

HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN DAN PRINSIP-PRINSIP PENGATURANNYA DI INDONESIA

Shidarta *)

ABSTRACT

Nowadays, in Indonesia, there is no regulation systematically stipulating consumer protection matters. This condition makes us difficult to determine the appropriate principles of consumer protection law in our country. This paper discusses some principles which can be considered the principles of Consumer Protection Act in Indonesia.

PERISTILAHAN

Pada dasarnya, yang dimaksud dengan perlindungan konsumen (*consumer protection*) mencakup bidang yang sangat luas dan sulit dicari batas-batasnya. Luasnya bidang perlindungan konsumen dapat dikatakan sama dengan luasnya batasan konsumen itu sendiri. Dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, tidak dapat ditemui istilah konsumen.

Sekalipun demikian, dalam Garis-garis Besar Haluan Negara, yakni berdasarkan Ketetapan MPR No. II/MPR/1988 dan Ketetapan MPR No. II/MPR/1993, disebutkan kata "konsumen" dalam rangka membicarakan tentang perdagangan. Sayangnya, sama sekali tidak ada penjelasan lebih lanjut tentang pengertian istilah ini dalam dua ketetapan tersebut.

Istilah yang agak dekat dengan konsumen adalah "pembeli" (*koper*), yang dapat dijumpai antara lain dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Pengertian konsumen lebih luas dari pembeli. Luasnya pengertian konsumen di atas dilukiskan secara sederhana oleh mantan Presiden Amerika Serikat Kennedy dengan mengatakan, "*Consumers by definition include us all*" (Badrulzaman, 1980).

Karena luasnya, pada umumnya para penulis menghindari untuk memberikan definisi secara lengkap. Seorang penulis yang mencoba memberikan definisinya tentang perlindungan konsumen adalah Lowe (1983), yang menyatakannya sebagai, "*...rule of law which recognize the bargaining weakness of the individual consumer and which*

*) Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara.

ensure that that weakness is not unfairly exploited." Di dalam batasan tersebut tampak bahwa yang ditekankan adalah masalah perbedaan posisi antara konsumen secara individual (yang selalu lemah) dan posisi produsen (yang kuat).

Selanjutnya, Anderson dan Kumpt (1972) menggambarkan kesulitan merumuskan definisi "konsumen" itu dengan kata-kata sebagai berikut:

Some difficulties are encountered if one approaches the wide spectrum of situation in terms of a "consumer." For example, one does not usually think of a borrower or an investor as a "consumer." The pedestrian whom you run over when your car goes out of control is not ordinarily regarded as being a consumer. There is in all these situations, however, a common denominator of protecting someone from a hazard from which he cannot by his own action protect himself.

Seorang pakar masalah konsumen di Belanda, Hondius (1976) menyimpulkan bahwa para ahli hukum pada umumnya sepakat mengartikan konsumen sebagai "Pemakai produksi terakhir dari benda dan jasa" (*uiteindelijke gebruiker van goederen en diensten*).

Dengan rumusan di atas, Hondius sebenarnya ingin membedakan antara konsumen bukan pemakai terakhir (konsumen antara) dengan konsumen pemakai terakhir. Dapat disimpulkan bahwa "konsumen" dalam arti luas mencakup kedua kriteria itu, sedangkan "konsumen" dalam arti sempit hanya mengacu pada konsumen pemakai terakhir. Masalahnya sekarang, apakah pengertian konsumen itu hanya menyangkut orang, atau termasuk bukan orang?

Di Perancis, berdasarkan doktrin dan yurisprudensi yang berkembang, konsumen diartikan sebagai "*The person who obtains goods or services for personal or family purposes*" (Tim FH UI & Departemen Perdagangan RI, 1992). Dari definisi tersebut, paling tidak terkandung dua unsur, yaitu: (1) konsumen hanya orang, dan (2) barang yang digunakan untuk keperluan pribadi atau keluarganya.

Di Spanyol, konsumen didefinisikan secara lebih luas, yaitu: "*Any individual or company who is the ultimate buyer or user of personal or real property, products, services or activities, regardless of whether the seller, supplier or producer is a public or private entity, acting alone or collectively*" (Tim FH UI & Departemen Perdagangan RI, 1992). Di sini konsumen diartikan tidak hanya individu (orang), tetapi juga suatu perusahaan yang menjadi pembeli atau pemakai terakhir. Adapun yang menarik di sini adalah bahwa konsumen tidak harus terikat dalam hubungan jual beli, sehingga dengan sendirinya konsumen tidak identik dengan pembeli. Hal ini berbeda dengan definisi yang dianut oleh Republik Rakyat Cina.

Dalam Pasal 2 *Beijing Municipal Regulation on Protection of Consumers' Legal Rights and Interests*, dinyatakan bahwa istilah konsumen mengacu kepada "*Units and individuals who obtain, by paying the value consumer goods (hereafter as commodities) and commercial services (hereafter as services) for the needs of living*" (Tim FH UI & Departemen Perdagangan RI, 1992).

Dari sejumlah definisi di atas, paling tidak terdapat empat unsur penting yang dapat ditarik, yaitu: (1) konsumen adalah orang, (2) pemakai barang, (3) pemakai akhir (*end users*), dan (4) pemakai barang untuk keperluan sehari-hari. Sementara itu, bertolak dari berbagai definisi tersebut, naskah akademik RUU Perlindungan Konsumen yang disusun oleh Tim FH UI dan Departemen Perdagangan RI (1992) mengartikan konsumen sebagai "Setiap orang atau keluarga yang mendapatkan barang untuk dipakai dan tidak diperdagangkan."

Jika diamati dan diperbandingkan dengan definisi-definisi sebelumnya, jelas bahwa definisi dalam naskah akademik Undang-Undang Perlindungan Konsumen tersebut terlalu sempit. Dua hal yang perlu ditambahkan adalah: (1) konsumen tidak hanya orang, tetapi juga dapat berupa korporasi, dan (2) konsumen bukan hanya pemakai akhir atas suatu barang, tetapi juga pemakai jasa (*services*).

Dengan demikian, apa yang dimaksudkan sebagai perlindungan konsumen adalah perlindungan yang diberikan hukum kepada orang (orang) atau korporasi yang mendapatkan barang atau jasa untuk dipakainya sendiri. Karena yang terkandung dalam istilah "perlindungan konsumen" itu sesungguhnya adalah perlindungan hukum, maka dengan sendirinya perlindungan konsumen mengandung aspek hukum di dalamnya. Adapun materi yang mendapatkan perlindungan itu bukanlah konsumen dalam arti fisik, melainkan hak-haknya. Dengan perkataan lain, perlindungan konsumen identik dengan perlindungan yang diberikan hukum terhadap hak-hak konsumen. Apabila hukum dibatasi pengertiannya sebagai kaidah, maka dapat diartikan bahwa aspek hukum perlindungan konsumen adalah kaidah hukum yang memberikan perlindungan terhadap hak-hak konsumen.

HAK-HAK KONSUMEN

Secara umum dikenal ada empat hak dasar konsumen, yaitu: (1) hak untuk mendapatkan keamanan (*the right to obtain safety*), (2) hak untuk mendapatkan informasi (*the right to be informed*), (3) hak untuk memilih (*the right to choose*), dan (4) hak untuk didengar (*the right to be heard*) (Suprihanto, 1992). Empat hak dasar ini telah diakui secara internasional. Dalam perkembangannya, organisasi-organisasi

konsumen yang tergabung dalam *the International Organization of Consumers Union* (IOCU) menambahkan lagi beberapa hak, seperti hak mendapatkan pendidikan konsumen, hak mendapatkan ganti kerugian, dan hak mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Tidak semua organisasi konsumen menerima penambahan hak-hak tersebut. Mereka bebas untuk menerima semua atau sebagian. Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) memutuskan untuk menambahkan satu hak lagi sebagai pelengkap dari empat hak dasar konsumen tersebut, yaitu hak mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, sehingga keseluruhannya dikenal sebagai panca-hak konsumen (YLKI, 1985).

Dalam naskah akademik Rancangan Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang disusun oleh Tim FH UI dan Departemen Perdagangan RI (1992), hak-hak dasar konsumen di atas ditambahkan lagi dengan hak untuk mendapatkan "barang" (!) sesuai dengan nilai tukar yang diberikan, dan hak untuk mendapatkan upaya penyelesaian hukum. Perlu dicatat bahwa dalam naskah akademik undang-undang tersebut istilah "barang" diartikan secara luas, sehingga meliputi barang yang secara fisik nyata, dan barang-barang yang selain dari itu. Kiranya akan lebih sesuai apabila istilah "barang" tersebut diganti dengan "produk", sehingga dapat mencakup pengertian barang dalam arti luas seperti di atas, berikut dengan "jasa".

Apabila disusun secara sistematis, maka hak-hak konsumen yang mendapatkan perlindungan hukum sebagaimana disebutkan di atas, meliputi hak-hak untuk: (1) mendapatkan keamanan, (2) mendapatkan informasi yang benar, (3) didengar, (4) memilih, (5) mendapatkan produk sesuai dengan nilai tukar yang diberikan, (6) mendapatkan ganti kerugian, (7) mendapatkan upaya penyelesaian hukum, (8) mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, (9) mendapatkan perlindungan dari akibat negatif persaingan curang, dan (10) mendapatkan pendidikan konsumen.

Hak untuk mendapatkan keamanan

Konsumen mempunyai hak untuk mendapatkan keamanan dari produk (barang/jasa) yang ditawarkan. Produk tersebut tidak boleh membahayakan apabila dikonsumsi, sehingga konsumen tidak dirugikan baik secara jasmani maupun rohani.

Hak untuk memperoleh keamanan ini penting ditempatkan pada kedudukan utama karena selama berabad-abad berkembang suatu falsafah berpikir bahwa konsumen (terutama pembeli) adalah pihak yang wajib berhati-hati, bukan produsen! Falsafah yang disebut *caveat emptor (let the buyer beware)* ini, menurut Rice (1975), mencapai

puncaknya pada Abad ke-19 seiring dengan berkembangnya paham rasional individualisme, walaupun dewasa ini sudah banyak putusan pengadilan dan peraturan perundang-undangan di Amerika Serikat yang memperkuat posisi konsumen.

Hak untuk mendapatkan informasi yang benar

Setiap produk yang diperkenalkan kepada konsumen harus disertai dengan informasi yang benar. Informasi ini diperlukan agar konsumen tidak sampai mempunyai gambaran yang keliru atas produk tersebut. Informasi ini dapat disampaikan dalam berbagai cara, baik secara lisan kepada konsumen, melalui iklan, maupun mencantulkannya dalam kemasan produk (barang) tersebut. Jika dikaitkan dengan hak konsumen atas keamanan, maka setiap produk yang mengandung risiko terhadap keamanan konsumen, wajib disertai informasi berupa petunjuk pemakaian yang jelas.

Hak untuk didengar

Hak yang erat kaitannya dengan hak untuk mendapatkan informasi adalah hak untuk didengar. Sebab, informasi yang diberikan pihak yang berkepentingan atau berkompeten untuk itu, seringkali tidak cukup memuaskan konsumen. Untuk itu konsumen berhak untuk mengajukan permintaan informasi lebih lanjut.

Pihak yang berkepentingan dan berkompeten untuk itu, wajib mendengarkan pertanyaan atau permasalahan yang diajukan konsumen. Sebagai tindak lanjut dari hak konsumen untuk didengar itu, maka pihak yang berkepentingan atau berkompeten untuk mendengarkannya itu wajib untuk menjawabnya, dengan memberikan informasi dan jalan pemecahannya secara baik.

Hak untuk memilih

Dalam mengkonsumsi suatu produk, konsumen berhak untuk menentukan pilihannya sendiri. Ia tidak boleh mendapatkan tekanan dari pihak luar, sehingga dengan demikian, ia dapat menentukan secara bebas apakah akan membeli atau tidak membeli, dan jika membeli, produk yang mana yang akan dipilihnya.

Hak untuk memilih ini erat kaitannya dengan mekanisme pasar yang tidak monopolistik. Sebab, apabila seseorang atau suatu golongan diberikan hak monopoli untuk memproduksi dan memasarkan produknya, maka konsumen dengan sendirinya akan kehilangan haknya untuk memilih.

Hak untuk mendapatkan produk sesuai dengan nilai tukar yang diberikan

Dengan hak ini berarti konsumen harus dilindungi dari permainan harga yang tidak wajar. Dengan demikian, kuantitas dan kualitas produk yang dikonsumsi memang sesuai dengan nilai yang diberikan sebagai penggantinya.

Hak untuk mendapatkan ganti kerugian

Apabila konsumen merasakan bahwa kuantitas dan kualitas produk yang dikonsumsi tidak sesuai dengan nilai tukar yang diberikannya, ia berhak untuk mendapatkan ganti kerugian yang pantas. Jenis dan jumlah ganti kerugian ini tentu saja harus sesuai dengan ketentuan yang berlaku atau kesepakatan antara konsumen dengan pihak (pihak) yang terkait dalam hubungan hukum tersebut.

Hak untuk mendapatkan penyelesaian hukum

Apabila permintaan yang diajukan konsumen tersebut dirasakannya tidak mendapat tanggapan secara layak oleh pihak (pihak) yang terkait dalam hubungan hukum dengannya, maka konsumen yang bersangkutan berhak untuk mendapatkan penyelesaian hukum. Dengan perkataan lain, konsumen berhak menuntut pertanggungjawaban hukum dari pihak (pihak) yang dipandang merugikan karena mengkonsumsi produk tersebut.

Hak untuk mendapatkan ganti kerugian ini sebenarnya meliputi juga hak untuk mendapatkan ganti kerugian, tetapi kedua hak tersebut tidak berarti identik. Untuk memperoleh ganti kerugian konsumen tidak selalu harus menempuh upaya hukum terlebih dulu.

Hak untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat

Hak konsumen atas lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak yang telah diterima sebagai salah satu hak dasar konsumen oleh berbagai organisasi konsumen di dunia (termasuk YLKI di Indonesia). Lingkungan hidup yang baik dan sehat mengandung arti yang sangat luas, dan setiap makhluk hidup sesungguhnya berperan sebagai konsumen atas lingkungan hidupnya. Lingkungan hidup di sini tidak hanya diartikan sebagai lingkungan fisik, tetapi juga lingkungan yang nonfisik (Permadi, 1992).

Dalam kaitannya dengan perlindungan konsumen, maka lingkungan hidup ini juga dapat mencakup lingkungan fisik maupun nonfisik. Sebagai contoh, konsumen berhak untuk dilindungi dari pemasangan iklan yang tidak memperhatikan lingkungan

hidup sekitarnya (Permadi, 1992), termasuk iklan-iklan yang terlalu mengeksploitasi seks di media cetak.

Dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UULH), hak ini juga dinyatakan secara tegas dalam Pasal 5 Ayat (1), yang berbunyi: "Setiap orang mempunyai hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat." Dalam ketentuan tersebut jelas bahwa lingkungan hidup itu selain sehat, juga harus baik. Menurut Penjelasan Pasal 5 tersebut, pengertian "setiap orang" di sini, selain mengacu kepada manusia secara individual, juga kepada kelompok orang atau badan hukum.

Menurut Heinhard Steiger *et al.* (1980), sebagaimana dikutip oleh Koesnadi Hardjosoemantri (1991), hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat ini merupakan bagian dari hak-hak subjektif (*subjective rights*) sebagai bentuk yang paling luas dari perlindungan seseorang. Ini berarti setiap pemilik hak tersebut dapat mengajukan tuntutan agar kepentingannya terhadap lingkungan hidup yang baik dan sehat dapat dipenuhi. Steiger *et al.* menjelaskan bahwa tuntutan tersebut memiliki dua fungsi yang berbeda. Pertama, *the function of defense (Abwehrfunktion)*, yakni hak bagi individu untuk mempertahankan diri dari pengaruh lingkungan yang merugikannya. Kedua, *function of performance (Leistungsfunktion)*, yakni hak individu untuk menuntut dilakukannya suatu tindakan agar lingkungannya dipulihkan atau diperbaiki. Fungsi yang pertama sudah tertampung dalam Pasal 20 Ayat (1), dan fungsi kedua dalam Pasal 20 Ayat (3) UULH.

Hak untuk dilindungi dari akibat negatif persaingan curang

Persaingan curang dapat terjadi apabila seseorang pengusaha dalam usahanya menarik langganan atau klien pengusaha lain untuk memajukan usahanya sendiri atau memperluas penjualannya atau pemasarannya, dengan menggunakan alat atau sarana yang bertentangan dengan itikad baik dan kejujuran dalam pergaulan perekonomian (Simanjuntak, 1992).

Menurut Soekardono (1956), pengusaha terutama tidak boleh mengelabui khalayak ramai dengan merugikan rekannya, ialah pesaingnya, karena dengan demikian pengusaha itu akan melakukan persaingan yang tidak jujur atau curang. Dari pernyataan Soekardono di atas, Simanjuntak (1992) lalu menyimpulkan bahwa pihak yang bersaing adalah pengusaha dengan pesaingnya, yaitu rekan pengusaha yang menderita rugi karena perbuatan curang itu. Jadi bukan konsumen langsung, walaupun konsumen itu yang dikelabui. Alasannya, karena persaingan curang antarpengusaha itu tidak selalu berakibat langsung pada konsumen. Ia memberi contoh perbuatan "membajak" ahli

manajemen dari suatu perusahaan ke perusahaan lain yang pada dasarnya tidak berdampak bagi konsumen. Dengan demikian, hukum persaingan curang tidaklah identik dengan hukum perlindungan konsumen, sekalipun diakuinya persaingan curang itu memang dapat merugikan konsumen.

Hak untuk mendapatkan pendidikan konsumen

Masalah perlindungan konsumen di Indonesia termasuk masalah yang baru, sehingga wajar apabila masih banyak konsumen yang belum menyadari hak-haknya. Agar konsumen tidak senantiasa berada pada pihak yang dirugikan, maka konsumen harus diberikan hak untuk memperoleh pendidikan di bidang perlindungan konsumen. Tujuan pendidikan ini tidak lain untuk memberikan kesadaran hukum bagi konsumen dalam memperjuangkan hak-hak yang dimilikinya.

Menurut Soemardjono (1991) dan Nasikun (1991), pendidikan konsumen ini tidak selalu harus melewati jenjang pendidikan formal, tetapi juga informal, termasuk di dalamnya melalui organisasi-organisasi kemasyarakatan. Gerakan seperti ini sudah banyak dilakukan di berbagai negara, seperti di Singapura, sebagaimana diungkapkan oleh Ho Peng Kee (ALA, 1984):

An important aspect of consumer protection is that of consumer education and information. The consumer Association of Singapore (CASE) has been set up to help consumers to help themselves. It plays a pivotal role in promoting consumer awareness and protecting consumers' rights by means of publication of articles of general interest and by conducting comprehensive surveys on essential food items at various supermarkets and emporiums to assist consumers in price-comparison.

Kegiatan seperti yang dilakukan oleh CASE tersebut juga sudah dilakukan oleh YLKI, antara lain berupa penerbitan majalah *Warta Konsumen*. Selain itu, para aktivis YLKI juga sering menyebarkan buah pikirannya dalam berbagai seminar dan artikel di media massa. Hal ini sedikit banyak akan mempengaruhi kesadaran konsumen terhadap hak-hak dimilikinya.

PENGATURAN PERLINDUNGAN KONSUMEN DI INDONESIA

Sampai saat ini belum ada peraturan perundang-undangan yang secara sistematis mengatur masalah perlindungan konsumen di Indonesia. Sekalipun demikian, ada beberapa peraturan yang dalam pertimbangannya, merujuk konsumen sebagai obyek pengaturannya.

Dari hasil inventarisasi sampai dengan Desember 1991, misalnya, pengaturan tersebut tersebar paling tidak pada delapan bidang, yaitu bidang: (1) obat-obatan dan bahan berbahaya, (2) makanan dan minuman, (3) alat-alat elektronika, (4) kendaraan bermotor, (5) metrologi dan tera, (6) industri, (7) pengawasan mutu barang, dan (8) lingkungan hidup. Jenis peraturan perundang-undangannya pun bervariasi, mulai dari ordonansi dan undang-undang, peraturan pemerintah atau yang sederajat, instruksi presiden, keputusan menteri, keputusan bersama dari beberapa menteri, peraturan menteri, keputusan dirjen, instruksi dirjen. Keputusan Badan Pelaksana Bursa Komoditi, dan Keputusan Gubernur Kepala DKI Jakarta (YLKI, 1981); Sianturi, 1986; Soemartono, 1991; Tim FH UI & Departemen Perdagangan RI, 1992; Katim, 1992).

Sebagai perbandingan, di Amerika Serikat sudah terdapat suatu undang-undang khusus tentang perlindungan konsumen, yaitu *Consumer Protection Act 1987*. Sekalipun demikian tidak berarti aspek perlindungan konsumen hanya ada dalam undang-undang tersebut. Menurut Peter M. Walker (1992), paling tidak ada dua belas undang-undang (di samping *Consumer Protection Act 1987*) yang turut mengatur masalah perlindungan konsumen, yaitu: (1) *Hire Purchase Act 1964*, (2) *Consumer Credit Act 1974*, (3) *Factors Act 1889*, (4) *Misrepresentation Act 1967*, (5) *Road Traffic Act 1988*, (6) *Sale of Goods Act 1979*, (7) *Supply of Goods and Services Act 1982*, (8) *Supply of Goods (Implied Terms) Act 1973*, (9) *Torts (Interference with Goods) Act 1977*, (10) *Trade Descriptions Act 1968*, (11) *Unfair Contract Terms Act 1977*, (12) *Food Safety Act 1990*. Gambaran tersebut menunjukkan bahwa keberadaan Undang-Undang Perlindungan Konsumen ternyata tidak cukup untuk mencakup semua aspek perlindungan konsumen yang demikian luas. Walaupun demikian, undang-undang tersebut tetap diperlukan sebagai *umbrella act* bagi undang-undang lain.

Jika kita melihat pada landasan konstitusional Undang-Undang Dasar 1945, sesungguhnya perlindungan konsumen telah memiliki dasar yang kokoh. Dalam Pasal 27 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan, "Segala warganegara Indonesia bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan, dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya."

Pasal tersebut dikatakan sebagai landasan konstitusional karena dalam ketentuan tersebut jelas dinyatakan bahwa kedudukan semua warganegara adalah sama dalam hukum dan pemerintahan. Sebagai warganegara, maka konsumen tidak boleh lebih rendah kedudukannya daripada produsen atau pemasar produknya. Mereka memiliki hak-hak yang seimbang satu sama lainnya.

Landasan konstitusional tersebut erat pula kaitannya dengan pandangan bahwa setiap orang adalah konsumen. Produksi tidak berarti apa-apa tanpa konsumsi. Tidak ada orang yang tidak mengkonsumsi barang, termasuk pengusaha, baik produsen maupun pemasar produk (Tim FH UI & Departemen Perdagangan RI, 1992). Selain dalam Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945, Badruzaman (1980) menyebutkan pula Pasal 27 Ayat (2) dan Pasal 28 UUD 1945 sebagai landasan konstitusional perlindungan konsumen.

Materi perlindungan konsumen dalam beberapa hal juga terdapat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (*Wetboek van Strafrecht*). Secara enunsiatif, dapat disebutkan, misalnya Pasal 1033, 1235, 1236, 1243, 1264, 1275, 1322, 1365, 1391, 1444, 1474, 1480, 1491, 1550, 1706, 1744 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Demikian juga dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, antara lain dalam Pasal 205, 359, 360, 386, 382 bis, 383, dan 390.

Tentu saja, seperti yang telah diungkapkan sebelumnya, di luar dua kodifikasi tersebut dapat ditemukan peraturan lain, misalnya saja dalam undang-undang di bidang hak milik intelektual. Hanya saja, undang-undang demikian tidak menyebut bentuk perlindungan tersebut secara eksplisit.

Belajar dari keadaan di berbagai negara, kiranya sudah merupakan urgensi yang wajar apabila terdapat suatu Undang-Undang Perlindungan Konsumen di Indonesia. Undang-undang ini berfungsi sebagai *umbrella act*, yang memuat prinsip-prinsip pengaturan yang dapat dijabarkan lebih lanjut, baik ke samping (dalam bentuk undang-undang lain), maupun ke bawah (dalam bentuk peraturan pemerintah dan seterusnya).

PRINSIP-PRINSIP PENGATURAN

Masalahnya sekarang adalah, prinsip-prinsip yang bagaimana yang layak untuk dimuat dalam *umbrella act* yang dimaksud? Hal ini sangat perlu untuk dibicarakan karena prinsip atau asas hukum akan menjadi landasan berpijak dalam pengembangan *umbrella act* tersebut ke dalam peraturan perundang-undangan selanjutnya.

Menurut A. Zen Umar Purba (1992), kunci pokok perlindungan konsumen adalah prinsip (asas) bahwa konsumen dan pengusaha (produsen atau pengedar produk) saling membutuhkan. Prinsip pokok tersebut —sekalipun masih samar-samar— oleh Purba, kemudian dijabarkan lebih lanjut ke dalam beberapa prinsip lainnya. Ada dua prinsip yang menarik untuk diangkat di sini, yaitu: (1) kesederajatan antara konsumen dan pengusaha, dan (2) pengaturan tidak merupakan syarat.

Prinsip kesederajatan antara konsumen dan produsen (istilah "pengusaha" yang digunakan Purba, kiranya akan lebih tepat diganti dengan "produsen"), sesungguhnya merupakan prinsip hasil konstruksi yuridis normatif. Konstruksi yang sama dapat dijumpai, misalnya, dalam prinsip kesederajatan antara buruh dan majikan. Secara yuridis normatif hal itu merupakan keharusan, sekalipun dalam kenyataannya (sosiologis) gambaran ideal itu amat jarang ditemui.

Untuk mendekati gambaran ideal sebagaimana diinginkan prinsip kesederajatan itu, selayaknya konsumen tidak dibiarkan berdiri sendiri-sendiri (secara individual) berhadapan dengan produsen. Bagaimanapun, posisi tawar-menawar (*bargaining position*) yang dimiliki individu konsumen tersebut tidak akan mampu menandingi "keperkasaan" produsen. Fenomena seperti ini dapat diamati antara lain pada klausula-klausula perjanjian baku (*standard contract*).

Agar konsumen-konsumen itu memiliki posisi yang lebih kuat, mutlak diperlukan wadah yang dapat membela kepentingan mereka. Di Indonesia wadah seperti ini sudah ada, yaitu suatu lembaga swadaya masyarakat yang diberi nama Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI). Apa yang diperjuangkan oleh YLKI sebenarnya sudah cukup banyak, tetapi sayangnya belum banyak dinikmati oleh masyarakat luas. Sebagai contoh, publikasi YLKI berupa hasil pengujian terhadap produk-produk tertentu, belum banyak dimanfaatkan oleh masyarakat. Gemanya belum mampu merangsang gerakan konsumen untuk memboikot suatu produk seperti yang pernah terjadi di sejumlah negara.

Dapat saja orang berpendapat, bahwa kondisi di Indonesia belum memungkinkan untuk munculnya gerakan-gerakan konsumen seperti itu. Alasan untuk mendukung pendapat tersebut dapat saja dicari-cari, seperti perlunya proteksi bagi industri kita yang baru berkembang, atau belum dewasanya cara berpikir masyarakat, sehingga dikhawatirkan akan ditunggangi oleh oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab, dan seterusnya. Alasan-alasan tersebut sekilas terkesan sangat *reasonable*, tetapi sama sekali tidak menyentuh persoalan mendasar yang dihadapi, yaitu bagaimana mengupayakan terwujudnya (paling tidak mendekati) kesederajatan antara konsumen dan produsen.

Kasus-kasus yang merugikan konsumen sudah cukup banyak terjadi di Indonesia, dan terbukti kita selalu terlambat untuk bertindak. Sebagai contoh sederhana adalah kasus (isu?) lemak babi. Kasus ini terjadi, tidak lain karena belum adanya koordinasi dalam pencantuman label halal untuk produk-produk buatan Indonesia. Baru dalam tahun-tahun terakhir ini saja koordinasi itu dibentuk, dan selanjutnya ditunjuk lembaga

yang berwenang memberikan label halal tersebut. Selama belum ada lembaga yang jelas wewenangnya, selama itu pula konsumen berada dalam ketidakpastian tanpa dapat berbuat banyak memperjuangkan kepentingannya.

Sebagai perbandingan, di Amerika Serikat telah dibentuk lembaga-lembaga khusus yang memiliki wibawa sangat besar dalam memperjuangkan kepentingan konsumen. Salah satu lembaga tersebut adalah *the Federal Trade Commission* (FTC), yang dibentuk tahun 1914. FTC bukanlah lembaga swadaya masyarakat. Badan tersebut dibentuk langsung oleh Kongres Amerika Serikat dengan suatu undang-undang tersendiri. Dalam tugasnya, FTC didukung oleh sekian peraturan perundang-undangan yang bertujuan menciptakan kompetisi perdagangan yang bebas, jujur, dan adil, serta tidak merugikan kepentingan konsumen. Di dalam FTC ini duduk lima orang komisioner yang diangkat oleh presiden selama tujuh tahun. Untuk menjaga independensinya, dari tujuh komisioner itu, tidak boleh lebih dari tiga orang berasal dari partai politik yang sama. FTC juga memiliki kewenangan di bidang legislatif dan yudikatif tersendiri, yakni suatu *quasi-legislative and quasi-judicial powers*.

Apabila kita menginginkan timbulnya kesederajatan antara konsumen dan produsen (dalam hal hak dan kewajibannya), maka lembaga seperti FTC, mutlak kita miliki. Tentu saja mekanisme kerja serta pengangkatan dan komposisi anggota yang duduk dalam lembaga tersebut tidak harus sama dengan FTC. Faktor yang paling penting adalah tetap terjaganya independensi dan kewibawaan lembaga tersebut.

Prinsip lain yang juga perlu dibahas lebih lanjut adalah prinsip pengaturan tidak merupakan syarat. Menurut Purba (1992), pada tahun 1842, pengadilan di Inggris menetapkan, bahwa pegawai kereta pos yang cacat tidak dapat mengajukan gugatan terhadap pemasok kereta karena tidak adanya *privity of contract* antara penggugat dan tergugat. Sekalipun demikian, seperti juga terjadi pada bidang-bidang lain yang sangat dipengaruhi oleh pertumbuhan perekonomian yang pesat, doktrin *privity of contract* kini sudah dipatahkan. Purba juga menyebutkan beberapa kasus yang menjadi tonggak perubahan pandangan tersebut, seperti kasus *Thomas v. Winchester* (1852) dan *MacPherson v. Buick Motor Co.* (1916).

Apa yang diungkapkan oleh Purba (1992) tersebut, sebenarnya tidak menjadi persoalan dalam proses pengajuan gugatan perdata di Indonesia. Apabila terdapat hubungan hukum berupa perjanjian antara penggugat (konsumen) dan tergugat (produsen), dasar gugatannya adalah wanprestasi. Contoh kasus yang pernah terjadi di Indonesia adalah kasus antara penghuni Perumahan Pondok Maritim Indah Surabaya melawan PT Prima Citra Buana.

Dalam perkara tersebut, PT Prima Citra Buana sebagai pihak pembangun perumahan menjanjikan dalam iklannya bahwa Perumahan Pondok Maritim Indah sebagai daerah bebas banjir, yang ternyata tidak benar sama sekali. Atas dasar itu, para penggugat menganggap tergugat telah melakukan wanprestasi. Berdasarkan gugatan tersebut, Pengadilan Negeri Surabaya menjatuhkan putusan memenangkan pihak penggugat (Margono & Hakim, 1992).

Apabila pihak konsumen tidak memiliki hubungan hukum langsung (berupa perjanjian) dengan produsen, tetapi melewati pihak perantara (grosir, leveransir, dan sebagainya), maka perikatan antara konsumen dan produsen bukan berdasarkan perjanjian, tetapi berdasarkan undang-undang. Dalam keadaan demikian, konsumen tetap dapat menggugat produsen atas dasar perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*).

Di Indonesia tidak banyak dijumpai gugatan demikian. Keadaan yang sama juga terjadi di Belanda. Menurut Brevet (1991), sejak tahun 1970 sampai dengan 1990, hanya tercatat dua puluh kasus gugatan tanggung jawab produk di Belanda. Ia memperkirakan, fenomena demikian antara lain disebabkan sebagian besar kerugian konsumen itu telah ditutupi oleh pihak asuransi.

PENUTUP

Dari uraian singkat tentang Hukum Perlindungan Konsumen dan prinsip-prinsip pengaturannya tersebut, paling tidak dapat membuka diskusi lebih lanjut ke arah pengembangan cabang hukum baru ini. Beberapa prinsip yang dikenal dalam cabang hukum lain tentunya dapat pula diterapkan.

Di samping itu, mengingat cabang hukum ini baru saja berkembang di Indonesia, maka studi komparatif dengan melihat pengaturan dan putusan pengadilan atas kasus-kasus yang terjadi di negara-negara lain, tentunya akan banyak sekali membantu diskusi konstruktif ini. Masukan dari ahli cabang ilmu hukum lainnya juga amat membantu, karena Hukum Perlindungan Konsumen merupakan cabang hukum yang multidimensional, seperti tinjauan dari aspek hukum acara (misalnya pengajuan gugatan secara *class action*), asuransi (khususnya *liability insurance*), pidana (misalnya *fraudulent misrepresentation* pada kasus iklan), administrasi negara, dan seterusnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, R.A., & Krump, W.A., *Business Law*, 9th ed., Cincinnati: South-Western Publishing Co., 1972.
- ASEAN Law Association (ALA), *Record of The Proceedings of The General Assembly and Conference of The ASEAN Law Association*, vol. 3, Singapore: ALA, 1984.
- Badruzaman, M.D., "Perlindungan terhadap Konsumen Dilihat dari Sudut Perjanjian Baku (Standar)," dalam BPHN. *Symposium Aspek-aspek Hukum Perlindungan Konsumen*, Bandung: Binacipta, 1986.
- Brevet, K.W., "Product Liability," dalam Schuit, S., Romy, M., Zevenboom, G.H., & Shifman, B.E. (eds.), *Dutch Business Law: Legal Accounting and Tax Aspects of Doing Business in the Netherlands*, Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1991.
- Hardjosoemantri, K., *Hukum Tata Lingkungan*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1991.
- Ho, Peng Kee, "Consumer Protection in Singapore," dalam *Record of The Proceedings of The General Assembly and Conference of The ASEAN Law Association*, vol. 3, Singapore: ALA, 1984.
- Hoehel, R.C., Reitzel, J.D., Lyden, D.P., Roberts, N.J., & Severance, G.B., *Contemporary Business Law, Principles and Cases*, New York: McGraw-Hill Book Co, 1986.
- Hondius, "Konsumentenrecht, Praeadvies in Nederlandse Vereniging voor Rechtsverlijking," dalam Badruzaman, M.D., "Perlindungan terhadap Konsumen Dilihat dari Sudut Perjanjian Baku (Standar)," dalam BPHN, 1986. *Symposium Aspek-aspek Hukum Perlindungan Konsumen*, Bandung: Binacipta, 1986.
- Kamil, M., "Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen," *Harian Kompas* 10 September 1992.
- Katim, W., "Peraturan Pemerintah vs Iklan Obat dan Makanan," *Makalah* dalam Diskusi Kode Etik Periklanan Indonesia, Jakarta: Kelompok Praktisi Periklanan (11 Juli 1992).
- Lowe, R., *Commercial Law*, 6th ed., London: Sweet & Maxwell, 1983.
- Margono, A. & Hakim J., "Menebus Janji Brosur," Jakarta: *Majalah Tempo* 9 Mei 1992.
- Nasikun, "Mencari Cara Efektif untuk Melindungi Kepentingan Konsumen, Suatu Pendekatan Sosiologis," *Makalah* dalam Temu Wicara Nasional Perlindungan Konsumen, Yogyakarta: FII UGM dan Ditjen. Dagri Departemen Perdagangan RI (11 - 13 Desember 1991).
- Permadi, "Polusi Iklan dan Masyarakat." *Makalah* dalam Diskusi Kode Etik Periklanan Indonesia. Jakarta: Kelompok Praktisi Periklanan (11 Juli 1992).

- Purba, A.Z.U., "Perlindungan Konsumen: Sendi-sendi Pokok Pengaturan," Jakarta: *Hukum dan Pembangunan* (Agustus 1992).
- Pranasari, K., & Meliala, A. (eds.), *Praktek Pemberian Keterangan yang Tidak Benar (Fraudulent Misrepresentation) Suatu Modus Penyimpangan Ekonomi*, Jakarta: UI Press, 1991.
- Rice, D.A., *Consumer Transaction* 2nd ed., Boston: Little Brown & Company, 1975.
- Saidi, Z., "Fraudulent Misrepresentation dalam Periklanan," dalam Pranasari, K., & Meliala, A. (eds.), *Praktek Pemberian Keterangan yang Tidak Benar (Fraudulent Misrepresentation), Suatu Modus Penyimpangan Ekonomi*. Jakarta: UI Press, 1991.
- Shidarta, "RUU Perlindungan Konsumen, Urgensi yang Wajar." Yogyakarta: *Harian Bernas* (24 April 1992).
- , "Iklan Obat dan Mekanisme Pengawasannya. Yogyakarta: *Harian Bernas* (13 Nopember 1993).
- Sianturi, R., "Perlindungan Konsumen Dilihat dari Sudut Peraturan Perundang-undangan Kesehatan," dalam BPHN, *Simposium Aspek-aspek Hukum Perlindungan Konsumen*, Bandung: Binacipta, 1986.
- Simanjuntak, E.P., "Aspek Yuridis dan Cara Penanggulangan Persaingan Curang," *Makalah* dalam Temu Wicara Nasional Penanggulangan Perbuatan Curang, Yogyakarta: FH UGM dan Ditjen. Dagri Departemen Perdagangan RI (6 dan 7 Oktober 1992).
- Soekardono, *Hukum Dagang Indonesia*, Jakarta: Djambatan, 1956.
- Soemardjono, M.S.W., "Peranan Perguruan Tinggi Mempersiapkan Lulusan yang Memiliki Kepercayaan terhadap Kepentingan Kosumen," *Makalah* dalam Temu Wicara Nasional Perlindungan Konsumen, Yogyakarta: FH UGM dan Ditjen. Dagri Departemen Perdagangan RI (11 - 13 Desember 1991).
- Soemartono, G.P., *Mengenal Hukum Lingkungan Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 1991.
- Suprihanto, J., "Upaya-upaya dalam Mewujudkan Perlindungan Konsumen," *Makalah* dalam Temu Wicara Nasional Perlindungan Konsumen, Yogyakarta: FH UGM dan Ditjen. Dagri Departemen Perdagangan RI (11 - 13 Desember 1991).
- Toar, A.M., "Tanggung Jawab Produk dan Sejarah Perkembangannya di Beberapa Negara," *makalah* dalam Penataran Hukum Perikatan II, Ujung Pandang: Dewan Kerjasama Ilmu Hukum Belanda dengan Indonesia, Proyek Hukum Perdata (17 - 29 Juli 1989).
- Tim Fakultas Hukum Universitas Indonesia & Departemen Perdagangan RI, *Rancangan Akademik Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen*, Jakarta: tidak dipublikasikan, 1992.
- Walker, P.M., *Consumer Law*, 2nd ed., London: Logman, 1992.

Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (Y.L.KI), *Perlindungan Konsumen Indonesia, Suatu Sumbangan Pemikiran tentang Rancangan Undang-Undang Perlindungan Konsumen* Buku I dan II, Jakarta: tidak dipublikasikan, 1981.

—————, *Panca Hak Konsumen*, Jakarta: tidak dipublikasikan, 1985.

Zoemrotin, "Peranan Organisasi Konsumen sebagai Mediator Kepentingan Konsumen," makalah dalam Temu Wicara Nasional Perlindungan Konsumen, Yogyakarta: FH UGM dan ditjen. DAgrri Departemen Perdagangan RI (11 - 13 Desember 1991).

—————, "Lembaga Konsumen, Periklanan, dan Perlindungan Konsumen," *Makalah* dalam Diskusi Kode Etik Periklanan Indonesia, Jakarta: Kelompok Praktisi Periklanan (11 Juli 1992).