

TIGA ISU PENTING DALAM TRANSAKSI KONSUMEN

Imelda Martinelli*

ABSTRACT

There are three kinds of consumer transactions and each of them deals with many issues (problems) regarding consumer rights. This article discusses three issues of consumer transactions, i.e. advertisement, standard of contract, and after sale service. Because of the substances, it is imposible to accomodate all of those issues in the Consumer Protection Law. It is suggested to stipulate only the principles of the protection of consumer right in that law. It will be the umbrella act for any other sectoral laws or regulations.

1. PENDAHULUAN

Masalah perlindungan konsumen dewasa ini makin banyak disorot. Setiap hari kita dapat membaca keluhan konsumen yang dipublikasikan melalui surat-surat pembaca di berbagai media. Bahkan, beberapa media¹ secara reguler menyediakan ruangan, yang disebut "rubrik konsumen" di mediana. Boleh jadi fenomena ini menunjukkan mulai menggeliatnya kesadaran konsumen Indonesia terhadap hak-haknya.

Perkembangan ini sebenarnya sejalan dengan kecenderungan baru di tingkat global. Perhatian terhadap gerakan perlindungan hak-hak konsumen (konsumerisme) telah mendapat pengakuan dan dukungan dari Dewan Ekonomi dan Sosial PBB, dengan resolusinya No. 2111 Tahun 1978. Kemudian tahun 1985 dengan resolusinya No. 39/248 juga disuarakan seruan penghormatan terhadap hak-hak konsumen.

Gerakan konsumen internasional juga telah memiliki wadah yang cukup berwibawa, yang disebut *International Organization of Consumers Unions* (IOCU). Saat ini anggota IOCU sudah mencapai hampir dua ratus organisasi konsumen di lebih dari 70 negara di dunia. Setiap tanggal 15 Maret organisasi ini memperingatinya sebagai Hari Hak Konsumen Sedunia, dan memberi tema yang berbeda untuk tiap-tiap tahun. Misalnya, pada tahun 1994 dikumandangkan tema sentral hak konsumen untuk memperoleh kebutuhan pokok. Hak atas kebutuhan pokok ini tidak saja terbatas pada pangan, sandang, dan papan, tetapi juga pada kebutuhan listrik, air minum, pos dan telekomunikasi.

Konsumen Indonesia merupakan bagian dari konsumen global, sehingga gerakan konsumen di dunia internasional mau tidak mau akan menembus batas-batas negara, dan

* Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara.

¹ Antara lain Harian *Kompas* dan *Media Indonesia*.

mempengaruhi kesadaran konsumen lokal untuk berbuat hal yang sama.

Persaingan antarprodusen saat ini juga makin ketat, dan yang dihadapi bukan lagi kompetitor dalam negeri. Ini berarti, konsumen akan mempunyai banyak pilihan terhadap produk barang/jasa yang dikonsumsi. Mereka tentu akan memilih yang terbaik di antara semua produk barang/jasa yang tersedia. Hal ini berarti masalah mutu barang dan jumlah ketersediaannya di pasaran tidak lagi menjadi keprihatinan utama karena produsen sudah dengan sendirinya berlomba-lomba untuk memenuhinya. Jika tidak, produsen tersebut akan kalah dalam persaingan.

Gejala-gejala di atas memberi pengaruh pada gerakan konsumen di dunia dan di Indonesia, yakni mulai beralihnya isu-isu konsumen dari sekadar mempersoalkan mutu menuju ke arah yang lebih berskala makro dan universal. Perhatian konsumen dalam negeri sudah sama dengan perhatian konsumen di berbagai negara. Konsumen kita telah menjadi konsumen global.

Menurut Emil Salim, gerakan konsumen global ditandai oleh globalisasi di berbagai bidang. Pertama, globalisasi produksi. Dalam hal ini berarti, tidak ada produk yang hanya dibuat di satu negara. Toyota, misalnya, sebagian komponennya di buat di berbagai negara di luar Jepang. Faktor kedua adalah globalisasi finansial. Uang tidak lagi mengenal bendera. Modal seperti air yang mencari tempat yang sesuai. Ketiga, globalisasi perdagangan. Ini tampak dari dihilangkannya dinding-dinding tarif, sehingga dunia menjadi satu pasar. Keempat adalah globalisasi teknologi.² Globalisasi keempat ini antara lain membawa konsekuensi makin tergesernya alat-alat produksi tradisional mengarah kepada modernisasi dan mekanisasi. Teknologi baru di bidang pengemasan yang diterapkan di Amerika Serikat, misalnya, akan dengan cepat diadopsi ke negara-negara lain, dan segera mengubah pola kerja bidang terkait.

Semua faktor di atas menghasilkan dampak terhadap satu faktor lain yang dewasa ini sedang "naik daun", yakni lingkungan hidup. Konsumen akhirnya tidak lagi sekadar mempertanyakan tentang kualitas barang yang ditawarkan, tetapi juga tentang bagaimana barang itu dibuat, apakah tidak dibuat dengan cara merusak lingkungan hidup, dan sebagainya. Muncullah apa yang disebut *environmental friendly concern*, yang semuanya mengarah kepada penyelamatan lingkungan dari barang/jasa yang merusak.

Konsumen, misalnya, tidak lagi menuntut *air conditioner* yang awet, murah, indah bentuknya, mudah dioperasikan, atau hemat listrik, tetapi sudah sampai kepada persoalan apakah bahan yang digunakan masih menggunakan *freon* yang merusak ozon atau sudah memakai bahan lain. Demikian pula, seiring dengan maraknya tema hak asasi manusia,

² "Gerakan Konsumen Global tidak Bisa Dihentikan," *Kompas*, 6 April 1994, hlm. 8.

konsumen global juga akan mempersoalkan apakah barang yang dibuat itu menggunakan tenaga kerja yang dibayar murah, atau apakah masih menggunakan buruh anak-anak, atau apakah buruh-buruh itu diberi hak untuk berorganisasi, dan seterusnya.

Alhasil, dapat dikatakan gerakan konsumen, baik di dunia internasional maupun di Indonesia, pada masa-masa mendatang akan menghadapi suasana yang jauh lebih kompleks. Arus tuntutan konsumen melalui gerakan-gerakan tadi makin lama akan makin deras, sehingga tidak mustahil akan menimbulkan instabilitas bagi negara-negara yang produsen dan pemerintahnya belum siap benar. Kesiapan tersebut tidak sekadar dalam arti "siap bersaing dan berinovasi", tetapi terlebih-lebih bagi pemerintahnya, adalah siap dengan pembangunan unsur-unsur sistem hukumnya.

Tulisan singkat ini di bawah ini dimaksudkan untuk membuka diskusi tentang beberapa masalah (isu) perlindungan konsumen yang makin menghangat itu. Tentu saja isu-isu tersebut tidak khas Indonesia karena sesungguhnya dapat dijumpai di mana-mana. Pembatasan terhadap tiga isu di bawah ini semata-mata untuk mensimplifikasi peta permasalahan konsumen yang kompleks tersebut, sehingga dapat lebih mudah didekati dari berbagai sudut pandang. Pada bagian penutup, akan disinggung keterkaitan ketiga tahapan transaksi konsumen tersebut dengan (rencana) Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen, yang sejak dulu masih belum jelas eksistensinya.

II. TAHAPAN TRANSAKSI KONSUMEN

Secara sederhana konsumen dapat diartikan sebagai semua orang yang mengkonsumsi jasa dan/atau barang dalam suatu transaksi konsumen (*consumer transaction*). Transaksi konsumen di sini adalah peralihan barang/jasa, termasuk peralihan kenikmatan dalam menggunakannya.

Di luar transaksi konsumen dikenal juga transaksi komersial, yang biasanya dilakukan oleh produsen dengan distributor atau pedagang antara. Pihak yang disebutkan terakhir inilah yang menjembatani antara produsen dan konsumen akhir (*ultimate consumer*). Itulah sebabnya, para perantara ini disebut juga dengan *intermediate consumer*.

Transaksi konsumen merupakan suatu perikatan, yang terutama bersangkutan paut dengan perikatan keperdataan. Dalam kaca mata hukum perdata, perikatan transaksi konsumen itu tidak serta merta terjadi begitu saja. Ada prolog yang mendahuluinya. Perikatan konsumen sendiri merupakan pelaksanaan dari perikatan sebelumnya, yang dapat disebut pra-transaksi konsumen. Setelah transaksi konsumen dilaksanakan, masih ada perikatan lain yang harus dipenuhi kedua belah pihak, yang dapat disebut pasca-transaksi konsumen. Dalam uraian di bawah akan dikemukakan tiga isu pokok dari sekuen-sekuen transaksi konsumen tersebut.

Tahapan pra-transaksi konsumen biasanya ditandai oleh penawaran dari penjual kepada calon pembelinya. Pada saat ini penawaran lazimnya dilakukan melalui media massa yang dikemas secara menarik. Kemasan penawaran demikian disebut dengan iklan. Proses untuk menghasilkan iklan itu disebut dengan periklanan, yang melibatkan tiga unsur utama masyarakat periklanan, yaitu pengiklan, perusahaan periklanan, dan media massa. Ketiga unsur ini, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama, memiliki potensi untuk melanggar hak-hak konsumen.

Tahapan berikutnya adalah pelaksanaan dari transaksi konsumen itu. Isu yang banyak dipermasalahkan pada tahapan ini adalah eksistensi dari perjanjian standar atau perjanjian baku. Di sini selalu dipertanyakan: apakah dalam perjanjian baku itu masih terdapat kebebasan berkontrak? Hal ini terjadi karena perjanjian standar itu ditentukan secara sepihak oleh produsen/penyalur produknya (penjual), sedangkan konsumen tinggal memutuskan: menerima (*take it*) atau menolaknya (*leave it*). Biasanya konsumen tidak punya pilihan lain, kecuali menerima alternatif yang pertama, sebab di manapun ia pergi, ia akan disodorkan perjanjian baku dengan substansi yang hampir sama oleh produsen/penyalur produk (penjual) lainnya.

Tahapan ketiga dari proses transaksi konsumen ini adalah perikatan setelah peralihan barang/jasa yang pokok dilakukan. Sering terjadi, untuk pembelian barang-barang tertentu, produsen/penyalur produk (penjual) memberikan garansi dalam jangka waktu terbatas, misalnya tiga tahun. Selama jangka waktu itu, setiap keluhan konsumen atas barang tersebut, sepanjang bukan disebabkan kesalahan pemakaian, dapat diajukan kepada produsen/penyalur produk (penjual). Inilah yang biasanya disebut layanan purna jual (*after-sale service*). Di sini terkait pula perlindungan hukum bagi konsumen.

Uraian berikut tidak akan mengupas secara detail tiga isu transaksi konsumen tersebut, tetapi sekadar memberi gambaran disertai contoh-contoh. Bagaimanapun tiap-tiap isu tersebut sangat luas cakupannya, sehingga tidak mungkin merangkumnya secara utuh dalam tiga subbab singkat di bawah.

III. PERIKLANAN DAN PERLINDUNGAN KONSUMEN

Di antara sekian banyak sektor, bidang kesehatan merupakan sektor yang relatif paling lengkap pengaturannya dalam melindungi konsumen dibandingkan bidang-bidang lainnya. Sekalipun demikian, khusus mengenai periklanan, pada akhir tahun 1992, Menteri Kesehatan RI pernah melontarkan suatu kritikan yang sangat tajam terhadap iklan

obat-obatan yang beredar di masyarakat, khususnya yang ditayangkan di televisi. Menurut saya, semua iklan itu menyakitkan.³

Dapat dibayangkan jika pernyataan Menteri Kesehatan itu benar. Berarti dari sekian banyak iklan obat-obatan yang disiarkan di televisi, tidak satupun yang memberikan informasi yang jujur. Itu baru di satu media saja, belum di media lainnya, seperti media audio dan media cetak yang tersebar di seluruh Indonesia.

Sesungguhnya apa yang diungkapkan Menteri Kesehatan tersebut telah sejak lama menjadi keluhan panganiti dan aktivis perlindungan konsumen. Frekuensi keluhan itu terus meningkat, terutama sejak diperbolehkannya kembali siaran iklan di televisi. Hanya sayangnya, keluhan-keluhan demikian biasanya tidak mendapat publikasi yang luas karena berbagai pertimbangan komersial.

Dibandingkan dengan instansi-instansi lainnya, Departemen Kesehatan sebenarnya memiliki rambu-rambu pengaman yang relatif lebih lengkap dalam melindungi konsumen. Departemen ini mempunyai lembaga tersendiri yang mengawasi peredaran dan penggunaan obat (termasuk obat tradisional), makanan, kosmetika, dan alat kesehatan. Tugas demikian dibebankan kepada Direktorat Jenderal Pengawasan Obat dan Makanan (Ditjen POM).

Untuk melakukan pengawasan demikian, khususnya yang berkaitan dengan periklanan, telah diterbitkan Surat Keputusan Bersama Menteri Kesehatan dan Menteri Penerangan (Nomor 252/Menkes/SKB/VIII/80 dan Nomor 122/Kep/Menpen/1980) tentang Pengendalian dan Pengawasan Iklan Obat, Makanan, Minuman, Kosmetika, dan Alat Kesehatan (OMKA). Menurut Surat Keputusan Bersama itu, Menteri Kesehatan berkewajiban mengawasi materi periklanan sesuai dengan kriteria teknis medis dan etis, sedangkan Menteri Penerangan melakukan pengawasan materi secara umum. Untuk itu selanjutnya akan dibentuk panitia khusus/bersama, yang keanggotaannya berasal dari dua departemen di atas serta kalangan periklanan dan anggota masyarakat lainnya. Sayangnya, ide yang diamanatkan Surat Keputusan Bersama tersebut tidak ditindaklanjuti. Panitia yang dimaksud tidak pernah dibentuk dan konsekuensinya, surat keputusan itu tidak dapat dijadikan dasar pegangan penertiban periklanan OMKA.

Selain mengacu kepada ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan, dalam melakukan pengawasannya Direktorat Jenderal POM sampai sekarang masih mendasarkan diri pada Ordonansi Pemeriksaan Bahan-bahan Farmasi (*Staatsblad* 1936 Nomor 660). Sesuai namanya, ordonansi tersebut tidak secara khusus mengatur masalah periklanan. Ordonansi itu memerlukan penjabaran lebih lanjut dalam peraturan

³ Lihat: Shidarta, "Iklan Obat dan Mekanisme Pengawasannya," *Harian Bernas*, 13 Desember 1992, hlm. 4. Pernyataan Menteri Kesehatan ini (pertengahan November 1992) dibantah oleh Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia (PPPI) dalam jumpa persnya beberapa saat kemudian.

perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya. Masalah iklan obat, misalnya, antara lain diatur dalam Surat Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 0282-3/A/SK/XI/90 tentang Kriteria Terperinci, Kelengkapan Permohonan dan Tata Laksana Pendaftaran Obat Jadi.

Dalam ketentuan yang disebutkan terakhir disyaratkan bahwa setiap iklan obat harus memuat informasi sesuai dengan persetujuan yang diberikan Departemen Kesehatan pada saat obat itu didaftarkan. Jenis obat yang boleh diiklankan hanyalah jenis obat bebas dan terbatas, bukan obat keras. Selain itu, sejak 1989 naskah iklan obat-obatan tersebut harus diserahkan pula kepada Direktorat Jenderal POM untuk mendapatkan persetujuan.

Untuk obat-obatan tradisional, tidak diperkenankan untuk diiklankan selama belum didaftarkan di Departemen Kesehatan (Pasal 3 Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 246/Menkes/Per/V/1990). Dalam peraturan itu juga ditegaskan bahwa iklan yang diberikan tidak boleh menyimpang dari apa yang disetujui dalam pendaftaran. Dalam praktiknya, ternyata banyak sekali iklan yang ditayangkan di berbagai media yang melenceng jauh dari naskah yang diserahkan ke dan disetujui oleh Direktorat Jenderal POM. Ironisnya, ancaman sanksi yang diberikan Departemen Kesehatan mulai dari teguran, pembatalan pendaftaran, sampai dengan pencabutan izin usaha industri obat yang bersangkutan, sama sekali tidak membuat "kecut" pelakunya.

Memang tidak adil rasanya apabila segala beban penyimpangan tersebut harus dipersalahkan sepenuhnya ke pihak produsen obat-obatan. Saat ini dapat dipastikan semua iklan obat di televisi yang pernah dipersoalkan oleh Menteri Kesehatan di atas diserahkan pembuatannya kepada perusahaan periklanan (*production house*). Di tempat inilah iklan itu diproduksi, sebelum akhirnya disebarluaskan ke media yang diinginkan.

Dalam memproduksi iklan tadi, pihak perusahaan periklanan pun dikawal ketat oleh kode etik tersendiri yang ditandatangani oleh lima asosiasi (termasuk Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia) pada tanggal 17 September 1981. Untuk obat-obatan, kode etik periklanan juga mensyaratkan bahwa iklan harus sesuai dengan indikasi jenis produk yang disetujui oleh Departemen Kesehatan. Selain itu iklan tidak boleh memuat kata-kata yang berisi janji penyembuhan penyakit, tetapi hanya boleh menyatakan membantu menghilangkan gejala penyakit. Juga tidak boleh mencantumkan kata-kata "aman", "tidak berbahaya", atau "tidak mengandung risiko". Pemakaian tenaga profesional kesehatan sebagai model iklan, seperti dokter, perawat, ahli farmasi, juga dilarang.

Sari sebagian kecil rumusan kode etik itu saja sudah tampak betapa banyak iklan obat yang tidak memenuhi persyaratan. Iklan obat yang "tidak sehat" seperti itu tentu saja merugikan perusahaan obat sejenis, tetapi (lebih-lebih) akan merugikan konsumen yang tidak berhati-hati.

Mayoritas konsumen di Indonesia masih terlalu rentan dalam menyerap informasi iklan yang "tidak sehat" seperti di atas. Karena itu, sangat riskan kiranya bila tidak diadakan pengawasan yang memadai dan konsumen dibiarkan menimbang-nimbang serta memutuskan sendiri iklan apa yang pantas untuk dipercaya. Cara berpikir yang dalam hukum dikenal sebagai *caveat emptor (let the buyer beware)* demikian hanya cocok untuk negara kapitalis Abad ke-19, yang di negara asalnya (Inggris dan Amerika Serikat) sudah pula ditinggalkan.

Posisi yang tidak berimbang antara produsen dan konsumen akan mudah disalahgunakan (*machtspositie*) oleh pihak yang lebih kuat. Apalagi jika pihak produsen yang lebih kuat itu didukung oleh fasilitas yang memungkinkannya bertindak secara monopolistik.

Lolosnya penayangan iklan yang menyesatkan (dalam hal ini terutama iklan obat-obatan) membuktikan bahwa mekanisme pengawasannya masih belum berjalan dengan baik. Sebagaimana diuraikan di atas, surat keputusan bersama dari dua menteri tahun 1980 menyatakan bahwa pengawasan periklanan di bidang OMKA akan dilakukan oleh panitia tersendiri. Keberadaan panitia bersama seperti itu kiranya cukup urgen untuk diwujudkan karena akan memudahkan dalam melakukan koordinasi. Kendati demikian, terlebih dahulu perlu dijabarkan secara jelas batas kewenangan panitia tersebut, agar tidak tumpang tindih dengan mekanisme pengawasan serupa yang dimiliki instansi di jajaran departemen lain.

Di Departemen Penerangan, misalnya, terdapat Sub-Direktorat Pengendalian Materi Periklanan, di samping Lembaga Sensor Film (LSF) yang menyensor setiap iklan berbentuk film atau video. Juga Departemen Sosial dapat melakukan pengawasan untuk iklan yang memuat undian berhadiah. Berbagai pengawasan ini masih berlanjut sampai ke tingkat daerah. Hal yang terakhir ini penting, mengingat setiap daerah memiliki ciri khas dan tindak sensitivitas yang berbeda dalam menyerap suatu iklan yang disiarkan.

Selain itu, dasar hukum pembentukan panitia bersama di atas tentu akan lebih baik apabila tidak berbentuk surat keputusan bersama. Bentuk peraturan demikian tidak dikenal dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia, dan keputusan setingkat menteri seperti itu tidak berwenang mencantumkan sanksi. Sebagai perbandingan, di Amerika Serikat badan yang mengawasi masalah makanan dan obat (*Food and Drug Administration*) dibentuk berdasarkan produk hukum setingkat undang-undang. Demikian juga badan yang kewenangannya antara lain mengawasi masalah periklanan (*Federal Trade Commission*), juga dibentuk berdasarkan undang-undang.

Dalam Bab VIII Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan, sesungguhnya telah ditegaskan bahwa pemerintah berwenang untuk melakukan pembinaan

dan pengawasan terhadap semua kegiatan yang berkaitan dengan upaya penyelenggaraan kesehatan. Selanjutnya dinyatakan bahwa pembinaan dan pengawasan tersebut akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Ini berarti telah dibuka kesempatan untuk membentuk suatu badan pengawasan yang lebih bergigi, khususnya dalam hal periklanan di bidang OMKA dengan dasar hukum yang lebih sesuai.

Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan, disebutkan secara jelas mengenai iklan pangan. Pasal 33 dari undang-undang ini menyalakan, setiap label dan atau iklan tentang pangan yang diperdagangkan harus memuat keterangan mengenai pangan dengan benar dan tidak menyesatkan. Untuk itu pemerintah mengatur, mengawasi, dan melakukan tindakan yang diperlukan agar iklan tentang pangan yang diperdagangkan tidak memuat keterangan yang dapat menyesatkan.

Ketentuan dalam Undang-Undang Pangan ini sebenarnya tidak mempunyai aspek konstitutif yang berarti banyak karena masih harus menunggu peraturan pelaksanaannya. Juga masih samar-samar tentang pengertian "pangan yang diperdagangkan". Hal ini akan menimbulkan pertanyaan: bagaimana untuk "pangan yang tidak diperdagangkan"? Dalam kenyataannya dapat dilihat, bahwa produk pangan dengan merek baru yang masih dalam masa pengenalan kepada konsumen, biasanya sudah diiklankan terlebih dahulu oleh si produsen. Sementara itu, sampel-sampel produk itu dibagikan secara gratis kepada masyarakat, tepatnya ke sasaran konsumen yang dinilai paling potensial. Sampel-sampel tersebut tentu tidak untuk diperdagangkan, dan rasanya tidak adil apabila dikecualikan dari ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Pangan.

Pasal 34 dari Undang-Undang Pangan juga membuka polemik yang tidak kalah menariknya. Di situ dinyatakan, bahwa setiap orang yang menyatakan dalam label atau iklan bahwa pangan yang diperdagangkan adalah sesuai dengan persyaratan agama atau kepercayaan tertentu bertanggung jawab atas kebenaran pernyataan berdasarkan agama atau kepercayaan tersebut. Rumusan pasal ini mengacu kepada pencantuman label "halal" yang sesuai dengan syariah Islam. Departemen Kesehatan dan Agama menginginkan agar label ini dikeluarkan oleh Departemen Kesehatan setelah mendapat rekomendasi dari Majelis Ulama Indonesia. Sebaliknya, Kantor Menteri Negara Urusan Pangan ingin menyerahkannya kepada masing-masing produsen. Konsekuensinya, apabila produsen melanggar, ia akan dikenakan sanksi hukum. Polemik ini sesungguhnya tidak akan dapat dituntaskan apabila akar permasalahan, yakni "memberi rasa aman pada konsumen" tidak ditempatkan pada prioritas utama. Artinya, jika label (dan iklan) itu diserahkan sepenuhnya kepada produsen, tentu akan dipertanyakan: sejauhmana konsumen akan merasa aman dan yakin kebenaran isinya, dan sejauhmana pula pemerintah mampu mencegah dan menindak tindakan produsen yang tidak bertanggung jawab.

Selain sarana pengawasan di tingkat aparaturnegara, peranan yang tidak kalah

pentingnya juga harus datang dari masyarakat sendiri, yang dalam hal ini antara lain diwakili oleh lembaga swadaya masyarakat seperti Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI). Peranan YLKI antara lain secara berkala melakukan pengujian suatu produk tertentu dan mempublikasikannya.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 71 dan 72 Undang-Undang Kesehatan, apa yang dilakukan YLKI ini seyogianya disambut dengan positif. Informasi yang diberikannya paling tidak dapat dijadikan bahan perbandingan bagi masyarakat, di samping informasi yang sehari-hari mereka dapatkan dari iklan. Syukurlah, dari pengamatan sekilas, tampak publikasi YLKI tersebut akhir-akhir ini makin mendapat perhatian dari masyarakat dan mulai berwibawa di mata produsen. Beberapa harian terkemuka mulai memberi tempat khusus dan secara reguler memuat keluhan-keluhan konsumen dan publikasi hasil pengujian YLKI ini.

Terlepas dari itu semua, apapun bentuk dan mekanismenya, pengawasan dalam periklanan tetap harus diterapkan secara proporsional. Iklan adalah produk kreativitas dan komersial. Dengan demikian, pengawasannya tidak boleh sampai mematikan dua ciri di atas.

IV. PERJANJIAN STANDAR DAN PERLINDUNGAN KONSUMEN

Perjanjian standar (baku),⁴ sebenarnya telah dikenal sejak zaman Yunani Kuno. Plato (423-347 SM), misalnya, pernah memaparkan praktik penjualan makanan yang harganya ditentukan secara sepihak oleh si penjual, tanpa memperhatikan perbedaan mutu makanan tersebut.⁵ Dalam perkembangannya, tentu saja penentuan secara sepihak oleh produsen/penyalur produk (penjual), tidak lagi sekadar masalah harga, tetapi sudah mencakup syarat-syarat yang lebih detail. Selain itu, bidang-bidang yang diatur dengan perjanjian standar pun makin bertambah luas. Menurut sebuah laporan dalam *Harvard Law Review* pada tahun 1971, 99 persen perjanjian yang dibuat di Amerika Serikat berbentuk perjanjian standar. Di Indonesia sendiri, perjanjian standar bahkan sudah merambah ke sektor properti dengan cara-cara yang secara yuridis masih kontroversial. Misalnya saja,

⁴ Dalam bahasa asing dikenal dengan banyak nama, seperti *standaard voorwaarden*, *standaard contract* (Belanda), *Allgemeine Geschäfts Bedingen*, *Standaardverdrag*, *Standaardkonditionen* (Jerman), dan *standardized contract*, *standard forms of contract* (Inggris). J. Satrio menyebutnya dengan "perjanjian adhesie". Lihat: J. Satrio, *Hukum Perikatan: Perikatan yang Lahir dari Undang-undang*, Bagian I, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993, hlm. 44.

⁵ E.H. Hondius, *Konsumentenrecht*, Kluwer-Deventer, 1976, hlm. 11.

diperbolehkan sistem pembelian satuan rumah susun (*strata title*) secara inden dalam bentuk perjanjian standar.⁶

Tentu saja fenomena demikian tidak selamanya berkonotasi negatif. Tujuan dibuatnya perjanjian standar tidak lain adalah untuk memberikan kemudahan (kepraktisan) bagi para pihak yang bersangkutan. Oleh karena itu, bertolak dari tujuan tersebut, Mariam Darus Badruzaman lalu mendefinisikan perjanjian standar sebagai perjanjian yang isinya dibakukan dan dituangkan dalam bentuk formulir.⁷

Sebenarnya, perjanjian standar tidak perlu selalu dituangkan dalam bentuk formulir, walaupun memang lazim dibuat tertulis. Contohnya dapat dibuat dalam bentuk pengumuman yang ditempelkan di tempat penjual menjalankan usahanya. Singkatnya, perjanjian standar adalah perjanjian yang ditetapkan secara sepihak, yakni oleh produsen/penyalur produk (penjual), dan mengandung keentuan yang berlaku umum (*massal*), sehingga pihak yang lain (konsumen) hanya memiliki dua pilihan: menyetujui atau menolaknya.

Adanya unsur pilihan ini oleh sementara pihak dikatakan bahwa perjanjian standar tidaklah melanggar asas kebebasan berkontrak (Pasal 1320 jo. 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata). Artinya, bagaimanapun pihak konsumen masih diberi hak untuk menyetujui (*take it*) atau menolak perjanjian yang diajukan kepadanya (*leave it*). Itulah sebabnya, perjanjian standar ini kemudian dikenal dengan nama *take it or leave it contract*.

Jika ada yang perlu dikhawatirkan dengan kehadiran perjanjian standar, tidak lain karena dicantumkannya klausula eksonerasi (*exemption clause*) dalam perjanjian tersebut. Klausula eksonerasi adalah klausula yang mengandung kondisi membatasi, atau bahkan menghapus sama sekali tanggung jawab yang semestinya dibebankan kepada pihak produsen/penyalur produk (penjual).

Di sini terlihat betapa tidak adanya keseimbangan posisi tawar-menawar antara produsen/penyalur produk (penjual) yang lazim disebut kreditur dan konsumen (debitur) di lain pihak. Sehubungan dengan pertanyaan: apakah ada kebebasan berkontrak dalam perjanjian standar ini?; ada beberapa pendapat yang mempertegas kontroversi di dalamnya.

Pendapat pertama datang dari Sluijter, yang menyatakan perjanjian standar bukan

⁶ Mariam Darus Badruzaman menyatakan perjanjian inden demikian cacat dan tidak sah karena informasi terhadap masyarakat tidak ada. Perjanjian ini diterima masyarakat semata-mata karena mereka memang sangat memerlukan rumah. Lihat: Mariam Darus Badruzaman, *Aneka Hukum Bisnis*, Bandung: Alumni, 1994, hlm. 35.

⁷ Mariam Darus Badruzaman, "Perlindungan terhadap Konsumen Dilihat dari Sudut Perjanjian Baku (Standar)," dalam: Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Simposium Aspek-aspek Hukum Masalah Perlindungan Konsumen*, Bandung: Binacipta, 1986, hlm. 58.

perjanjian. Alasannya, kedudukan pengusaha dalam perjanjian itu adalah seperti pembentuk undang-undang swasta (*legio particuliere wetgever*). Syarat-syarat yang ditentukan pengusaha di dalam perjanjian itu adalah undang-undang, bukan perjanjian! Pitlo mengatakannya sebagai perjanjian paksa (*dwang contract*), walaupun secara teoretis yuridis, perjanjian ini tidak memenuhi ketentuan undang-undang dan ditolak oleh beberapa ahli hukum. Namun dalam kenyataannya, kebutuhan masyarakat berjalan dalam arah yang berlawanan dengan keinginan hukum. Pendapat Pitlo ini mengingatkan kita pada pendapat Hondius, yang dalam disertasinya menyatakan bahwa perjanjian standar itu mengikat berdasarkan kebiasaan (*gebruik*) yang berlaku di lingkungan masyarakat dan lalu lintas perdagangan. Kemudian Stein mencoba memecahkan masalah ini dengan mengemukakan pendapat, bahwa perjanjian standar dapat diterima sebagai perjanjian berdasarkan fiksi adanya kemauan dan kepercayaan (*fictie van wil en vertrouwen*) yang membangkitkan keyakinan bahwa para pihak telah mengikatkan diri pada perjanjian itu. Jika debitur menerima dokumen perjanjian itu, berarti ia secara sukarela setuju pada isi perjanjian tersebut. Akhirnya, dapat disebutkan pendapat yang lebih tegas dari Asser Rutten, yang mengatakan perjanjian standar itu mengikat karena setiap orang yang menandatangani suatu perjanjian harus dianggap telah mengetahui dan menyetujui sepenuhnya isi kontrak tersebut.⁸

Ahli hukum Indonesia, Mariam Darus Badruzaman menyimpulkan bahwa perjanjian standar itu bertentangan dengan asas kebebasan berkontrak yang bertanggung jawab, terlebih-lebih lagi ditinjau dari asas-asas hukum nasional, di mana akhirnya kepentingan masyarakatlah yang didahulukan. Dalam perjanjian standar, kedudukan kreditur dan debitur tidak seimbang. Posisi monopoli pihak kreditur membuka peluang luas baginya untuk menyalahgunakan kedudukannya. Pengusaha hanya mengatur hak-haknya dan tidak kewajibannya. Menurutny, perjanjian standar ini tidak boleh dibiarkan tumbuh secara liar dan karena itu perlu ditertibkan.⁹

Dengan demikian, dapatlah disimpulkan bahwa jika asas kebebasan berkontrak ingin ditegakkan, dan di sisi lain kepentingan dunia perdagangan tidak pula dirugikan, maka satu-satunya cara adalah dengan membatasi pihak produsen/penyalur produk (penjual) atau debitur dalam membuat klausula eksonerasi. Tentu saja hal ini tidak mudah dilakukan. Sekalipun, seperti disarankan oleh Mariam Darus Badruzaman, harus ada campur tangan pemerintah, kiranya tidak semua perjanjian standar dapat diperlakukan demikian. Materi perjanjian yang terjadi di masyarakat sudah sedemikian luasnya dan heterogenya.

Dalam kenyataannya, campur tangan yang disarankan itu sudah dilakukan oleh

⁸ Lihat: Mariam Darus Badruzaman, *Aneka Hukum Bisnis*, Op. Cit., hlm. 52-53.

⁹ *Ibid.*, hlm. 54.

pemerintah. Misalnya saja dalam lapangan agraria, sudah sangat banyak dilakukan standarisasi perjanjian. Akan tetapi, untuk perjanjian-perjanjian kerperdataan yang dibuat oleh notaris, tentu tidak harus distandarkan. Perjanjian-perjanjian yang disebutkan terakhir ini tumbuh melalui kebiasaan dan permintaan masyarakat sendiri. Campur tangan pemerintah lebih diharapkan pada perjanjian-perjanjian yang berskala luas, walaupun tidak sepenuhnya bersifat publik seperti di bidang agraria. Perjanjian berskala luas yang dimaksud berkaitan dengan kepentingan massal, dan karena itu jika diserahkan sepenuhnya pembuatannya secara sepihak kepada produsen/penyalur produk (penjual) atau kreditur, dikhawatirkan akan dibuat banyak klausula eksonerasi yang merugikan masyarakat banyak.

Di Amerika Serikat, misalnya, pembatasan wewenang produsen/penyalur produk (penjual) atau kreditur untuk membuat klausula eksonerasi lebih banyak diserahkan kepada inisiatif konsumen. Apabila ada konsumen yang merasa dirugikan, berdasarkan *Uniform Commercial Code* 1978, ia dapat mengajukan gugatan ke pengadilan. Putusan-putusan pengadilan inilah yang kemudian dijadikan masukan perbaikan legislasi yang telah ada, termasuk sejauh mana pemerintah dapat campur tangan dalam penyusunan kontrak.

Di Belanda perjanjian standar telah dimasukkan pengaturannya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang baru. Di situ dinyatakan bahwa bidang-bidang usaha yang boleh menerapkan perjanjian standar harus ditentukan dengan peraturan, dan perjanjian itu baru dapat ditetapkan, diubah, atau dicabut setelah mendapat persetujuan Menteri Kehakiman. Kemudian, penetapan, perubahan, atau pencabutan itu baru memperoleh kekuatan hukum setelah mendapat persetujuan Raja/Ratu yang dituangkan dalam Berita Negara. Ketentuan lainnya menyatakan bahwa perjanjian standar ini dapat pula dibatalkan, jika pihak produsen/penyalur produk (penjual) atau kreditur mengetahui atau seharusnya mengetahui bahwa pihak konsumen tidak akan menerima perjanjian tersebut apabila ia mengetahui isinya.

Bagi kita di Indonesia, ketentuan yang membatasi wewenang pembuatan klausula eksonerasi ini masih belum diatur dalam suatu produk hukum tertentu. Secara umum, memang dapat ditunjuk beberapa pasal yang ada dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Salah satunya adalah Pasal 1337, yang menyatakan bahwa suatu perjanjian tidak boleh dibuat bertentangan dengan undang-undang, kesusilaan, atau ketertiban umum. Sekalipun demikian, untuk dapat menguji sejauh mana perjanjian itu bertentangan, perlu diproses melalui gugatan di pengadilan.¹⁰ Padahal, kekuatan yurisprudensi dalam

¹⁰ Salah satu dasar hukum yang dapat dipakai dalam gugatan ini adalah karena unsur "penyalahgunaan keadaan" (*misbruik van de omstandigheden*). Ada beberapa faktor yang dapat dianggap sebagai ciri penyalahgunaan keadaan ini, yaitu: (1) pada waktu menutup perjanjian salah satu pihak ada dalam keadaan terjepit, (2) karena keadaan ekonomis, kesulitan keuangan yang mendesak, (3) karena hubungan atasan-bawahan; keunggulan ekonomis pada salah satu pihak; hubungan majikan-buruh;

sistem hukum Indonesia tidak seperti yang berlaku di negara-negara Anglo Sakson/Anglo Amerika. Dengan demikian, langkah yang ditempuh oleh Belanda, yakni dengan membuat ketentuan khusus mengenai tata cara pembuatan perjanjian standar, kiranya dapat dipertimbangkan untuk ditiru. Selain dengan mencantumkannya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, juga dapat dimuat dalam undang-undang khusus yang mengatur mengenai perlindungan konsumen.

V. LAYANAN PURNA JUAL DAN PERLINDUNGAN KONSUMEN

Layanan purna jual (*after sale service*) merupakan kepentingan konsumen yang sangat vital dewasa ini. Perkembangan teknologi yang sangat cepat, misalnya pada teknologi perangkat komputer, sering membuat produsen harus mengubah tipe-tipe produknya mengikuti selera dan kebutuhan konsumen yang terus berganti dalam waktu singkat. Akibatnya, apabila ada kerusakan dari suatu tipe produk, sering konsumen tertentu menghadapi kendala memperbaiki barangnya karena kesulitan memperoleh suku cadang.¹¹

Masalah lain yang menyangkut layanan purna jual adalah soal garansi¹² dalam jangka waktu tertentu yang diberikan produsen/penyalur produk (penjual) atau kreditur kepada konsumennya. Demikian pula dengan tanggung jawab produsen/penyalur produk (penjual) atau kreditur dalam memenuhi hak konsumen, terutama hak untuk memperoleh barang/jasa yang sesuai dengan nilai tukar yang diberikan. Konsumen tidak boleh ditipu memperoleh barang kualitas tertentu, padahal kenyataannya tidak demikian. Misalnya, dikatakan *juice* yang dijual adalah sari jeruk asli, padahal hanya *essence* dari bahan-bahan kimia. Kertas *tissue* yang dikemas dalam kotak yang dinyatakan beratnya 10 ons, ternyata hanya 9 ons, dan sebagainya.

orang tua/wali-anak yang belum dewasa, (4) karena keadaan, seperti pasien yang membutuhkan pertolongan dokter ahli, (5) perjanjian tersebut mengandung hubungan yang timpang dalam kewajiban timbal balik antara para pihak (prestasi yang tak seimbang); pembebasan majikan dari risiko dan menggesernya menjadi tanggungan si buruh, (6) kerugian yang sangat besar bagi salah satu pihak. Mengenai hal ini baca lebih lanjut: J. Satrio, *Hukum Perjanjian*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1992, hlm. 230 et seq.

¹¹ Produsen komputer, misalnya, sering memberikan garansi suku cadang, tetapi tidak diterapkan secara konsisten. Apabila terjadi kerusakan, mereka menggantikan komponen yang rusak dengan cara "kanibal", yakni mencari komponen yang masih dapat dipakai dari komputer segenerasi yang sudah rusak di gudang. Alasan mereka, komponen tersebut sudah tidak diproduksi lagi. Ini berarti, garansi suku cadang yang diganti tidak lain adalah barang bekas pakai, yang tentu saja hal ini telah merugikan konsumen.

¹² Istilah "garansi" di sini perlu dibedakan dengan "perjanjian garansi" yang diatur dalam Pasal 1316 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Di situ perjanjian garansi dikatakan sebagai perjanjian bahwa seseorang menjamin pihak lain — lawan janjinya — bahwa ia akan melakukan sesuatu (atau tidak melakukan sesuatu) kalau sampai terjadi pihak ketiga tidak mau memenuhi kewajibannya.

Di sini tampak bahwa masalah layanan purna jual adalah masalah perlindungan konsumen yang tidak dapat dipisahkan dengan tahapan-tahapan transaksi konsumen lainnya. Di sini yang berlaku bukan lagi prinsip *caveat emptor*, tetapi *caveat venditor* (produsen/penyalur produk (penjual) atau krediturlah yang bertanggung jawab), yang lazim disebut tanggung jawab produk.¹³ Tanggung jawab dari si produsen dan pihak-pihak yang menyalurkan produknya secara tanggung renteng seluruhnya bersifat tanggung jawab mutlak (*strict liability*) atau tanggung jawab tanpa kesalahan (*liability without fault*).

Perluasan subjek yang dapat dimintai tanggung jawabnya seperti disinggung di atas telah pula diterapkan di berbagai negara. Di lingkungan Uni Eropa, misalnya, dinyatakan dalam Pasal 3 Pedoman Masyarakat Eropa, bahwa tanggung jawab produk adalah tanggung jawab dari:¹⁴

1. pembuat produk cacat yang bersangkutan;
2. produsen bahan-bahan mentah atau komponen dari produk itu;
3. setiap orang yang memasang nama, merek perusahaan, atau memberikan tanda khusus untuk pembeda produknya dengan produk orang lain;
4. setiap orang yang mengimpor produk untuk dijual, disewakan, atau dipasarkan (tanpa mengurangi tanggung jawab si pembuat produk);
5. setiap pemasok produk, apabila si pembuatnya tidak diketahui, atau pembuat produknya diketahui, tetapi pengimpornya tidak diketahui.

Pengaturan tentang tanggung jawab produk ini belum ada pengaturannya di Indonesia. Tim Kerja Naskah Akademis Badan Pembinaan Hukum Nasional pernah menyarankan agar dikembangkan sistem baru pertanggungjawaban hukum atas produk, namun baru untuk bidang farmasi. Tujuan dari pengembangan itu adalah untuk:¹⁵

1. memberikan perlindungan kepada masyarakat terhadap penggunaan produk farmasi yang cacat;
2. mengembalikan keseimbangan masyarakat akibat penggunaan dan beredarnya produk cacat;
3. memudahkan proses pembuktian akibat penggunaan produk farmasi yang cacat;
4. meningkatkan mutu produk farmasi yang beredar, sehingga dapat mencapai tujuan peruntukannya dan penggunaannya.

Seperti telah dinyatakan di muka, seharusnya tanggung jawab produk ini jangan dibatasi hanya sekadar pertanggungjawaban atas produk yang cacat. Tanggung jawab produk adalah

¹³ Beberapa penulis menerjemahkannya dengan tanggung gugat produk, yang dialihbahasakan dari istilah *product liability*.

¹⁴ Lihat: Az. Nasution, *Konsumen dan Hukum*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995, hlm. 174.

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 176.

bagian dari transaksi konsumen, yaitu tahapan ketiga (pasca-transaksi konsumen). Membatasi tanggung jawab produk hanya pada penggantian atas produk yang cacat berarti tidak memberi banyak kemajuan bagi perlindungan konsumen.

Sejak dahulu, sudah menjadi kewajiban produsen untuk menjamin barang yang dijualnya itu bebas dari cacat tersembunyi. Jaminan ini sudah merupakan perikatan yang otomatis dibebankan kepada produsen/ penyalur produk (penjual) atau kreditur. Jaminan undang-undang inipun dalam praktik telah dicoba untuk diminimalisasi dengan pernyataan sepihak (klausula eksonerasi), seperti: "barang yang telah dibeli tidak dapat dikembalikan!"

Layanan purna-jual meliputi permasalahan yang lebih luas, dan terutama mencakup masalah kepastian atas:

1. ganti rugi apabila barang/jasa yang diberikan tidak sesuai dengan perjanjian semula;
2. barang yang digunakan, apabila mengalami kerusakan tertentu, dapat diperbaiki secara cuma-cuma selama jangka waktu garansi;
3. suku cadang selalu tersedia dalam jumlah cukup dan tersebar luas dalam jangka waktu yang relatif lama setelah transaksi konsumen dilakukan.

VI. PENUTUP

Satu hal yang mungkin perlu dipertanyakan adalah apakah diperlukan suatu undang-undang yang mengatur perlindungan konsumen, yang mencakup ketiga tahapan transaksi konsumen di atas.

Dilihat dari luasnya substansi ketiga tahapan itu, rasanya mustahil bagi pembentuk undang-undang untuk menampungnya dalam satu undang-undang. Alternatif yang paling mungkin adalah membuat satu undang-undang payung (*umbrella act*), yang berisi prinsip-prinsip perlindungan hak-hak konsumen pada semua tahapan transaksi konsumen. Undang-undang inilah yang kemudian dilengkapi dengan peraturan perundang-undangan lain yang lebih sektoral sifatnya. Semua isu di bidang perlindungan konsumen yang muncul dari praktik bisnis ditampung dalam peraturan perundang-undangan sektoral itu, sedangkan prinsip-prinsipnya mengacu secara sinkron ke Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen.

Pengadaan perangkat hukum seperti digambarkan di atas merupakan bagian dari program legislasi nasional. Harus diakui, program ini bukan pekerjaan mudah untuk dilaksanakan dalam waktu singkat, apalagi bagi mereka yang mengetahui persis bagaimana kompleksnya situasi di lapangan birokrasi hukum kita. Namun, mengingat iklim "*buyer's market*" yang mulai berembus keras ke kawasan Indonesia, tentu tidak sepatutnya kita cuma menunggu godot!