersedia pada rekening secara langsung. Penyebutan kartu debit, sebenarnya lebih diperuntukan ketika kartu tersebut digunakan untuk transaksi pembayaran dan pembelian

non-tunai dengan mesin Electronic Data Capture (EDC). Dalam transaksi ini, sebagai kartu kredit terkadang dimungkinkan pula persyaratan otorisasi dengan tanda tangan seperti halnya kartu kredit. Sedangkan ketika kartu tersebut digunakan untuk transaksi di mesin ATM, maka kartu tersebut dikenal sebagai Kartu ATM. Baik kartu ATM maupun kartu debit memiliki batas (limit) transaksi yang tergantung dari jenis kartu yang dimiliki. Biasanya, batas ini terdiri dari batas jumlah dan batas frekuensi transaksi, baik untuk penarikan tunai, belanja dan tranfer.

Peraturan Bank Indonesia melalui Pasal 1 poin 5 dan 6 Peraturan Bank Indonesia No. 6/30/PBI/2004 tentang Penyelenggaraan Kegiatan Alat Pembayaran dengan Menggunakan Kartu juga mendefinisikan kartu ATM dan kartu debit dengan penjelasan yang berbeda. Menurut Peraturan Bank Indonesia, kartu ATM difungsikan untuk penarikan tunai serta untuk pemindahan dana dari satu pihak ke pihak lain. Sedangkan fungsi kartu kredit digunakan untuk pembayaran atas kewajiban yang timbul atas kegiatan ekonomi, seperti transaksi belanja, penarikan tunai, pemindahan dana. Transaksi atas keduanya sama-sama berbentuk pengurangan secara langsung simpanan pemegang kartu kepada bank/ lembaga lain yang menyelenggarakan penghimpunan dana atasnya.

A. Permasalahan

Baik kartu ATM maupun kartu kredit merupakan bentuk pengembangan derivatif perbankan. Ketika bank berhadapan dengan pengembangan sebuah produk baru, maka bank tersebut harus pula menambah investasi teknologi perbankannya. Suatu hal yang memprihatinkan adalah saat investasi tersebut dilakukan, maka beban biaya pengembangan investasi akan dibebankan kepada nasabah dengan berbagai jenis cara. Menurut bank, tujuan peningkatan biaya yang dibebankan kepada konsumen ini adalah semata-mata untuk meningkatkan fasilitas-fasilitas pembayaran, yang akhirnya memberikan keuntungan kenyamanan bagi

nasabah itu sendiri.

Pembebanan biaya kepada masyarakat dapat dilakukan dengan ilustrasi berikut:

Bank X menyelenggarakan program pemberian hadiah kepada nasabah yang menabung di bank tersebut, dengan klausula ajakan sebagai berikut "Menangkan undian Rp 10 miliar untuk 1000 orang nasabah Bank X" atau "Dalam rangka Hari Y Nasional menangkan tabungan sejumlah Rp 50.000.000 untuk Anda yang melakukan peningkatan saldo sejumlah xx"

Dengan peningkatan saldo secara masal seperti ilustrasi di atas, maka bank akan menjangkit sejumlah dana segar dari nasabah. Ajakan ini diimbangi dengan iming-iming hadiah atau penambahan saldo tabungan. Melalui penghimpunan dana secara masal ini, akhirnya terkumpul biaya untuk menutupi investasi-investasi teknologi seperti yang diuraikan sebelumnya.

1. Kartu ATM

Penggunaan kartu ATM sudah tidak hanya menjadi produk ban-bank besar nasional, namun juga sejumlah Bank Pembangunan Daerah. Perluasan jaringan adalah salah satu fasilitas yang ditawarkan bank untuk penambahan jumlah pengguna kartu ATM. Misalnya, pada saat masyarakat sedang tenggelam dalam suasana mudik Idul Fitri, bank menawarkan luasnya jaringan ATM suatu bank di berbagai daerah dan layanan mesin ATM 24 jam. Tawaran ini sangat cocok dengan kondisi masyarakat Indonesia yang sarat dengan urbanisasi, serta asal daerah yang sangat beragam, di mana didukung pula oleh kondisi geografis yang menyulitkan masyarakat untuk mencairkan dana ke cabang sebuah bank secara langsung.

Kesulitan bank dalam menyediakan mesin-mesin ATM tersebut diatasi dengan sistem ATM Link yang menghubungkan beberapa bank yang berbeda dalam satu mesin ATM. Namun konsekuensinya, kembali ditanggung oleh nasabah, yakni dikenakannya biaya tambahan (charge) atas transaksi tersebut. Informasi dikenakannya biaya tambahan tersebut seringkali tidak terinformasikan dengan baik kepada nasabah.

Penawaran penggunaan kartu ATM yang sebenarnya merupakan fasilitas tambahan dari bank kepada nasabahnya, seringkali berujung pula pada hal yang negatif yakni : pemaksaan. Contohnya, pada sebuah bank di salah satu kota kecil di Indonesia yang melakukan pemberian tambahan biaya administrasi pada jumlah penarikan di bawah nominal tertentu, jika nasabahnya melakukan transaksi langsung dengan teller. Namun tidak pada penarikan menggunakan mesin ATM.

Pada hal, banyak dari nasabah bank cabang tersebut belum memiliki kartu ATM saat kebijakan tersebut diumumkan. Permasalahan lain adalah berkaitan dengan pembobolan rekening tabungan yang kini seringkali hidup dalam masyarakat. Ketidaksempurnaan sistem dalam mesin tersebut, menyebabkan pihak-pihak lain yang bertujuan negatif mudah memanfaatkannya untuk membobol. Menurut data, sedikitnya 10.000 ATM di Indonesia belum melakukan pembaharuan program atas mesin (software upgrading) sehingga rawan diterobos oleh hacker.

Data ini dikemukakan oleh Bisnis Indonesia, tanggal 30 Januari 2004. Belum lagi ancaman serangan virus bagi mesin ATM yang menggunakan operasi windows, menurut Majalah Pelangi terbitan PLN Disjaya, semakin membahayakan nasabah dalam melakukan transaksi pada mesin ATM.

2. Kartu Kredit

Kartu kredit berdasarkan Pasal 1 poin 4 Peraturan Bank Indonesia No. 6/30/PBI/2004 tentang Penyelenggaraan Kegiatan Alat Pembayaran

dengan Menggunakan Kartu, didefinisikan sebagai alat pembayaran dengan menggunakan kartu yang dapat digunakan untuk membayar kewajiban yang timbul dari suatu kegiatan ekonomi. Termasuk transaksi pembelian dan/atau untuk melakukan penarikan tunai, di mana kewajiban pemegang kartu dipenuhi terlebih dahulu oleh Penerbit (Acquirer). Untuk itu pemegang kartu kredit berkewajiban melunasi kewajiban pembayaran sesuai waktu yang disepakati. Baik berupa pembayaran secara sekaligus maupun dengan cara mengangsur.

Banyak media promosi kartu kredit, seperti brosur, iklan di media cetak, televisi, website dan bentuk-bentuk media promosi lainnya dimanfaatkan para pelaku usaha untuk mendorong peningkatan jumlah pemegang kartu kredit. Sebab semakin banyak kartu kredit diterbitkan, maka semakin banyak pula penyaluran dana bank untuk kredit konsumen (consumer credit).

Jumlah kartu kredit yang beredar di Indonesia sudah mencapai 14.7 kartu menurut www.metrotvnews.com. Ini bukan berarti terdapat jumlah yang sama dalam hal jumlah nasabah, namun banyak dari nasabah yang memegang lebih dari satu kartu kredit. Banyaknya jumlah kartu kredit yang tersebar sayangnya diikuti pula dengan tingginya ragam dan jumlah permasalahan kartu kredit yang diajukan nasabah. Mulai dari tagihan yang tidak sesuai jumlah, sulitnya nasabah dalam berhenti menjadi nasabah, penagihan yang menggunakan kekerasan hingga pembobolan kartu kredit.

Berdasarkan atas pengaduan yang diterima oleh Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) pada sepanjang tahun 2011 lalu, komoditas perbankan berada di antara tiga pengaduan tertinggi.

Dalam pengaduan tersebut salah satu isu terbesar adalah isu kartu kredit. Data Pengaduan Kartu Kredit versi YLKI ini dikumpulkan berdasarkan Surat Pembaca pada 6 media cetak sebanyak 78 orang, berdasarkan bidang pengaduan YLKI sebanyak 68 orang dan pengaduan

melalui website YLKI sejumlah 34 orang.

Adapun permasalahan yang sering dihadapi oleh nasabah kartu kredit adalah perilaku buruk para debt collector, salah alamat dalam hal melakukan penagihan, penyalahgunaan kartu kredit, kesalahan penagihan dalam hal tanggal, perpanjangan kartu kredit yang terjadi secara otomatis padahal nasabah telah mengundurkan diri, rincian tagihan yang tidak juga dikirim, dan permasalahan-permasalahan lainnya.

Salah satu kasus yang cukup menarik yang diusung oleh YLKI adalah berkaitan dengan penagihan kartu kredit, padahal nasabah telah melaporkan kehilangan. Hal yang cukup janggal adalah saat transaksi dilakukan oleh pencuri kartu kredit tersebut, tercantum tanda tangan yang berbeda dari pemilik aslinya namun bisa diverifikasi oleh bank. Selain itu, sekalipun transaksi besarnya di atas 5-10 juta dalam satu kali transaksi, namun transaksi tersebut tidak dikonfirmasi ulang oleh pihak bank kepada nasabahnya. Hal ini membuat konsumen dirugikan dan pengalihan beban tanggung jawab sekuritas dari penggunaan fasilitas bank (dalam hal ini kartu kredit) menjadi tanggung jawab konsumen.

Administrasi tagihan yang tidak baik, juga mengakibatkan pensiunan yang sudah menutup kartu kreditnya pada tahun 2002, namun pada tahun 2004 masih dikenakan tagihan secara tiba-tiba pada tahun 2004. Konsumen pun menelepon dan memperoleh penjelasan dari manajemen bahwa data di komputer telah dihapus. Namun pada bulan berikutnya konsumen kembali dikejutkan akan tagihan bahwa dirinya terkena bunga tunggakan oleh karena bulan sebelumnya belum melakukan pelunasan. Ini cerminan bahwa bank-bank yang ada, bukan hanya tidak siap secara pengadaan fasilitas dan teknologi namun juga kemampuan administratif, yang akhirnya merugikan nasabah tersebut.

B. Solusi

Melalui penguraian di atas, dapat dilihat bahwa pilihan untuk transaksi menggunakan kartu baik kartu debit, kartu ATM maupun kartu kredit ada di tangan nasabah itu sendiri. Usaha penerbit untuk menjadikan nasabah menjadi pengguna kartu-kartu tersebut harus disingkapi dengan cerdas oleh nasabah itu sendiri. Setidaknya, masyarakat kini harus selalu cermat (*ceveat emptor*) agar tidak menjadi korban.

Diberlakukannya Peraturan Bank Indonesia No. 6/30/PBI/2004 tentang Penyelenggaraan Kegiatan Alat Pembayaran dengan Menggunakan Kartu yang disahkan tanggal 28 Desember 2004, patut disambut baik dan menjadi pilar-pilar tersendiri bagi dunia perbankan Indonesia. Dalam Peraturan Bank Indonesia tersebut dicantumkan beberapa hal yang dapat menjadi nilai tambah bagi posisi konsumen di hadapan para penerbit kartu, seperti beberapa hal berikut:

- Adanya keharusan pemberian kartu kredit yang didasarkan permohonan tertulis dari calon pemegang kartu (Pasal 15 ayat (1))
- Adanya kewajiban penerapan manajemen risiko kredit yang meliputi minimum usia dan pendapatan calon pemegang kartu, presentase pembayaran pemegang kartu sebesar 10% dari total tagihan, batas maksimum kredit serta prosedur pemberian persetujuan kepada calon pemegang kartu (Pasal 16 ayat (2))
- Adanya kewajiban bahwa penghitungan bunga dan denda yang timbul atas transaksi kartu kredit dilakukan berdasarkan ketentuan Bank Indonesia, baik dalam hal kualitas aktiva produktif maupun standar akuntansi keuangan (Pasal 18)

kartu kredit agar bisnis kartu kredit dikelola dengan cermat dan hati-hati, serta mampu menindaklanjuti pengaduan permohonan/aplikasi kartu kredit.

BAB 7

PERLINDUNGAN KONSUMEN DALAM PERIKLANAN

A. Pentingnya Pengaturan Periklanan

Pada dasarnya, iklan merupakan salah satu alat yang penting dan digunakan oleh perusahaan dalam melancarkan komunikasi persuasifnya terhadap pembeli dan masyarakat yang ditargetkan olehnya. Menurut David Oughton dan John Lowry, mengatakan bahwa periklanan adalah simbol sentral dari komunitas konsumen. Simbol sentral ini terjadi oleh karena tingginya peran periklanan dalam kapabilitasnya memberi informasi atas produk yang beredar dalam komunitas konsumen tersebut¹⁶⁵.

Kebutuhan konsumen akan informasi yang disampaikan pada iklan ini, terjadi pada tahap pra-transaksi konsumen¹⁶⁶. Tahap ini merupakan tahap terpenting dalam tahapan transaksi, sebab tanpa proses pra-transaksi yang ideal, maka proses tahapan-tahapan berikutnya dapat terganggu, sehingga konsumen dirugikan. Menurut Yusuf Shofie, iklan termasuk dalam enam sebab potensial yang dapat merugikan konsumen, yakni berkaitan dengan ketidaksesuaian produk dengan informasi yang diiklankan¹⁶⁷. Janji memanglah sebuah daya tarik yang mendorong orang terkonsentrasi pada penayangan iklan, namun janji-janji tersebut harus didukung oleh kegunaan atau manfaat yang sesuai¹⁶⁸.

Oleh karena pentingnya periklanan dalam masyarakat, tidaklah heran bahwasannya evolusi baik dalam kuantitas dan kualitas periklan sangat

¹⁶⁵. David Oughton, Jhon Lowry, *The Text Book on Consumer Law*, London, Black Stone Press Limited, 1997, hlm 81-83.

¹⁶⁶. Sudaryatmo, *Hukum dan Advokasi Konsumen*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1999, hlm 57-59.

¹⁶⁷. Yusuf Shofie, *Pelaku Usaha, Konsumen dan Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 2002, hlm 107.

¹⁶⁸. Zoemrotn Soesilo, *Iklan Menyimpang dan Perlindungan Konsumen*, Kumpulan Tulisan dalam Adrianus Metiata, Jakarta, Sinar Harapan, 1993, hlm 66.

drastis dari tahun ke tahun. Tingginya evolusi iklan ini juga didukung oleh pengetahuan dan teknologi yang semakin bermetamorfosis sehingga media yang digunakan untuk menyajikan iklan pun semakin menarik dan inovatif.

Di Indonesia, peningkatan bisnis periklanan mulai tampak pada belanja iklan satu dasawarsa terakhir, yang mana pada tahun 2004 pendapatan iklan nasional melonjak menjadi Rp 20 triliun. Pelonjakan ini terkait dengan banyaknya potensi pasar Indonesia yang belum dan seang digarap, melihat tingginya jumlah penduduk dan kondisi geografis.

Pelonjakan potensi pasar di atas, juga sayangnya diiringi oleh realitas lemahnya kedudukan konsumen dalam hal penyampaian iklan yang menyesatkan. Hal ini merupakan kewajiban negara terhadap setiap warga negaranya untuk melindunginya dari perbuatan, ancaman, gangguan yang dapat menimbulkan kerugian. Untuk itu, pemerintah meletakkan prinsip perlindungan konsumen, antara lain ¹⁶⁹:

- Prinsip bahwa konsumen adalah pemakai, pengguna atau pemanfaat barang jasa yang perlu diberikan perlindungan hukum
- Prinsip bahwa konsumen merupakan penentu kelangsungan dan pertumbuhan usaha
- Prinsip kesetaraan kedudukan konsumen dengan pelaku usaha
- Prinsip perlunya pemberdayaan potensi konsumen
- Prinsip bahwasannya konsumen sebagai subyek bukan obyek yang dapat dieksploitasi secara sepihak.

Melihat dari prespektif konsumen, berkaitan dengan pengaturan kegiatan periklanan, terdapat tiga manfaat yang akan diperoleh konsumen dalam beriklan, yakni ¹⁷⁰:

- Alternasi pilihan konsumen lebih baik, dengan didapatkannya informasi yang sehat, mendidik, banyak dan jujur di pasaran.

¹⁶⁹. Dedi Harianto, *Perlindungan Hukum bagi Konsumen Terhadap Iklan yang Menyesatkan*, Bogor, Ghalia, 2010, hlm 10.

¹⁷⁰. *Ibid* hlm 30-31.

- Dengan adanya kerinduan konsumen untuk mendapatkan informasi yang lebih baik, maka produk akan cenderung mengalami perbaikan. Hal ini merupakan respon perubahan kebutuhan dan preferensi konsumen.
- Penurunan harga akibat kurangnya kekuatan informasi pasar yang sehat. Pelaku usaha akan memberikan harga yang sesuai dengan kualitas produk yang dijual.

B. Periklanan dan Perlindungan Konsumen di Indonesia

1. Gambaran Umum

Iklan menurut beberapa ahli dan sumber pustaka, dapat didefinisikan sebagai berikut:

- Menurut Black's Law Dictionary merupakan ¹⁷¹:
 - o The action of drawing the public's attention to something to promote its sale.
 - o The business of producing and circulating advertisement.
- Menurut Zumrotin K. Susilo didefinisikan sebagai pengenalan atau penyebarluasan informasi atas suatu barang atau jasa guna menarik minat beli konsumen terhadap barang atau jasa yang akan dan sedang diperdagangkan melalui media cetak atau elektronik ¹⁷².
- Menurut William Wells, Jhon Burnet dan Sandra Moriarty, terdapat enam unsur iklan, yakni iklan sebagai bentuk komunikasi, identifikasi sponsor pemrakarsa iklan, bujukan atau pengaruh untuk melakukan sesuatu, penyampaian pesan dengan berbagai media masa, wujud penyampaian informasi kepada konsumen potensial yang cukup luas dan penggunaan komunikasi masal dalam penyampaian pesan ¹⁷³.

Periklanan nasional berkembang sebagai kekuatan digdaya, baik dalam perolehan manfaat dari perkembangan perekonomian dunia, maupun

¹⁷¹. Bryan A Garner, *Op. Cit.*, hlm 50.

¹⁷². Zumrotin K Susilo, *Penyambung Lidah Konsumen*, Jakarta, YLKI dan Puspa Swara, 1996, hlm 3.

¹⁷³. William Wells, John Burnett, Sandra Moriarty, *Advertising Principle and Practice : Fifth Edition*, New Jersey, Prentice Hall Inc., 2000, hlm 6.

untuk mengimbangi pengaruh negatif yang timbul, akibat gesekan antar budaya. Sebab pada dasarnya, periklanan merupakan bentuk ketentuan hukum yang membutuhkan upaya penegakan atasnya. Keberadaan pengaturan periklanan dalam struktur perlindungan konsumen di Indonesia, meliputi dalam cakupan privat (terdiri dari hukum perdata, adat dan dagang), serta cakupan publik (terdiri dari hukum administrasi, pidana, perdata internasional dan hukum acara pidana/perdata)¹⁷⁴.

Pada KUHPerdata dan KUHD tidak diberikan pengertian kaidah-kaidah khusus tentang periklanan. Sebab iklan sangat terkait dengan kegiatan yang baru berkembang dewasa ini, setelah globalisasi perdagangan antar negara terusung di Indonesia¹⁷⁵. Adapun beberapa pasal acuan yang dapat digunakan sebagai dasar hukum periklanan adalah Pasal 1320, 1338 dan 1365. Serta 1367, 1372-1380, 1473, 1474, 1491, 1501, 1504, 1601, 1602 dan 1604 KUHPerdata. Pasal-pasal tersebut berkaitan dengan dasar tuntutan untuk minta pertanggungjawaban periklanan.

Untuk itu, dibutuhkan tata krama dan tata cara periklanan di Indonesia dengan perangkat-perangkat hukum positif, yakni :

a. UU Perlindungan Konsumen¹⁷⁶

Dalam mengatur tentang periklanan, UU Perlindungan Konsumen memuat dalam tujuan serta hak-kewajiban konsumen dalam memberikan perlindungan kepastian hukum bagi konsumen untuk memberi informasi yang benar, jelas dan jujur. Di mana salah satu bentuk pemberian informasi adalah melalui iklan, di mana tujuan dan fungsinya adalah demi mempromosikan produk sehingga konsumen terpengaruh untuk membeli dan menggunakan produk.

¹⁷⁴. Dedi Harianto, Op. Cit., hlm 32.

¹⁷⁵. Ibid hlm 34.

¹⁷⁶. UU Perlindungan Konsumen, Op. Cit.

Berkaitan dengan pengaturan mengenai periklanan, dalam UU Perlindungan Konsumen ini diatur mengenai syarat-syarat dan bentuk-bentuk iklan. Sebagai konsekuensinya, UU PK juga memberikan sanksi bagi pelaku usaha yang melakukan pelanggaran atasnya dengan 2 (dua) jenis sanksi, yakni administratif dan pidana.

b. Undang-Undang No. 40 tahun 1999 tentang Pers ¹⁷⁷

Berkaitan dengan periklanan, adalah terkait peran pers dalam memenuhi pengetahuan kebutuhan konsumen, yang salah satunya adalah melalui iklan. Untuk itu, iklan yang ditayangkan harus tepat, akurat dan benar. Yakni dengan larangan memuat iklan yang merendahkan martabat dan kerukunan hidup umat beragama, bertentangan dengan kesusilaan, memuat iklan minuman keras, narkotika, psikotropika dan zat aditif serta memuat iklan peragaan dan/atau penggunaan rokok.

c. Undang-Undang No. 24 tahun 1997 tentang Penyiaran ¹⁷⁸

Penyiaran merupakan media atau lembaga tempat bagaimana periklan dapat dilakukan, agar iklan tersebut mampu diterima oleh masyarakat. Fungsi penyiaran bagi konsumennya adalah sebagai media informasi dan penerangan, pendidikan dan hiburan, dengan ditunjang dengan bidang-bidang kehidupan masyarakat seperti ideologi, politik, ekonomi, sosial dan budaya, serta pertahanan dan keamanan.

Dalam UU Penyiaran ini, dikenal 2 (dua) jenis iklan, yakni iklan niaga dan layanan masyarakat. Pada iklan niaga, terdapat beberapa larangan-larangan yang dibatasi oleh UU, seperti berkaitan dengan promosi agama, politik, pribadi, golongan atau kelompok, promosi

¹⁷⁷ Undang-Undang Republik Indonesia No. 40 tahun 1999 tentang Pers.

¹⁷⁸ Undang-Undang Republik Indonesia No. 24 tahun 1997 tentang Penyiaran.

menyesatkan atau palsu, iklan minuman keras atau rokok atau zat adiktif, hal-hal yang bertentangan dengan kesesuaian dalam masyarakat serta eksploitasi anak di bawah 18 tahun.

- d. Undang-Undang No. 7 tahun 1996 tentang Pangan jo. Peraturan Pemerintah No. 69 tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan ¹⁷⁹

Kaitan periklanan dengan UU Pangan ini adalah berkaitan dengan label dan iklan pangan yang diatur lebih rinci dalam Peraturan Pemerintah. Secara garis besar, syarat-syarat periklanan produk pangan adalah berkaitan dengan larangan diskredit produk pangan lain, menampilkan anak di bawah lima tahun kecuali memang produk tersebut diperuntukkan bagi anak usia tersebut, produk berbahaya dan mengganggu pertumbuhan anak-anak, iklan yang diperuntukkan bagi bayi di bawah satu tahun kecuali mendapat persetujuan Menteri Kesehatan.

- e. Peraturan Pemerintah No. 19 tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok bagi Kesehatan ¹⁸⁰

Iklan rokok, menurut PP Pengamanan Rokok bagi Kesehatan ini haruslah merupakan kegiatan untuk memperkenalkan, memasyarakatkan dan/atau memproduksi rokok dengan atau tanpa imbalan kepada masyarakat, dengan tujuan mempengaruhi konsumen mempergunakan rokok yang ditawarkan tersebut ¹⁸¹. Sedangkan label rokok, merupakan keterangan mengenai rokok, baik berbentuk gambar maupun tulisan dan ditempatkan pada bagian kemasan rokok ¹⁸².

¹⁷⁹ Undang-Undang Republik Indonesia No. 7 tahun 1996 tentang Pangan jo. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 69 tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan

¹⁸⁰ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 19 tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok bagi Kesehatan

¹⁸¹ Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan Pasal 1 poin 6.

¹⁸² Ibid Pasal 1 poin 7.

Selain mencantumkan label peringatan bahaya rokok bagi kesehatan pada bungkus rokok, terdapat pula larangan materi iklan rokok, yakni sebagai berikut :

- Merangsang atau menyarankan orang untuk merokok.
- Menggambarkan atau menyarankan memberikan manfaat pada penggunaan rokok.
- Memperagakan atau menggambarkan rokok atau sedang merokok atau yang bermaksud pada orang yang sedang merokok
- Mencantumkan gambaran teritang pemakaian rokok bagi anak atau wanita hamil
- Mencantumkan bahwa produk tersebut adalah rokok.

f. Keputusan Menteri Kesehatan No. 368/Men.Jes/SK/IV/1994 tentang Pedoman Periklanan Obat Bebas, Obat Tradisional, Alat Kesehatan, Kosmetika, Perbekalan Kesehatan Rumah Tangga dan Makanan-Minuman

Namun, adapun sederet ketentuan yang terkait periklanan di Indonesia, namun hingga saat ini belum terdapat ketentuan yang secara khusus mendefinisikan dan mengatur iklan. Namun secara umum, dapat disimpulkan bahwa iklan adalah segala bentuk promosi yang ditunjukan untuk memperbesar penjualan produk, dengan cara memberikan pesan kepada masyarakat, dengan menggunakan media yang dikemas dengan cara-cara tertentu.

Dalam deretan ketentuan di atas, seringkali istilah iklan disamakan dengan promosi. Hal ini dapat melahirkan presepsi bahwa iklan sama pengertiannya dengan promosi. Padahal iklan sebenarnya merupakan salah satu bentuk promosi, yang mana oleh karena bentuk, tujuan dan fungsinya digolongkan sebagai salah satu bentuk promosi ¹⁸³.

¹⁸³ Ibid hlm 104.

2. Pertanggungjawaban Pelaku Usaha

Dalam hal iklan berpotensi menimbulkan kerugian bagi masyarakat pada umumnya dan konsumen pada khususnya, maka perlu dipertimbangkan pentingnya realisasi pertanggungjawaban pelaku usaha atas perilaku merugikan tersebut. Secara garis besar, pertanggungjawaban pelaku usaha ini bisa muncul terkait dengan 2 (dua) hal berikut, yaitu ¹⁸⁴:

1. Informasi produk yang disajikan melalui iklan tidak sesuai dengan kenyataan yang sebenarnya.
2. Menyangkut kreativitas perusahaan periklanan dan/atau media periklanan ternyata bertentangan dengan asas-asas etik periklanan.

Dalam UU Perlindungan Konsumen, berkaitan dengan tanggung jawab pelaku usaha memberikan konsekuensi bagi pelaku usaha untuk memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang jasa yang diperdagangkan ¹⁸⁵. Sedangkan pada PP Label dan Iklan Pangan, dirinci bahwasannya tanggung jawab pelaku usaha meliputi penerbit, pencetak, pemegang izin siaran radio atau televisi, agen atau medium lainnya yang menyebarkan iklan. Pertanggungjawaban ini terjadi, kecuali ybs telah mengambil tindakan meneliti kebenaran isi iklan tersebut ¹⁸⁶. Atau pada prakteknya, jika terjadi pada media, maka media terbut telah berusaha melakukan sensor atasnya.

Oleh karena ditayangkannya iklan ini melibatkan banyaknya pihak, maka ini menjadi kendala tersendiri, antara lain perihal tumpang tindihnya kewenangan masing-masing departemen atau instansi yang terkait serta kurangnya koordinasi antar departemen. Hal ini menimbulkan permasalahan dalam penentuan besaran pertanggungjawaban pelaku usaha, dilihat dari posisi masing-masing departemen dalam

¹⁸⁴ Yusuf Shofie, "Sistem Tanggung Jawab dalam Periklanan", Hukum dan Pembangunan, No. 2 tahun XXVI, April 1996, him 142.

¹⁸⁵ UU Perlindungan Konsumen, Op. Cit., Pasal 19 ayat [1].

¹⁸⁶ PP Label Iklan dan Pangan, Op. Cit., Pasal 45 ayat [2].

proses pembuatan iklan hingga terjadi penyesatan informasi kepada konsumen¹⁸⁷.

Menurut Haris Budi, Senior Art Director BBDO Komunika, dalam membuat iklan memang dibutuhkan proses yang panjang hingga akhirnya iklan siap tayang¹⁸⁸. Dalam pembuatan iklan, biasanya pengiklan sebagai pemilik produk yang dibuatnya akan menghubungi beberapa perusahaan periklanan. Kedua belah pihak ini lalu bertemu untuk menentukan tema dan elemen-elemen lain yang detil dan terkait dengan iklan. Apabila keduanya cocok maka keduanya sepakat untuk menuangkannya dalam kontrak keagenan atau dikenal dengan istilah *agency contract*¹⁸⁹. Kontrak keagenan inilah yang menjadi panduan dalam naskah cerita¹⁹⁰ dari iklan yang dibuat, baru kemudian dikosultasikan kepada pengiklan untuk penyempurnaan lebih lanjut. Proses selanjutnya adalah perusahaan tersebut menghubungi *production house* untuk merealisasikannya menjadi iklan. Setelah film iklan tersebut rampung, maka selanjutnya ditentukan media iklan yang dipergunakan, baik dengan perantara perusahaan periklanan maupun dipilih oleh pengiklan secara langsung.

Dalam ilustrasi pembuatan iklan di atas, terdapat beberapa elemen yang sangat penting terkait pertanggungjawaban pelaku usaha, yakni:

1. *Agency contract*. Keberadaan kontrak ini membentuk suatu hubungan hukum yang mengatur hak dan kewajiban para pihak serta pertanggungjawaban hasil karya perusahaan iklan itu dengan pengiklan. Untuk itu, baik hak dan kewajiban yang terkait harus tunduk terhadap ketentuan UU Perlindungan Konsumen dan syarat sahnya perjanjian menurut KUHPerdata.
2. Banyaknya pihak yang dilibatkan dalam proses pembuatan iklan, menyebabkan diperlukannya prinsip kehati-hatian dalam

187. Dedi Harianto, *Op. Cit.*, hlm 201.

188. "Ngulik Dunia Iklan Yuk!", www.republika.co.id.

189. Dedi Harianto, *Op. Cit.*, hlm 204.

190. Agustrajanto, *Copywriting : Seni Mengasah Kreativitas dan Memahami Bahasa Iklan*, Bandung, PT Remaja Rosdakarya, 2002, hlm 23.

menganalisa siapa yang harus bertanggung jawab dan besaran pembebanan tanggung jawab pada pihak-pihak terkait¹⁹¹. Berikut adalah panduan dalam menentukan besaran tanggung jawab pelaku usaha periklan, antara lain¹⁹²:

- Produsen, jika iklan yang ditayangkan adalah permintaan produsen, baik bentuk maupun isinya, sehingga biro iklan dan media iklan hanya bersifat pasif.
- Biro iklan, jika produsen dan media iklan pasif, sedangkan biro iklan yang mendesain bentuk termasuk isinya. Ini juga harus dibuktikan adanya penyerahan tanggung jawab dari produsen kepada biro iklan.
- Media iklan, jika dalam mengiklankan produk, produsen dan biro iklan telah menetapkan bentuk dan isi iklan, namun dalam proses penayangan terjadi perubahan tanpa pengetahuan dua pihak lainnya.

Selain kajian analisa di atas, UU Pers misalnya telah menentukan kewajiban media iklan untuk melakukan kontrolisasi terhadap iklan yang ditayangkan. Begitu pula pada UU Penyiaran.

Secara umum, adapun pertanggungjawaban pelaku usaha digolongkan menjadi dua kajian, perdata dan pidana, dengan uraian sebagai berikut:

1. Tanggung jawab perdata

Tanggung jawab ini muncul oleh karena didasarkan oleh beberapa hal yakni¹⁹³:

- Pertanggungjawaban kontraktual

Pertanggungjawaban ini lahir atas dasar kontrak yang menjadi landasan hukum lahirnya hak dan tanggung jawab antara pelaku usaha dan konsumen. Berdasarkan prinsip *the privity of contract*, pelaku usaha hanya berkewajiban untuk bertanggung jawab saat sudah terjadi hubungan kontraktual dengan konsumen dan

¹⁹¹. Shidarta, Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia, Jakarta, PT Grasindo, 2000, hlm 56.

¹⁹². Lamtasim Dasustra, "Iklan Sumber Informasi yang Benar atau Menyesatkan", Tempo, 31 Agustus 2004

¹⁹³. Dedi Harianto, Op. Cit., hlm 212.

memang nyata-nyata diperjanjikan dengan klausula-klausula yang tercantum dalam perjanjian yang sudah disepakati.

- Pertanggungjawaban produk

Menurut Agnes M. Toar, tanggung jawab produk merupakan tanggung jawab produsen atas produk yang dibawanya dalam peredaran, yang menimbulkan atau menyebabkan kerugian bagi konsumen, oleh karena cacat yang melekat pada produk tersebut¹⁹⁴. Rusaknya produk ini bisa terjadi pada proses manufacturing maupun saat pemasaran dilakukan. Akibat dari cacat produk ini adalah dengan tidak sesuaiya janji iklan dengan kualitas produk yang didapatkannya.

- Pertanggungjawaban profesional

Pertanggungjawaban jenis ini dapat terjadi kepada pelaku usaha berupa produk yang berupa jasa, baik jasa yang menjanjikan sesuatu (resultan verbintenis) maupun jasa yang memperjanjikan untuk mengupayakan sesuatu (inspanning verbintenis)¹⁹⁵.

2. Tanggung jawab pidana

Tanggung jawab yang lahir secara pidana diatur dalam UU Perlindungan Konsumen, baik dalam hal tindakan apa saja yang dapat dikenakan tanggung jawab pidana maupun besaran sanksi yang dapat dikenakan.

¹⁹⁴. Shidarta, Op. Cit., hlm 65.

¹⁹⁵. ibid hlm 67.

BAB 8

PEMBINAAN DAN PENGAWASAN PERLINDUNGAN KONSUMEN

A. Pembinaan

Demi melaksanakan hal-hal yang dimaksudkan pada UU Perlindungan Konsumen, diperlukan pembinaan kepada masyarakat. Untuk merealisasikannya, Menteri terkait perlindungan konsumen melalui Pasal 29 UU Perlindungan Konsumen bertanggungjawab atas pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen¹⁹⁶.

Adanya keterlibatan pemerintah dalam penyelenggara pembinaan perlindungan konsumen, didasarkan pada amanah Pembukaan UUD 1945, bahwasannya kehadiran negara adalah demi menyejahterakan rakyat. Amanah ini kemudian dijabarkan pada Garis-Garis Besar Haluan Negara 1983 yang menyebutkan bahwa pembangunan nasional dan pembangunan ekonomi haruslah menguntungkan konsumen. Hal ini dijabarkan kembali pada GBHN 1988, dengan disebutkan bahwa pembangunan ekonomi di Indonesia harus menjamin kepentingan konsumen. Lalu, GBHN 1993 menguraikan tentang keharusan pembangunan ekonomi dalam melindungi konsumen.

Pembinaan pemerintah yang dimaksudkan oleh UU Perlindungan Konsumen pada dasarnya menyangkut penjaminan terlindunginya hak konsumen dan pelaku usaha, serta dilaksanakannya kewajiban-kewajiban pelaku usaha dan konsumen.

¹⁹⁶ Ahmadi Miru, *Op. Cit.*, hlm 180.

Untuk itu, beberapa hal yang berkenaan dengan tujuan upaya penyelenggaraan pembinaan, antara lain¹⁹⁷:

- Demi terciptanya iklim usaha dengan tumbuhnya hubungan yang sehat antara pelaku usaha dan konsumen. Tujuan ini dapat direalisasikan dengan:
 - o Penyusunan kebijakan yang suportif, cukup melindungi konsumen namun juga tidak merugikan pelaku usaha sehingga menghambat berkembangnya badan-badan usaha.
 - o Pemasyarakatan peraturan dan informasi kepada masyarakat (baik dalam posisinya sebagai konsumen maupun pelaku usaha) secara efektif.
 - o Peningkatan pemberdayaan konsumen melalui pendidikan, pelatihan dan keterampilan.
 - o Penelitian terhadap barang dan/atau jasa (produk-produk) yang beredar.

- Berkembangnya lembaga-lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat dengan cara :
 - o Pemasyarakatan peraturan perundangan yang terkait.
 - o Meningkatkan efektivitas dan kinerja badan-badan yang terkait dengan perlindungan konsumen, seperti Badan Perlindungan Konsumen Nasional dan Badan penyelesaian Sengketa Konsumen. Baik dengan meningkatkan sumber daya manusianya, memperbaiki sistem yang ada dan hal-hal lain yang terkait.

- Demi meningkatkan kualitas sumber daya manusia serta meningkatnya kegiatan penelitian dan pengembangan di bidang perlindungan konsumen, berupa :

¹⁹⁷. Lihat UU Perlindungan Konsumen, Op. Cit., Pasal 29 ayat (4).

- o Peningkatan kualitas penyidikan.
- o Peningkatan kualitas tenaga peneliti dan penguji produk yang beredar.
- o Peningkatan lembaga-lembaga yang menguji mutu standar mutu barang dan jasa.

Oleh karena tingkat kesadaran masyarakat untuk saling melindungi dan dilindungi dalam posisinya sebagai konsumen, maka peranan pemerintah melalui pembinaan dan pendidikan konsumen sangatlah penting. Adanya tanggung jawab pemerintah ini, dimaksudkan untuk memberdayakan konsumen agar mampu menyadari dan memperoleh haknya. Sebab, dengan prinsip ekonomi yang dipegang oleh pelaku-pelaku usaha belakangan ini, membuat konsumen semakin dalam posisi yang tidak seimbang. Di sisi lain, menekan posisi pelaku usaha juga bukanlah upaya yang bijak, sebab berkembangnya usaha-usaha juga mempengaruhi roda perekonomian negara.

B. Pengawasan

Jika pembinaan perlindungan konsumen dibebankan hanya kepada pemerintah melalui menteri teknis yang terkait, pengawasan dilakukan oleh pemerintah (melalui menteri teknis yang terkait) bekerja sama dengan masyarakat dan lembaga perlindungan swadaya masyarakat. Sebagai wujud kerja sama, pemerintah harus mengedarkan hasil pengawasan kepada masyarakat agar merealisasi pelaksanaan pengawasan produk yang beredar di pasaran¹⁹⁸. Lebih lanjut lagi, masyarakat yang turut sebagai subyek pengawas perlindungan konsumen dapat merealisasikan pengawasan tersebut dengan penelitian, pengujian dan survei¹⁹⁹. Baik melalui kelembagaan-kelembagaan masyarakat maupun pemantauan spontan masyarakat dan inisiatif

¹⁹⁸. UU Perlindungan Konsumen, Pasal 30.

¹⁹⁹. Ibid Penjelasan Pasal 30 ayat (3).

untuk melaporkan kepada lembaga yang terkait. Selain itu, partisipasi masyarakat juga dapat dilakukan dengan memastikan pemuatan informasi yang jelas tentang penggunaan barang.

Dengan adanya aspek pengawasan pada masyarakat, maka baik posisi masyarakat sebagai konsumen maupun pelaku usaha, akan memastikan keberadaan informasi-informasi yang cukup atas produk.

Sebenarnya, jika diteliti lebih dalam, pada Pasal 30 UU Perlindungan Konsumen ini lebih menugaskan peran masyarakat dan Lembaga Perlindungan Swadaya Masyarakat dalam fungsi pengawasan, dibandingkan dengan pemerintah sendiri. Hal ini dinyatakan dengan penambahan tugas masyarakat dan LPSM yakni mengawasi produk yang beredar di pasaran²⁰⁰. Selain itu pada UU Perlindungan Konsumen juga mengharuskan adanya laporan dari konsumen atas tindakan pelaksana pemerintah jika tidak sesuai dengan peraturan²⁰¹. Unsur keharusan adanya pelaporan ini mencerminkan dibutuhkan keaktifan dan peran serta masyarakat dan LPKSM untuk meninjau kinerja pemerintah.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen diuraikan tentang bentuk pengawasan pemerintah sebagaimana yang dimaksud dalam UU Perlindungan Konsumen, yakni dibutuhkan keaktifan pemerintah dalam mengawasi pemenuhan standar mutu produksi produk, pencantuman label dan klausula baku serta adanya pelayanan purna jual produk (misalnya dengan ketersediaan suku cadang dan garansi)²⁰². Pengawasan ini dilakukan dalam proses produksi, penawaran, promosi, periklanan dan penjualan produk²⁰³.

Sedangkan menyangkut pengawasan yang dilakukan masyarakat dan LPKSM, menurut PP ditentukan bahwa pengawasan ini dilakukan

²⁰⁰ Ibid Pasal 30 ayat (3).

²⁰¹ Ibid Pasal 30 ayat (4).

²⁰² Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen Pasal 8 ayat (1).

²⁰³ Ibid Pasal 8 ayat (2).

dengan cara pengujian, penelitian dan/atau survei terhadap barang yang beredar di pasaran. Lebih lanjut lagi, aspek pengawasan ini meliputi pemuatan informasi tentang resiko penggunaan barang, pemasangan label, pengiklanan dan hal-hal lain yang disyaratkan dalam ketentuan dan kebiasaan pada praktik dalam dunia usaha ²⁰⁴.

Adapun ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang pembinaan dan pengawasan pemerintah memperjelas kedudukan bidang Hukum Perlindungan Konsumen sebagai bidang perekonomian rakyat. Hal ini membutuhkan keterlibatan pemerintah atasnya, dengan berdasarkan asas keseimbangan kepentingan, asas pengawasan publik dan asas campur tangan negara.

C. Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN)

Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) didirikan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 57 tahun 2001 tentang Badan Perlindungan Konsumen Nasional (PP No. 57 tahun 2001) dalam rangka melaksanakan ketentuan Pasal 43 UUPK. BPKN beranggotakan 15-25 orang anggota yang mewakili unsur pemerintah, pelaku usaha, Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat, akademisi, dan tenaga ahli. Masa jabatan dari masing-masing anggota termasuk Ketua dan Wakil Ketua adalah 3 (tiga) tahun, dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.

Pada dasarnya, BPKN mempunyai tugas sebagai berikut ²⁰⁵ :

- a. Memberikan saran dan rekomendasi kepada pemerintah dalam rangka penyusunan kebijaksanaan di bidang perlindungan konsumen,
- b. Melakukan penelitian dan pengkajian terhadap peraturan

²⁰⁴ Ibid Pasal 9 dan 10.

²⁰⁵ UU Perlindungan Konsumen, Op. Cit., Pasal 34 UUPK dan Peraturan Pemerintah Nomor 57 tahun 2001 tentang Badan Perlindungan Konsumen Nasional, Pasal 3 ayat [2].

- perundang-undangan yang berlaku di bidang perlindungan konsumen,
- c. Melakukan penelitian terhadap barang dan/atau jasa yang menyangkut keselamatan konsumen,
 - d. Mendorong berkembangnya lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat;
 - e. Menyebarluaskan informasi melalui media mengenai perlindungan konsumen dan memasyarakatkan sikap keberpihakan kepada konsumen,
 - f. Menerima pengaduan tentang perlindungan konsumen dari masyarakat, lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat, atau pelaku usaha,
 - g. Melakukan survei yang menyangkut kebutuhan konsumen.

Adapun tugas-tugas pada uraian di atas antara lain berdasarkan fungsi BPKN yakni dalam hal memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah dalam pengembangan perlindungan konsumen di Indonesia²⁰⁶. Subtansi pada UU Perlindungan Konsumen ini memperjelas perannya sebagai pemberdayaan konsumen.

Kedudukan BPKN adalah independen dan langsung bertanggungjawab kepada presiden²⁰⁷, serta tidak dapat diintervensi oleh pihak departemen manapun, seperti Departemen Perdagangan dan Perindustrian. Kedudukan seperti ini sangat baik untuk kedudukannya yang netral, sehingga dapat memaksimalkan perlindungan konsumen. Walaupun amanah dari PP dan UU adalah BPKN yang independen namun sejumlah pihak, seperti Direktur Pusat Studi Kebijakan Publik, Sofyano Zakaria, mempertanyakan independensi dan kredibilitas BPKN. Berkaitan dengan kredibilitas, pengurus harian YLKI, Tulus Abadi, mengatakan bahwa pihak-pihak yang berada di dalam struktural

²⁰⁶ UU Perlindungan Konsumen, Op. Cit., Pasal 33.

²⁰⁷ PP BPKN, Op. Cit., Pasal 2 ayat (1).

BPKN dinilai tidak berkapasitas, sehingga di tengah marak dan massifnya pelanggaran konsumen BPKN tidak mampu memenuhi harapan masyarakat sebagai sebuah badan perlindungan konsumen. Sebab, kualifikasi yang tepat bagi pihak-pihak di dalam BPKN adalah pro-rakyat, profesional dan independen²⁰⁸.

D. Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat

Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM) yang diamanahkan oleh UU Perlindungan Konsumen ini merupakan lembaga non pemerintah yang terdaftar dan diakui oleh pemerintah, serta mempunyai kegiatan menangani perlindungan konsumen²⁰⁹. LPKSM ini merupakan lembaga independen, namun harus melaksanakan tugas-tugas yang diamanahkan oleh pemerintah melalui UU Perlindungan Konsumen. Adapun tugas-tugas yang diemban meliputi²¹⁰:

- Menyebar informasi dalam meningkatkan kesadaran hak dan kewajiban serta kehati-hatian konsumen dalam mengonsumsi barang dan/atau jasa.

Adapun informasi yang disebutkan adalah berkaitan dengan pengetahuan akan proses produksi, standar produk, label promosi dan periklanan. Penyebaran informasi ini dapat dilakukan melalui pendidikan, pelatihan, penyuluhan, pelayanan informasi dan berbagai cara lainnya.

- Memberikan nasihat kepada konsumen yang memerlukannya. Pemberian nasehat kepada konsumen ini dapat dilakukan secara lisan dan tertulis, dengan berdasarkan ketentuan UU Perlindungan Konsumen mengenai uraian hak dan kewajiban konsumen.

²⁰⁸ Ibid Pasal 9 dan 10.

²⁰⁹ Ibid Pasal 1 poin 9.

²¹⁰ Ibid Pasal 44 ayat (3).

- Bekerja sama dengan instansi terkait dalam upaya mewujudkan perlindungan konsumen.

Kerja sama yang dimaksudkan adalah demi upaya perlindungan konsumen. Dalam Pasal 6 PP tentang LPKSM dikatakan bahwa pelaksanaan kerja sama ini meliputi pertukaran informasi perlindungan konsumen, pengawasan atas barang dan/atau jasa yang beredar serta penyuluhan pendidikan konsumen.

- Membantu konsumen dalam memperjuangkan haknya termasuk menerima keluhan atau pengaduan konsumen.
Berdasarkan Pasal 7 PP tentang LPKSM, ditentukan bahwa LPKSM dapat melakukan advokasi atau pemberdayaan konsumen agar dapat memperjuangkan haknya secara mandiri, baik perorangan maupun kelompok.
- Melakukan pengawasan bersama dengan pemerintah dan masyarakat terhadap pelaksanaan perlindungan konsumen.
Maksud dari melakukan pengawasan dengan pemerintah ini dengan cara penelitian, pengujian dan/atau survey, sebagaimana dipaparkan pada PP tentang LPKSM dan Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen.

Adanya pemberian tugas LPKSM oleh pemerintah seperti yang diuraikan di atas, sebenarnya dapat mengancam independensi lembaga dan mengurangi eksistensinya sebagai swadaya masyarakat. Sebenarnya, peran pemerintah pada LPKSM cukup dengan mewajibkan agar lembaga ini terdaftar, namun tidak perlu mengatur bidang-bidang yang dikerjakannya²¹¹.

Lebih lanjut lagi, melalui PP yang mengatur khusus tentang LPKSM,

²¹¹ Ahmadi Miru, Op. Cit., hlm 214-215.

ditentukan bahwa pemerintah mengakui LPKSM dengan syarat terdaftar (bukan pencatatan dan bukan perizinan) pada pemerintah kabupaten/kota yang bergerak di bidang perlindungan konsumen dan hal ini terurai dalam anggaran dasarnya. Untuk itu, LPKSM cukup dengan melapor pada kantor perwakilan atau cabang setempat ²¹².

E. Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia

Kebangkitan kesadaran masyarakat dunia akan konsumen diawali dengan munculnya gerakan "konsumerisme" dan segala permasalahannya ke permukaan. Populerisme dari paham konsumerisme ini mulai mendapat perhatian dunia bisnis maupun birokrasi sejak Presiden AS, John F. Kennedy mengukuhkan adanya hak-hak konsumen.

Sebenarnya, kesadaran konsumen akan perlindungan ini sudah disertai dengan penyediaan pelayanan umum pemerintah kepada masyarakat atau konsumen, seperti dengan pemberian pelayanan fasilitas umum. Namun sayangnya hal ini tidak diimbangi dengan kesiapan aparat pemerintah dalam menerima tuntutan dari masyarakat, baik dalam hal pendanaan maupun kualitas SDM ²¹³.

The UN Guidelines for Consumer Protection yang diterima oleh Majelis Umum PBB melalui Resolusi PBB No. A/RES/39/248 tanggal 16 April 1985 tentang Perlindungan Konsumen, mengandung pemahaman umum dan luas mengenai perangkat konsumen yang asasi dan adil ²¹⁴.

Hal ini merupakan kemajuan yang sangat berarti di bidang konsumen. Terutama sebagai dorongan keberadaan kelompok-kelompok organisasi konsumen.

Adapun organisasi-organisasi konsumen merupakan lembaga swadaya

²¹² Peraturan Pemerintah Nomor 59 tahun 2001 tentang Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat, Pasal 2.

²¹³ Celina Tri, Op. Cit., hlm 122-123.

²¹⁴ Yusuf Shofie, Perlindungan Konsumen..., Op.Cit., hlm 15-16.

masyarakat di bidang perlindungan konsumen. Di mana segala aktivitasnya berkapasitas selaku perwakilan konsumen (consumer representation). Untuk itu, penting sekali adanya prinsip kebebasan (independence) dalam organisasi konsumen. Berikut adalah 6 (enam) kualifikasi penting sebagai karakteristik kebebasan yang dimiliki oleh organisasi konsumen, yakni²¹⁵:

- Adanya eksklusivitas dalam mewakili kepentingan konsumen.
- Bahwasannya kemajuan perdagangan tidak ada artinya jika merugikan konsumen.
- Bersifat nonprofit making.
- Tidak bersifat komersial dalam publikasinya.
- Tidak boleh mengizinkan eksploitasi atas informasi dan advis yang diberikan konsumen untuk kepentingan perdagangan.
- Tidak boleh mengizinkan kebebasan tindakan dan komentar yang dipengaruhi oleh pihak-pihak politis atau oleh karena sebab komersial tertentu.

Di Indonesia, gerakan perlindungan konsumen pada riwayatnya, ditandai dengan berdirinya Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI). Berbeda dengan gerakan konsumen di negara-negara maju, gerakan konsumen di Indonesia tidak hanya berfokus pada kepentingan konsumen semata. Sebagai suatu negara berkembang, produsen juga dianggap masih dalam pertumbuhan. Untuk itu, diperlukan prespektif yang seimbang dalam penilaian kepentingan konsumen dan produsen²¹⁶.

YLKI, sebagai sebuah organisasi masyarakat yang bersifat nirlaba dan independen didirikan pada tanggal 11 Mei 1973 dan bertujuan untuk membantu konsumen Indonesia agar tidak dirugikan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa²¹⁷. YLKI diprakarsai oleh figur-

²¹⁵. Ibid.

²¹⁶. <http://www.ylki.or.id/tentang-kami>, diakses pada tanggal 2 Agustus 2011.

²¹⁷. C. Tantri D., dan Sulastrri, *Gerakan Organisasi Konsumen, Seri Panduan Konsumen Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia-The Asia Foundation, Jakarta, 1995*, hlm 9-10.

figur pejuang kemerdekaan, seperti Sujono Prawirabisma, SK Trimurti, Soemarno serta Lasmidjah Hardi (yang kemudian menjadi Ketua YLKI pertama). YLKI bergabung dengan Organisasi Konsumen Internasional (International Organization of Consumer's Union) sejak 15 Maret 1974 dan telah menjadi anggota penuh dari Consumers International ²¹⁸.

Pentingnya kehadiran YLKI ini dalam perlindungan konsumen, yakni pada bidang ²¹⁹:

- Penelitian

Kegiatan YLKI di bidang penelitian adalah dengan memberikan informasi kepada konsumen tentang mutu barang secara obyektif, sehingga konsumen dapat menentukan pilihannya secara rasional. Biasanya, hal ini dilakukan dengan pengujian perbandingan suatu komoditi dari semua merek yang ditemui di pasaran dengan parameter tertentu.

Selain itu YLKI juga dapat mengadakan pengujian atas dasar pengaduan konsumen, permintaan lembaga-lembaga lain yang terkait, banyaknya pertanyaan konsumen terhadap mutu suatu produk, kecurigaan bahwa produk tertentu mengandung bahan berbahaya atau adanya produk baru yang baru diperkenalkan di masyarakat namun komposisi khasiat dan mutunya kurang jelas. Hasil dari pengujian ini dipublikasikan kepada masyarakat.

- Pendidikan

Dalam bidang pendidikan, bertujuan untuk meningkatkan kesadaran dan pengetahuan konsumen dengan pemberian ceramah, penyusunan materi penyuluhan konsumen, serta membimbing mahasiswa dan pelajar dalam membuat karya tulis, terkait dengan perlindungan konsumen.

²¹⁸ <http://www.ylki.or.id/tentang-kami>, Op. Cit.

²¹⁹ Ibid hlm 10-15 dan Ahmadi Miru, Op. Cit., hlm 219-221.

- Penerbitan (dengan adanya warta konsumen dan perpustakaan)
Bidang ini direalisasikan dengan penerbitan, pengedaran warta konsumen dan perpustakaan.
- Pengaduan
Bidang ini kegiatannya adalah menerima dan menyelesaikan keluhan dan ketidakpuasan konsumen terhadap produk yang dibelinya.
- Umum dan keuangan

PENYELESAIAN SENGKETA

A Sengketa Konsumen

1. Pengertian dan Terjadinya Sengketa

Berawal dari konflik yang terjadi pada saat konsumen melakukan transaksi yang dapat direpresentasikan dengan berbagai macam keluhan ketidakpuasan masyarakat terhadap produk tertentu sampai dengan pelayanan jasa yang tidak memadai atau mengecewakan. Transaksi yang dimaksud di sini adalah proses terjadinya peralihan kepemilikan atau penikmatan barang atau jasa dari penyedia barang atau penyelenggara jasa kepada konsumen²²⁰. Peralihan kepemilikan ini terjadi akibat adanya hubungan tertentu (sesuai dengan definisi hubungan hukum yang dimaksud oleh KUHPerdara atau perundangan lainnya). Apabila konflik yang dialami oleh konsumen tidak dapat diselesaikan dan berkembang terus, maka terjadilah sengketa.

Dalam sengketa, salah satu pihak merasa berada di pihak yang benar berdasarkan dasar elemen hak hukum tertentu, di satu sisi pihak lain berada di pihak yang salah. Namun kenyataannya, tidak pernah demikian. Pihak manapun pasti ada cara membenarkan dirinya dan menuntut haknya kepada pihak lain, ini terjadi sebab elemen yang dilibatkan cukup banyak. Misalnya meninjau dari segi moral dan satu lagi meninjau dari segi hukum (di mana hukum saat itu terlalu pasti sehingga tidak lagi melihat kacamata moral), atau dapat juga atas tinjauan segi hukum yang berbeda akibat bahasa hukum yang rancu atau ketentuan hukum yang dapat diperdebatkan akibat saling tumpang tindih²²¹.

220. AZ Nasution, *Konsumen dan Hukum: Tinjauan Sosial Ekonomi dan Hukum pada Perlindungan Konsumen Indonesia*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1995, hlm 37

221. Priyatna Abdurasyid, *Arbitrase Alternatif Penyelesaian Sengketa: Suatu Pengantar*, Jakarta, PT Fikahati Aneska, 2002, hlm 6-7

Terdapat faktor yang mempengaruhi sikap para pihak dalam cara penyelesaian sengketa. Misalnya dalam hal ekonomi dan keuangan, dengan melihat jumlah uang yang dipersengketakan terkait dengan posisi keuangan dan pengaruh yang ditimbulkan akibat perselisihan. Lain lagi tentang persepsi kewajaran dan keadilan, berkaitan dengan pemahaman dan kecurigaan para pihak yang mungkin sangat berbeda dan mempengaruhi tindakan yang dapat diambil dalam masalah. Selain itu, publisitas bisa juga menjadi faktor relevan, akibat kelemahan salah satu pihak yang berusaha menghindari perhatian umum, sebaliknya pihak lainnya berharap secara positif dapat menarik liputan media ²²².

Pengertian sengketa dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, adalah pertentangan atau konflik. Konflik ini berarti adanya oposisi atau pertentangan antara orang-orang, kelompok-kelompok atau organisasi-organisasi terhadap suatu obyek permasalahan. Konflik atau pertentangan ini terjadi baik antara individu maupun kelompok yang mempunyai hubungan atau kepentingan yang sama atas suatu obyek kepemilikan. Ini menimbulkan akibat hukum antara satu dengan yang lain.

Menurut pendapat ahli, Ali Achmad²²³, sengketa sendiri merupakan pertentangan antara dua pihak atau lebih yang berawal dari persepsi yang berbeda antara suatu kepentingan atau hak milik yang dapat menimbulkan suatu akibat hukum. Oleh karena itu, dapat diberi sanksi hukum bagi satu di antara keduanya. Untuk itu, bentuk sengketa dapat dilihat baik dari perspektif ekonomi, pajak, internasional dan pertanahan.

Sedangkan menurut Menteri Perindustrian dan Perdagangan dengan Surat Keputusan No.: 350/MPP/Kep/12/2001 tertanggal 10 Desember

²²². Ibid.

²²³ Ali Achmad Chomzah, *Seri Hukum Pertanahan III Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah dan Seri Hukum Pertanahan IV Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah*, Jakarta, Prestasi Pustaka, 2003. hlm 14.

2001, sengketa konsumen merupakan sengketa antara pelaku usaha dengan konsumen yang menuntut ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau menderita kerugian akibat konsumsi barang dan/atau pemanfaatan jasa.

2. Para Pihak

Sengketa konsumen, merupakan sengketa yang terjadi antara konsumen di satu pihak dan dengan pelaku usaha atau produsen di pihak lain. Jadi, konsumen sebagai pengguna/pemakai barang atau jasa dan pelaku usaha atau produsen sebagai penyedia barang atau jasa. Barang atau jasa yang dapat menjadi obyek sengketa adalah produk konsumen, yaitu barang atau jasa yang umumnya dipergunakan konsumen untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, keluarga, rumah tangga dan tidak untuk diperdagangkan²²⁴. Untuk itu, berikut adalah dua pihak dalam sengketa konsumen :

a. Konsumen

Menurut UU Perlindungan Konsumen, pada dasarnya konsumen didefinisikan sebagai berikut²²⁵:

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. Sebagaimana yang definisi konsumen yang diuraikan di atas, maka yang dikenal sebagai konsumen dalam kepastiaan ekonomi Indonesia adalah konsumen akhir. Jadi, semua orang yang membutuhkan barang dan jasa guna mempertahankan hidupnya, keluarganya ataupun untuk memelihara harta bendanya disebut sebagai konsumen²²⁶.

²²⁴ Abdul Halim Barkatullah, *Hak-hak Konsumen*, Bandung, Nusa Media, 2010, hlm 74.

²²⁵ Undang-Undang perlindungan Konsumen, Op. Cit., Pasal 1 angka 2.

²²⁶ Janus Sidabalok, Op. Cit., hlm 18.

Namun, walau UU Perlindungan telah menyatakan dengan jelas bahwa konsumen yang dimaksud oleh perundangan RI hanyalah konsumen yang tidak memperdagangkan kembali barangnya, namun sebagai pengguna/pemakai barang atau jasa, konsumen dapat dikelompokkan menjadi dua kelompok, yakni ²²⁷:

- Konsumen Komersial

Pemakai/pengguna barang atau jasa dengan tujuan memproduksi barang atau jasa lain atau untuk mendapatkan barang atau jasa itu untuk dijual kembali.

Menurut penjelasan Undang-Undang Perlindungan Konsumen, kelompok ini disebut dengan sebutan konsumen antara yakni konsumen yang menggunakan produknya sebagai bagian dari proses produksi produk lainnya.

- Konsumen Non Komersial

Pemakai/pengguna barang atau jasa untuk memenuhi kebutuhannya sendiri, keluarga atau rumah tangganya. Kelompok ini, seringkali dikenal dengan sebutan konsumen akhir, yang menurut penjelasan UUPK adalah pengguna atau pemanfaat akhir dari suatu produk.

Dalam perundang-undangan Amerika Serikat²²⁸, dikatakan bahwa konsumen sebagai normally used for personal, family or household purposes, dan di Australia²²⁹ sebagai ordinary acquired for personal domestic or household use or consumption. Sedangkan di India²³⁰, diberikan batasan bahwa konsumen adalah tiap orang yang membeli barang yang disepakati, termasuk pula mereka yang mendapatkan barang untuk dijual atau keperluan komersial lainnya.

Dari kedua undang-undang ini definisi konsumen pertama yang

²²⁷ AZ Nasution, Konsumen dan Hukum, Op. Cit., hlm 13, Penjelasan UU Perlindungan Konsumen, Dp. Cit., Pasal 1 angka 2

²²⁸ US, Magnusson-OSS Warranty, Federal Trade Commission, Improvement Act 1975, PL 93-637, Sect 101 (1).

²²⁹ Commonwealth of Australia Trade Practices Act 1974/1977, Sect 48 (1)a.

²³⁰ Consumer Protection Act 1986 (Act No. 68 of 1986), Pasal 7 huruf c (1).

dimaksudkan lebih kepada konsumen non komersial, sebab adanya unsur pemenuhan kebutuhan sendiri atau keluarga. Ini sama seperti Pasal 1 angka 2 UU Perlindungan Konsumen Indonesia yang secara tegas menyatakan bahwa yang dilindungi sebagai konsumen hanyalah konsumen akhir. Namun pada perlindungan di India, sama seperti di Indonesia tetap mengenal konsumen antara, walau akhirnya perlindungan yang sebenarnya lebih kepada konsumen akhir.

b. Pelaku Usaha/Produsen

Salah satu pihak lainnya dalam sengketa konsumen adalah pelaku usaha. Dalam pengertian sempit, pelaku usaha disebut sebagai penyedia barang atau jasa, yang lazim disebut sebagai produsen. Menurut Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia (ISEI) terdapat empat kelompok besar kalangan pelaku ekonomi di mana tiga di antaranya termasuk dalam kelompok pengusaha.

Tiga kelompok yang dimaksudkan adalah ²³¹ :

- **Kalangan Investor**

Kalangan ini merupakan pelaku usaha yang menyediakan dana guna membiayai berbagai kepentingan usaha. Seperti perbankan, usaha leasing, penyedia dana dan bentuk-bentuk usaha penyediaan dana lainnya.

- **Produsen**

Produsen merupakan pelaku usaha yang membuat, memproduksi barang atau jasa dari barang-barang atau jasa-jasa lainnya (bahan baku, bahan tambahan/penolong, dan bahan-bahan lainnya). Produsen ini dapat terdiri dari orang/badan usaha yang memproduksi sandang, pembangunan perumahan, jasa angkutan/perasuransian dan lainnya.

• Distributor

Distributor merupakan pelaku usaha yang mendistribusikan atau memperdagangkan barang jasa kepada masyarakat, seperti retail, pedagang kaki lima, warung kedai, supermarket, hypermarket, rumah sakit, warung dokter, kantor pengacara dan lain sebagainya.

Berdasarkan Undang-Undang Perlindungan Konsumen, dinyatakan bahwa²³²:

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 penyelenggaraan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.

Pengertian di atas menurut penjelasan UU Perlindungan Konsumen termasuk pula mencakup perusahaan, korporasi, BUMN, koperasi, importir, pedagang, distributor, dan lain-lain. Pengertian ini cukup luas, sebab meliputi grosir, leveransir, pengecer dan sebagainya.

Pelaku Usaha pada dasarnya meliputi berbagai bentuk/jenis usaha yang menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen sebaiknya ditentukan pula urutan-urutan yang seharusnya digugat konsumen (yang bertanggung jawab atas kerugian yang konsumen tanggung). Berikut adalah penyusunannya²³³:

- Yang pertama digugat adalah pelaku usaha yang membuat produk tersebut jika berdomisili di dalam negeri dan domisilinya diketahui oleh konsumen yang merugi tersebut.

²³². Undang-Undang Perlindungan Konsumen, Op. Cit., Pasal 1 angka 3.

²³³. Ahmad Miru dan Sutarmen Yodo, Hukum Perlindungan Konsumen, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2004, hlm 31-32.

- Apabila produk yang merugikan konsumen tersebut diproduksi di luar negeri, maka yang digugat adalah importirnya. Sebab UU Perlindungan Konsumen tidak menjangkau cakupan pelaku usaha di luar negeri.
- Apabila produsen maupun importir dari produk tidak diketahui, maka yang digugat adalah penjualnya atau kepada siapa konsumen tersebut membeli barang.

3. Bentuk Sengketa

Pada dasarnya, sengketa konsumen terjadi oleh sebab adanya ketidakpastian konsumen terhadap produk atau kerugian yang dialami konsumen oleh karena penggunaan atau pemakaian barang atau jasa. Kerugian serta ketidakpastian inilah yang menimbulkan kewaspadaan pada akhirnya bagi konsumen.

Menurut Kimberly Jade Tillman, once a consumer a particular product including personal injury, injury to the product it self some other property and pure economic loss²³⁴. Menurut jurnal ini, seorang konsumen mengalami kerugian merupakan kerugian personal, baik berupa kerugian fisik maupun kerugian-kerugian lain yang memiliki nilai ekonomis.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa bentuk sengketa konsumen yang disebabkan oleh karena kerugian dapat berupa²³⁵:

- Cacat tubuh/fisik (personal injury)
- Bentuk cacat ini melekat pada diri konsumen sebagai akibat mengkonsumsi produk tertentu. Sebagai contoh, kasus biskuit beracun pada tahun 1989 yang memakan korban puluhan jiwa, atau kasus Kratingdaeng yang menyebabkan tiga orang warga negara Swedia di Malaysia meninggal setelah meminumnya.

²³⁴ Kimberly Jade Tillman, "Product Defects Resulting in Pure Economic Loss: Under What Theory Can Consumer Recover?", *Journal of Product Liability*, Vol. 9 (1986), hlm 276.

²³⁵ Abdul Halim Barkatullah, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Op. Cit., hlm 114.

- Cacat fisik (injury to the product it self)
Merupakan kerugian yang diderita akibat rusaknya produk atau tidak berfungsinya produk yang sudah dibeli. Misalnya pada kasus *Seely vs White Motor Co.*, di mana konsumen dirugikan atau dicelakakan akibat kerusakan atau kesalahan dari barang yang diproduksi oleh pelaku usaha atau konsumen.
- Kerugian ekonomi (pure economic loss)
Merupakan kerugian yang langsung berkaitan dengan produk yang dibeli dan muncul ketika produk tersebut tidak sesuai dengan kualitas yang diharapkan. Contohnya kasus yang dialami oleh Hendra pembeli automatic toaster melalui Lipposhop, ternyata barang yang dibelinya tidak otomatis.

Kerugian macam ini memiliki dua jenis²³⁶, yakni kerugian yang dirasakan secara langsung (direct economic loss/diminution value of the product) dan kerugian yang dirasakan secara tidak langsung (indirect economic loss/resulting from the performance of product). Kerugian jenis langsung, dialami konsumen karena pengurangan nilai produk yang dibelinya, oleh sebab adanya selisih harga antara produk yang otomatis dan tidak otomatis. Sedangkan kerugian yang tidak langsung, adalah disebabkan oleh karena keberlangsungan produk yang dibelinya cacat, sehingga tidak dapat memenuhi tujuan pembuatannya.

Pada dasarnya, produk cacat di Indonesia didefinisikan sebagai produk yang tidak dapat memenuhi tujuan pembuatannya, baik karena kesengajaan atau kealpaan dalam proses produksinya. Selain itu dapat pula disebabkan oleh karena hal-hal lain yang terjadi saat distribusi atau tingkat keamanan yang tidak mampu dipenuhi (tidak sesuai harapan konsumen).²³⁷

²³⁶ Ibid hlm 115

²³⁷ BPHN Departemen Kehakiman RI, Naskah Akademis Peraturan Perundang-Undangan Tentang Tanggung Jawab Produsen di Bidang Farmasi Terhadap Konsumen, Jakarta, BPHN, 1990-1991.

Cacatnya produk yang dimaksud pada uraian di atas dapat ditampilkan dalam beberapa rupa berikut²³⁸:

- Cacat produk atau manufaktur
Adalah suatu keadaan produk yang berada di bawah tingkat harapan konsumen. Pada umumnya, cacat jenis ini dapat membahayakan harta benda, kesehatan tubuh atau jiwa konsumen. Cacat jenis ini dapat pula termasuk cacat desain.
- Cacat peringatan atau instruksi
Cacat jenis ini dapat pula disebut sebagai cacat informasi. Merupakan cacat yang disebabkan oleh tidak lengkapnya informasi-informasi atau peringatan-peringatan penggunaan tertentu. Misalnya, berkenaan dengan cara penyimpanan produk dan suhu kamar atau voltage listrik tertentu. Cacat jenis ini, beban pertanggungjawabannya dibebankan kepada produsen barang.

B. Etika Penyelesaian

1. Tuntutan Etis UU Perlindungan Konsumen

Pendekatan etika dalam hal penyelesaian sengketa konsumen adalah berkaitan dengan hal-hal yang bersifat normatif dalam perlindungan konsumen. UU Perlindungan Konsumen telah memulai suatu hal yang baru dalam hal etika, yakni berkaitan dengan periklanan dan dicantumkan dalam Pasal 17 ayat (1) UU Perlindungan Konsumen.

Kaidah hukum bukan sekedar kumpulan peraturan, namun juga asas hukum yang mengandung nilai-nilai dan tuntutan-tuntutan etis²³⁹. Asas-asas hukum yang termuat dalam kumpulan peraturan menunjukkan adanya tuntutan etis bagi masyarakat atau praktisi yang menghayatinya. Oleh karena asas hukum mengandung tuntutan etis, maka asas hukum

²³⁸ Jerry J. Phillips, "Product Liability in a Nutshell", West Publishing Co., St Paul, Minnesota 1993, hlm 4.

²³⁹ Yusuf Shofie, *Kapita Selekta, Op. Cit.*, hlm 117.

merupakan jembatan antara peraturan hukum dengan cita-cita masyarakat serta pandangan etis masyarakat tersebut²⁴⁰.

UU Perlindungan Konsumen melalui Pasal 2 dinyatakan bahwa produk perundangan ini menganut lima asas dasar, yakni²⁴¹:

- asas manfaat
- asas keadilan
- asas keseimbangan
- asas keamanan dan keselamatan konsumen
- asas kepastian hukum

Melalui kelima asas di atas, ditegaskan dalam penjelasan UU Perlindungan Konsumen²⁴² bahwa perlindungan konsumen merupakan usaha bersama dalam konteks pembangunan nasional. Sehingga dapat dikatakan bahwa perlindungan konsumen dapat diibaratkan sebagai kepingan uang logam yang memiliki dua sisi yang berbeda, satu sisi konsumen dan satu sisi lainnya adalah pelaku usaha. Antara kedua sisi tersebut menyokong secara berkesinambungan, sebab perlindungan tidak dapat berjalan tanpa menggunakan kedua sisi sekaligus.

Dari kelima asas di atas, terdapat komitmen UU Perlindungan Konsumen dalam mewujudkan tujuan perlindungan konsumen, yakni²⁴³:

- meningkatkan kesadaran, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri.
- Mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari eksekusi negatif pemakaian barang dan/atau jasa.
- Meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan dan menuntut hak-hak konsumen.
- Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi.

240. Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Bandung, Angkasa, 1986, hlm 85.

241. UU Perlindungan Konsumen, Op. Cit., Pasal 2.

242. *Ibid*, penjelasan Pasal 2.

243. *Ibid* pasal 3

- Menumbuhkan kesadaran pelaku usaha dalam perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha.
- Meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan dan keselamatan konsumen.

2. Prinsip Etis Penyelesaian Sengketa

Menurut UU Perlindungan Konsumen, konsumen pada dasarnya memiliki hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan dan upaya penyelesaian sengketa konsumen secara patut²⁴⁴. Pemahaman kata "patut" dalam UU Perlindungan Konsumen ini tidak dapat dilepaskan dari tuntutan-tuntutan etis yang tersirat dalam perundang-undangan. Majelis BPSK sendiri, kerap menggunakan prinsip etis sebagai panduan konkret dalam menyelesaikan sengketa.

Terkait penerapan prinsip etis ini, terdapat syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh setiap usaha dalam memberi landasan pada etika profesi penyelesaian sengketa, yakni sebagai berikut²⁴⁵:

- Kaum profesional harus membuat kepentingan konsumen yang dilindunginya menjadi kepentingan mereka, sehingga mereka memperoleh kepercayaan dari konsumen.
- Tindakan yang dilakukan kaum profesional adalah demi kebaikan konsumen
- Kesiediaan untuk melakukan tindakan demi kebaikan konsumen dilakukan selama diperlukan/proses sengketa.
- Kaum profesional harus memiliki kompetensi di bidang perlindungan konsumen sesuai standar, demi kebaikan konsumen.
- Agar kaum profesional benar-benar dapat dipercaya, maka diperlukan kerja sama konsumen untuk memberikan keterangan/

²⁴⁴. Ibid Pasal 4.

²⁴⁵. Daryl Koehn, *The Ground of Professional Ethics*, diterjemahkan oleh Agus M. Hardjana, Yogyakarta, Kanisius Yayasan Adikarya IKAPI dan The Ford Foundation, hlm 72-73.

informasi yang lengkap sehingga dapat dibuat diagnosis yang baik.

Beberapa etika penyelesaian sengketa konsumen yang dilandasi oleh kelima syarat di atas, dan dipakai BPSK dalam menyelesaikan sengketa konsumen meliputi prinsip kehati-hatian, netralitas, kerahasiaan dan prinsip memberikan yang terbaik²⁴⁶.

a. Prinsip kehati-hatian (duty of care)

Dalam prinsip kehati-hatian ini, tersimpan kewajiban hukum untuk bertindak atau berbuat secara layak agar tidak mengakibatkan kerugian²⁴⁷. Inilah akhirnya mengapa prinsip ini bukanlah sebuah peraturan yang bersifat pasti.

Prinsip ini memiliki kekurangan namun juga kelebihan. Kekurangannya adalah sifat yang kurang pasti dan tidak dapat dijadikan patokan yang jelas dalam menilai perbuatan. Sedangkan kelebihanannya adalah sifatnya yang luwes, sehingga senantiasa mengikuti perkembangan pemikiran dalam masyarakat. Tindak hati-hati ini dapat mendorong para majelis hakim yang memutuskan perkara konsumen untuk teliti dan cermat dalam menindaki perkara²⁴⁸.

b. Prinsip Netralitas (avoiding conflict of interest)

Netralitas dalam penyelesaian sengketa konsumen didefinisikan sebagai keberpihakan terhadap konsumen karena gagasan paternalisme yang telah dijelaskan sangat kental mewarnai UU Perlindungan Konsumen. Netralitas tersebut dipandang sebagai keberpihakan terhadap pihak yang lemah (konsumen), tanpa mengurangi kesempatan kedua belah pihak (pelaku usaha dan konsumen) untuk didengar pendapatnya (asas audi et alteram

²⁴⁶. Yusuf Shofie, *Kapita Selekta*, Op. Cit., hlm 127-135.

²⁴⁷. Elizabeth Martin, "Duty of care : The legal obligation to take reasonable care to avoid causing damage", New York, Oxford University Press, hlm 124.

²⁴⁸. Yusuf Shofie, *Kapita Selekta*, Op. Cit., hlm 128.

partern). Sedangkan asas yang terkandung dalam beban pembuktian sengketa konsumen dipandang sebagai netralitas hukum dan tidak lagi berlaku sepenuhnya terhadap penyelesaian sengketa konsumen.

c. Prinsip Kerahasiaan (confidentially)

Prinsip ini tercipta dalam suasana saling percaya oleh karena kepentingan konsumen untuk tidak diintimidasi pelaku usaha dan lembaga penyelesaian sengketa sebagai proteksi kepentingan-kepentingan konsumen (melindungi kepentingan hukumnya).

Prinsip penyelesaian sengketa secara rahasia ini berlaku di pada Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dan didasarkan oleh sifat badan yang menyelesaikan sengketa berdasarkan pengaduan konsumen bukan pelaku usaha. Kerahasiaan ini diperlukan dalam BPSK untuk mempertemukan kepentingan pelaku usaha dan konsumen, namun bukan untuk menyembunyikan bentuk-bentuk pelanggaran norma-norma UUPK yang dilakukan oleh pelaku usaha. Namun jika kasus berlanjut ke penyelesaian bentuk lain di luar BPSK, maka prinsip ini tidak diperlukan lagi.

d. Prinsip Memberikan Terbaik (Best Efforts)

Semua jenis penyelesaian sengketa konsumen, pada dasarnya ditujukan untuk memberikan yang sebaik mungkin kepada konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa, dengan memperhatikan tuntutan-tuntutan etis UUPK. Kriteria "memberikan yang terbaik" adalah keharusan penyelesaian sengketa yang didukung oleh penguasaan dan pengalaman empiris berkaitan dengan pihak-pihak yang terkait sebagai pemutus sengketa. Kriteria prinsip ini, juga harus didukung oleh itikad baik para pihak, sehingga mencegah perbuatan yang tidak patut dan bertentangan dengan hukum.

C. Penyelesaian Melalui Pengadilan

UU Perlindungan Konsumen pada dasarnya menyediakan empat cara mengajukan gugatan ke pengadilan, yakni sebagai berikut ²⁴⁹:

- Seorang konsumen yang dirugikan atau ahli waris yang bersangkutan (pengajuan gugatan individual)
- Gugatan yang diajukan oleh sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama (class action) dan memenuhi syarat.
- Lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat (LSM). Yaitu berbentuk badan hukum atau yayasan, yang dalam anggaran dasarnya menyebutkan bahwa tujuan didirikannya organisasi tersebut (dalam anggaran dasar) adalah demi kepentingan perlindungan konsumen.
- Pemerintah atau instansi terkait apabila barang atau jasa yang dikonsumsi atau dimanfaatkan mengakibatkan kerugian materi yang besar atau banyak korban.

Dari keempat gugatan di atas, belum pernah terjadi gugatan konsumen ke pengadilan dengan subyek pemerintah.

Gugatan ganti kerugian atas kerusakan, pencemaran atau kerugian yang dialami konsumen akibat pelaku usaha, beban pembuktiannya ada pada pihak produsen berdasarkan prinsip tanggung jawab mutlak (strict liability)²⁵⁰.

Pada dasarnya, menurut UU Perlindungan Konsumen, penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan, mengacu pada ketentuan peradilan umum²⁵¹. Ini berarti hukum yang dipakai dalam tata cara persidangan dan pemeriksaan perkara adalah berdasarkan *Herziene Inlands Regeling* (HIR) yang berlaku untuk wilayah Jawa dan Madura serta *Rechtsreglemen Buitengewesten* (RBg) untuk luar wilayah Jawa

²⁴⁹. UU Perlindungan Konsumen, Op. Cit. Pasal 46 ayat (1).

²⁵⁰. Ibid Pasal 19.

²⁵¹.

Ibid Pasal 48.

dan Madura. Keduanya tidak memiliki perbedaan mendasar.

Dalam hal besaran dan wujud ganti kerugian, menurut UU Perlindungan Konsumen petunjuk besaran dan wujud ini adalah berdasarkan kerugian konsumen sebagai akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dipersalahkan. Jadi ini berlaku kriteria hubungan klausal. Pada dasarnya, bentuk dan wujud ini yang kerap dipergunakan adalah uang, yang oleh ahli hukum ataupun yurisprudensi dianggap paling praktis dan paling sedikit menimbulkan perselisihan dalam menyelesaikan sengketa. Namun bentuk-bentuk ganti kerugian yang dikenal dalam Perlindungan Konsumen adalah²⁵²:

- Pengembalian uang
- Penggantian barang dan/atau jasa sejenis atau setara nilainya
- Perawatan kesehatan
- Pemberian santunan

D. Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)

1. Gambaran Umum

BPSK dibentuk oleh pemerintah sebagai salah satu alternatif lembaga penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan, dibentuk sebagai wujud amanat dari UU No. 8 tahun 1999 dan ditujukan untuk melindungi konsumen dengan membentuk lembaga penyelesaian sengketa yang lebih spesifik dari lembaga peradilan umum.

Pada dasarnya BPSK ini hanya menangani kasus perdata konsumen, yang orientasi gugatannya adalah ganti rugi yang bersifat langsung, sebagai akibat dari apa yang dirasakan konsumen atas kelalaian atau kesalahan pelaku usaha. Untuk itu, dalam BPSK terdapat tiga cara penyelesaian sengketa, yakni konsiliasi, mediasi dan arbitrase. Jadi, majelis BPSK sedapat mungkin mengusahakan terciptanya kesepakatan antara pihak-pihak yang bersengketa, sebagai wujud solusi dari

²⁵². Ibid Pasal 19 ayat (2).

sengketa tersebut. Untuk itu, penyelesaian sengketa melalui BPSK ini memuat unsur perdamaian.

2. Susunan dan Keanggotaan BPSK ²⁵³

BPSK sebagai badan yang memeriksa dan sekaligus memutuskan sengketa konsumen, bekerja seolah-olah sebagai sebuah pengadilan. Karena itu, BPSK dapat disebut sebagai peradilan kuasi.

Anggota BPSK terdiri dari unsur-unsur : pemerintah, konsumen dan pelaku usaha yang masing-masing diwakili oleh tiga orang dan sebanyak-banyaknya oleh lima orang. Anggota BPSK ini ditetapkan oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan.

Untuk memperlancar tugasnya, BPSK dibantu oleh sekretariat yang dipimpin oleh seorang kepala sekretariat dan beberapa anggota sekretariat. Di mana kepala dan anggota sekretariat diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan.

Setiap konsumen maupun ahli warisnya yang dirugikan, dapat menggugat pelaku usaha melalui BPSK tempat domisili konsumen atau BPSK terdekat²⁵⁴. Untuk memudahkan proses penggugatan bagi konsumen yang dirugikan, maka dibentuk BPSK pada Daerah Tingkat III yaitu Medan, Palembang, Jakarta Pusat, Jakarta Barat, Bandung, Semarang, Yogyakarta, Surabaya, Malang dan Makasart ²⁵⁵.

Sedangkan untuk Daerah Tingkat II, dibentuk 14 daerah yakni Kupang, Samarinda, Sukabumi, Bogor, Kediri, Mataram, Palangkaraya, Belitung, Sukabumi, Bulungan, Serang, Ogan Komering Ulu dan Jenepontot²⁵⁶. Dalam BPSK yang berkedudukan di Daerah Tingkat II ini terdiri ada susunan : satu orang ketua yang merangkap anggota, satu orang wakil

²⁵³. UJanus Sidabalok, Op. Cit., hlm 195-196.

²⁵⁴. Keputusan Presiden Nomor 90 tahun 2001. Pasal 2.

²⁵⁵. Ibid.

²⁵⁶. Keputusan Presiden Nomor 108 tahun 2004.

ketua yang merangkap anggota dan sembilan sampai lima belas orang anggota lainnya²⁵⁷.

3. Tugas dan Wewenang BPSK

Adapun tugas dan wewenang BPSK adalah sebagai berikut²⁵⁸:

- Menangani sengketa konsumen dengan cara mediasi, arbitrase dan konsiliasi.
- Memberikan konsultasi perlindungan konsumen.
- Melakukan pengawasan atas pencantuman klausula baku.
- Melaporkan kepada penyidik umum tentang pelanggaran konsumen.
- Menerima pengaduan atas pelanggaran konsumen.
- Melakukan penelitian dan pemeriksaan sengketa konsumen.
- Memanggil pelaku usaha yang melakukan pelanggaran.
- Menghadirkan saksi atau saksi ahli.
- Meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli jika tidak bersedia memenuhi panggilan.
- Mendapatkan dan meneliti surat, dokumen atau bukti lainnya.
- Memutuskan ada tidaknya kerugian konsumen.
- Memberitahukan putusan kepada pelaku usaha yang melakukan pelanggaran konsumen.
- Menjatuhkan sanksi administratif bagi pelanggar konsumen.

Unsur kewenangan BPSK dalam menjatuhkan sanksi administratif ini cukup menarik, oleh sebab selama ini hanya pemerintah dan Pengadilan Tata Usaha Negara yang secara yuridis berkompeten dalam memberikan sanksi administratif. Untuk itu berikut adalah beberapa uraian bentuk sanksi administratif yang dapat dijatuhkan BPSK kepada pelaku usaha :

- Menjatuhkan sanksi ganti rugi atas produk yang merugikan konsumen, pula dengan memberikan perawatan kesehatan dan/atau

²⁵⁷ UU Perlindungan Konsumen, Op. Cit., Pasal 50.

²⁵⁸ Ibid Pasal 52.

santunan pihak kepada korban²⁵⁹.

- Menjauhkan sanksi terhadap perusahaan periklanan yang merugikan individu atau masyarakat²⁶⁰.
- Menjatuhkan sanksi terhadap pelaku usaha yang memproduksi barang yang pemanfaatannya lebih dari satu tahun namun lalai dalam menyediakan suku cadang dan jaminan garansi sesuai perjanjian²⁶¹.
- Menjatuhkan sanksi bagi pelaku usaha yang memproduksi jasa yang tidak memenuhi jaminan²⁶².

4. Tata Kerja BPSK

Secara garis besar, Mekanisme kerja BPSK dalam menerima, memeriksa dan memutus sengketa terdiri dari tiga tahapan kegiatan, yakni²⁶³:

- Tahap dimasukkannya gugatan
- Tahap pemeriksaan dan pemberian putusan
- Tahap pelaksanaan putusan dan mengajukan upaya hukum

Diawali dengan adanya konsumen yang merasa dirugikan oleh perbuatan pelaku usaha, maka konsumen tersebut mengajukan gugatannya ke BPSK. Pada dasarnya syarat gugatan tidak dijabarkan dalam UU Perlindungan konsumen, untuk itu gugatan dapat dilayangkan secara tertulis maupun lisan.

Namun, dalam dilayangkannya gugatan di BPSK ini dimungkinkan dilakukannya secara class action. Gugatan tipe ini diajukan secara berkelompok oleh beberapa konsumen, namun dibatasi oleh UU Perlindungan Konsumen bahwa hanya konsumen yang benar-benar menderita kerugian²⁶⁴. Namun, sedikit berbeda dengan UU Perlindungan Konsumen terdahulu, kini LSM tidak dapat lagi mengajukan class action

²⁵⁹. Ibid Pasal 19 ayat (2) dan (3).

²⁶⁰. Ibid Pasal 20.

²⁶¹. Ibid Pasal 25 ayat (2) a dan b.

²⁶². Ibid Pasal 26.

²⁶³. Janus Sidabalok, Op. Cit., hlm 199.

²⁶⁴. UU Perlindungan Konsumen, Op. Cit., penjelasan Paal 46 huruf b.

untuk kepentingan umum.

Pemeriksaan dilakukan dalam jangka waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja terhitung sejak dimasukkannya gugatan²⁶⁵.

Penyelesaian sengketa konsumen diperiksa dan diputus oleh sekurang-kurangnya tiga orang anggota BPSK. Terdiri atas majelis, dibantu oleh seorang panitera. Dengan kata lain, pemeriksaan perkara konsumen di BPSK ini mirip dengan pemeriksaan di hakim pengadilan. Putusan yang diberikan majelis adalah final (*in kracht van gewijsde*), langsung mengikat (eksekusinya dapat dimintakan dengan penetapan di pengadilan negeri tempat tinggal tergugat) dan tidak dapat banding lagi²⁶⁶. Untuk itu, putusan yang dibuat harus diambil seobyektif mungkin dan memuaskan kedua belah pihak yang bersengketa.

Setelah putusan dikeluarkan, majelis BPSK pun memberitahukan putusan kepada pihak-pihak yang bersengketa, khususnya kepada pelaku usaha. Pelaku usaha wajib melaksanakan isi putusan, selambat-lambatnya tujuh hari kerja setelah naskah putusan diterima²⁶⁷. Keberatan atas putusan, baik pelaku usaha maupun konsumen yang dirugikan dapat mengajukan keberatannya ke Pengadilan Negeri, paling lambat empat belas hari setelah pemberitahuan putusan yang dimaksud²⁶⁸.

Namun jika pelaku usaha tidak mengajukan keberatan namun juga tidak melaksanakan putusan sampai tenggat waktu yang ditentukan di atas, maka BPSK dapat menyerahkan putusan tersebut kepada penyidik dan penyidik dapat melakukan penyidikan sesuai ketentuan yang berlaku. Putusan dari BPSK ini dijadikan bukti permulaan bagi penyidik atas penyidikannya²⁶⁹.

265. *Ibid.*, Pasal 58.

266. *Ibid.*

267. *Ibid.* Pasal 56 ayat (1).

268. *Ibid.* Pasal 56 ayat (2).

269. *Ibid.*, Pasal 56 ayat (4) dan (5).

Inilah kegagalan bagi penanganan penyelesaian sengketa di BPSK. Di mana satu sisi prinsipnya final dan mengikat, namun pada praktiknya masih memberikan ruang bagi upaya hukum. Prinsip langsung dilaksanakan juga kontra dengan keharusan adanya penetapan dari pengadilan di wilayah hukum tergugat.

E. Mediasi Sengketa Perbankan

Mediasi pada dasarnya merupakan sebuah mekanisme penyelesaian sengketa yang melibatkan pihak ketiga yang berposisi netral, baik atas sebagian maupun seluruh permasalahan yang disengketakan oleh kedua belah pihak²⁷⁰. Dalam artian ini, pihak ketiga, atau yang disebut sebagai mediator²⁷¹, tidak memiliki kompetensi untuk berpendapat secara memihak atau membuat keputusan. Mediator hanya diperbolehkan memberikan tawaran alternatif solusi dan para pihak sendiri yang memberikan keputusannya.

Adapun tujuan dari lembaga mediasi secara umum adalah, sebagai berikut²⁷²:

- Menemukan solusi terbaik atas sengketa yang terjadi antara para pihak, di mana solusi ini bukan semata-mata bertujuan untuk mencari kebenaran atau memaksakan penegakkan hukum, namun untuk menyelesaikan masalah.
- Mensosialisasikan dan mengembangkan konsep mediasi kepada publik, pemerintah dan organisasi dengan bekerja sama dengan berbagai institusi.
- Mendorong pemanfaatan mediasi dalam menyelesaikan sengketa

270. Peraturan Bank Indonesia Nomor 10/1/PBI/2008 tentang Perubahan atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/5/PBI/2006 tentang Mediasi Perbankan, Pasal 1 poin 5.

271. Ibid, Pasal 1 poin 6.

272. Nindyo Pramono, Lembaga Mediasi Perbankan Independen dan Mediasi Perbankan oleh BI, Makalah pada Diskusi Terbatas Pelaksanaan Mediasi Perbankan oleh Bank Indonesia & Pembentukan Lembaga Mediasi Independen, Kerjasama Bank Indonesia dan Magister Hukum UGM, Denpasar, 2007, him 3.

pada seluruh lapisan masyarakat, sesuai dengan semangat musyawarah.

- Memberikan jasa mediasi.

Mediasi perbankan pada dasarnya merupakan salah satu upaya perlindungan terhadap nasabah bank. Sebelum adanya Peraturan Bank Indonesia No. 8/5/PBI/2006, permasalahan nasabah-perbankan selalu diselesaikan melalui penyelesaian pengaduan nasabah yang secara internal ada di setiap bank. Namun demikian penyelesaian pengaduan nasabah tidak selalu berujung memuaskan. Biasanya, apabila nasabah merasa tidak puas dengan pelayanan bank, atau tidak mendapatkan tanggapan yang menurutnya baik dari bank, maka nasabah akan mengadukannya kepada lembaga-lembaga konsumen.

Upaya penyelesaian sengketa antara nasabah dan bank, terutama bagi nasabah kecil atau usaha mikro yang cocok adalah: sederhana, biaya murah dan waktu penyelesaian yang relatif cepat. Penyelenggara mediasi perbankan inilah yang dianggap sebagai cara paling efektif, di mana hak-hak nasabah tetap dapat terjaga dan terpenuhi dengan baik. Berdasarkan uraian di atas dan mempertimbangkan pentingnya penyelenggaraan penyelesaian permasalahan yang efektif bagi nasabah, maka asosiasi perbankan merasa perlu membentuk lembaga mediasi perbankan yang independen²⁷³. Namun, mengingat pembentukan lembaga mediasi perbankan independen yang tidak bisa instan, sedangkan kebutuhan mediasi perbankan yang sudah sangat mendesak, maka fungsi mediasi ini dilaksanakan oleh Bank Indonesia secara sementara²⁷⁴.

Namun, dalam berjalannya waktu, meskipun dalam PBI No. 8/5/PBI/2006 dinyatakan bahwa selambat-lambatnya Desember 2007 sudah

²⁷³. PBI Mediasi Perbankan, Op. Cit., Pasal 3 ayat (1).

²⁷⁴. Ibid Pasal 3 ayat (4).

ada lembaga independen bagi mediasi perbankan, namun ini akhirnya dihapus²⁷⁵. Hal ini disebabkan oleh asosiasi perbankan yang diberikan wewenang oleh Bank Indonesia untuk membentuk, belum mampu hingga tenggat waktu yang diberikan oleh Bank Indonesia. Bank Indonesia ini dalam melaksanakan fungsi mediasi perbankan, dilakukan di bawah kewenangan Direktorat Investigasi dan Mediasi Perbankan (DIMP).

Fungsi mediasi perbankan yang dilakukan oleh Bank Indonesia ini terbatas pada upaya membantu nasabah dan bank dalam mengkaji ulang sengketa secara mendasar, dalam rangka memperoleh kesepakatan²⁷⁶. Fungsi mediasi ini dijalankan oleh bank Indonesia berupa :

- Penyediaan tempat
- Membantu nasabah dan bank dalam mengemukakan pokok permasalahan yang menjadi sengketa.
- Menyediakan narasumber
- Mengupayakan tercapainya kesepakatan penyelesaian sengketa, antara nasabah dan bank.

Adapun proses beracara pada mediasi perbankan adalah sebagai berikut :

1. Setelah melalui upaya penyelesaian oleh nasabah kepada bank yang bersangkutan, pengajuan penyelesaian sengketa kepada Bank Indonesia oleh nasabah atau perwakilan nasabah. Pengajuan atas sengketa yang merupakan sengketa keperdataan ini dilakukan secara tertulis dengan melampirkan dokumen-dokumen pendukung serta tidak melebihi enam puluh hari kerja sejak tanggal surat hasil penyelesaian pengaduan kepada bank, yang disampaikan bank kepada nasabah. Dalam hal pengajuan ini, bank wajib memenuhi panggilan Bank Indonesia²⁷⁷. Pengajuan penyelesaian sengketa ini

²⁷⁵. Ibid Pasal 3 ayat (2).

²⁷⁶. Ibid Pasal 4.

²⁷⁷. Ibid Pasal 7 dan 8.

disampaikan kepada Direktorat Investigasi dan Mediasi Perbankan, Bank Indonesia²⁷⁸.

2. Proses persiapan mediasi berikutnya adalah nasabah atau perwakilan nasabah dan bank (atau yang diberikan kuasa atasnya, melalui surat kuasa khusus) menandatangani perjanjian mediasi (agreement to mediate) yang memuat kesepakatan bermediasi dan kepatuhan pada aturan mediasi²⁷⁹.
3. Dijalankannya proses mediasi dalam jangka waktu paling lama tiga puluh hari kerja sejak para pihak menandatangani perjanjian mediasi, dan dapat diperpanjang sampai dengan tiga puluh hari kerja berikutnya²⁸⁰.
4. Kesepakatan antara kedua belah pihak ini dituangkan dalam Akta Kesepakatan yang ditandatangani oleh kedua belah pihak²⁸¹. Kesepakatan ini merupakan kesepakatan yang final dan mengikat, maksudnya tidak dapat dilakukan mediasi ulang dan berlaku sebagai undang-undang bagi para pihak.

Namun demikian, menurut para ahli, mediasi perbankan ini tidak sepenuhnya sesuai dengan prinsip-prinsip mediasi yang dikenal umum dalam masyarakat, sebab :

- Pengajuan penyelesaian mediasi perbankan hanya dapat dilakukan oleh pihak nasabah atau perwakilan nasabah²⁸². Padahal mediasi yang sesungguhnya memberikan peluang bagi kedua belah pihak untuk berkesempatan mengajukan mediasi.
- Mengandung adanya pemberian kewajiban kepada bank untuk memenuhi panggilan Bank Indonesia dan mengikuti proses mediasi²⁸³.

²⁷⁸ Ibid Pasal 15.

²⁷⁹ Ibid Pasal 9 dan 10.

²⁸⁰ Ibid Pasal 11.

²⁸¹ Ibid Pasal 12.

²⁸² Ibid Pasal 7 ayat (1).

²⁸³ Ibid Pasal 7 ayat (2).

- Dimungkinkan bank terkena sanksi administratif dan tingkat kesehatan bank jika bank tidak tunduk pada Akta Kesepakatan Mediasi²⁸⁴.

284. Ibid Pasal 16.

CLASS ACTION DAN LEGAL STANDING

A. Class Action

Class Action atau gugatan perwakilan kelompok adalah suatu tata cara pengajuan gugatan, dalam mana satu orang atau lebih yang mewakili kelompok mengajukan gugatan untuk diri mereka sendiri sekaligus mewakili sekelompok orang yang jumlahnya banyak, yang memiliki kesamaan fakta atau dasar hukum antara wakil kelompok dan anggota kelompok dimaksud.

1. Berbagai Definisi

Terdapat beberapa definisi class action, baik menurut kamus hukum, peraturan perundangan maupun para ahli hukum, yakni sebagai berikut:

a. Menurut kamus

Pada kamus Meriam Webster Collegiate Dictionary, edisi kesepuluh tahun 1994, disebutkan bahwa class action is a legal action undertaken by one or more plaintiffs on behalf of themselves and all other persons having an identical interest in alleged wrong.

Butterworths Concise Australian Legal Dictionary merumuskan class action dengan mengkaitkannya dengan kasus *Carnie v Esanda Finance Corporation Ltd*, menjelaskan bahwa class action is a legal proceedings, which allow the claims of many individual legal standing against the same defendant, which arise out of the same or similar circumstances, to be conducted by a single representative ²⁸⁵.

²⁸⁵ Concise Australian Legal Dictionary, Butterworths, Second Edition, Sydney-Perth, 1998, hlm 71

Pada kedua definisi di atas, terdapat kesamaan bahwa adanya unsur satu atau beberapa orang (one or more plaintiffs atau by a single representative) yang mewakili beberapa orang lainnya (all other persons atau many individual legal standing) oleh karena adanya kepentingan yang identik antara satu dengan lainnya (an identical interest atau the same or similar circumstances).

b. Menurut peraturan perundangan

Definisi class action, pada dasarnya dikenal pada beberapa peraturan perundangan. Dalam PERMA No. 1 tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok, class action atau yang disebut dengan Gugatan Perwakilan Kelompok dirumuskan sebagai suatu prosedur pengajuan gugatan, di mana satu orang atau lebih yang mewakili kelompok mengajukan gugatan untuk dirinya sendiri dan sekaligus mewakili sekelompok orang yang jumlahnya banyak, yang memiliki kesamaan fakta atau dasar hukum, antara wakil kelompok dan anggota yang diwakilinya²⁸⁶.

Dalam UUPK²⁸⁷ dinyatakan bahwa gugatan atas pelanggaran pelaku usaha dapat dilakukan oleh sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama. Gugatan kelompok tersebut harus diajukan oleh konsumen yang benar-benar dirugikan dan dapat dibuktikan secara hukum, salah satu diantaranya adanya bukti transaksi. Gugatan jenis ini merupakan jenis gugatan yang pada prakteknya dikenal dengan sebutan class action. Sedangkan menurut UU Pengelolaan Lingkungan Hidup²⁸⁸, class action didefinisikan sebagai hak kelompok kecil masyarakat yang bertindak mewakili masyarakat dalam jumlah besar yang dirugikan atas dasar kesamaan permasalahan, fakta hukum dan tuntutan yang ditimbulkan, oleh karena perusakan atau pencemaran lingkungan hidup.

²⁸⁶ PERMA No. 1 tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok, Pasal ...

²⁸⁷ Undang-Undang Perlindungan Konsumen, Op. Cit., Pasal 46.

²⁸⁸ Undang-Undang No. 23 tahun 1992 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pasal ...

c. Menurut para ahli

Menurut Achmad Santosa, class action pada intinya adalah gugatan perdata, yang biasanya terkait dengan permintaan injuction atau ganti kerugian. Permintaan tersebut diajukan oleh sejumlah orang dalam jumlah yang tidak banyak, sebagai wakil kelas (class representative) yang mewakili kepentingan mereka berikut pula ribuan orang lainnya yang juga sebagai korban. Ratusan atau ribuan orang yang diwakili tersebut disebut dengan class members ²⁸⁹.

Sedangkan menurut Mas Achmad Santosa, pakar hukum lingkungan berpendapat bahwa class action merupakan gugatan perdata yang diajukan oleh sejumlah orang sebagai perwakilan kelas mewakili kepentingan mereka, sekaligus pula mewakili kepentingan ratusan atau ribuan orang lainnya ²⁹⁰.

2. Berbagai Kasus

Luas dan kompleksitasnya hubungan pelaku usaha dan konsumen, maka dapat dilihat bahwa upaya melindungi konsumen sebagai pemakai akhir (end user) dari produk barang atau jasa, membutuhkan berbagai aspek hukum agar benar-benar mampu terlindungi dengan baik. Ketika produk atau jasa merugikan sejumlah besar orang, maka bentuk penyelesaian individual tidak lagi efektif. Untuk itu dibutuhkanlah penanganan yang lebih efisien dibandingkan jika ditangani secara individual.

Lembaga class action, baik dalam UU No. 23 tahun 1997 maupun UU No. 8 tahun 1999 dan UU No. 41 tahun 1999 belum dijabarkan secara rinci. Namun, beberapa perkara dalam dunia peradilan konsumen, class action ini kerap ditemui. Misalnya dalam kasus Bontel Remaja yang diajukan oleh RO Tambunan yang mengklaim dirinya mewakili seluruh generasi muda yang teracuni oleh rokok tersebut, kasus

²⁸⁹ Emerson Yuntho, *Class Action Sebuah Pengantar*, Jakarta, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, 2005, hlm 1.

²⁹⁰ Mas Achmad Santosa, *Konsep dan Penerapan Gugatan Perwakilan (Class Action)*, Jakarta, Lembaga Pengembangan Hukum Lingkungan Indonesia (ICEL), 1997, hlm 10.

gugatan*demam berdarah terhadap Gubernur Kepala DKI Jakarta dan Kantor Wilayah Kesehatan DKI Jakarta yang diajukan oleh Muchtar Pakpahan yang mengklaim dirinya mewakili korban demam berdarah seluruh wilayah DKI Jakarta, kasus gugatan buruh PT Industri Sandang I Patal Senayan yang mana tampil sembilan buruh perusahaan yang mengatasnamakan 1.200 buruh lainnya²⁹¹.

Hal yang menarik dalam kasus-kasus di atas adalah bahwa para penggugat bertindak sebagai wakil sejumlah korban, tanpa surat kuasa dari masing-masing korban yang diwakilinya. Langkah ini dilakukan semata-mata oleh karena jika semua korban harus memberikan surat kuasa, maka akan sulit dilakukan dan tidak praktis. Tidak adanya surat kuasa inilah yang merupakan unsur penting dalam sistem class action, sehingga menjadi berbeda dengan sistem gugatan biasa.

Terkait dengan dunia perbankan, gugatan class action pernah terjadi pada beberapa kasus berikut :

- a. Nasabah Bank Century (Bank Mutiara) yang diwakili oleh tujuh orang, yakni Cahyadi Candra Mulia, Lie Andry, Lim Hoa Hong, Esther Nuryadi, Go Kim Moi, Oh Eng San dan Liaw Hing Lok pada tahun 2011 kemarin menggugat Bank Mutiara, Antaboga, Bank Indonesia dan Bapepam-LK. Gugatan ini dimohonkan ke pengadilan atas perbuatan penipuan yang dilakukan oleh bank tersebut dengan menjual produk reksadan dan discretionary fund yang melawan hukum. Selain itu, menurut penggugat bank juga diklaim memberi penyesatan informasi terhadap nasabah mengenai produk reksadana tersebut yang sejenis dengan produk deposito²⁹².

291. N.H.T Siahaan, Hukum Konsumen, Op. Cit., hlm 234.

292. <http://nasional.kontan.co.id/news/nasabah-antaboga-gugat-class-action-bank-mutiara> Noverius Laoli, 5 Agustus 2011.

- b. Masih dengan nasabah Bank Century, pada tahun 2009, diwakili dengan Azam Hisyam untuk representasi 27 nasabah lain menuntut Bank Century mengembalikan dana mereka ke Pengadilan Negeri Surakarta. Keduapuluh tujuh nasabah tersebut menggugat atas ditawarkannya produk deposito investasi Dana Tetap Terproteksi yang menurutnya aman dan menguntungkan. Keuntungannya adalah potongan pajak sebesar 20 persen ditanggung Bank Century. Namun pada bulan November 2008, ketika nasabah hendak mencarikan bilyetnya oleh karena jatuh tempo, dana tidak dapat dicairkan ²⁹³.
- c. Pada bulan Agustus 2010, puluhan nasabah Perusahaan Daerah Perkreditan Kecamatan (PDPK) Tarogong mendatangi Sekretariat Daerah Kabupaten Garut, oleh karena tuntutan pembayaran tabungan 485 nasabah dengan nilai Rp 7 miliar, sejak 2007. Jalur class action ini menurut salah satu penggugat merupakan rekomendasi dari pemerintah (Bupati) agar dana dapat dicairkan secepatnya. Gugatan class action ini juga disertai dengan aksi-aksi protes masyarakat ²⁹⁴.

3. Elemen-Elementer Pokok

Menurut Pasal 23 US Federal of Civil Procedure dikatakan bahwa ²⁹⁵:
 Prerequisites to a class action, one or more members of a class may sue or be sued as representative parties on behalf of all only if: (1) the class is so numerous that joinder of all members is impracticable. (2) There are questions of law or fact common to the class (3) The claims or defences of the representative parties are typical of claims or defenses of the class and (4) the representative parties will fairly and adequately protect the interest of the class.

Dari uraian di atas, ditetapkan empat syarat yang harus dipenuhi dalam mengajukan gugatan perwakilan, yakni ²⁹⁶

²⁹³ <http://suaramerdeka.com/v1/index.php/read/news/2009/12/10/41775>, Irfan Salatudin, 10 Desember 2009.

²⁹⁴ <http://www.garutkab.go.id/pub/news/plain/4949-nasabah-pdpk-tarogong-tuntut-pencairan-tabungan/>, 24 Agustus 2010.

²⁹⁵ Federal Rules Civil Procedures 1994, New York, The Foundation Press, Inc. 1994, hlm 54.

²⁹⁶ Mas Achmad Santosa, Op. Cit., hlm 14.

- a. *Numerosity*, yakni jumlah yang berhak menjadi penggugat sedemikian banyaknya. Faktor jumlah ini penting, karena dengan jumlah penggugat yang banyak justru tidak praktis dan efisien jika diajukan sendiri-sendiri.
- b. *Commonality*, yakni adanya kesamaan fakta dan kesamaan hukum antara pihak yang mewajili dan diwakili.
- c. *Typicality*, yakni tuntutan maupu pembelaan dari seluruh anggota yang diwakili harus sejenis.
- d. *Adequacy of representation*, yakni persyaratan yang mewajibkan perwakilan kelas untuk menjamin secara jujur dan adil serta mampu melindungi kepentingan yang diwakili.

Secara definitif, gugatan class action di dalamnya termuat beberapa unsur-unsur berikut²⁹⁷:

a. Gugatan perdata

Gugatan dalam class action termasuk dalam ranah hukum perdata, atau dikenal dengan suatu tindakan yang bertujuan memperoleh perlindungan hak yang diberikan pengadilan untuk menghindari adanya upaya main hakim sendiri (*eigenechting*). Gugatan yang merupakan bentuk tuntutan hak yang mengandung sengketa, pihak-pihaknya adalah tergugat dan penggugat. Pihak di sini dapat berupa orang perorangan maupun badan hukum. Umumnya tuntutan para pihak adalah berupa ganti rugi (uang).

b. Wakil Kelompok

Wakil kelompok atau class representative adalah satu orang atau lebih yang menderita kerugian yang mengajukan gugatan sekaligus

²⁹⁷ Emerson Yuntho, Op. Cit., hlm 2.

mewakili kelompok orang yang lebih banyak jumlahnya. Untuk menjadi wakil kelompok tidak disyaratkan adanya surat kuasa khusus dari anggota kelompok.

Saat gugatan class action dilayangkan ke pengadilan maka kedudukan dari wakil kelompok adalah sebagai penggugat aktif.

c. Anggota Kelompok

Anggota kelompok atau class members adalah sekelompok orang yang dalam jumlah majemuk menderita kerugian yang kepentingannya diwakili oleh class representative di pengadilan. Apabila class action diajukan ke pengadilan, maka kedudukan anggota kelompok adalah sebagai penggugat pasif.

d. Adanya Kerugian

Untuk dapat mengajukan gugatan jenis class action, baik pihak wakil kelompok maupun anggota kelompok harus benar-benar secara nyata mengalami kerugian yang konkrit (concrete injured parties).

e. Adanya Kesamaan Peristiwa dan Dasar Hukum

Terdapat kesamaan fakta dan dasar hukum antara pihak yang mewakili dan pihak yang diwakili.

4. Manfaat Class Action

Dalam hukum perlindungan konsumen, manfaat class action sangat berganda. Manfaat dari class action ini bukan hanya bagi penggugat, namun juga tergugat dan akhirnya bagi kepentingan publik. Manfaat tersebut antara lain :

a. Efisiensi biaya perkara.

Dengan adanya sistem gugatan perwakilan ini, maka biaya beberapa perkara yang digugat dapat disatukan, sehingga penggugat (yang pada umumnya adalah masyarakat yang dirugikan) tidak enggan lagi meminta perlindungan ke pengadilan). Bagi penggugat, dengan mekanisme class action ini maka biaya perkara sangat hemat

dibandingkan dengan gugatan secara individu. Dari sisi tergugat, pengajuan gugatan class action ini juga memberikan efisiensi baginya atas biaya perkara, baik berupa biaya perkara pengadilan maupun pemberian ganti rugi bagi pihak-pihak yang dirugikan. Sedangkan bagi pengadilan sendiri, sangat tidak ekonomis jika harus melayani gugatan sejenis satu per satu dan dengan jumlah yang cukup besar.

- b. Menghindari dimungkinkannya terjadi putusan yang berbeda atas perkara yang sama namun diajukan oleh pihak yang berbeda. Ketidaksamaan putusan ini membuat ruang dimungkinkan adanya inkonsisten dari para hakim dalam memutuskan perkara.
- c. Menghindari adanya penumpukan perkara di pengadilan, sehingga kualitas dan kecepatan penyelesaian perkara menjadi tidak efisien.
- d. Dimungkinkannya tidak mencantumkan identitas penggugat, sehingga penggugat tercegas dari intimidasi dari pihak lain.
- e. Mendorong tergugat (setiap pihak yang bertanggung jawab) untuk bertindak sangat hati-hati, sehingga menumbuhkan efek jera bagi pihak-pihak yang berpotensi merugikan kepentingan masyarakat luas.

Menurut Mark S dan Thomas R. Grande²⁹⁸, class action dapat membantu bukan saja dalam hal gugatan-gugatan kecil yang dikumpulkan menjadi satu gugatan bersama (small claims), namun juga mengakomodasi hak-hak golongan masyarakat kecil sehingga ketika mereka dirugikan dan tidak mampu menggugat oleh karena biaya, maka pembelaan dirinya tidak lenyap begitu saja (silent victim).

Meskipun ada banyak manfaat yang dapat diperoleh dalam gugatan

²⁹⁸ Mark S Davis dan Thomas R Grande, *Class Action Benefit Consumers; Trial-Consumer Rights*, 1992, hlm 18.

class action, namun tidak berarti jenis gugatan ini tidak memiliki kelemahan. Beberapa kelemahan dari prosedur class action adalah sebagai berikut :

- a. Sulitnya mengelola, oleh karena banyaknya jumlah anggota kelompok, maka semakin sulit pula mengelola gugatan class action. Kesulitan ini terjadi pada saat pemberitahuan dan pendistribusian ganti kerugian. Jumlah anggota kelompok yang plural menyulitkan dalam hal efisiensi biaya pemberian ganti kerugian dan pemberitahuan-pemberitahuan terkait persidangan. Adapun jika gugatan dimenangkan dan ganti rugi cair, bukan tidak mungkin jumlah yang diberikan tidak sebanding dengan biaya distribusi.
- b. Pada prosedur opt in, jika terdapat sesama pihak yang dirugikan, namun tidak mengetahui adanya pemberitahuan dilayangkannya gugatan. Maka keberhasilan gugatan class action tidak dapat dinikmatinya. Sebab putusan hakim class action hanya berlaku bagi mereka yang masuk sebagai anggota kelompok
- c. Pada prosedur opt out, maka pihak-pihak yang memiliki kepentingan yang sama dengan kelompok penggugat, akan terikat dengan konsekuensi yang dijatuhkan hakim. Ini sangat merugikan, ketika yang terjadi adalah gugatan kalah, atau gugat balik, sehingga pihak-pihak tersebut juga harus menanggung akibatnya.
- d. Di sisi tergugat, jumlah ganti kerugian class action yang besar dapat mengakibatkan kebangkrutan bagi tergugat apabila gugatan dikabulkan sepenuhnya. Kebrangkutan ini berasal dari ganti kerugian atau adanya kewajiban melakukan tindakan tertentu yang mengkaitkan seluruh anggota kelompok yang jumlahnya besar.
- e. Tingginya kemungkinan pemberitaan media massa akan adanya gugatan class action dapat menyudutkan pihak tergugat, baik

dalam hal kedudukan maupun kekuasaan tergugat. Sehingga, dalam menjalankan usahanya, publik menjadi mudah tidak percaya, padahal mungkin tergugat sudah memperbaiki diri.

B. Legal Standing

Selain alternatif penyelesaian sengketa tersebut diatas, UUPK juga mengatur tentang proses beracara yang dilakukan oleh lembaga tertentu yang memiliki legal standing, yakni sebagai berikut :

Gugatan atas pelanggaran pelaku usaha dapat dilakukan oleh ²⁹⁹:

- 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.
- Lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat yaitu berbentuk badan usaha 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
- 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.

Berdasarkan Pasal 46 UU Perlindungan Konsumen ini, maka semakin kuat tujuan dari UU untuk mendorong penyelesaian sengketa konsumen

²⁹⁹ Undang-Undang Perlindungan Konsumen, Op. Cit., Pasal 46 ayat [1]

yang cepat, murah dan efisien. Hal ini tidak hanya menguntungkan bagi pihak konsumen, namun juga bagi pihak pengusaha. Adapun realisasi dalam ketentuan di atas adalah dengan pemberian kuasa penyelesaian sengketa kepada LSM, LPKSM dan pemerintah atau instansi tertentu.

Kecakapan LSM untuk tampil di muka pengadilan, didasarkan pada satu asumsi bahwa LSM tersebut bertindak sebagai "wali" (guardian) dari konsumen. Pendekatan "perwalian" inilah dinilai para pengamat hukum dapat mencegah banjirnya gugatan, karena sebagai wali organisasi tersebut harus memahami secara dalam mengenai obyek yang di bawa perwaliannya. Sehingga tidak dapat sebuah organisasi serta merta bertindak sebagai penggugat. Diterimanya anggapan LSM sebagai wali adalah berdasarkan faktor-faktor berikut ³⁰⁰:

- Faktor kepentingan masyarakat luas

Beberapa kasus seperti perlindungan konsumen dan pelestarian daya dukung lingkungan merupakan kasus yang menyangkut kepentingan masyarakat luas. Banyaknya kasus publik ini telah mendorong munculnya organisasi-organisasi advokasi seperti Sierra Club Defense Fund di Amerika Serikat, Pollution Probe di Kanada, Environmental Defenders Office di Australia, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) dan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI). Di samping untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat, organisasi-organisasi tersebut terbukti sangat efektif dalam mendorong pembaharuan kebijaksanaan dan perubahan sikap serta perilaku birokrasi, dan kalangan pengusaha melalui tekanan-tekanan. Dalam memperjuangkan misinya, organisasi tersebut tidak memiliki kepentingan hukum (kepentingan kepemilikan) maupun kepentingan ekonomis. Namun yang diinginkan adalah pengakuan hukum yang memberikan peluang bagi suatu organisasi dalam

³⁰⁰ Abdul Halim Barkatulah, Hukum Perlindungan Konsumen, Op. Cit., hlm 155-156.

mengajukan gugatan.

- Faktor penguasaan negara

Faktor ini khusus mengenai kasus-kasus yang menyangkut sumber daya alam, yang secara konstitusional dikuasai oleh negara. Penguasaan oleh negara mengandung konsekuensi, aktivisme dan keberanian pemerintah sebagai aparatur negara. Akan tetapi dalam prakteknya, negara seringkali mengikari kewajibannya. Keadaan ini menuntut keberadaan LSM untuk melakukan tindakan korektif dengan tindakan efektif ke pengadilan melalui sebuah rumusan legal standing.

Untuk memiliki legal standing, LPKSM yang menjadi wakil konsumen harus tidak bertindak sebagai korban dalam perkara yang diajukan. Dalam sejarah peradilan di Indonesia, Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) merupakan LSM yang banyak mengajukan gugatan atas dasar NGO's legal standing. Pada 1988 WALHI berhasil memantapkan posisi legal standing, walaupun dalam pokok perkaranya WALHI dikalahkan (yang digugat adalah BKPM, Gubernur Sumatra Utara, Menteri Perindustrian, Menteri Negara Lingkungan Hidup, Menteri Perhutanan, dan PT Indorayon di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat). Atau empat kategori yang berpasitas sebagai penggugat adalah individu, kelompok konsumen, LSM dan pemerintah.

Daftar Pustaka

- Abdul Hakim Barkatullah, Hak-Hak Konsumen, Bandung : Penerbit Nusa Media, 2010.
- Abdurrachman, Ensiklopedia Ekonomi Keuangan Perdagangan, Jakarta : Pradnya Paramita, 1991.
- Agustrajanto, Copywriting : Seni Mengasah Kreativitas dan Memahami Bahasa Iklan, Bandung : PT Remaja Rosdakarya, 2002.
- Ahmad Miru dan Sutarman Yodo, Hukum Perlindungan Konsumen, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2004.
- Aman Sinaga, Pemberdayaan Hak-Hak Konsumen di Indonesia, Jakarta : Direktorat Perlindungan, Konsumen DITJEN Perdagangan Dalam Negeri Departemen Perindustrian dan Perdagangan Bekerja Sama dengan Yayasan Gemainti, 2001.
- AZ Nasution, Konsumen dan Hukum : Tinjauan Sosial Ekonomi dan Hukum pada Perlindungan Konsumen Indonesia, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1995.
- C. Tantri D & Sularsi, Gerakan Organisasi Konsumen, Jakarta : Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia & The Asia Foundation, 1995
- Celina Tri Siwi Kristiyanti Hukum Perlindungan Konsumen, Jakarta : Sinar Grafika, 2008.

Dedi Harianto, *Perlindungan Hukum bagi Konsumen Terhadap Iklan yang Menyesatkan*, Bogor : Ghalia, 2010.

Danny H. Walean, *Bank dan Wiraswasta*, Jakarta : Allinpri Prima, 1984.
David Oughton, Jhon Lowry, *The Text Book on Consumer Law*. London : Black Stone Press Limited, 1997.

Donald P. Rostchchil & David W. Carrol, *Consumer Protection Reporting Service : Volume One*, Maryland : National Law Publishing Corporation, 1986.

Edmond Makarim, *Kompilasi Hukum Telematika*, Jakarta : PT RajaGrafindo Persada, 2003.

Emerson Yuntho, *Class Action Sebuah Pengantar*, Jakarta : Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, 2005.

Gerry Bates dan Zada Lipman, *Corporate Liability for Pollution*, Sydney : LBC Information Service, 1998.

Hondius, *Konsumentenrecht*, Kluwer-Deventer, Praeadvis in Nederland, 1992.

Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyati, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Bandung : Mandar Maju, 2000.

Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Bandung : Citra Aditya Bakti, 2010.

Jerry J. Phillips, "Product Liability in a Nutshell". West Publishing Co. St Paul Minnesota, 1993.

- Johannes Ibrahim, Mengupas Tuntas : Kredit Komersial dan Konsumtif dalam Perjanjian Kredit Bank, Bandung : Mandar Maju, 2004.**
- Jonker Sihombing, Tanggung Jawab Yuridis Bankir atas Kredit Macet Nasabah, Bandung : PT Alumni, 2009.**
- Malcolm Leder dan Peter Shears, Consumer Law, Fourth Edition, London : Financial Times Pitman Publishing, 1996.**
- Mariam Darus Badruzaman, Aneka Hukum Bisnis, Bandung : PT Alumni, 1994.**
- Mas Achmad Santosa, Konsep dan Penerapan Gugatan Perwakilan (Class Action), Jakarta : Lembaga Pengembangan Hukum Lingkungan Indonesia (ICEL), 1997.**
- MJ Leder, Consumer Law., Plymouth : Macdonald and Evans, 1980.**
- Muhamad Djumhana, Hukum Perbankan di Indonesia , Cetakan III, Bandung : Penerbit Citra Aditya Bakti, 2000.**
- Munir Fuady, Hukum Perbankan Modern : Buku I, Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 1999.**
- Munir Fuady, Hukum Perbankan Modern Buku Kesatu dan Kedua, Bandung : Citra Aditya Bakti, 2004.**
- Peter E Nygh dan Peter Butt, Butterworths Concise Australian Legal Dictionary , Second Edition, Sydney-Adelaide-Brisbane-Canberra-Meulborne-Perth, 1998.**
- Priyatna Abdurrasyid, Arbitrase Alternatif Penyelesaian Sengketa: Suatu Pengantar, Jakarta : PT Fikahati Aneska, 2002.**

R. Lowe, Commercial Law, Ed. 6, London : Sweet & Maxwell, 1983.

R. Steinwall dan L. Layton, Annotated Trade Practices Act 1974,
Sydney : Butterworths, 1996.

Satjipto Rahardjo, Hukum dan Masyarakat, Bandung : Angkasa, 1986.
Shidarta, Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia, Edisi Revisi 2006,
Jakarta : PT Grasindo, 2006.

Subekti, Hukum Perjanjian, Jakarta : Intermasa, 1987.

Sudaryatmo, Hukum dan Advokasi Konsumen, Bandung : PT Citra
Adiya Bakti, 1999.

Sutan Remy Sjahdeni, Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang
Seimbang bagi Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia,
Jakarta : Penerbit Institut Bankir Indonesia, 1993.

Tan Kamello, Karakter Hukum Perdata dalam Fungsi Perbankan
Melalui Hubungan antara Bank dengan Nasabah, Pidato Pengukuhan
Guru Besar Ilmu Hukum Perdata. Medan. Fakultas Hukum Universitas
Sumatera Utara, 2006.

Thomas Suyatno, Kelembagaan Perbankan, Jakarta : Gramedia, 1997.
Try Widiyono, Aspek Hukum Organisasi Produk Perbankan Simpanan
Jasa dan Kredit, Bogor : Gahlia Indonesia, 2006.

N. H. T. Siahaan, Hukum Konsumen : Perlindungan Konsumen dan
Tanggung Jawab Produk, Penerbit Panta Rei, 2005.

Vivek Sood, Cyber Law Simplified. New Delhi, Tata McGaw-Hill
Publishing Company Limited, 2002.

W. J. Brown, "Consumer Law". Concise College Text. Second Edition.
London. Sweet & Maxwell Limited, 1982.

Yusuf Shofie, Pelaku Usaha. Konsumen dan Tindak Pidana Korupsi,
Jakarta : Ghalia Indonesia. 2002.

Yusuf Shofie, Perlindungan Konsumen & Instrumen-Instrumen
Hukumnya, Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 2009.

Zoemrotin Soesilo, Iklan Menyimpang dan Perlindungan Konsumen,
Kumpulan Tulisan dalam Adrianus Meliala, Jakarta : Sinar Harapan,
1993.

Sumber Internet :

<http://www.garutkab.go.id>

<http://www.hukumonline.com>

<http://www.kontan.co.id>

<http://www.neraca.co.id>

<http://www.republika.co.id>

<http://www.suaramerdeka.com>

<http://www.ylki.or.id>

Sumber Perundang-undangan :

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 tahun 2002 tentang Acara
Gugatan Perwakilan Kelompok. 26 April 2002.

Peraturan Bank Indonesia tentang Transparansi Informasi Produk
Bank dan Penggunaan Data Pribadi Nasabah No. 7/6/PBI/2005.

Peraturan Pemerintah tentang Jaminan Simpanan Uang Pada Bank
No. 34 tahun 1973 Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 43
tahun 1973.

Peraturan Pemerintah tentang Ketentuan dan Tata Cara Pencabutan Izin Usaha.

Pembubaran dan Likuidasi Bank Nomor 68 tahun 1996 Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 104 tahun 1996

Peraturan Pemerintah tentang Label dan Iklan Pangan No. 69 tahun 1999 Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 131 tahun 1999.

Peraturan Pemerintah tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen Nomor 58 tahun 2001

Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 103 tahun 2001.

Peraturan Pemerintah tentang Pengamanan Rokok bagi Kesehatan No. 19 tahun 2003 Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 36 tahun 2003.

Peraturan Pemerintah tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia untuk Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) di Bidang Penjaminan Kewajiban Bank Nomor 53 tahun 1998 Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 88 tahun 1998.

UU Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat No. 5 tahun 1999 Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 33 tahun 1999.

Undang-Undang tentang Lembaga Penjamin Simpanan Nomor 24 tahun 2004. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 96 tahun 2004.

UU tentang Perlindungan Konsumen No 8 tahun 1999. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 42 tahun 1999.

**Undang-Undang Republik Indonesia tentang Pangan No. 7 tahun 1996,
Lembaran Negara Republik Indonesia, Lembaran Negara Republik
Indonesia Nomor 99 tahun 1996.**

**Undang-Undang tentang Pers No. 40 tahun 1999. Lembaran Negara
Republik Indonesia Nomor 166 tahun 1999.**

**Undang-Undang tentang tentang Penyiaran No. 24 tahun 1997.
Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 72 tahun 1997.**

**Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7
tahun 1992 tentang Perbankan No. 10 tahun 1998. Lembaran Negara
Republik Indonesia nomor 182 tahun 1998.**

LAMPIRAN

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 8 TAHUN 1999
TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang:

- a. bahwa pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual dalam era demokrasi ekonomi berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
- b. bahwa pembangunan perekonomian nasional pada era globalisasi harus dapat mendukung, tumbuhnya dunia usaha sehingga mampu menghasilkan beraneka barang dan / atau jasa yang, memiliki kandungan teknologi yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat banyak dan sekaligus mendapatkan kepastian atas barang dan / atau jasa yang diperoleh dari perdagangan tanpa mengakibatkan kerugian konsumen;
- c. bahwa semakin terbukanya pasar nasional sebagai akibat dari proses globalisasi ekonomi harus tetap menjamin peningkatan kesejahteraan masyarakat serta kepastian atas mutu, jumlah, dan keamanan barang dan / atau jasa yang diperolehnya di pasar;
- d. bahwa untuk meningkatkan harkat dan martabat konsumen perlu meningkatkan kesadaran, pengetahuan, kepedulian, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi dirinya serta menumbuhkembangkan sikap pelaku usaha yang bertanggung jawab;

- e. bahwa ketentuan hukum yang melindungi kepentingan konsumen di Indonesia belum memadai;
- f. bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut di atas diperlukan perangkat peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan keseimbangan perlindungan kepentingan konsumen dan pelaku usaha sehingga tercipta perekonomian yang sehat;
- g. bahwa untuk itu perlu dibentuk Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen;

Mengingat:

Pasal 5 Ayat 1, Pasal 21 Ayat 1, Pasal 27, dan Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945;

Dengan persetujuan

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
MEMUTUSKAN:

Menetapkan:

UNDANG-UNDANG TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN.

BAB I

KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Undang-undang ini yang dimaksud dengan:

1. Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.
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.
3. Pelaku usaha 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.
4. Barang adalah setiap benda baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, dapat dihabiskan maupun tidak dihabiskan, yang dapat untuk diperdagangkan, dipakai, dipergunakan atau dimanfaatkan oleh konsumen.
 5. Jasa adalah setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang disediakan bagi masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen.
 6. Promosi adalah kegiatan pengenalan atau penyebarluasan informasi suatu barang dan/atau jasa untuk menarik minat beli konsumen terhadap barang dan/atau jasa yang akan dan sedang diperdagangkan.
 7. Impor barang adalah kegiatan memasukkan barang ke dalam daerah pabean.
 8. Impor jasa adalah kegiatan penyediaan jasa asing untuk digunakan di dalam wilayah Republik Indonesia.
 9. Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat adalah lembaga non-Pemerintah yang terdaftar dan diakui oleh Pemerintah yang mempunyai kegiatan menangani perlindungan konsumen.
 10. Klausula Baku adalah setiap aturan atau ketentuan dan syarat-syarat yang telah dipersiapkan dan ditetapkan terlebih dahulu secara sepihak oleh pelaku usaha yang dituangkan dalam suatu dokumen dan/atau perjanjian yang mengikat dan wajib dipenuhi oleh konsumen.
 11. Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen adalah badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen.

12. Badan Perlindungan Konsumen Nasional adalah badan yang dibentuk untuk membantu upaya pengembangan perlindungan konsumen.
13. Menteri adalah menteri yang ruang lingkup tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang perdagangan.

BAB II
ASAS DAN TUJUAN
Pasal 2

Perlindungan konsumen berasaskan manfaat, keadilan, keseimbangan, keamanan dan keselamatan konsumen, serta kepastian hukum.

Pasal 3

Perlindungan konsumen bertujuan:

- a. meningkatkan kesadaran, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri;
- b. mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari eksekusi negatif pemakaian barang dan/atau jasa;
- c. meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan, dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen;
- d. menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi;
- e. menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha;
- f. meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang, menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen.

BAB III
HAK DAN KEWAJIBAN
Bagian Pertama

Hak dan Kewajiban Konsumen
Pasal 4

Hak konsumen adalah:

- a. hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut 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;
- 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.

Pasal 5

Kewajiban konsumen adalah:

- a. membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi

- keamanan dan keselamatan;
- b. beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/ atau jasa;
 - c. membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati;
 - d. mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut.

Bagian Kedua
Hak dan Kewajiban Pelaku Usaha
Pasal 6

Hak pelaku usaha adalah:

- a. hak untuk menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- b. hak untuk mendapat perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik;
- c. hak untuk melakukan pembelaan diri sepatutnya di dalam penyelesaian hukum sengketa konsumen;
- d. hak untuk rehabilitasi nama baik apabila terbukti secara hukum bahwa kerugian konsumen tidak diakibatkan oleh barang dan/ atau jasa yang diperdagangkan;
- e. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Pasal 7

Kewajiban pelaku usaha adalah:

- a. beritikad 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;
- 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 yang diperdagangkan;
 - f. memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
 - g. memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

BAB IV
PERDUATAN YANG DILARANG
BAGI PELAKU USAHA
Pasal 8

1. Pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang:
 - a. tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - b. tidak sesuai dengan berat bersih, isi bersih atau netto, dan jumlah dalam hitungan sebagaimana yang dinyatakan dalam label atau etiket barang tersebut;
 - c. tidak sesuai dengan ukuran, takaran, timbangan dan jumlah dalam hitungan menurut ukuran yang sebenarnya;
 - d. tidak sesuai dengan kondisi, jaminan, keistimewaan atau kemanjuran sebagaimana dinyatakan dalam label, etiket atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut;
 - e. tidak sesuai dengan mutu, tingkatan, komposisi, proses

pengolahan, gaya, mode, atau penggunaan tertentu sebagaimana dinyatakan dalam label atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut;

- f. tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam label, etiket, keterangan, iklan atau promosi penjualan barang dan/atau jasa tersebut;
 - g. tidak mencantumkan tanggal kadaluwarsa atau jangka waktu penggunaan/pemanfaatan yang paling baik atas barang tersebut;
 - h. tidak mengikuti ketentuan berproduksi secara halal, sebagaimana pernyataan "halal" yang dicantumkan dalam label;
 - i. tidak memasang label atau membuat penjelasan barang yang memuat nama barang, ukuran, berat / isi bersih atau netto, komposisi, aturan pakai, tanggal pembuatan, akibat sampingan, nama dan alamat pelaku usaha serta keterangan lain untuk penggunaan yang menurut ketentuan harus di pasang/dibuat;
 - j. tidak mencantumkan informasi dan/atau petunjuk penggunaan barang dalam bahasa Indonesia sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
2. Pelaku usaha dilarang memperdagangkan barang yang, rusak, cacat atau bekas, dan tercemar tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar atas barang dimaksud.
 3. Pelaku usaha dilarang memperdagangkan sediaan farmasi dan pangan yang rusak, cacat atau bekas dan tercemar, dengan atau tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar.
 4. Pelaku usaha yang melakukan pelanggaran pada ayat 1 dan ayat 2 dilarang memperdagangkan barang dan/atau jasa tersebut serta wajib menariknya dari peredaran.

Pasal 9

1. Pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklankan suatu barang dan/atau jasa secara tidak benar, dan/

atau seolah-olah:

- a. barang tersebut telah memenuhi dan/atau memiliki potongan harga, harga khusus, standar mutu tertentu, gaya atau mode tertentu, karakteristik tertentu, sejarah atau guna tertentu;
 - b. barang tersebut dalam keadaan baik dan/atau baru;
 - c. barang dan/atau jasa tersebut telah mendapatkan dan/atau memiliki sponsor persetujuan, perlengkapan tertentu, keuntungan tertentu, ciri-ciri kerja atau aksesori tertentu;
 - d. barang dan/atau jasa tersebut dibuat oleh perusahaan yang mempunyai sponsor, persetujuan atau afiliasi;
 - e. barang dan/atau jasa tersebut tersedia;
 - f. barang tersebut tidak mengandung cacat tersembunyi;
 - g. barang tersebut merupakan kelengkapan dari barang tertentu;
 - h. barang tersebut berasal dari daerah tertentu;
 - i. secara langsung atau tidak langsung merendahkan barang dan/atau jasa lain;
 - j. menggunakan kata-kata yang berlebihan, seperti aman tidak berbahaya, tidak mengandung risiko atau efek sampingan tanpa keterangan yang lengkap;
 - k. menawarkan sesuatu yang mengandung janji yang belum pasti.
2. Barang dan/atau jasa sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dilarang untuk diperdagangkan.
 3. Pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap ayat 1 dilarang melanjutkan penawaran, promosi, dan pengiklanan barang dan/atau jasa tersebut.

Pasal 10

Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklankan atau membuat pernyataan yang tidak benar atau menyesatkan mengenai:

- a. harga atau tarif suatu barang dan/atau jasa;
- b. kegunaan suatu barang dan/atau jasa;
- c. kondisi, tanggungan, jaminan, hak atau ganti rugi atas suatu barang dan/atau jasa;
- d. tawaran potongan harga atau hadiah menarik yang ditawarkan;
- e. bahwa penggunaan barang dan/atau jasa.

Pasal 11

Pelaku usaha dalam hal penjualan yang dilakukan melalui cara obral atau lelang, dilarang mengelabui/menyesatkan konsumen dengan:

- a. menyatakan barang dan/atau jasa tersebut seolah-olah telah memenuhi standar mutu tertentu;
- b. menyatakan barang dan/atau jasa tersebut seolah-olah tidak mengandung cacat tersembunyi;
- c. tidak berniat untuk menjual barang yang ditawarkan melainkan dengan maksud untuk menjual barang lain;
- d. tidak menyediakan barang dalam jumlah tertentu dan/atau jumlah yang cukup dengan maksud menjual barang yang lain;
- e. tidak menyediakan jasa dalam kapasitas tertentu atau dalam jumlah cukup dengan maksud menjual jasa yang lain;
- f. menaikkan harga atau tarif barang dan/atau jasa sebelum melakukan obral.

Pasal 12

Pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan atau mengiklankan suatu barang dan/atau jasa dengan harga atau tarif khusus dalam waktu dan jumlah tertentu, jika pelaku usaha tersebut tidak bermaksud untuk melaksanakannya sesuai dengan waktu dan jumlah yang ditawarkan, dipromosikan, atau diiklankan.

Pasal 13

1. Pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan, atau mengiklankan suatu barang dan/atau jasa dengan cara menjanjikan pemberian hadiah berupa barang dan/atau jasa lain secara cuma-cuma dengan maksud tidak memberikannya atau memberikan tidak sebagaimana yang dijanjikannya.
2. Pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan atau mengiklankan obat, obat tradisional, suplemen makanan, alat kesehatan, dan jasa pelayanan kesehatan dengan cara menjanjikan pemberian hadiah berupa barang dan/atau jasa lain.

Pasal 14

Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dengan memberikan hadiah melalui cara undian, dilarang untuk:

- a. tidak melakukan penarikan hadiah setelah batas waktu yang dijanjikan;
- b. mengumumkan hasilnya tidak melalui media masa;
- c. memberikan hadiah tidak sesuai dengan yang dijanjikan;
- d. mengganti hadiah yang tidak setara dengan nilai hadiah yang dijanjikan;

Pasal 15

Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa dilarang melakukan dengan cara pemaksaan atau cara lain yang dapat menimbulkan gangguan baik fisik maupun psikis terhadap konsumen.

Pasal 16

Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa melalui pesanan dilarang untuk:

- a. tidak menepati pesanan dan/atau kesepakatan waktu penyelesaian sesuai dengan yang dijanjikan;
- b. tidak menepati janji atas suatu pelayanan dan/atau prestasi.

Pasal 17

1. Pelaku usaha periklanan dilarang memproduksi iklan yang:
 - a. mengelabui konsumen mengenai kualitas, kuantitas, bahan, kegunaan dan harga barang dan/atau tarif jasa serta ketepatan waktu penerimaan barang dan/atau jasa;
 - b. mengelabui jaminan/garansi terhadap barang dan/atau jasa;
 - c. memuat informasi yang keliru, salah, atau tidak tepat mengenai barang dan/atau jasa;
 - d. tidak memuat informasi mengenai risiko pemakaian barang dan/atau jasa;
 - e. mengeksploitasi kejadian dan/atau seseorang tanpa seizin yang berwenang atau persetujuan yang bersangkutan;
 - f. melanggar etika dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai periklanan.
2. Pelaku usaha periklanan dilarang melanjutkan peredaran iklan yang telah melanggar ketentuan pada ayat 1.

BAB V

KETENTUAN PENCANTUMAN KLAUSULA BAKU

Pasal 18

1. Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang membuat atau mencantumkan klausula baku pada setiap dokumen dan/atau

perjanjian apabila:

- a. menyatakan pengalihan tanggungjawab pelaku usaha;
 - b. menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali barang yang dibeli konsumen;
 - c. menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali uang yang dibayarkan atas barang dan/atau jasa yang dibeli oleh konsumen;
 - d. menyatakan pemberian kuasa dari konsumen kepada pelaku usaha baik secara langsung, maupun tidak langsung untuk melakukan segala tindakan sepihak yang berkaitan dengan barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran;
 - e. mengatur perihal pembuktian atas hilangnya kegunaan barang atau pemanfaatan jasa yang dibeli oleh konsumen;
 - f. memberi hak kepada pelaku usaha untuk mengurangi manfaat jasa atau mengurangi harta kekayaan konsumen yang menjadi obyek jual beli jasa;
 - g. menyatakan tunduknya konsumen kepada peraturan yang berupa aturan baru, tambahan, lanjutan dan/atau perubahan lanjutan yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha dalam masa konsumen memanfaatkan jasa yang dibelinya;
 - h. menyatakan bahwa konsumen memberi kuasa kepada pelaku usaha untuk pembebanan hak tanggungan, hak gadai, atau hak jaminan terhadap barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran.
2. Pelaku usaha dilarang mencantumkan klausula baku yang letak atau bentuknya sulit terlihat atau tidak dapat dibaca secara jelas, atau yang pengungkapannya sulit dimengerti.
 3. Setiap klausula baku yang telah ditetapkan oleh pelaku usaha pada dokumen atau perjanjian yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dan ayat 2 dinyatakan batal demi hukum.
 4. Pelaku usaha wajib menyesuaikan klausula baku yang bertentangan dengan Undang-undang ini.

BAB VI
TANGGUNG JAWAB PELAKU USAHA
Pasal 19

1. Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.
2. Ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dapat berupa pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya, atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. Pemberian ganti rugi dilaksanakan dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi.
4. Pemberian ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dan ayat 2 tidak menghapuskan kemungkinan adanya tuntutan pidana berdasarkan pembuktian lebih lanjut mengenai adanya unsur kesalahan.
5. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dan ayat 2 tidak berlaku apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen.

Pasal 20

Pelaku usaha periklanan bertanggung jawab atas iklan yang diproduksi dan segala akibat yang ditimbulkan oleh iklan tersebut.

Pasal 21

1. Importir barang bertanggung jawab sebagai pembuat barang yang diimpor apabila importasi barang tersebut tidak dilakukan oleh agen atau perwakilan produsen luar negeri.

2. Importir jasa bertanggung jawab sebagai penyedia jasa asing apabila penyediaan jasa asing tersebut tidak dilakukan oleh agen atau perwakilan penyedia jasa asing.

Pasal 22

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

Pasal 23

Pelaku usaha yang menolak dan/atau tidak memberi tanggapan dan/atau tidak memenuhi ganti rugi atas tuntutan konsumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat 1, ayat 2, ayat 3, dan ayat 4, dapat digugat melalui badan penyelesaian sengketa konsumen atau mengajukan ke badan peradilan di tempat kedudukan konsumen.

Pasal 24

1. Pelaku usaha yang menjual barang dan/atau jasa kepada pelaku usaha lain bertanggung jawab atas tuntutan ganti rugi dan/atau gugatan konsumen apabila:
 - a. pelaku usaha lain menjual kepada konsumen tanpa melakukan perubahan apa pun atas barang dan/atau jasa tersebut;
 - b. pelaku usaha lain, di dalam transaksi jual beli tidak mengetahui adanya perubahan barang dan/atau jasa yang dilakukan oleh pelaku usaha atau tidak sesuai dengan contoh, mutu, dan komposisi.
2. Pelaku usaha sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dibebaskan dari tanggung jawab atas tuntutan ganti rugi dan/atau gugatan konsumen apabila pelaku usaha lain yang membeli barang dan/

atau jasa menjual kembali kepada konsumen dengan melakukan perubahan atas barang dan/atau jasa tersebut.

Pasal 25

1. Pelaku usaha yang memproduksi barang yang pemanfaatannya berkelanjutan dalam batas waktu sekurang-kurangnya 1 (satu) tahun wajib menyediakan suku cadang dan/atau fasilitas purna jual dan wajib memenuhi jaminan atau garansi sesuai dengan yang diperjanjikan.
2. Pelaku usaha sebagaimana dimaksud pada ayat 1 bertanggung jawab atas tuntutan ganti rugi dan/atau gugatan konsumen apabila pelaku usaha tersebut:
 - a. tidak menyediakan atau lalai menyediakan suku cadang dan/atau fasilitas perbaikan;
 - b. tidak memenuhi atau gagal memenuhi jaminan atau garansi yang diperjanjikan.

Pasal 26

Pelaku usaha yang memperdagangkan jasa wajib memenuhi jaminan dan/atau garansi yang disepakati dan/atau yang diperjanjikan.

Pasal 27

Pelaku usaha yang memproduksi barang dibebaskan dari tanggung jawab atas kerugian yang diderita konsumen, apabila:

- a. barang tersebut terbukti seharusnya tidak diedarkan atau tidak dimaksudkan untuk diedarkan;
- b. cacat barang timbul pada kemudian hari;
- c. cacat timbul akibat ditaatinya ketentuan mengenai kualifikasi barang;

- d. kelalaian yang diakibatkan oleh konsumen;
- e. lewatnya jangka waktu penuntutan 4 (empat) tahun sejak barang dibeli atau lewatnya jangka waktu yang diperjanjikan.

Pasal 28

Pembuktian terhadap ada tidaknya unsur kesalahan dalam gugatan ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19, Pasal 22, dan Pasal 23 merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha.

BAB VII PEMBINAAN DAN PENGAWASAN

Bagian Pertama

Pembinaan

Pasal 29

1. Pemerintah bertanggung jawab atas pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen yang menjamin diperolehnya hak konsumen dan pelaku usaha serta dilaksanakannya kewajiban konsumen dan pelaku usaha.
2. Pembinaan oleh pemerintah atas penyelenggaraan perlindungan konsumen sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dilaksanakan oleh Menteri dan/atau menteri teknis terkait.
3. Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat 2 melakukan koordinasi atas penyelenggaraan perlindungan konsumen.
4. Pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen sebagaimana dimaksud pada ayat 2 meliputi upaya untuk:
 - a. terciptanya iklim usaha dan timbulnya hubungan yang sehat antara pelaku usaha dan konsumen;
 - b. berkembangnya lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat;
 - c. meningkatnya kualitas sumber daya manusia serta

meningkatnya kegiatan penelitian dan pengembangan di bidang perlindungan konsumen.

5. Ketentuan lebih lanjut mengenai pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Bagian Kedua
Pengawasan
Pasal 30

1. Pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen serta penerapan ketentuan peraturan perundang-undangannya diselenggarakan oleh pemerintah, masyarakat, dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat.
2. Pengawasan oleh pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dilaksanakan oleh Menteri dan/atau menteri teknis terkait.
3. Pengawasan oleh masyarakat dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat dilakukan terhadap barang dan/atau jasa yang beredar di pasar.
4. Apabila hasil pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat 3 ternyata menyimpang dari peraturan perundang-undangan yang berlaku dan membahayakan konsumen, Menteri dan/atau menteri teknis mengambil tindakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
5. Hasil pengawasan yang diselenggarakan masyarakat dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat dapat disebarluaskan kepada masyarakat dan dapat disampaikan kepada Menteri dan menteri teknis.
6. Ketentuan pelaksanaan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat 1, ayat 2, dan ayat 3 ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

BAB VIII
BADAN PERLINDUNGAN KONSUMEN NASIONAL
Bagian Pertama
Nama, Kedudukan, Fungsi, dan Tugas
Pasal 31

Dalam rangka mengembangkan upaya perlindungan konsumen dibentuk Badan Perlindungan Konsumen Nasional.

Pasal 32

Badan Perlindungan Konsumen Nasional berkedudukan di Ibu Kota Negara Republik Indonesia dan bertanggung jawab kepada Presiden.

Pasal 33

Badan Perlindungan Konsumen Nasional mempunyai fungsi memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah dalam upaya mengembangkan perlindungan konsumen di Indonesia.

Pasal 34

1. Untuk menjalankan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33, Badan Perlindungan Konsumen Nasional mempunyai tugas:
 - a. memberikan saran dan rekomendasi kepada pemerintah dalam rangka penyusunan kebijaksanaan di bidang perlindungan konsumen;
 - b. melakukan penelitian dan pengkajian terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang perlindungan konsumen;
 - c. melakukan penelitian terhadap barang dan/atau jasa yang menyangkut keselamatan konsumen;
 - d. mendorong berkembangnya lembaga perlindungan konsumen

- swadaya masyarakat;
- e. menyebarkan informasi melalui media mengenai perlindungan konsumen dan memasyarakatkan sikap keberpihakan kepada konsumen;
 - f. menerima pengaduan tentang perlindungan konsumen dari masyarakat, lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat, atau pelaku usaha;
 - g. melakukan survei yang menyangkut kebutuhan konsumen.
2. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat 1, Badan Perlindungan Konsumen Nasional dapat bekerja sama dengan organisasi konsumen internasional.

Bagian Kedua
Susunan Organisasi dan Keanggotaan
Pasal 35

1. Badan Perlindungan Konsumen Nasional terdiri atas seorang ketua merangkap anggota, seorang wakil ketua merangkap anggota, serta sekurang-kurangnya 15 (lima belas) orang dan sebanyak-banyaknya 25 (dua puluh lima) orang anggota yang mewakili semua unsur.
2. Anggota Badan Perlindungan Konsumen Nasional diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri, setelah dikonsultasikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
3. Masa jabatan ketua, wakil ketua, dan anggota Badan Perlindungan Konsumen Nasional selama 3 (tiga) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.
4. Ketua dan wakil ketua Badan Perlindungan Konsumen Nasional dipilih oleh anggota.

Pasal 36

Anggota Badan Perlindungan Konsumen Nasional terdiri atas unsur:

- a. pemerintah;
- b. pelaku usaha;
- c. Lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat;
- d. akademisi; dan
- e. tenaga ahli.

Pasal 37

Persyaratan keanggotaan Badan Perlindungan Konsumen Nasional adalah: a. warga negara Republik Indonesia; b. berbadan sehat; c. berkelakuan baik; d. tidak pernah dihukum karena kejahatan; e. memiliki pengetahuan dan pengalaman di bidang perlindungan konsumen; dan f. berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun.

Pasal 38

Keanggotaan Badan Perlindungan Konsumen Nasional berhenti karena:

- a. meninggal dunia;
- b. mengundurkan diri atas permintaan sendiri;
- c. bertempat tinggal di luar wilayah negara Republik Indonesia;
- d. sakit secara terus menerus;
- e. berakhir masa jabatan sebagai anggota; atau
- f. diberhentikan.

Pasal 39

1. Untuk kelancaran pelaksanaan tugas, Badan Perlindungan Konsumen Nasional dibantu oleh sekretariat.
2. Sekretariat sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dipimpin oleh seorang sekretaris yang diangkat oleh Ketua Badan Perlindungan Konsumen Nasional.

3. Fungsi, tugas, dan tata kerja sekretariat sebagaimana dimaksud pada ayat 1 diatur dalam keputusan Ketua Badan Perlindungan Konsumen Nasional.

Pasal 40

1. Apabila diperlukan Badan Perlindungan Konsumen Nasional dapat membentuk perwakilan Ibu Kota Daerah Tingkat I untuk membantu pelaksanaan tugasnya.
2. Pembentukan perwakilan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 ditetapkan lebih lanjut dengan keputusan Ketua Badan Perlindungan Konsumen Nasional.

Pasal 41

Dalam pelaksanaan tugas, Badan Perlindungan Konsumen Nasional berkerja berdasarkan tata kerja yang diatur dengan keputusan Ketua Badan Perlindungan Konsumen Nasional.

Pasal 42

Biaya untuk pelaksanaan tugas Badan Perlindungan Konsumen Nasional dibebankan kepada anggaran pendapatan dan belanja negara dan sumber lain yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 43

Ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan Badan Perlindungan Konsumen Nasional diatur dalam Peraturan Pemerintah.

BAB IX
LEMBAGA PERLINDUNGAN KONSUMEN
SWADAYA MASYARAKAT
Pasal 44

1. Pemerintah mengakui lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat.
2. Lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat memiliki kesempatan untuk berperan aktif dalam mewujudkan perlindungan konsumen.
3. Tugas lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat meliputi kegiatan:
 - a. menyebarkan informasi dalam rangka meningkatkan kesadaran atas hak dan kewajiban dan kehati-hatian konsumen dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
 - b. memberikan nasihat kepada konsumen yang memerlukannya;
 - c. bekerja sama dengan instansi terkait dalam upaya mewujudkan perlindungan konsumen;
 - d. membantu konsumen dalam memperjuangkan haknya, termasuk menerima keluhan atau pengaduan konsumen;
 - e. melakukan pengawasan bersama pemerintah dan masyarakat terhadap pelaksanaan perlindungan konsumen.
4. Ketentuan lebih lanjut mengenai tugas lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat 3 diatur dalam Peraturan Pemerintah.

BAB X
MENYELESAIAN SENGKETA
Bagian Pertama
Umum
Pasal 45

1. Setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha

melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan 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.

Pasal 46

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;
 - 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.

Bagian Kedua

Penyelesaian Sengketa di luar Pengadilan

Pasal 47

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.

Bagian Ketiga

Penyelesaian Sengketa Melalui Pengadilan

Pasal 48

Penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan mengacu pada ketentuan tentang peradilan umum yang berlaku dengan memperhatikan ketentuan dalam Pasal 45.

BAB XI

BADAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN

Pasal 49

1. Pemerintah membentuk badan penyelesaian sengketa konsumen di Daerah Tingkat II untuk penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan.
2. Untuk dapat diangkat menjadi anggota badan penyelesaian sengketa konsumen, seseorang harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. warga negara Republik Indonesia;
 - b. berbadan sehat;
 - c. berkelakuan baik;
 - d. tidak pernah dihukum karena kejahatan;
 - e. memiliki pengetahuan dan pengalaman di bidang perlindungan konsumen;
 - f. berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun.
3. Anggota sebagaimana dimaksud pada ayat 2 terdiri atas unsur pemerintah, unsur konsumen, dan unsur pelaku usaha.
 4. Anggota setiap unsur sebagaimana dimaksud pada ayat 3 berjumlah sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang, dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang.
 5. Pengangkatan dan pemberhentian anggota badan penyelesaian sengketa konsumen ditetapkan oleh Menteri.

Pasal 50

Badan penyelesaian sengketa konsumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 ayat 1 terdiri atas:

- a. ketua merangkap anggota;
- b. wakil ketua merangkap anggota;
- c. anggota.

Pasal 51

1. Badan penyelesaian sengketa konsumen dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh sekretariat.
2. Sekretariat badan penyelesaian sengketa konsumen terdiri atas kepala sekretariat dan anggota sekretariat.
3. Pengangkatan dan pemberhentian kepala sekretariat dan anggota sekretariat badan penyelesaian sengketa konsumen ditetapkan oleh Menteri.

Pasal 52

Tugas dan wewenang badan penyelesaian sengketa konsumen meliputi:

- a. melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen, dengan cara melalui mediasi atau arbitrase atau konsiliasi;
- b. memberikan konsultasi perlindungan konsumen;
- c. melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku;
- d. melaporkan kepada penyidik umum apabila terjadi pelanggaran ketentuan dalam Undang-undang ini;
- e. menerima pengaduan baik tertulis maupun tidak tertulis, dari konsumen tentang terjadinya pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
- f. melakukan penelitian dan pemeriksaan sengketa perlindungan konsumen;
- g. memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
- h. memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli dan/atau setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap Undang-undang ini;
- i. meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud pada huruf g dan huruf h, yang tidak bersedia memenuhi panggilan badan penyelesaian sengketa konsumen;
- j. mendapatkan, meneliti dan/atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan dan/atau pemeriksaan;
- k. memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak konsumen;
- l. memberitahukan putusan kepada pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
- m. menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-undang ini.

Pasal 53

Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan tugas dan wewenang badan penyelesaian sengketa konsumen Daerah Tingkat II diatur dalam surat keputusan menteri.

Pasal 54

1. Untuk menangani dan menyelesaikan sengketa konsumen, badan penyelesaian sengketa konsumen membentuk majelis.
2. Jumlah anggota majelis sebagaimana dimaksud pada ayat 1 harus ganjil dan sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang, yang mewakili semua unsur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 ayat 3, serta dibantu oleh seorang panitera.
3. Putusan majelis bersifat final dan mengikat.
4. Ketentuan teknis lebih lanjut pelaksanaan tugas majelis diatur dalam surat keputusan menteri.

Pasal 55

Badan penyelesaian sengketa konsumen wajib mengeluarkan putusan paling lambat dalam waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja setelah gugatan diterima.

Pasal 56

1. Dalam waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak menerima putusan badan penyelesaian sengketa konsumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 pelaku usaha wajib melaksanakan putusan tersebut.
2. Para pihak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah menerima pemberitahuan putusan tersebut.
3. Pelaku usaha yang tidak mengajukan keberatan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat 2 dianggap menerima

- putusan badan penyelesaian sengketa konsumen.
4. Apabila ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dan ayat 3 tidak dijalankan oleh pelaku usaha, badan penyelesaian sengketa konsumen menyerahkan putusan tersebut kepada penyidik untuk melakukan penyidikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
 5. Putusan badan penyelesaian sengketa konsumen sebagaimana dimaksud pada ayat 3 merupakan bukti permulaan yang cukup bagi penyidik untuk melakukan penyidikan.

Pasal 57

Putusan majelis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 ayat 3 dimintakan penetapan eksekusinya kepada Pengadilan Negeri di tempat konsumen yang dirugikan.

Pasal 58

1. Pengadilan Negeri wajib mengeluarkan putusan atas keberatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 ayat 2 dalam waktu paling lambat 21 (dua puluh satu) hari sejak diterimanya keberatan.
2. Terhadap putusan Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud pada ayat 1, para pihak dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari dapat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung Republik Indonesia.
3. Mahkamah Agung Republik Indonesia wajib mengeluarkan putusan dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak menerima permohonan kasasi.

BAB XII

PENYIDIKAN

Pasal 59

1. Selain Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia, Pejabat Pegawai

Negeri Sipil tertentu di lingkungan instansi pemerintah yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang perlindungan konsumen juga diberi wewenang khusus sebagai penyidik sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Hukum Acara Pidana yang berlaku.

2. Penyidik Pejabat Pegawai Negeri Sipil, sebagaimana dimaksud pada ayat 1 berwenang:
 - a. melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan atau keterangan berkenaan dengan tindak pidana di bidang perlindungan konsumen;
 - b. melakukan pemeriksaan terhadap orang, atau badan hukum yang diduga melakukan tindak pidana di bidang perlindungan konsumen;
 - c. meminta keterangan dan bahan bukti dari orang atau badan hukum sehubungan dengan peristiwa tindak pidana di bidang perlindungan konsumen;
 - d. melakukan pemeriksaan atas pembukuan, catatan, dan dokumen lain berkenaan dengan tindak pidana di bidang perlindungan konsumen;
 - e. melakukan pemeriksaan di tempat tertentu yang diduga terdapat bahan bukti serta melakukan penyitaan terhadap barang hasil pelanggaran yang dapat dijadikan bukti dalam perkara tindak pidana di bidang perlindungan konsumen;
 - f. meminta bantuan ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana di bidang perlindungan konsumen.
3. Penyidik Pejabat Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud pada ayat 1 memberitahukan dimulainya penyidikan dan hasil penyidikannya kepada Penyidik Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia.
4. Penyidik Pejabat Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud pada ayat 1 menyampaikan hasil penyidikan kepada Penuntut Umum melalui Penyidik Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia.

BAB XIII
SANKSI
Bagian Pertama
Sanksi Administratif
Pasal 60

1. Badan penyelesaian sengketa konsumen berwenang menjatuhkan sanksi administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar Pasal 19 ayat 2 dan ayat 3, Pasal 20, Pasal 25, dan Pasal 26.
2. Sanksi administratif berupa penetapan ganti rugi paling banyak Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).
3. Tata cara penetapan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat 1 diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan.

Bagian Kedua
Sanksi Pidana
Pasal 61

Penuntutan pidana dapat dilakukan terhadap pelaku usaha dan/atau pengurusnya.

Pasal 62

1. Pelaku Usaha yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 13 ayat 2, Pasal 15, Pasal 1 ayat 1 huruf a, huruf b, huruf c, huruf c, ayat 2, dan Pasal 18 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak Rp 2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah).
2. Pelaku usaha yang, melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13 ayat 1, Pasal 14, Pasal 16, dan Pasal 17 ayat 1 huruf d dan huruf f dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau pidana denda paling banyak Rp

500.000.000.00 (lima ratus juta rupiah).

3. Terhadap pelanggaran yang mengakibatkan luka berat, sakit berat, cacat tetap atau kematian diberlakukan ketentuan pidana yang berlaku.

Pasal 63

Terhadap sanksi pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62, dapat dijatuhkan hukuman tambahan, berupa:

- a. perampasan barang tertentu;
- b. pengumuman keputusan hakim;
- c. pembayaran ganti rugi;
- d. perintah penghentian kegiatan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian konsumen;
- e. kewajiban penarikan barang dari peredaran; atau
- f. pencabutan izin usaha.

BAB XIV KETENTUAN PERALIHAN 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.

BAB XV KETENTUAN PENUTUP Pasal 65

Undang-undang ini berlaku setelah 1 (satu) tahun sejak diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan

**Undang-undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara
Republik Indonesia.**

**Disahkan di Jakarta
pada tanggal 20 April 1999**

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

BACHARUDDIN JUSUF HABIBIE

**Diundangkan di Jakarta
pada tanggal 20 April 1999**

MENTERI NEGARA SEKRETARIS NEGARA REPUBLIK INDONESIA

AKBAR TANDJUNG

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1999 NOMOR 42

Biodata Penulis



DHANISWARA K.HARJONO, lahir di Jakarta pada 26 Oktober 1960. Lulus dari Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia (FH UKI) pada tahun 1986, dan meraih gelar Master of Business Administration (MBA) pada tahun 1991 dari Indonesia European University (IEU). Selanjutnya gelar Magister Ilmu Hukum diperoleh pada tahun 2006 serta Doktor Ilmu Hukum diraih pada tahun 2008 keduanya dari Universitas Padjadjaran – Bandung. Selain itu juga pernah mengikuti pendidikan "Continuing Education Program" di University of Hawaii dan Hawaii Pacific College, USA pada tahun 1988

Beberapa organisasi pengusaha dan advokat yang pernah dipimpinnya (baik tingkat pusat maupun tingkat Daerah) adalah Himpunan Pengusaha Muda Indonesia (HIPMI), Himpunan Pengusaha Pribumi Indonesia (HIPPI), Masyarakat Agrobisnis dan Agroindustri Indonesia (AAI), Kamar Dagang dan Industri Indonesia (KADIN), Ikatan Advokat Indonesia (IKADIN) dan Perhimpunan Advokat Indonesia (PERADI).

Ada beberapa profesi dan kegiatan yang dipercayakan, yaitu sebagai pengacara pada Law Firm Dhaniswara Harjono & Partners, dan sebagai akademisi di UKI yang dipercayakan sebagai Direktur Program Pascasarjana. Kemudian juga terpilih sebagai Komisaris Independent di beberapa perusahaan yaitu PT Jakarta Propertindo (BUMD), Putomas Jaya, IFORTE, dan Kharisma Kreatif Empat (KKE). Beberapa buku yang pernah ditulis adalah : Pemahaman Hukum Bisnis Bagi Pengusaha (2006), Hukum Penanaman Modal (2007), Pembaharuan Hukum Perseroan Terbatas (2008), Aspek Hukum Dalam Bisnis (2008), Hukum Pembiayaan (2009), dan Problematika Hukum Bisnis dan Korporasi (2010).

HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN

DALAM DUNIA PERBANKAN

Pelanggaran hak-hak konsumen perbankan oleh pelaku usaha tidak hanya memberikan gambaran tentang permasalahan hukum, tetapi juga menggambarkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan yang dirasakan oleh konsumen yang pada akhirnya akan merugikan para pelaku usaha untuk kelanjutan usahanya.

Perlindungan hukum bagi konsumen ibarat sekeping uang logam yang memiliki dua sisi yang berbeda, satu sisi merupakan konsumen, sedangkan sisi lainnya adalah pelaku usaha, dan tidak mungkin hanya menggunakan satu sisi tanpa menggunakan kedua sisi sekaligus.

Buku ini membahas berbagai hal seputar perlindungan konsumen bagi dunia perbankan yang mengkaji secara teoritis, praktis dan perkembangan pemikiran. Kehadiran buku ini diharapkan bermanfaat bagi mahasiswa, akademisi, praktisi hukum dan perbankan, pemerhati dan masyarakat umum guna mengetahui aspek hukum perlindungan konsumen perbankan.

Dr. DHANISWARA K. HARJONO, SH, MH, MBA, lahir di Jakarta pada 26 Oktober 1960, berprofesi sebagai Advokat, Pengusaha dan Akademisi yang mengajar di Fakultas Hukum dan Program Pascasarjana UKI. Lulus Sarjana Hukum dari UKI, Master of Business Administration dari IEU, Magister Hukum dan Doktor Ilmu Hukum dari UNPAD. Penulis juga pernah mengikuti pendidikan di University of Hawaii at Manoa, USA dan Hawaii Pacific College, USA. Saat ini berbagai jabatan di organisasi pengusaha dan advokat yang masih dijabat yaitu sebagai Ketua Dewan Pertimbangan KADIN DKI Jakarta, Dewan Pakar DPP MAI, Ketua Dewan Kehormatan HIPMI DKI Jakarta, Ketua Umum DPD HIPPI DKI Jakarta, Ketua Dewan Pakar PPHBI dan Ketua PERADI Jakarta Utara. Beberapa buku yang telah ditulis dan dipublikasikan adalah Pemahaman Hukum Bisnis Bagi Pengusaha, Hukum Penanaman Modal, Pembaruan Hukum Perseroan Terbatas, Aspek Hukum Dalam Bisnis, Hukum Pembiayaan Perumahan dan Problematika Hukum dan Korporasi.