

# PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP KONSUMEN BERKAITAN DENGAN PENCANTUMAN KLAUSULA BAKU (*STANDARD CONTRACT*) BERDASARKAN UU NO. 8 TAHUN 1999 TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN

UTAMI YUSTIHASANA UNTORO

## ABSTRAK

Sejarah perkembangan perlindungan konsumen dimulai dari bangkitnya ekonomi dunia yaitu diawali dengan adanya gerakan-gerakan konsumen pada awal abad 19. Di Indonesia, Undang Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) lahir pada tanggal 20 April 1977 dan baru berlaku tanggal 20 April 2000. Sejak Undang-Undang Perlindungan Konsumen disahkan, dalam implementasinya ternyata masih belum terlihat secara signifikan. Dan salah satu pelanggaran yang masih banyak terjadi adalah adanya perjanjian baku (standar kontrak). Dikatakan bersifat baku karena baik perjanjian maupun klausula tersebut tidak dapat dan tidak mungkin dinegosiasikan atau ditawar-tawar lagi. Pertanyaan penelitian dalam tesis ini antara lain : bagaimana perjanjian klausula baku (*standard contract*) dalam perspektif hukum perlindungan konsumen, bagaimana peran lembaga BPSK dalam penyelesaian sengketa konsumen berdasarkan UU No.8 tahun 1999, bagaimana analisis hukum penyelesaian sengketa konsumen antara teori dan praktik serta dilema dalam penegakan hukumnya. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, sedangkan kerangka teori yang digunakan ialah teori keadilan dan teori kepastian hukum. Dengan adanya kendala tersebut, maka untuk mengisi kebutuhan agar UUPK dapat dilaksanakan, terutama aspek-aspek yang menyangkut kekosongan acara, atau adanya pertentangan dengan perundang-undangan lain, sepanjang yang menyangkut peran badan peradilan, untuk sementara waktu sebelum dilakukan amandemen Undang-undang, dapat diatasi melalui penerbitan peraturan Mahkamah Agung (PERMA No. 1 Tahun 2002 tentang Penerapan Prosedur Gugatan Perwakilan Kelompok dan PERMA No. 1 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Terhadap Putusan BPSK).

Kata kunci : Perlindungan hukum, pencantuman klausula baku, UU No. 8 tahun 1999 tentang perlindungan konsumen

## ABSTRACT

The history of the development of consumer protection starting from the rise of the world economy which started with the movements of the early 19th century consumers in Indonesia, the Consumer Protection Law (BFL) was born on 20 April 1977 and a new force on 20 April 2000. Since the Act Consumer protection was passed, its implementation has not yet seen significantly. And one of the offenses that are still going on is a standard agreement (standard contracts). Is said to be raw because neither the agreement nor clauses can not and may not be negotiable or nonnegotiable. The research question in this thesis include: how the agreement standard clause (standard contract) in the perspective of consumer protection laws, how the role of the BPSK in consumer dispute resolution based on Law No. 8 of 1999, how the legal analysis of consumer dispute resolution between theory and practice as well as a dilemma in law enforcement. The method used is a normative legal research, while the theoretical framework used is the theory of justice and legal certainty theory. Given those constraints, then to fill a need that UUPK can be implemented, especially those aspects concerning the vacancy of the event, or a conflict with the laws and the other, as long as the role of the judiciary, for the time prior to the amendment of the Act, may addressed through the issuance of rules of the Supreme Court (PERMA No. 1 Year 2002 on the Implementation Procedures and PERMA Class Action No. 1 of 2006 on Procedures for Filing Objections Against Decision BPSK).

Keywords : legal protection, the inclusion of standard clauses, Law No. 8 of 1999 on consumer protection

## PENDAHULUAN

Sejarah perkembangan perlindungan konsumen dimulai dari bangkitnya ekonomi dunia. “Secara historis perlindungan konsumen diawali dengan adanya gerakan-gerakan konsumen awal abad 19. Konsumen pada saat itu membutuhkan suatu perlindungan sehingga lahir gerakan perlindungan konsumen (*consumers movement*).”<sup>1</sup>

Di Indonesia, Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) lahir pada tanggal 20 April 1977 dan baru berlaku tanggal 20 April 2000. Gerakan perlindungan konsumen di Indonesia ditandai dengan lahirnya Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) tahun 1973 yang mempunyai tujuan agar konsumen tidak dirugikan dalam mengkonsumsi barang dan jasa :<sup>2</sup>

Berbagai persoalan mengenai penegakan hukum perlindungan konsumen di Indonesia banyak disebabkan pada persoalan internal, yang menyangkut :

- a) Materi hukum merupakan kelemahan yang mendasar dari Undang-Undang Perlindungan Konsumen seperti, ketiadaan prinsip *strict liability*, mekanisme penyelesaian sengketa, dan penuntutan ganti rugi, *standing to sue*.
- b) Keberadaan BPKN (Badan Perlindungan Konsumen Nasional), LPKSM (Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat) dan BPSK (Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen).
- c) Kesiapan aparat.
- d) Perilaku dan/atau kesadaran konsumen.

Sejak Undang-Undang Perlindungan Konsumen disahkan, dalam implementasinya ternyata masih belum terlihat secara signifikan. Berbagai ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen masih menjadi aturan yang sangat mudah diabaikan oleh pelaku usaha. Salah satu pelanggaran yang masih banyak terjadi adalah adanya pembuatan perjanjian baku (*standard contract*) dalam kegiatan

usaha. Perjanjian atau klausula baku merupakan perjanjian yang formatnya sudah dibuat oleh salah satu pihak yang lebih dominan dan pihak lain tinggal menyetujuinya saja. Dikatakan bersifat “baku” karena baik perjanjian maupun klausula tersebut tidak dapat dan tidak mungkin dinegoisasikan atau ditawarkan oleh pihak lainnya.

Menurut Munir Fuady, yang dimaksud kontrak baku adalah suatu kontrak tertulis yang dibuat hanya oleh salah satu pihak dalam kontrak tersebut, bahkan sering kali kontrak tersebut sudah tercetak (*boilerplate*) dalam bentuk formulir-formulir tertentu oleh salah satu pihak, yang dalam hal ini ketika kontrak tersebut ditandatangani umumnya para pihak hanya mengisi data-data informatif tertentu saja dengan sedikit atau tanpa perubahan dalam klausula-klausulanya.<sup>3</sup>

Dalam praktek kegiatan usaha, perjanjian baku dibuat oleh pelaku usaha, sedangkan konsumen sebagai pihak lain yang mau tidak mau harus menyetujui perjanjian dimaksud. Klausula baku, diantaranya lazim dijumpai pada lembar atau karcis penitipan kendaraan bermotor (parkir), yang berupa ketentuan mengenai perlakuan pelaku usaha terhadap barang yang dititipkan.

Sampai saat ini klausula baku yang dicantumkan pelaku usaha masih sering tidak sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Pasal 18 Undang-Undang Perlindungan Konsumen mengatur bahwa setiap klausula baku tidak boleh berisi tentang :

- a) Pengalihan tanggung jawab pelaku usaha.
- b) Penolakan pengembalian barang yang telah dibeli konsumen.
- c) Penolakan pengembalian uang.
- d) Merubah peraturan secara sepihak.
- e) Dan berbagai peraturan yang memberatkan konsumen.

<sup>1</sup> Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2003), hlm. 12.

<sup>2</sup> J. Widjantoro, *Undang-Undang Perlindungan Konsumen dan Prospek Perlindungan Konsumen di Indonesia*, (Yogyakarta : Diskusi Panel Bidang Kajian Pusat Studi Hukum UII, 23 Maret 2003), hlm. 1-2.

<sup>3</sup> Pihak yang disodorkan kontrak baku tidak memiliki kesempatan untuk melakukan negosiasi atau berada dalam posisi “*take it or leave it*,” atau bahkan terkadang klausul dalam kontrak tersebut berat sebelah atau memihak karena dibuat oleh salah satu pihak dan bukan hasil dari negosiasi sebelum tercapainya kata sepakat. Lihat Munir Fuady, *Hukum Kontrak (Dari Sudut Pandang Hukum Bisnis) - Buku Kedua*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2007), hlm.76.

Akan tetapi yang sekarang masih banyak terjadi, hal-hal tersebut di atas masih juga tercantum dalam perjanjian yang mereka buat.

Bisnis perparkiran sendiri sebenarnya adalah bisnis yang menjanjikan keuntungan besar bagi pengelolanya. Karena itu jaminan perlindungan hukum kepada konsumen parkir harus lebih diseimbangkan.

Berdasarkan Pasal 18 ayat (1) Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) pencantuman klausula baku oleh pelaku usaha yang menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha adalah dilarang, dan berdasarkan Pasal 18 ayat (3) Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) klausula tersebut dinyatakan batal demi hukum.

Terkait masalah jasa parkir dapat dilihat bahwa jasa parkir merupakan suatu perikatan yang bisa timbul karena perjanjian atau perikatan yang timbul karena Undang-Undang, jika dilihat sebagai suatu perikatan yang timbul karena perjanjian maka termasuk perjanjian apakah perjanjian jasa parkir, terhadap persoalan ini terdapat dua pendapat yaitu:

- 1) Yang menyatakan bahwa perjanjian jasa parkir merupakan perjanjian penitipan barang.
- 2) Pendapat yang lain menyatakan bahwa perjanjian jasa parkir merupakan perjanjian sewa tempat, pengguna jasa parkir hanya menyewa tempat untuk memarkir kendaraannya sedangkan pihak pengelola parkir hanya menyediakan lahan atau tempat untuk parkir dengan demikian hubungan hukum yang terjadi ialah perjanjian sewa-menyewa, untuk menunjukkan bahwa hubungan hukum perparkiran ini merupakan hubungan sewa menyewa.

Dari uraian yang telah penulis uraikan di atas maka disini akan mengambil intisari dari permasalahan tersebut yang dimana pokok perkaranya terdapat lemahnya perlindungan hukum terhadap konsumen di Indonesia sekalipun hal tersebut telah diatur dalam Undang-undang, dan hal ini juga bentrok atau tidak sesuai dengan peraturan daerah yang malah melegalkan tindakan yang dilakukan oleh pelaku

usaha atau pengelola jasa parkir.

### PERNYATAAN MASALAH

Ada dua hubungan hukum antara pelaku usaha dengan konsumen pertama hubungan hukum mungkin telah ada terlebih dahulu antara pelaku usaha dengan konsumen yang berupa sebuah hubungan kontraktual (hubungan perjanjian), tetapi mungkin juga tidak pernah ada hubungan hukum sebelumnya dan keterikatan secara hukum justru lahir setelah timbul peristiwa yang merugikan konsumen.<sup>4</sup>

Untuk mengetahui bentuk perlindungan hukum terhadap konsumen jasa parkir maka yang pertama hendak diketahui ialah hubungan hukum antara konsumen (pengguna jasa parkir) dengan pihak pengelola tempat parkir guna mengetahui hak dan kewajiban.

Hak dan kewajiban hukum antara satu pihak terhadap pihak lain, dapat muncul karena dari adanya hubungan hukum dua belah pihak yang disebut perikatan. Berdasarkan pada Pasal 1233 KUHPerdara menegaskan bahwa Perikatan, lahir karena suatu persetujuan atau karena undang-undang.

Selanjutnya pada Pasal 1313 KUHPerdara menegaskan bahwa suatu persetujuan ialah suatu perbuatan yang satu orang atau lebih mengikatkan diri terhadap satu orang lain atau lebih. Sedangkan perikatan yang timbul karena hukum (undang-undang), timbul karena perbuatan baik itu perbuatan yang sesuai dengan hukum maupun perbuatan yang melanggar hukum.

Pada Pasal 1352 KUHPerdara menegaskan bahwa perikatan yang lahir karena undang-undang, timbul dari undang-undang sebagai undang-undang atau dari undang-undang sebagai akibat perbuatan orang. Pasal 1353 KUHPerdara, perikatan yang lahir dari undang-undang sebagai akibat perbuatan orang, muncul dari suatu perbuatan yang sah atau dari perbuatan yang melanggar hukum.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa

<sup>4</sup> Janus Sidabalok, 2010, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Ed.1.Cet.ke II, (Bandung: Citra Aditya Bakti), hlm. 101

perikatan, lahir karena suatu perjanjian, atau karena undang-undang. Lahir karena perjanjian, apabila adanya perikatan itu akibat kehendak para pihak itu sendiri, serta lahir karena undang-undang, apabila adanya perikatan itu akibat berlakunya aturan tertentu, atau perbuatan seseorang (baik yang sah, maupun yang melawan hukum).

Lemahnya kedudukan konsumen memerlukan perlindungan hukum. UUPK yang telah dibuat dan disahkan mencoba memberikan perlindungan hukum bagi konsumen dengan mengatur hak dan kewajiban dalam hubungan hukum dan perilaku produsen-konsumen yang dipandang lebih adil, serta mengatur alternatif penyelesaian sengketa antara produsen-konsumen diluar pengadilan yang dipandang lebih sederhana, cepat serta dengan biaya yang lebih ringan.

UUPK selain memuat hak dan kewajiban serta perintah dan larangan bagi konsumen dan produsen, juga memuat tentang bagaimana penegakan hukumnya apabila hak dan kewajiban produsen-konsumen serta perintah dan larangan bagi produsen tersebut dilanggar.

Oleh karena itu, keberadaan UUPK menjadi suatu hal yang sangat strategis dan merupakan pijakan awal dalam mengupayakan penguatan posisi konsumen yang lemah. Dalam rangka mewujudkan perlindungan konsumen dan terselenggaranya layanan jasa perpajakan di Kota Jakarta yang aman serta terlindunginya kendaraan bermotor oleh pengelola parkir, maka cukup relevan apabila dikaji lebih mendalam mengenai permasalahan yang berkaitan dengan pelayanan jasa perpajakan ini.

Kajian penulisan ini dibatasi pada masalah klausula baku yang ada dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, asas-asas hukum perdata dan Undang-Undang Perlindungan Konsumen dan peraturan daerah yang berkaitan langsung pada permasalahan.

Terkait masalah jasa parkir dapat dilihat bahwa jasa parkir merupakan suatu perikatan yang bisa timbul karena perjanjian atau perikatan yang timbul karena Undang-Undang, jika dilihat sebagai suatu perikatan yang timbul karena perjanjian maka

termasuk perjanjian apakah perjanjian jasa parkir, terhadap persoalan ini terdapat dua pendapat yaitu:

- 1) Yang menyatakan bahwa perjanjian jasa parkir merupakan perjanjian penitipan barang.
- 2) Pendapat yang lain menyatakan bahwa perjanjian jasa parkir merupakan perjanjian sewa tempat, pengguna jasa parkir hanya menyewa tempat untuk memarkir kendaraannya sedangkan pihak pengelola parkir hanya menyediakan lahan atau tempat untuk parkir dengan demikian hubungan hukum yang terjadi ialah perjanjian sewa-menyewa, untuk menunjukkan bahwa hubungan hukum perpajakan ini merupakan hubungan sewa menyewa.

Dari uraian yang telah penulis uraikan di atas maka disini akan mengambil intisari dari permasalahan tersebut yang dimana pokok perkaranya terdapat lemahnya perlindungan hukum terhadap konsumen di Indonesia sekalipun hal tersebut telah diatur dalam Undang-undang, dan hal ini juga bentrok atau tidak sesuai dengan peraturan daerah yang malah melegalkan tindakan yang dilakukan oleh pelaku usaha atau pengelola jasa parkir.

Perjanjian baku adalah perjanjian yang hampir seluruh klausul-klausulnya dibakukan oleh pemakainya dan pihak yang lain pada dasarnya tidak mempunyai peluang untuk merundingkan atau meminta perubahan, 1 Perjanjian semacam itu cenderung secara substansi hanya menuangkan dan menonjolkan hak-hak yang ada pada pihak yang berkedudukan lebih kuat, sedangkan pihak lainnya terpaksa menerima keadaan itu karena posisinya yang lemah.<sup>5</sup>

Dengan demikian, UUPK ini merupakan payung yang mengintergrasikan dan memperkuat penegakan hukum dibidang perlindungan konsumen, walaupun sudah diberlakukan Undang-undang perlindungan konsumen namun di Indonesia perjanjian baku/standar yang substansinya mencantumkan klausula eksonerasi kenyataannya sudah merambah sektor bisnis, namun dari kajian

<sup>5</sup> Celina Tri S.K., *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2008), hal. 139.

akademik oleh para pakar hukum memandangnya secara yuridis masih kontroversial eksistensinya.<sup>6</sup>

### PERTANYAAN PENELITIAN

Berdasarkan uraian pernyataan masalah diatas, untuk membatasi pembahasan, tesis ini mengajukan 3 (tiga) pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana perjanjian klausula baku (*standard contract*) dalam perspektif hukum perlindungan konsumen ?
2. Bagaimana peran lembaga BPSK dalam penyelesaian sengketa konsumen berdasarkan UU No. 8 tahun 1999?
3. Bagaimana analisis hukum penyelesaian sengketa konsumen antara teori dan praktik serta dilema dalam penegakan hukumnya ?

### PENDEKATAN TEORI

Kerangka teoritis merupakan suatu kerangka berfikir sebagai dasar dan pedoman dalam melaksanakan penelitian. Sehingga dalam penelitian tersebut akan mengarah kepada tujuan penelitian yang diharapkan, dengan batasan yang sudah ditetapkan pula. Dengan demikian kerangka berfikir tidak terlepas dengan penggunaan teori-teori yang beda kaitannya dengan masalah yang di bahas nantinya. Dalam penelitian ini akan digunakan teori keadilan hukum dan teori kepastian hukum yang akan diuraikan sebagai berikut:

#### 1. Teori Keadilan

Sebagai landasan teoritis dalam perlindungan hukum bagi konsumen pengguna jasa layanan parkir terhadap penggunaan klausula baku dalam karcis berdasarkan UU No.8 tahun 1999 tentang perlindungan konsumen di Jakarta, dipergunakan *Theory of Justice* yang diperkenalkan oleh Aristoteles. Teori ini terdiri dari dua hal, yaitu :

- a) *Distributive justice* yaitu pada dasarnya peristiwa apabila hukum dan institusi-institusi publik mempengaruhi alokasi manfaat-manfaat

sosial.<sup>7</sup>

- b) *Rectificatory Justice* yaitu pada intinya adalah ukuran dari prinsip-prinsip teknis yang mengatur penerapan hukum.<sup>8</sup>

*Theory of Justice* memiliki prinsip yaitu seseorang mendapatkan hak dan kewajiban sesuai dengan kedudukannya di masyarakat/ sesuai dengan sumbangan-sumbangan yang diberikan oleh masyarakat.<sup>9</sup>

Pencapaian konsep keadilan (*justice*) dalam hal ini dilakukan dengan adanya keinginan, keseimbangan, kontrol atau pengawasan baik dari pelaku usaha, konsumen, aparat pemerintah yang terkait, lembaga-lembaga sosial masyarakat, lembaga-lembaga penegak hukum, dan lembaga-lembaga peradilan penyelesaian masalah sengketa perlindungan konsumen, setiap unsur tersebut mempunyai tanggungjawab dalam hal menjalankan peranannya dalam mewujudkan keadilan (*justice*) dalam perlindungan konsumen di Indonesia.

#### 2. Teori Kepastian Hukum

Menurut Hans Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Agus Brotosusilo, Ringkasan Disertasi: Globalisasi Ekonomi dan Perdagangan Internasional Studi Tentang Kesiapan Hukum Indonesia Melindungi Produksi Dalam Negeri Melalui Undang-Undang Anti Dumping dan Safeguard, 2006, hal.5.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Agus Brotosusilo, Kuliah Teori Hukum Ekonomi Tanggal 15 November 2006, Magister Hukum Universitas Indonesia.

<sup>10</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm.158.

<sup>6</sup> Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, (Jakarta : Grasindo, 2001), hal. 119.

Kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.<sup>11</sup>

Berdasarkan asas kepastian hukum baik pelaku maupun konsumen menaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen serta negara menjamin kepastian hukum.

Dalam Pasal 19 Undang-Undang No.8 tahun 1999 tentang perlindungan konsumen mengatur tanggungjawab kesalahan pelaku usaha terhadap produk yang dihasilkan atau diperdagangkan dengan memberi ganti kerugian atas kerusakan, pencemaran, kerusakan, kerugian konsumen. Bentuk kerugian konsumen dengan ganti rugi dengan pengembalian uang, penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya, perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan yang sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.

## METODE PENELITIAN

Didalam penulisan tesis ini, Penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif (*normative legal research*), yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara mengkaji peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penelitian normatif seringkali disebut sebagai penelitian *doctrinal*, karena obyek kajiannya adalah dokumen peraturan perundang-undangan dan bahan pustaka. Terkait dengan hal tersebut maka metode yang

digunakan adalah penelitian kepustakaan (*library research*). Penelitian ini bersifat deskriptif karena berbentuk menerangkan atau menggambarkan suatu permasalahan dengan menggunakan teori-teori sebagai landasan untuk memecahkan suatu masalah.<sup>12</sup>

Jenis data dalam penelitian ini adalah data sekunder yaitu data yang diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan. Alat pengumpulan data yang dipergunakan adalah studi dokumen, dilakukan dengan mempergunakan bahan-bahan hukum, yaitu :<sup>13</sup>

1. Bahan hukum Primer, yaitu peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, anatar lain akan sering dibahas dalam penulisan kali ini adalah Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPerdata) dan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan Peraturan Pelaksanaannya.
2. Bahan hukum Sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer berupa buku-buku, hasil penelitian, karya ilmiah, putusan pengadilan dan makalah-makalah yang relevan dengan penelitian ini.
3. Bahan hukum Tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum Primer dan bahan hukum Sekunder yaitu berupa Kamus Umum, Kamus Hukum, majalah dan jurnal-jurnal ilmiah dibidang hukum yang berkaitan dengan pokok permasalahan.

## HASIL PENELITIAN

Mekanisme penyelesaian sengketa konsumen menurut UUPK telah diatur secara limitatif dalam Pasal 23, dan ditindaklanjuti dalam Bab X (Pasal 45 sampai dengan Pasal 48) dan Bab XI (Pasal 49 sampai dengan Pasal 58) UUPK.

Pasal 23 UUPK menyatakan :

“Pelaku usaha yang menolak dan/atau tidak

<sup>11</sup> Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Penerbit Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm.82-83

<sup>12</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia-UI Press, 1981, hlm 51.

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm 52.

member tanggapan dan/atau memenuhi kerugian atas tuntutan konsumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) sampai dengan ayat (4), dapat digugat melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) atau mengajukan ke badan peradilan di tempat kedudukan konsumen”.

Penyelesaian sengketa konsumen di BPSK tidak berjenjang, dalam artian jika para pihak telah memilih cara konsiliasi atau cara mediasi dan dalam proses penyelesaiannya gagal atau tidak tercapainya kesepakatan mengenai bentuk atau besarnya jumlah ganti kerugian, para pihak misalnya telah memilih dengan cara konsiliasi, maka Majelis BPSK dilarang melanjutkan penyelesaiannya dengan cara mediasi atau arbitrase. Demikian juga sebaliknya, jika telah dipilih cara mediasi dan didalam proses penyelesaiannya gagal, maka para pihak meupun majelis BPSK dilarang melanjutkan penyelesaiannya dengan cara konsiliasi atau arbitrase.

Berbeda halnya dengan jika para pihak memilih cara penyelesaian sengketa konsumen dengan cara arbitrase, para pihak yang bersengketa dapat mengemukakan masalah mereka kepada pihak ketiga yang netral dan memberinya wewenang untuk memberikan keputusan yang kemudian mengikat para pihak yang bersengketa.<sup>14</sup>

Konsumen berhak memilih dengan bebas salah satu dari anggota BPSK yang berasal dari unsur konsumen sebagai arbiter yang akan menjadi anggota Majelis, demikian juga pelaku usaha berhak memilih salah satu dari anggota BPSK yang berasal dari unsur pelaku usaha sebagai arbiter, yang akan menjadi anggota majelis. Selanjutnya arbiter hasil pilihan konsumen dan arbiter hasil pilihan pelaku usaha secara bersama-sama akan memilih arbiter ketiga yang berasal dari unsur pemerintah yang akan menjadi Ketua Majelis.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Ningrum Sirait, *Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan atau Non-Litigasi (Alternative Dispute Resolution)*. Bahan Ajar Mata Kuliah *Penyelesaian Sengketa Non-Litigasi*, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, hlm. 22.

<sup>15</sup> Pasal 18 ayat (1), (2), dan (3) Kepmenperindah No.350/MPP/kep/12/2001-Penyelesaian sengketa oleh BPSK dilakukan oleh majelis yang terdiri dari unsur pemerintah (sebagai ketua), unsur konsumen dan unsur pelaku usaha masing-masing sebagai anggota, dibantu oleh seorang panitera.

Ganti kerugian berupa sanksi administratif adalah berbeda dengan ganti kerugian yang nyata/ riil yang dialami oleh konsumen yang digugat melalui BPSK. Majelis BPSK selain mengabulkan gugatan ganti kerugian yang nyata yang dialami oleh konsumen juga berwenang menambahkan ganti kerugian berdasarkan sanksi administrasi tersebut. Sesuai dengan bunyi Kepmenperindag Nomor 350/MPP/Kep/12/ 2001, bahwa penjatuhan ganti kerugian berdasarkan sanksi administrasi tidak dapat dibebankan kepada pelaku usaha jika penyelesaian sengketa dilakukan dengan cara konsiliasi atau mediasi, kecuali untuk penyelesaian sengketa yang dilakukan dengan cara arbitrase.

Secara umum, tuntutan ganti kerugian atas kerugian yang dialami oleh konsumen, baik berupa kerugian materi, fisik maupun jiwa. Secara garis besarnya didasarkan pada 2 (dua) kategori, yaitu tuntutan ganti kerugian berdasarkan perbuatan melawan hukum dan tuntutan ganti kerugian berdasarkan wanprestasi.

Memerhatikan ketentuan Pasal 19 ayat (a) UUPK tersebut, maka tanggung jawab pelaku usaha untuk memberikan ganti kerugian kepada konsumen 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. Hal ini berarti bahwa tanggung jawab pelaku usaha meliputi segala kerugian yang dialami oleh konsumen.

Substansi ketentuan Pasal 19 ayat (b) tersebut sesungguhnya memiliki kelemahan yang sifatnya merugikan konsumen, terutama dalam hal konsumen menderita suatu penyakit. Melalui pasal tersebut konsumen hanya mendapatkan salah satu bentuk penggantian kerugian yaitu ganti kerugian atas harga barang atau hanya berupa perawatan kesehatan, padahal konsumen telah menderita kerugian bukan hanya kerugian atas harga barang tetapi juga kerugian yang timbul dari biaya perawatan kesehatan.

Untuk itu seharusnya Pasal 19 ayat (b) tersebut menentukan bahwa pemberian ganti kerugian dapat berupa pengembalian uang dan/atau penggantian barang atau jasa yang setara nilainya dan/atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan dapat diberikan sekaligus kepada konsumen. Ini berarti, rumusan antara kata “setara nilainya” dengan “perawatan kesehatan” di dalam Pasal 10 ayat (b) yang ada sekarang tidak lagi menggunakan kata “atau” melainkan “dan/atau”. Sehingga, kalau kerugian itu menyebabkan sakitnya konsumen, maka selain mendapat penggantian harga barang juga mendapat perawatan kesehatan.<sup>16</sup>

Kelemahan lain yang juga sangat merugikan konsumen yaitu ketentuan Pasal 19 ayat (c) yang menentukan bahwa pemberian ganti kerugian dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah transaksi. Apabila berdasarkan ketentuan ini maka konsumen yang mengonsumsi di hari kedelapan setelah transaksi tidak akan mendapatkan penggantian kerugian dari pelaku usaha, walaupun secara nyata konsumen yang bersangkutan telah menderita kerugian.

Oleh karena itu, agar Undang-Undang Perlindungan Konsumen ini dapat memberikan perlindungan yang maksimal tanpa mengabaikan kepentingan pelaku usaha, maka seharusnya Pasal 19 ayat (c) menentukan bahwa tenggang waktu pemberian ganti kerugian kepada konsumen adalah 7 (tujuh) hari setelah terjadinya kerugian, dan bukan 7 (tujuh) hari setelah transaksi seperti rumusan yang ada sekarang.<sup>17</sup> Apabila ketentuan ini dipertahankan, maka konsumen yang menggunakan barang dan/atau jasa di hari kedelapan setelah transaksi tidak akan mendapatkan penggantian kerugian dari pelaku usaha, walaupun secara nyata konsumen yang bersangkutan telah menderita kerugian.

Salah satu cara penyelesaian sengketa konsumen yang diatur dalam UUPK adalah melalui arbitrase. Namun jika para pihak tidak setuju dengan putusan arbitrase BPSK tersebut, UUPK

<sup>16</sup> Ahmadi Miru dan Sutarmanto Yudo, *Ibid*, hlm. 126.

<sup>17</sup> Ahmadi Miru, *Prinsip-prinsip Perlindungan Hukum bagi Konsumen di Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, (Surabaya; 2004), hlm. 127.

masih membuka kemungkinannya untuk diajukan keberatan ke pengadilan.<sup>18</sup>

Istilah perjanjian baku berasal dari terjemahan dari bahasa Inggris, yaitu *standard contract*. Merupakan perjanjian yang telah ditentukan dan telah dituangkan dalam bentuk formulir. Kontrak ini telah ditentukan secara sepihak oleh salah satu pihak, terutama pihak ekonomi kuat terhadap ekonomi lemah. Munir Fuady mengartikan kontrak baku adalah :

“suatu kontrak tertulis yang dibuat hanya oleh salah satu pihak dalam kontrak tersebut, bahkan seringkali tersebut sudah tercetak (*boiler plate*) dalam bentuk formulir-formulir tertentu oleh salah satu pihak, yang dalam hal ini ketika kontrak tersebut ditandatangani umumnya para pihak hanya mengisi data-data informatid tertentu saja dengan sedikit atau tanpa perubahan dalam klausul-klausulnya, dimana pihak lain dalam kontrak tersebut tidak mempunyai kesempatan atau hanya sedikit kesempatan untuk menegosiasi atau mengubah klausul-klausul yang sudah dibuat oleh salah satu pihak tersebut, sehingga biasanya kontrak baku sangat berat sebelah. Pihak yang kepadanya disodorkan kontrak baku tidak mempunyai kesempatan untuk bernegosiasi dan berada hanya pada posisi “*take it or leave it*”. Dengan demikian, oleh hukum diragukan apakah benar-benar ada elemen kata sepakat yang merupakan syarat sah nya kontrak dalam kontrak tersebut. Karena itu pula, untuk membatalkan suatu kontrak baku, sebab kontrak baku *an sich* adalah netral.<sup>19</sup>

Hondius mengemukakan bahwa syarat-syarat perjanjian baku adalah :<sup>20</sup>

“syarat-syarat konsep tertulis yang dimuat dalam berbagai perjanjian masih akan dibuat, yang jumlahnya tidak tentu, tanpa membicarakan isinya terlebih dahulu”

<sup>18</sup> Indonesia, *Undang-undang Perlindungan Konsumen*, Nomor 8 Tahun 1999, Pasal 58 ayat (2).

<sup>19</sup> Munir Fuady, *Hukum Bisnis Dalam Teori dan Praktek Buku Keempat*, (Bandung: Citra Adhitya Bhakti, 1997), hlm. 76.

<sup>20</sup> E.H, Hondius, *Syarat-syarat Baku Dalam Hukum Kontrak*, Artikel dalam *Kompedium Hukum Belanda*, Yayasan Kerjasama Ilmu Hukum Indonesia-Negeri-Belanda di's-Gravenhage. 1978, hlm. 139.



Inti dari perjanjian baku menurut Hondius adalah bahwa isi perjanjian itu tanpa dibicarakan dengan pihak lainnya, sedangkan pihak lainnya hanya diminta untuk menerima atau menolak isinya.

Mariam Badruzaman mengemukakan bahwa standar contract merupakan perjanjian yang telah dibakukan<sup>21</sup>. Mariam Badruzaman juga mengemukakan bahwa ciri-ciri perjanjian baku adalah sebagai berikut :

- a) Isinya ditetapkan secara sepihak oleh pihak yang posisi (ekonominya) kuat.
- b) Masyarakat (debitur) sama sekali tidak ikut bersama-sama menentukan isi perjanjian.
- c) Terdorong oleh isi kebutuhannya debitur terpaksa menerima isi perjanjian itu.
- d) Bentuk tertentu (tertulis).
- e) Dipersiapkan secara masal dan kolektif.<sup>22</sup>

Sutan Remy Sjahdeni juga memberikan pengertian tentang perjanjian baku. Perjanjian baku adalah :

“perjanjian yang hampir seluruh klausul-klausul yang dibakukan oleh pemakainya dan pihak lainnya pada dasarnya tidak mempunyai peluang untuk merundingkan atau meminta perubahan. Yang belum dibakukan hanya beberapa hal saja, yang misalnya menyangkut hal jenis, harga, jumlah, warna, tempat, waktu, dan beberapa hal lainnya yang spesifik dari objek yang diperjanjikan. Dengan kata lain yang dibakukan bukan formulir perjanjian tersebut tetapi klausul-klausulnya. Oleh karena itu, suatu perjanjian yang dibuat dengan akta notaris, bila dibuat oleh notaris dengan klausul-klausul yang hanya mengambil alih saja klausul-klausul yang telah dibakukan oleh salah satu pihak, sedangkan pihak yang lain tidak mempunyai peluang untuk merundingkan atau meminta perubahan atas klausul-klausul itu, maka perjanjian yang dibuat dengan akta notaris itu pun adalah juga disebut perjanjian baku”<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Mariam Darus Badruzaman, *Perjanjian Baku (Standard) , Perkembangannya di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1993), hlm. 4.

<sup>22</sup> Mariam Darus Badruzaman, *Perjanjian Baku (Standard) , Perkembangannya di Indonesia*, *Ibid*, hlm. 11.

<sup>23</sup> Sutan Remy Sjahdeni, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang seimbang Bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia*, (Jakarta : Institut Bankir Indonesia, 1993), hlm. 66.

Dari uraian di atas, jelaslah bahwa hakekat dari perjanjian baku merupakan perjanjian yang telah distandarisasi isinya oleh pihak ekonomi kuat, sedangkan pihak lainnya hanya diminta untuk menolak atau menerima isinya. Apabila debitur menerima isi perjanjian tersebut, maka ia menandatangani perjanjian tersebut, tetapi apabila ia menolak, maka perjanjian itu dianggap tidak ada, karena debitur tidak menandatangani perjanjian tersebut.

Selanjutnya Hondius mengemukakan bahwa kiranya tidak tepat kalau ada kesan seakan-akan hampir semua transaksi dibuat atas dasar syarat-syarat baku. Selalu masih banyak perjanjian, yang dibuat sama sekali atau semata-mata dalam bentuk syarat-syarat kontrak individual. Tidak semua transaksi cocok untuk dibakukan. Berbagai contoh kontrak yang tidak cocok untuk dibakukan, yaitu :

- a) Jenis-jenis kontrak baru dan hubungan-hubungan hukum baru
- b) Transaksi antara pengusaha dan seorang partikelir yang segera dilaksanakan dalam hal mana pengusaha tidak ada risiko besar (misalnya penjualan bahan makanan)
- c) Transaksi antar golongan swasta satu dengan swasta lain (sewa menyewa penjualan mobil bekas)
- d) Perjanjian-perjanjian, kedua belah pihak segan mempergunakan dokumen-dokumen (misalnya transaksi-transaksi gelap, tidak diberikan nota karena kedua pihak hendak mengelakkan undang-undang pajak peredaran)

Yang menjadi penyebab keempat hal itu tidak dibuatkan syarat-syarat baku adalah karena:

- a) Biaya, waktu dan kesulitan dari penerapan syarat-syarat umum tidak seimbang dengan keuntungan
- b) Tidak ada pengetahuan tentang syarat-syarat baku atau karena kurang pengalaman; dan
- c) Kedua pihak hendak mengelakkan undang-undang pajak peredaran

Hondius tidak mengklasifikasi jenis-jenis standar kontrak tersebut, baik berdasarkan usahanya maupun lainnya. Namun, Mariam Badruzaman

membagi jenis perjanjian baku menjadi 4 jenis yaitu:

- a) Perjanjian baku sepihak adalah perjanjian yang isinya ditentukan oleh pihak yang kuat kedudukannya didalam perjanjian itu. Pihak yang kuat disini ialah pihak kreditur yang lazimnya mempunyai posisi (ekonomi) kuat dibandingkan pihak debitur.
- b) Perjanjian baku timbal balik adalah perjanjian baku yang isinya ditentukan oleh kedua belah pihak.
- c) Perjanjian baku yang ditetapkan oleh pemerintah ialah perjanjian baku yang isinya ditentukan pemerintah terhadap perbuatan-perbuatan hukum tertentu.
- d) Perjanjian baku yang ditentukan dilingkungan notaris atau advokad.

Bentuk perjanjian baku atau standar contract yang dibuat dalam salah satu pihak adalah berbentuk tertulis. Isinya telah ditentukan secara sepihak oleh pihak ekonomi kuat. Isinya dituangkan dalam klausul baku.

Pembuatan klausul baku tidak diperbolehkan melanggar ketentuan undang-undang, ketertiban umum, dan kesusilaan yang baik. Di dalam Pasal 18 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 telah ditentukan berbagai larangan dalam membuat atau mencantumkan klausula baku pada setiap dokumen atau perjanjian.

### Kekuatan Mengikat Perjanjian Baku

Dalam perjanjian baku telah ditentukan klausul-klausulnya oleh salah satu pihak, persoalannya adalah apakah dengan adanya berbagai klausul-klausul tersebut, perjanjian ini mempunyai kekuatan mengikat. Dalam perpustakaan hukum telah dicoba untuk membuat dasar ikatan dengan syarat-syarat baku. Pertama-tama ada ajaran penaklukan kemauan (*wilsonderwerping*) dari Zeylemaker. Ia berpendapat bahwa :

“orang mau, karena orang merasa takluk kepada satu pengaturan yang aman, disusun secara ahli dan tidak sepihak, atau karena orang tidak dapat berbuat lain dari pada

takluk, tetapi orang mau dan orang tahu bahwa orang mau”.<sup>24</sup>

Stein tidak sependapat dengan cara berpikir ini. Pihak peserta lain sama sekali tidak mau takluk pada syarat-syarat yang tidak menguntungkan dia melainkan kepada klausul yang pantas. Selanjutnya stein mengatakan bahwa kebutuhan praktis dari lalu lintas hukum memaksa satu kesimpulan bahwa pihak lain terkait pada semua syarat-syarat, tanpa mempertimbangkan apakah ia mengetahui syarat-syarat itu ia dapat mengetahuinya.<sup>25</sup>

Hondius berpendapat bahwa dua konstruksi itu tidak meyakinkan. Pendapat Zeylemaker memang dapat dipakai sebagai dasar pengikatan, tetapi hanya dengan syarat bahwa hal itu dilengkapi dengan alasan kepercayaan. Hal ini mengandung arti penandatanganan hanya ada nilai dalam kerangka pembicaraan : penandatanganan tidak hanya mengikat kalau ia mau, juga jikalau ia sepanjang ia telah menciptakan kepercayaan pada pihak peserta lain dengan cara dapat diperhitungkan, bahwa ia mau terikat.<sup>26</sup>

Pandangan lain berpendapat bahwa perjanjian baku bukan merupakan perjanjian karena bertentangan dengan Pasal 1320 KUHPerdato. Pendapat ini diwakili oleh Sluijter dan Mariam Barusbadruzaman. Sluijter mengatakan bahwa :

“perjanjian baku, bukan perjanjian, sebab kedudukan pengusaha didalam perjanjian itu adalah seperti pembentuk Undang-undang swasta (*legio particuliere wetgever*). Syarat-syarat yang ditentukan pengusaha dalam perjanjian itu adalah undang-undang dan bukan perjanjian”.<sup>27</sup>

Pandangan ini melihat perjanjian baku dari aspek pembuatan substansi kontrak. Substansi kontrak ini dibuat oleh pengusaha secara sepihak, sehingga Sluijter berpendapat substansi kontrak

<sup>24</sup> Sudikno Mertokusumo, *Syarat-syarat Baku dalam Hukum Kontrak*, disajikan dalam Penataran Hukum Perdata yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UGM (Yogyakarta), tanggal 25-31 Oktober 1995, hlm. 12.

<sup>25</sup> *Ibid*, hlm. 12-13.

<sup>26</sup> E.H, Hondius, *Syarat-syarat Baku Dalam Hukum Kontrak*, hlm. 147.

<sup>27</sup> Mariam Barusbadruzaman, *Perjanjian Baku (Standar)*, *Perkembangannya di Indonesia*, (Bandung : Alumni, 1980), hlm. 14.

itu bukan kontrak tetapi undang-undang swasta yang diberlakukan bagi debitur. Sedangkan Mariam Barusbadrulzaman berpendapat bahwa :

“perbedaan posisi para pihak ketika perjanjian baku diadakan tidak memberikan kesempatan pada debitur mengadakan “real bargaining” dengan pengusaha (kreditur) debitur tidak mempunyai kekuatan untuk mengutarakan kehendak dan kebebasannya dalam menentukan isi perjanjian. Karena itu perjanjian baku tidak memenuhi elemen yang dikehendaki pasal 1320 KUHPerdara jo. Pasal 1338 KUHPerdara”.<sup>28</sup>

Pandangan Mariam Barusbadrulzaman juga mengkaji dari aspek kebebasan para pihak. Disini pihak debitur tidak mempunyai kekuatan tawar menawar dalam menentukan isi kontrak dengan pihak kreditur. Pihak kreditur tinggal menyodorkan isi kontrak tersebut kepada debitur dan debitur tinggal menyetujui “ya” atau “tidak”.

Apabila debitur menyetujui substansinya, maka ia menandatangani kontrak tersebut, tetapi apabila substansi itu tidak disetujui, maka ia tidak menandatangani kontrak tersebut. Dengan demikian, kebebasan berkontrak yang tercantum dalam Pasal 1338 KUHPerdara tidak mempunyai arti bagi debitur, karena hak debitur dibatasi oleh kreditor.

Sutan Remy Sjahdeny berpendapat bahwa :

“Keabsahan berlakunya perjanjian baku tidak perlu dipersoalkan oleh karena perjanjian baku eksistensinya sudah merupakan kenyataan, yaitu dengan telah dipakainya perjanjian baku secara meluas dalam dunia bisnis sejak lebih dari 80 tahun lamanya. Kenyataan itu terbentuk karena perjanjian baku memang lahir dari kebutuhan masyarakat sendiri. Dunia bisnis tidak dapat berlangsung tanpa perjanjian baku. Perjanjian baku dibutuhkan oleh dan karena itu diterima oleh masyarakat”.<sup>29</sup>

Dari keenam pandangan tersebut, penulis menyetujui pandangan yang dikemukakan oleh

<sup>28</sup> *Ibid*, hlm. 13.

<sup>29</sup> Sutan Remy Sjahdeny, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang Bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia*, Op cit, hlm. 70-71.

Stein dan Hondius yang menitikberatkan kekuatan mengikat perjanjian baku karena kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat. Pada dasarnya masyarakat menginginkan hal-hal yang bersifat pragmatis. Artinya, dengan menandatangani perjanjian baku, ia akan segera mendapat sesuatu yang diinginkannya, tanpa memerlukan waktu dan pikiran yang lama.

Dengan telah ditandatanganinya standar kontrak tersebut, timbullah hak dan kewajiban para pihak. Hak dari penerima kredit adalah menerima uang, dan kewajibannya membayar pokok dan bunga sesuai yang disepakatinya dalam formulir perjanjian kredit.

## SIMPULAN

Dari hasil pembahasan pada bab-bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Dalam perspektif perlindungan konsumen, yang bertujuan untuk meningkatkan kemandirian dan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan, dan menuntut hak-haknya, maka suatu perjanjian pada dasarnya dibuat berlandaskan kesepakatan bebas (asas kebebasan berkontrak) diantara dua pihak yang mempunyai kedudukan yang seimbang dan kedua belah pihak berusaha untuk mencapai kesepakatan yang diperlakukan bagi terjadinya perjanjian itu melalui suatu proses negosiasi di antara mereka. Sedangkan perjanjian baku dipandang sebagai suatu perjanjian atau kontrak yang dipersiapkan sebelumnya untuk digunakan secara umum dan berulang-ulang oleh salah satu pihak dan dalam kenyataan digunakan tanpa negosiasi dengan pihak lain. Meskipun tidak diatur secara khusus dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Perjanjian Baku telah menjadi salah satu dari jenis-jenis perjanjian yang telah dikenal dalam sistem hukum di Indonesia. Perjanjian Baku ini bisa dikategorikan sebagai “perjanjian sepihak” dimana satu pihak hanya menuntut haknya saja dan membebaskan diri dari tanggung jawabnya dan pihak lain

pihak lain harus melaksanakan kewajibannya saja sementara hak-haknya dihilangkan. Terkait dengan timbulnya sengketa antara pelaku usaha dan konsumen yang timbul dari perjanjian klausula baku, untuk dapat menuntut ganti kerugian, maka kerugian tersebut harus merupakan akibat dari perbuatan melawan hukum. Hal ini berarti bahwa untuk dapat menuntut ganti kerugian, harus dipenuhi unsur-unsur, yaitu adanya perbuatan melawan hukum, ada kerugian, ada hubungan kausalitas antara perbuatan melanggar hukum dan kerugian serta ada kesalahan. Dengan demikian, Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) merupakan payung yang mengintegrasikan dan memperkuat penegakan hukum dibidang perlindungan konsumen, walaupun sudah diberlakukan Undang-undang perlindungan konsumen namun di Indonesia perjanjian baku/standar yang substansinya mencantumkan klausula eksonerasi kenyataannya sudah merambah sektor bisnis, namun dari kajian akademik oleh para pakar hukum memandangnya secara yuridis masih kontroversial eksistensinya.

2. Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) telah memperkenalkan BPSK sebagai suatu lembaga baru yang mekanisme dan kewenangannya sebelumnya tidak dikenal dalam konstruksi hukum di Indonesia. Konsep dasar pembentukan lembaga ini adalah untuk menangani penyelesaian sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau produsen yang pada umumnya meliputi jumlah nilai yang kecil, seperti halnya lembaga *small claim court* atau *small claim tribunal* dinegara-negara yang menganut *common law system*, tetapi dalam pelaksanaannya tidak ada batasan nilai pengajuan gugatan, sehingga dimungkinkan gugatan konsumen meliputi jumlah nilai yang kecil sampai yang besar. Meski demikian, peran BPSK dalam penyelesaian sengketa masih dirasakan kurang efektif, yang disebabkan

oleh beberapa hal, antara lain: a). Terdapat pertentangan UUPK dengan UU No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, karena UUPK membuat suatu aturan penyelesaian sengketa konsumen secara arbitrase tersendiri, yang relatif berbeda dengan konsep dasar mekanisme arbitrase yang berlaku umum, sehingga penyelesaian sengketa konsumen menjadi berlarut-larut; b). Perangkat peraturan dalam UUPK, memperlihatkan kemajuan berkenaan dengan pengaturan *class action*, dan legal standing sehingga kelompok konsumen yang menjadi korban, dapat mengajukan gugatan kelompok, atau dimungkinkan adanya gugatan yang diajukan oleh lembaga pemerhati konsumen atau LPKSM untuk kepentingan konsumen secara umum, tetapi peraturan pemerintah yang mengatur hal tersebut tidak kunjung tiba; dan c). Rendahnya tingkat kesadaran hukum konsumen, juga kebijakan-kebijakan pemerintah yang konkrit seringkali tidak berpihak pada konsumen. Sampai saat ini belum dilakukan sosialisasi yang memadai terhadap seluruh lapisan masyarakat perihal bagaimana mewujudkan hukum perlindungan konsumen.

3. Mekanisme penyelesaian sengketa konsumen menurut UUPK telah diatur secara limitatif dalam Pasal 23, dan ditindaklanjuti dalam Bab X (Pasal 45 sampai dengan Pasal 48) dan Bab XI (Pasal 49 sampai dengan Pasal 58) UUPK. Selain itu, UUPK juga menerapkan *Product Liability* dan *Strict Liability* sebagai Tanggung Jawab Pelaku Usaha dan Perlindungan Terhadap Konsumen. Secara umum, tuntutan ganti kerugian atas kerugian yang dialami oleh konsumen, baik berupa kerugian materi, fisik maupun jiwa. Secara garis besarnya didasarkan pada 2 (dua) kategori, yaitu tuntutan ganti kerugian berdasarkan perbuatan melawan hukum dan tuntutan ganti kerugian berdasarkan wanprestasi. Hingga saat ini tata cara menjatuhkan sanksi administratif belum diatur dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Maka sambil menunggu

terbitnya peraturan dimaksud, majelis BPSK tidak diperkenankan untuk menjatuhkan sanksi atau ganti kerugian berdasarkan sanksi administrasi tersebut. Namun, Departemen Perdagangan telah mengeluarkan pedoman penetapan sanksi administrasi oleh BPSK yang mengatur mengenai jenis dan penetapan sanksi administratif. Dalam pelaksanaannya ketentuan Pasal 54 ayat (3) dan Pasal 56 ayat (2) UUPK ini menimbulkan dampak yang mengganggu eksistensi BPSK dalam upaya memberikan perlindungan kepada konsumen, antara lain kesan negatif konsumen terhadap keberadaan lembaga BPSK, jika akhirnya ke pengadilan juga penyelesaiannya. Pelaku usaha yang tidak puas terhadap putusan BPSK cenderung melanjutkan perkaranya ke pengadilan, bahkan apabila perlu hingga ke tingkat Mahkamah Agung, sehingga keberadaan BPSK sebagai lembaga *small claim court* yang menyelesaikan sengketa konsumen secara cepat, tidak formal, dan biaya murah tidak tercapai. Perangkat peraturan prosedur penyelesaian sengketa konsumen menurut UUPK tentang Perlindungan Konsumen, secara tertulis telah memadai, dibandingkan dengan perangkat penyelesaian sengketa yang diatur dalam Hukum Acara Perdata pada umumnya (HIR/Rbg). Tetapi dalam implementasinya yang semula UU ini diharapkan dapat menjadi alat bagi konsumen pencari keadilan untuk memperoleh hak-haknya, ternyata tidak sesuai dengan maksud dan tujuan dibentuknya UUPK ini. Penyelesaian sengketa konsumen secara cepat, sederhana, dengan biaya yang murah sebagaimana diharapkan semula, masih jauh dari kenyataan. Hal ini disebabkan karena tidak adanya panduan teknis dalam pengaturan aspek-aspek yang terkait dengan hukum acaranya, sehingga tidak dapat, dijadikan acuan dalam upaya penyelesaian sengketa konsumen. Dengan adanya kendala tersebut, maka untuk mengisi kebutuhan agar UUPK dapat dilaksanakan, terutama aspek-aspek yang menyangkut kekosongan acara, atau adanya

pertentangan dengan perundang-undangan lain, sepanjang yang menyangkut peran badan peradilan, untuk sementara waktu sebelum dilakukan amandemen Undang-undang, dapat diatasi melalui penerbitan peraturan Mahkamah Agung (PERMA No. 1 Tahun 2002 tentang Penerapan Prosedur Gugatan Perwakilan Kelompok dan PERMA No. 1 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Terhadap Putusan BPSK).

### SARAN

Berdasarkan hasil pembahasan dan simpulan di atas, maka saran-saran yang dapat disampaikan melalui penelitian ini, antara lain:

1. Agar perlindungan konsumen yang terkait dengan perjanjian klausula baku dapat dilakukan secara efektif, maka perlindungan terhadap konsumen harus diterapkan secara simultan, dari dua level atau arus, secara sekaligus. Dari arus bawah, ada lembaga konsumen yang kuat dan tersosialisasi secara merata di masyarakat, sekaligus secara representatif dapat menampung dan memperjuangkan aspirasi konsumen. Sebaliknya, dari arus atas juga ada departemen/bagian dalam struktur kekuasaan, yang secara khusus mengurus masalah perlindungan konsumen. Semakin tinggi bagian tersebut, semakin besar pula kekuatan yang dimiliki lembaga tersebut dalam melindungi kepentingan konsumen. Kelemahan konsumen di hadapan pelaku usaha menimbulkan persoalan bagi konsumen. Keseimbangan kedudukan dari sisi ekonomi, menyebabkan konsumen tidak mempunyai pilihan atas barang atau jasa yang dihasilkan oleh pelaku usaha. Selain itu, rata-rata tingkat pendidikan konsumen masih rendah yang menyebabkan kurang memadainya tingkat pengetahuan konsumen akan hak-haknya. Dengan demikian, perlu dilakukan sosialisasi hukum perlindungan konsumen secara masif, baik kepada masyarakat luas, maupun melalui pendidikan sejak awal, yaitu melalui jenjang

pendidikan formal dari sekolah dasar sampai perguruan tinggi.

2. Perlu dilakukan upaya meningkatkan profesionalisme anggota BPSK, dan penguatan kualitas sumber daya manusia (SDM) dan perbaikan infrastruktur yang ada. Selain itu, perlu pembentukan BPSK sebagai lembaga yang kuat, khususnya untuk perkara konsumen di Indonesia, dengan batasan nilai perkara, yang ditetapkan oleh Undang-undang dan menegaskan kedudukan BPSK dalam sistem hukum yang ada, untuk mengoptimalkan peran BPSK, dalam upaya memberi perlindungan kepada konsumen. Pembentukan pengadilan khusus, semacam *small claim court* atau *small claim tribunal* yang merupakan bagian dari pengadilan negeri, dengan tujuan utamanya adalah untuk penyelesaian sengketa yang sederhana danuntutannya kecil, dilaksanakan secara cepat dengan biaya murah. Peran pengawasan klausula baku (*one sided standard from contract*) yang dibebankan kepada BPSK sebaiknya dialihkan kepada badan perlindungan konsumen nasional mengingat tugas utama BPSK adalah penyelesaian sengketa konsumen. Sedangkan kewenangan mengawasi klausul baku yang sifatnya *preventif*, tidak terkait dengan sengketa konsumen, akan lebih tepat kalau menjadi kewenangan badan perlindungan konsumen.
3. Agar penerapan perlindungan konsumen dapat dilakukan secara efektif dan maksimal, tanpa mengabaikan kepentingan para pelaku usaha, maka perlu dilakukan revisi UUPK, beserta peraturan pelaksanaannya, untuk mengatasi permasalahan yang tidak dapat dijangkau oleh peraturan Mahkamah Agung atau PERMA, karena keterbatasan wewenang Mahkamah Agung. Revisi peraturan perundang-undangan tersebut juga dimaksudkan untuk menjamin pelaksanaan asas-asas perlindungan konsumen yang meliputi asas manfaat, keadilan, keseimbangan, keamanan dan keselamatan, serta kepastian hukum. Dengan demikian,

tujuan perlindungan konsumen untuk meningkatkan kesadaran, kemampuan, dan kemandirian konsumen dalam melindungi dirinya, serta mengangkat harkat dan martabat konsumen dapat tercapai.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

- Ali, Achmad. *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Penerbit Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002.
- Fuady, Munir. *Hukum Bisnis Dalam Teori dan Praktek Buku Keempat*, Citra Adhitya Bhakti, Bandung, 1997.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008.
- Mertokusumo, Sudikno. *Syarat-syarat Baku dalam Hukum Kontrak*, disajikan dalam Penataran Hukum Perdata yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UGM (Yogyakarta).
- Sidabalok, Janus. *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Ed.1.Cet.ke II, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010.
- Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Grasindo, Jakarta, 2001.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia-UI Press, Jakarta, 1981.
- Tri S.K, Celina. *Hukum Perlindungan Konsumen*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.
- Widjaja, Gunawan dan Ahmad Yani, *Seri Hukum Bisnis dan Kepailitan*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.

### PERATURAN DAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia, Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen, No. 8 Tahun 1999.

### JURNAL TESIS

- Brotosusilo, Agus. Ringkasan Disertasi: *Globalisasi Ekonomi dan Perdagangan Internasional Studi Tentang Kesiapan Hukum Indonesia Melindungi Produksi Dalam Negeri Melalui Undang-Undang Anti Dumping dan Safeguard*, 2006.

- \_\_\_\_\_, *Kuliah Teori Hukum Ekonomi Tanggal 15 November 2006*, Magister Hukum Universitas Indonesia.
- Hondius, E.H. *Syarat-syarat Baku Dalam Hukum Kontrak*, termuat dalam Prof.W.M Kleyn (Ketua) “Conpendium Hukum Belanda”, yayasan kerjasama Ilmu Hukum Indonesia-Negeri Belanda, s-Gravenhage, 1978.
- Sirait, Ningrum. *Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan atau Non-Litigasi (Alternative Dispute Resolution)*. Bahan Ajar Mata Kuliah *Penyelesaian Sengketa Non-Litigasi*, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara.
- Widiantoro, J. *Undang-Undang Perlindungan Konsumen dan Prospek Perlindungan Konsumen di Indonesia*, (Yogyakarta : Diskusi Panel Bidang Kajian Pusat Studi Hukum UII, 23 Maret 2003).