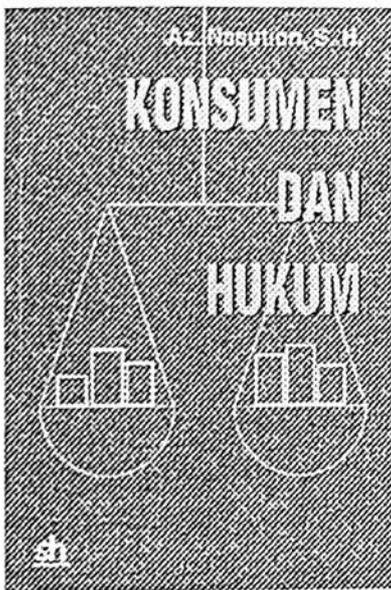


TIMBANGAN BUKU

PERLINDUNGAN KONSUMEN: "GERAKAN SETENGAH HATI"

A.Z. Nasution, *Konsumen dan Hukum*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1995, 1992 halaman, Rp. 12.300,-



Tatkala saya selesai menulis tesis bertemakan "Hukum Perlindungan Konsumen" di Program Pascasarjana Ilmu Hukum UGM (1994), banyak teman-teman yang menyangsikan rekomendasi yang saya cantumkan pada bagian penutup tesis itu. Harus saya akui, rekomendasi itu bernada sangat klise, yang secara umum kira-kira berisikan permohonan agar RUU Perlindungan Konsumen segera mendapat prioritas untuk diundangkan. RUU yang ada saat ini memang masih mengandung banyak kelemahannya, tetapi jika perangkat hukum itu jadi diberlakukan, paling tidak kita telah membuat lompatan jauh ke depan dalam perlindungan hak-hak konsumen di Tanah Air.

Rekomendasi yang serupa sebelumnya juga pernah dikumandangkan sekitar awal tahun 1994, ketika Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara menggelar satu simposium nasional tentang aspek hukum perlindungan konsumen dalam periklanan. Dalam pertemuan ilmiah itu, Menteri Penerangan (Harmoko) menyempatkan diri menyampaikan sambutan tertulisnya yang dibacakan oleh Direktur Jenderal Pembinaan Pers dan Grafika (Subrata). Ada angin segar dari sambutan tersebut, yang pada intinya menyadari bahwa konsumen berada dalam posisi yang lemah dan karena itu perlu dilindungi. Pendapat yang sama juga telah didengungkan tidak hanya dari Departemen Penerangan, tetapi juga dari Departemen Perindustrian dan Perdagangan, kalangan media massa, perusahaan periklanan, YLKI, dan lain-lain.

Sekalipun demikian, akhirnya kita harus menyadari, bahwa ternyata spektrum perlindungan konsumen itu sendiri demikian luasnya. Artinya, banyak kepentingan yang terlibat, termasuk kepentingan pemerintah, produsen, perusahaan periklanan, media massa, dan tentu saja para konsumen sendiri. Terkesan ada keraguan untuk memberi

perhatian berlebih kepada konsumen karena ini berarti akan menimbulkan "gangguan" bagi perkembangan dunia usaha di Indonesia. Jadi, akhirnya — meminjam istilah Barbara Sillars Harvey dalam bukunya *Permesta: Half A Rebellion* — upaya perlindungan konsumen di Indonesia dapat disebut sebagai gerakan "setengah hati".

Buku A.Z. Nasution, salah seorang aktivis konsumerisme (mohon "konsumerisme" ini tidak dirancukan dengan kata "konsumtif"!) yang diangkat dalam timbangan buku kali ini berangkat dari keberpihakan terhadap konsumen menghadapi "gerakan setengah hati" tersebut. A.Z. Nasution menyatakan, "Agaknya pertimbangan memprioritaskan pengembangan ekonomi menyebabkan dinomorduakannya perhatian pada perlindungan kepentingan masyarakat sebagai konsumen" (hlm. 27). Ia kemudian mengingatkan agar kita mau belajar dari pengalaman negara lain dalam menghadapi dampak negatif industri dan perdagangan terhadap konsumen.

Penulis buku ini kiranya cukup hati-hati untuk memberi judul karangannya. Buku ini diberi judul "Konsumen dan Hukum" bukan "Hukum Konsumen" atau "Hukum Perlindungan Konsumen". Sayang, penulisnya tidak secara khusus menyinggung mengapa ia memilih judul demikian. Ia hanya mengatakan, bahwa inti dari bukunya terdapat dalam Bab III.

Dalam Bab III dijelaskan secara singkat perbedaan antara hukum konsumen dan hukum perlindungan konsumen. Hukum konsumen diartikannya lebih luas daripada hukum perlindungan konsumen. Baru setelah itu ia memberi pengertian konsumen sebagai setiap orang yang mendapatkan secara sah dan menggunakan barang/jasa untuk suatu kegunaan tertentu (hlm. 69). Adapun yang dimaksudnya dengan "setiap orang" di sini mencakup orang alamiah dan badan hukum. Kata "mendapatkan" mengandung arti bahwa barang atau jasa itu diperoleh melalui transaksi konsumen, tidak saja berdasarkan suatu hubungan hukum (jual beli, sewa-menyewa, dll.), tetapi juga mungkin karena pemberian sumbangan, hadiah (komersial maupun nonkomersial). Kata "yang sah" mengandung arti bahwa barang atau jasa itu diperoleh melalui cara-cara yang tidak bertentangan/melawan hukum. Sekalipun demikian, menurut A.Z. Nasution, kelak konsep "tanggung jawab produk" akan mengubah unsur tersebut (?). Lalu, kata "kegunaan tertentu" memberikan tolok ukur pembeda antara berbagai konsumen (antara atau akhir).

Batasan "konsumen" menurut A.Z. Nasution di atas lebih luas daripada yang diusulkan oleh Tim FH UI dan Departemen Perdagangan dalam rancangan akademik Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen (1992). Dalam rancangan itu dinyatakan, bahwa konsumen adalah setiap orang atau keluarga yang mendapatkan barang untuk dipakai dan tidak untuk diperdagangkan. Tampak bahwa RUU di atas

sengaja mempersempit batasan konsumen agar peraturan itu menjadi lebih aplikatif di lapangan. Lagi pula yang dikonsumsi oleh konsumen hanya dibatasi pada "barang" dan tidak termasuk "jasa". Untuk jasa, RUU itu menyarankan agar diatur dengan peraturan pemerintah. Suatu usul yang sebenarnya sangat aneh, terutama jika dilihat dari perbedaan materi muatan antara suatu undang-undang dan peraturan pemerintah. Mengapa mengenai "barang" harus dengan undang-undang, sedangkan untuk "jasa" cukup dengan peraturan pemerintah?

Buku A.Z. Nasution ini dapat dikatakan sebagai pengantar yang cukup baik untuk mereka yang ingin mengetahui peta permasalahan perlindungan konsumen di Indonesia. Kesulitan terbesar yang mungkin dirasakan oleh penulisnya — paling tidak terkesan demikian — adalah mencari cara yang tepat dalam mensistematisasi sedemikian banyak ketentuan yang tersebar itu dalam sistem hukum positif kita saat ini, sehingga akhirnya pembaca dapat mengetahui inilah sesungguhnya hukum konsumen atau hukum perlindungan konsumen kita (paling tidak untuk sementara, menunggu terealisasinya Undang-Undang Perlindungan Konsumen). Jadi dapat dikatakan, secara substansi sebenarnya perlindungan konsumen di Indonesia sudah ada, namun terkotak-kotak dalam berbagai jenis peraturan dan bidang, yang besar kemungkinannya saling tumpang tindih dan kontradiktif.

A.Z. Nasution memberi gambaran tentang hukum konsumen/hukum perlindungan konsumen secara konvensional dalam dua aspek hukum: (1) perdata dan (2) publik. Hukum perdata (dalam arti luas) terutama ditinjaunya dari ketentuan-ketentuan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan Kitab Undang-Undang Hukum Dagang. Untuk hukum publik, ia membedakannya dalam hukum administrasi, hukum pidana, hukum acara perdata, hukum acara pidana, dan hukum internasional (hlm. 111-112), serta ditambah dengan *self-regulation* yang dilakukan kalangan bisnis dan profesi.

Pembidangan tersebut sebenarnya juga dapat dilakukan dengan cara lain, yakni bertitik tolak dari hak-hak konsumen yang harus dilindungi hukum. Hak konsumen untuk mendapatkan keamanan, misalnya, dapat diuraikan kriterianya dan dicari dasar hukumnya.

Hal yang menarik dari buku ini adalah pengungkapan beberapa isu yang perlu mendapatkan perhatian dari pihak-pihak yang berkompeten. Pertama, terjadi pada saat sebelum transaksi konsumen, yakni akibat dari penyebaran informasi melalui iklan-iklan yang menyesatkan. Sciring dengan perkembangan industri periklanan dewasa ini, kiranya isu ini sangat urgen untuk ditangani, sebelum suasananya bertambah semrawut. Kedua, pada saat transaksi konsumen berlangsung. Pada tahapan ini yang terjadi adalah ketidakseimbangan posisi tawar-menawar antara konsumen dan

produsen/penjual. Fenomena tersebut tampak pada penciptaan bentuk-bentuk perjanjian standar dengan klausula eksonerasinya yang berat sebelah. Ketiga, terjadi pada saat transaksi konsumen selesai dilakukan. Dalam hal ini terutama tersangkut persoalan pelayanan purna jual, baik yang menjadi tanggung jawab penjual maupun tanggung jawab produsen (*product ability*).

Tiga isu di atas saja sudah mencakup wilayah yang amat luas untuk dapat diatur dalam suatu undang-undang. Untuk itu diperlukan sekian undang-undang dengan puluhan peraturan pelaksanaannya, termasuk di dalamnya seperti: Undang-Undang Perseoran Terbatas, Undang-Undang Hak Tanggungan, Undang-Undang Lingkungan Hidup, Undang-Undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Ini berarti, sebenarnya Undang-Undang Perlindungan Konsumen hanya memuat materi-materi pokok (*umbrella act*) perlindungan konsumen di Indonesia. Dengan demikian, Undang-Undang Perlindungan Konsumen pun sebaiknya menjadi Undang-Undang tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Perlindungan Konsumen. Untuk ketentuan lebih rinci lagi, diatur terpisah dalam berbagai peraturan yang bersifat sektoral, namun terintegrasi dan tersistematisasi (sinkron) satu sama lainnya.

Jika ini permasalahannya, sebenarnya "ketakutan" terhadap keberadaan Undang-Undang Perlindungan Konsumen sungguh-sungguh tidak beralasan. Eksistensi undang-undang ini tidak serta merta membuat semboyan "konsumen adalah raja" menjadi kenyataan. Jujur saja, tuntutan lebih penting dari gerakan konsumerisme sesungguhnya tidak terletak pada keberadaan satu undang-undang itu, tetapi pada perjuangan membuahakan peraturan-peraturan yang lebih sektoral sifatnya, seperti peraturan tentang periklanan, perjanjian standar, dan tanggung jawab produk, yang bernapaskan pembelaan terhadap hak-hak konsumen. Peraturan-peraturan demikian justru secara konkret lebih menyentuh kebutuhan masyarakat kita.

Satu hal yang sering dilupakan dalam pembinaan hukum Indonesia adalah pembangunan yang simultan ketiga unsur sistem hukum yang ada, yaitu: (1) substansi, (2) struktur, dan (3) budaya hukum. Hal ini juga yang tampak tidak banyak dikupas oleh A.Z. Nasution dalam bukunya. Artinya, penciptaan substansi baru (baca: Undang-Undang Perlindungan Konsumen) saja tidak membuat pekerjaan kita selesai, tetapi harus disertai dengan penciptaan struktur hukum dan budaya hukum yang kondusif. Dan ini tentu bukan pekerjaan rumah yang ringan.

A.Z. Nasution sendiri mengakui, bahwa budaya masyarakat kita masih belum berani memperjuangkan hak-haknya (hlm. 162-163). Kalaupun berani, seringkali

mereka harus kecewa menghadapi struktur kekuasaan (terutama pengadilan) yang belum "berpihak" kepada mereka. Dalam pola paternalistik seperti di Indonesia, peranan dominan untuk mengubah budaya hukum tersebut berada di pundak Pemerintah. Untuk itu, kiranya pertama-tama tugas Pemerintahlah untuk menggugah kesadaran masyarakat, bahwa semua orang adalah konsumen, dan semua konsumen menginginkan hak-haknya dilindungi. Tentu saja, sebagai konsekuensinya, Pemerintah juga harus memberi contoh dengan mulai membenahi semua pelayanan sosialnya, seperti listrik, air, telepon, dan transportasi.

Bila semua ini masih "ogah-ogahan" dilakukan, atau bahkan takut menjadi bumerang, kita tentu tidak dapat berharap banyak. Alhasil, gerakan perlindungan konsumen kita selamanya akan berhenti sebagai gerakan sepihak beberapa lembaga swadaya masyarakat yang ada, dan selebihnya: hanya slogan setengah hati!

(Shidarta)