

PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP KONSUMEN DI ERA GLOBALISASI

Sunarjo¹

¹ Staf Pengajar, Fakultas Hukum Universitas Merdeka Malang
Jl. Terusan Raya Dieng No. 62-64 Malang
ojranus71@yahoo.com¹

Abstrak

Di era globalisasi peredaran barang dan/atau jasa di suatu negara semakin deras. Di satu sisi berdampak positif terhadap pelaku usaha untuk bersaing dengan baik dalam memproduksi barang dan/atau jasa. Di samping itu, bagi konsumen era globalisasi berarti semakin banyak pilihan terhadap barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat. Tetapi di sisi lain globalisasi juga memberi dampak negatif. Pelaku usaha yang kalah dalam berkompetisi sementara ia dihunut untuk tetap eksis, maka dalam memproduksi barang dan/atau jasa akan melakukan segala cara, termasuk mengurangi kualitas produk, menggunakan bahan-bahan produksi yang kurang berkualitas, dan bahkan mengganti bahan-bahan produksi dengan bahan lain yang berbahaya bagi kesehatan dan keselamatan konsumen.

Tantangan ini tentunya harus direspon oleh pemerintah dengan memberikan perlindungan hukum yang lebih baik kepada konsumen. Peraturan perundang-undangan di bidang konsumen yang mengandung berbagai kelemahan antara lain cakupan pengertian konsumen yang sempit, pengertian barang yang terlalu luas, tidak adanya tata urutan pelaku usaha yang dapat digugat, dan tidak diaturnya small claim court relevan untuk segera diamandemen. Mendesak juga pemberlakuan *no fault liability* (*strict liability*) dalam pembuktian kesalahan pada *product liability*, sehingga konsumen semakin terlindungi dan menegaskan pelaksanaan *caveat venditor*.

Kata Kunci: Era Globalisasi, *No Fault Liability*, Perlindungan Konsumen.

PENDAHULUAN

Era perdagangan bebas merupakan keniscayaan, Indonesia sebagai bagian dari warga dunia harus mampu melakukan optimalisasi pemanfaatan atas globalisasi, liberalisasi perdagangan, integrasi global, dan integrasi regional. Partisipasi aktif Indonesia dalam era globalisasi mengakibatkan semakin beragamnya produk yang ditawarkan kepada konsumen. Hal ini berakibat pada timbulnya tantangan baru yang semakin kompleks dalam kaitannya dengan peningkatan daya saing bagi perdagangan di dalam negeri serta perlindungan atas konsumen.

Globalisasi perdagangan dunia yang terjadi saat ini memberikan dampak yang bersifat positif maupun negatif. Di satu sisi, globalisasi merupakan peluang sekaligus tantangan bagi perkembangan perdagangan di pasar dalam negeri maupun industri domestik. Dengan tumbuhnya persaingan usaha yang kian ketat menuntut pelaku usaha untuk selalu meningkatkan daya saingnya, baik dari segi kualitas produk maupun daya saing harga melalui efisiensi produksi. Positifnya, hal tersebut mengakibatkan banyaknya pilihan barang kebutuhan yang tersedia bagi konsumen dengan kualitas dan harga yang bersaing.

Namun di sisi lain dengan maraknya variasi atas barang dan jasa yang beredar, diduga banyak pula barang dan jasa yang tidak sesuai ketentuan sehingga merugikan konsumen dan menimbulkan persaingan usaha yang tidak sehat. Hal tersebut dapat saja timbul sebagai akibat persaingan usaha yang ketat sehingga mendorong para pelaku usaha yang tidak sanggup meningkatkan efisiensi produksi untuk mengurangi biaya produksi melalui pengurangan kualitas barang dan jasa yang diberikan.

Selain itu globalisasi perdagangan juga membawa dampak bagi perkembangan dan keberlangsungan produk-produk barang maupun jasa yang dihasilkan oleh pelaku usaha serta industri di dalam negeri. Peningkatan kualitas dan daya saing bagi produk-produk yang dihasilkan di dalam negeri menjadi mutlak diperlukan jika tidak ingin kalah bersaing dengan derasnya arus barang impor dari luar negeri.

Upaya perlindungan konsumen bertujuan untuk meningkatkan kesadaran konsumen akan hak dan kewajibannya, serta menumbuhkan kesadaran pelaku usaha akan pentingnya perlindungan konsumen. Dengan terbangunnya berbagai aspek perlindungan konsumen maka diharapkan akan berakibat pada meningkatnya kualitas barang dan/atau jasa di pasar dalam negeri yang

mampu mengangkat daya saing produk barang dan jasa serta perdagangan Indonesia di pasar global.

Lingkup kegiatan perlindungan konsumen sangatlah luas. Besarnya lingkup kegiatan perlindungan konsumen terkait dengan jumlah konsumen di Indonesia yang harus dilindungi yaitu kurang lebih 240 juta jiwa, luasnya jenis kegiatan yang berkaitan dengan perlindungan konsumen, serta banyaknya jenis produk yang harus diawasi.

Adapun aspek-aspek yang berkaitan dengan perlindungan konsumen meliputi aspek pengamanan pasar dalam negeri, metrologi, standarisasi, pengembangan mutu barang, pengawasan barang dan jasa yang beredar, hingga pada penanganan kasus dan pengaduan konsumen.

Upaya-upaya perlindungan konsumen melalui pengembangan kemetrologian ditujukan untuk membangun kepercayaan antara produsen dan konsumen, dan agar konsumen tidak dirugikan oleh alat ukur yang kurang akurat. Pada aspek standarisasi, pembangunan standar dikembangkan untuk meningkatkan mutu dan daya saing industri maupun produk nasional.

Dalam hal pelaksanaan pengawasan barang beredar dan jasa, diharapkan dapat membandingkan kemungkinan masuknya barang-barang yang tidak sesuai dengan ketentuan/peraturan yang berlaku. Dan dalam kerangka ketenteraan dan melindungi konsumen, pengembangan perlindungan konsumen diarahkan untuk membangun konsumen yang cerdas, yaitu konsumen yang mengetahui serta memahami hak dan kewajibannya. Tak kalah penting, pembangunan perlindungan konsumen senantiasa mendorong pelaku usaha untuk meningkatkan daya saing dengan menghasilkan produk bermutu sesuai ketentuan/peraturan yang berlaku dan menciptakan iklim perdagangan dalam negeri yang sehat dan kondusif.

Kiranya perlu dielaborasi lebih jauh tentang hal-hal sebagai berikut: 1) Bagaimanakah bentuk perlindungan konsumen di Indonesia?; 2) Kelemahan-kelemahan apakah yang terdapat dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen?; 3) Bagaimanakah beban pembuktian kesalahan pada *product liability*?

BENTUK PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP KONSUMEN DI INDONESIA

Bentuk perlindungan hukum terhadap konsumen di Indonesia meliputi tiga hal, yaitu perlindungan konsumen yang muncul dari perjanjian yang dibuat dan disepakati oleh para pihak, bentuk perlindungan konsumen dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen, dan bentuk perlindungan hukum lainnya.

Bentuk Perlindungan Hukum Konsumen dalam Perjanjian

Perjanjian menurut pasal 1313 KUHPerdata yaitu suatu perbuatan yang mengikatkan dirinya antara satu orang atau lebih terhadap satu orang lain atau lebih. Setiap perjanjian harus memenuhi syarat-syarat sahnya sebagaimana diatur dalam pasal 1320 KUHPerdata, yaitu:

- Adanya kesepakatan yang bebas tanpa adanya paksaan, penipuan maupun kekhilafan;
- Kecakapan para pihak dalam melakukan perbuatan hukum;
- Adanya suatu hal tertentu atau obyek tertentu;
- Adanya sebab yang diperbolehkan (halal), yaitu tidak bertentangan dengan undang-undang, ketertiban umum, dan kesusilaan.

Undang-undang memberikan hak kepada setiap orang untuk secara bebas membuat dan melaksanakan perjanjian (asas kebebasan berkontrak), selama keempat syarat tersebut terpenuhi. Para pihak dalam perjanjian adalah bebas menentukan aturan main yang mereka kehendaki dalam perjanjian tersebut, dan selanjutnya untuk melaksanakannya sesuai dengan kesepakatan yang telah tercapai di antara mereka, selama dan sepanjang para pihak tidak melanggar ketentuan mengenai sebab yang diperbolehkan (halal).

Seperti telah diuraikan di atas, pada dasarnya perjanjian dibuat berdasarkan kesepakatan bebas antara dua pihak yang cakap untuk bertindak demi hukum (pemenuhan syarat subjektif) untuk melaksanakan suatu prestasi yang tidak bertentangan dengan aturan hukum yang berlaku, kepatutan, kesusilaan, ketertiban umum, serta kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat luas (pemenuhan syarat objektif). Namun, adakalanya dalam suatu perjanjian salah satu pihak berada dalam kedudukan yang tidak menguntungkan, sebaliknya pihak yang lain dalam kedudukan yang diuntungkan.

Dalam praktek dunia usaha juga menunjukkan bahwa "keuntungan" kedudukan tersebut sering diterjemahkan dengan pembuatan perjanjian baku dan/atau klausula baku dalam setiap dokumen atau perjanjian yang dibuat oleh salah satu pihak yang "lebih dominan" dari pihak lain.

Pengertian standar perjanjian atau perjanjian baku adalah sesuatu perjanjian tertulis yang dibuat hanya oleh salah satu pihak dalam perjanjian tersebut, bahkan seringkali perjanjian tersebut sudah tercetak (*boilerplate*) dalam bentuk formulir-formulir tertentu oleh salah satu pihak, yang dalam hal ini ketika perjanjian tersebut ditandatangani unsmanya para pihak hanya mengisi data-data informatif tertentu saja dengan sedikit atau tanpa perubahan dalam klausula-klausulanya, di mana pihak lain dalam perjanjian tersebut tidak mempunyai

kesempatan atau hanya sedikit kesempatan untuk bernegosiasi atau mengubah klausula-klausula yang sudah dibuat oleh salah satu pihak tersebut, sehingga biasanya perjanjian baku sangat berat sebelah (Fuady, M, 2003:76).

Standar perjanjian merupakan suatu kenyataan yang memang lahir dari suatu kebutuhan masyarakat yang tidak bisa dihindari (Syahdeini, R., 1993:69). Itulah sebabnya dirasa perlu adanya aturan untuk pengawasan penggunaan standar perjanjian sehingga tidak dijadikan sebagai alat untuk merugikan orang lain (Sidalabol, J., 2006:105).

Konsep perjanjian yang disebut dengan standar perjanjian adalah salah satu pihak telah mempersiapkan sebuah draft perjanjian yang akan berlaku bagi para pihak. Konsep ini disusun sedemikian rupa sehingga pada penandatanganan perjanjian, para pihak hanya tinggal mengisi beberapa hal yang sifatnya subjektif, seperti identitas dan tanggal waktu pembuatan perjanjian yang sengaja dikosongkan sebelumnya.

Dikatakan bersifat "baku" karena, baik perjanjian maupun klausula tersebut, tidak dapat dan tidak mungkin dinegosiasikan atau ditawarkan oleh pihak lainnya. Tidak adanya pilihan bagi salah satu pihak dalam perjanjian ini, cenderung merugikan pihak yang "kurang dominan" tersebut. Terlebih lagi dengan sistem pembuktian yang berlaku di negara Indonesia saat ini, jelas tidaklah mudah bagi pihak yang cenderung dirugikan tersebut untuk membuktikan tidak adanya kesepakatan pada saat dibuatnya perjanjian baku tersebut, atau atas klausula baku yang termuat dalam perjanjian yang ada.

Klausula baku umumnya dikenal sebagai perjanjian dengan syarat-syarat baku. Dimana klausula baku disiapkan terlebih dahulu oleh pihak pelaku usaha dan isinya telah ditentukan secara sepihak oleh pelaku usaha sehingga isinya sudah tentu lebih menguntungkan pelaku usaha sedangkan konsumen hanya dihadapkan pada dua pilihan, yaitu:

- Apabila konsumen membunahkan produk barang dan/atau jasa yang ditawarkan kepadanya, maka setujuilah perjanjian dengan syarat-syarat baku yang telah disiapkan pelaku usaha (*take it*), atau
- Apabila konsumen tidak menyetujui syarat-syarat baku yang ditawarkan tersebut maka jangan membuat perjanjian dengan pelaku usaha yang bersangkutan (*leave it*).

Di seluruh dunia, dengan sistem kenegaraan yang berbeda baik sistem individualisme maupun sosialisme berusaha mengarahkan perjanjian baku agar tidak merugikan konsumen. Ada dua alasan yang menyebabkan harus diaturnya perjanjian baku antara lain:

- Pelanggaran oleh pelaku usaha terhadap asas kebebasan berkontrak yang bertanggung jawab di dalam hukum perjanjian.
- Mencegah agar pelaku usaha, sebagai pihak yang kuat tidak mengeksploitasi konsumen sebagai pihak yang lemah.

Ketentuan mengenai klausula baku tersebut diatas tidak diatur secara khusus di dalam KUHPerduta. KUHPerduta hanya mengatur tentang perjanjian secara umum dan jenis-jenis perikatan lain yang dikenal sewaktu KUHPerduta dibuat seperti jual beli, sewa menyewa, pinjam meminjam, penanggungan dan pemberian kuasa.

Tinjauan mengenai klausula baku dalam KUHPerduta sebatas berlakunya klausula yang memberatkan dalam perjanjian baku dengan aturan-aturan dasar mengenai perjanjian yang diatur dalam KUHPerduta. Terhadap adanya klausula yang memberatkan dalam KUHPerduta haruslah ditinjau dari Pasal 1337, 1338, dan 1339.

Bentuk Perlindungan Konsumen dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Secara keseluruhan perlindungan konsumen terdapat dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang dibentuk oleh pemerintah dengan tujuan agar hak-hak yang dimiliki konsumen tidak dirugikan. Dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 diatur mengenai hak dan kewajiban baik konsumen ataupun pelaku usaha yang terdapat dalam bab III Pasal 4 sampai dengan 7, dengan tujuan agar pihak konsumen dan pelaku usaha dapat mengetahui apa yang menjadi kewajiban dan haknya.

Selain itu juga terdapat pengaturan tentang perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha dalam Pasal 8 sampai dengan 17 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Dengan diaturnya mengenai perbuatan yang dilarang dilakukan pelaku usaha bisa mengantisipasi pelaku usaha agar tidak melakukan tindakan yang dapat menimbulkan kerugian kepada konsumen. Secara garis besar larangan yang dikenakan dalam Pasal 8 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 dapat dibagi dalam dua larangan pokok, yaitu:

- Larangan mengenai produk itu sendiri yang tidak memenuhi syarat dan standar yang layak untuk dipergunakan atau dipakai atau dimanfaatkan oleh konsumen;
- Larangan mengenai ketersediaan informasi yang tidak benar atau tidak akurat yang menyesatkan konsumen.

Beberapa hal lain yang perlu diperhatikan dari ketentuan Undang-Undang Perlindungan Konsumen

adalah larangan-larangan yang diatur dalam Pasal 9 sampai dengan Pasal 13 yang berhubungan dengan berbagai macam larangan dalam mempromosikan barang atau jasa tertentu, serta ketentuan Pasal 17 yang khusus diperuntukkan bagi perusahaan periklanan.

Dalam Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen juga diatur mengenai ketentuan pencantuman klausula baku yang terdapat dalam Pasal 18, dimana apabila konsumen menerima perjanjian baku yang telah dibuat oleh pelaku usaha. Dalam Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen ketentuan mengenai klausula baku ini diatur dalam Bab V tentang Ketentuan Pencantuman Klausula Baku.

Ketentuan Pencantuman Klausula Baku yang hanya terdiri dari satu Pasal, yaitu Pasal 18. Pasal 18 tersebut, secara prinsip mengatur dua macam larangan yang diberlakukan bagi para pelaku usaha yang membuat perjanjian baku dan/atau mencantumkan klausula baku dalam perjanjian yang dibuat olehnya. Pasal 18 ayat (1) mengatur larangan pencantuman klausula baku, dan Pasal 18 ayat (2) mengatur "bentuk" atau format, serta penulisan perjanjian baku yang dilarang.

Dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) dikatakan bahwa para pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang membuat atau mencantumkan klausula baku pada setiap dokumen dan/atau perjanjian dimana klausula baku tersebut akan mengakibatkan:

- a) Pengalihan tanggung jawab pelaku usaha;
- b) Menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali barang yang dibeli konsumen;
- c) Menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali uang yang dibayarkan atas barang dan/atau jasa yang dibeli oleh konsumen;
- d) Menyatakan pemberian kuasa dari konsumen kepada pelaku usaha, baik secara langsung maupun tidak langsung untuk melakukan segala tindakan sepihak yang berkaitan dengan barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran;
- e) Mengatur perihal pembuktian atas hilangnya kegunaan barang atau pemanfaatan jasa yang dibeli oleh konsumen;
- f) Memberi hak kepada pelaku usaha untuk mengurangi manfaat jasa atau mengurangi harta kekayaan konsumen yang menjadi objek jual beli jasa;
- g) Menyatakan tunduknya konsumen kepada peraturan yang berupa aturan baru, tambahan, lanjutan, dan/atau pengubahan lanjutan yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha dalam masa konsumen memanfaatkan jasa yang dibelinya;
- h) Menyatakan bahwa konsumen memberi kuasa kepada pelaku usaha untuk pembebanan hak tanggungan, hak

gadai, atau hak jaminan terhadap barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran.

Berikutnya, dalam Pasal 18 ayat (2) dijelaskan bahwa pelaku usaha dilarang mencantumkan klausula baku yang letak atau bentuknya sulit terlihat atau tidak dapat dibaca secara jelas, atau yang pengungkapannya sulit dimengerti. Sebagai konsekuensi atas pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) tersebut, Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen menyatakan batal demi hukum setiap klausula baku yang telah ditetapkan oleh pelaku usaha pada dokumen atau perjanjian yang memuat ketentuan yang dilarang dalam Pasal 18 ayat (1) maupun perjanjian baku atau klausula baku yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada Pasal 18 ayat (2). Hal ini merupakan penegasan kembali akan sifat kebebasan berkontrak yang diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdata jo.

Pasal 1337 KUHPerdata. Ini berarti perjanjian yang memuat ketentuan mengenai klausula baku yang dilarang dalam Pasal 18 ayat (1) atau memiliki format sebagaimana dilarang dalam Pasal 18 ayat (2) dianggap tidak pernah ada dan tidak mengikat para pihak, pelaku usaha, dan konsumen yang melaksanakan transaksi perdagangan barang dan/atau jasa tersebut.

Atas kebatalan demi hukum dari klausula sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18 ayat (3), Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen selanjutnya mewajibkan para pelaku usaha untuk menyesuaikan klausula baku yang bertentangan dengan Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen ini.

Apabila pelaku usaha melanggar hak dan kewajiban serta melakukan perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha terhadap konsumen, maka konsumen dapat meminta tanggung jawab kepada pihak pelaku usaha sebagaimana terdapat dalam Pasal 19 sampai dengan Pasal 28 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 melalui cara menggugat pelaku usaha yang diatur dalam bab X Pasal 45 dan Pasal 46 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999. Dimana konsumen dan pelaku usaha dapat memilih untuk menyelesaikan sengketa di luar pengadilan yang diatur dalam Pasal 47 melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen yang diatur dalam Pasal 49 sampai dengan Pasal 58 atau menyelesaikan sengketa melalui pengadilan yang terdapat dalam Pasal 48 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang PerlindunganKonsumen.

Tuntutan yang diperuntukkan bagi pelaku usaha tidak hanya tuntutan secara perdata akan tetapi apabila pelaku usaha terbukti melakukan tindak pidana maka pelaku usaha juga dapat dituntut secara pidana melalui jalur pengadilan. Hal ini diatur dalam Pasal 61 sampai Pasal 63 Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

Dimana pertanggungjawaban pidana tidak hanya dapat dikenakan kepada pengurus tetapi juga kepada perusahaannya.

Bentuk Perlindungan Lain terhadap Konsumen

Bentuk-bentuk perlindungan hukum lainnya terhadap konsumen khususnya dilihat dari mutu barang adalah sebagai berikut: (Miru, A., Yodo, S., 2004:66-85)

- a) Standar Mutu. Dengan adanya standar mutu maka produk yang masuk dalam suatu negara akan memenuhi ketentuan tentang standar kualitas yang diinginkan dalam suatu negara. Berkaitan dengan hal ini pemerintah telah mengeluarkan Keppres Nomor: 20 Tahun 1984 yang disempurnakan dengan Keppres Nomor: 7 Tahun 1989 tentang Dewan Standardisasi Nasional. Di samping itu, juga dikeluarkan PP Nomor: 15 Tahun 1991 tentang Standar Nasional Indonesia (SNI) dan Keppres Nomor: 12 Tahun 1991 tentang Penyusunan, Penerapan, dan Pengawasan SNI dalam Rangka Pembinaan dan Pengembangan Standardisasi Secara Nasional.

Untuk Menjawab tantangan globalisasi sekaligus mewujudkan pencapaian perlindungan konsumen dan pengamanan pasar dalam negeri, pada tahun 2010 Kementerian Perdagangan Republik Indonesia membentuk Direktorat Jenderal Standardisasi dan Perlindungan Konsumen melalui Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 31 tahun 2010 yang kini telah disempurnakan dengan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 57 tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Perdagangan dengan misi meningkatkan daya saing ekspor, meningkatkan pengawasan dan perlindungan konsumen, serta berperan sebagai pengelola kebijakan maupun pelaksanaan atas program pengembangan sekaligus pengamanan perdagangan dalam negeri (Kementerian Perdagangan RI, 2012:19).

- b) HaKI atau Merek. Dalam persetujuan TRIPS disebutkan bahwa dalam penjatuhan sanksi tertentu, dimaksudkan untuk mengurangi resiko pelanggaran lebih lanjut serta menjadikan kepentingan pihak ketiga sebagai dasar pertimbangan untuk menjatuhkan sanksi tersebut. Ini berarti konsumen merupakan pihak yang dipertimbangkan dalam penjatuhan sanksi terhadap produsen yang melanggar ketentuan HaKI. Berdasarkan persetujuan TRIPS tersebut, maka produsen pemegang HaKI akan terhindar dari kerugian akibat pemalsuan HaKI oleh pihak yang tidak berhak, sedangkan pihak konsumen akan terhindar dari kerugian akibat penggunaan produk palsu dengan kualitas rendah dan harga tinggi.
- c) Daluwarsa. Suatu produk akan menurun kualitasnya karena perjalanan waktu, sehingga untuk produk

tertentu khususnya makanan dan minuman harus ditentukan masa daluwarsanya. Pencantuman tanggal daluwarsa bermanfaat bagi konsumen, yaitu dapat memperoleh informasi yang lebih jelas tentang keamanan produk tersebut.

- d) Kehalalan. Keterangan halal untuk suatu produk pangan sangat penting bagi masyarakat Indonesia yang mayoritas memeluk agama Islam.
- e) Pengawasan produk impor. Selain berbagai ketentuan yang dimaksud mencegah terjadinya kerugian bagi masyarakat, pemerintah juga melakukan tindakan segera yang dimaksud mengatasi masalah yang terjadi atau mencegah terjadinya masalah kesehatan akibat masuknya barang-barang berbahaya ke Indonesia.

BEBERAPA KELEMAHAN UNDANG-UNDANG PERLINDUNGAN KONSUMEN

Terdapat beberapa kelemahan dalam Undang-Undang Nomor: 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, yaitu antara lain:

1. Cakupan konsumen terlalu sempit.

Dalam pasal 1 angka 2 Undang-Undang Perlindungan Konsumen dinyatakan: "Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan". Dari definisi tersebut, diketahui bahwa cakupan pengertian konsumen hanya meliputi orang (*naturalijk person*). Konsumen sesungguhnya tidak hanya meliputi subyek hukum yang disebut orang tetapi masih ada subyek hukum lain yang juga konsumen akhir, yaitu badan hukum (*rechts person*) yang memakai barang dan/atau jasa serta tidak untuk diperdagangkan.

Sementara itu di negara-negara lain pengertian konsumen relatif lebih luas cakupannya. Di Amerika Serikat, pengertian konsumen meliputi "korban produk yang cacat" yang bukan hanya meliputi pembeli, tetapi juga korban yang bukan pembeli tetapi pemakai, bahkan korban yang bukan pemakai memperoleh perlindungan yang sama dengan pemakai (Kementerian Perdagangan RI, 2012:7). Sedangkan di Eropa, pengertian konsumen bersumber dari *Product Liability Directive*, yaitu yang berhak menuntut ganti kerugian adalah pihak yang menderita kerugian (karena kematian atau cedera) atau kerugian berupa kerusakan benda selain produk yang cacat itu sendiri (Kementerian Perdagangan RI, 2012).

Sementara itu pengertian konsumen di Inggris meskipun bervariasi tetapi relatif lebih luas daripada pengertian konsumen di Indonesia. *One example of such a definition is found in s.20(6) of the Consumer Protection Act 1987, which states: 'consumer':*

- a) *in relation to any goods, means any person who might wish to be supplied with the goods for his own private use or consumption;*
- b) *in relation to any services or facilities, means any person who might wish to be provided with the services or facilities otherwise than for the purposes of any business of his; and*
- c) *in relation to any accommodation, means any person who might wish to occupy the accommodation otherwise than for the purposes of any business of his.*
- (Cartwright, P., 2004:2)

Jadi menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen di Inggris tahun 1987, yang dimaksud konsumen adalah:

- a) Dalam kaitannya dengan barang-barang, berarti setiap orang yang mendapatkan barang untuk penggunaan atau konsumsi pribadi;
- b) Dalam kaitannya dengan layanan atau fasilitas, berarti setiap orang yang mendapatkan layanan atau fasilitas selain untuk keperluan bisnisnya; dan
- c) Dalam kaitannya dengan akomodasi apapun, berarti setiap orang yang menempati akomodasi selain untuk keperluan bisnisnya.
2. Tidak tata urutan pelaku usaha yang dapat digugat jika konsumen dirugikan.

Yang dimaksud dengan pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi (pasal 1 angka UUPK). Selanjutnya dalam penjelasan pasal tersebut dinyatakan bahwa "Pelaku usaha yang termasuk dalam pengertian ini adalah perusahaan, korporasi, BUMN, koperasi, importir, pedagang, dan distributor, dan lain-lain.

Apabila konsumen menderita kerugian akibat memakai barang, lantas siapa yang harus digugat? Dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen tidak menentukan tata urutan pelaku usaha yang dapat digugat oleh konsumen tersebut. Sebaiknya ditentukan tata urutannya, misalnya pertama, yang digugat adalah produsen barang jika berada di Indonesia dan diketahui domisilinya. Kedua, jika produsen berada di luar negeri maka yang digugat adalah importir dari barang tersebut. Dan ketiga jika produsen maupun importir tidak diketahui maka yang digugat adalah penjual barang.

3. Pengertian barang terlalu luas.

Yang dimaksud dengan barang menurut pasal 1 angka 4 Undang-Undang Perlindungan Konsumen adalah setiap benda baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, dapat dihabiskan maupun tidak dapat dihabiskan, yang dapat untuk diperdagangkan, dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan oleh konsumen.

Berdasarkan pengertian tersebut, diketahui bahwa yang termasuk ke dalam ruang lingkup barang menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen meliputi baik barang-barang yang merupakan hasil proses produksi yang harus dipertanggungjawabkan (*product liability*) maupun barang-barang hasil proses alamiah seperti hasil pertanian, perikanan, dan perburuan yang sebenarnya bukan termasuk barang yang harus dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu, pengertian barang yang begitu luas efek negatifnya akan lebih dirasakan oleh pelaku usaha kecil seperti petanidn nelayan. Mereka harus mempertanggungjawabkan barang yang bukan merupakan hasil suatu proses produksi.

4. Tidak ada pengaturan tentang *small claim court* atau *small claim tribunal*.

Small claim court atau *small claim tribunal*, yaitu pengadilan yang tujuan utamanya adalah untuk mengadakan penyelesaian secara cepat dan murah terhadap sengketa yanguntutannya dalam jumlah kecil. Perbedaannya dengan pengajuan gugatan melalui pengadilan biasa adalah pengajuan gugatan melalui *small claim tribunal* memberikan keuntungan dari segi waktu dan biaya. Penyelesaian melalui lembaga ini terdiri dari dua tahap, yaitu pertama tahap konsultasi dengan panitera yang bertindak sebagai mediator, dimana para pihak bertemu dan berusaha mencapai penyelesaian sengketa yang dapat diterima bersama. Apabila gagal maka ditempuh tahap kedua, yaitu pemeriksaan perkara di hadapan hakim dan putusan hakim diambil berdasarkan fakta dan hukum.

BEBAN PEMBUKTIAN KESALAHAN DALAM *PRODUCT LIABILITY*

Dalam pasal 45 ayat (1) Undang-Undang Perlindungan Konsumen dinyatakan bahwa "Setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum".

Berdasarkan pasal tersebut, diketahui bahwa apabila konsumen menderita kerugian akibat memakai barang dan/atau jasa maka konsumen dapat menggugat pelaku usaha. Gugatan ganti rugi ini dapat didasarkan pada dua hal, yaitu wanprestasi dan perbuatan melanggar hukum. Gugatan wanprestasi dilakukan oleh konsumen apabila pelaku usaha tidak memenuhi kewajiban sama sekali, memenuhi kewajiban tetapi tidak sesuai perjanjian, memenuhi kewajiban tetapi terlambat, atau pelaku usaha melakukan suatu perbuatan yang dilarang dalam perjanjian. Dalam hal ini tanggung gugat pelaku usaha berstandar pada adanya *contractual liability*.

Sementara itu apabila gugatan ganti rugi tidak didahului dengan perjanjian maka ini yang dinamakan gugatan berdasarkan perbuatan melanggar hukum (*tortius liability*). *Product liability* merupakan tanggung gugat produsen di bidang *goods* (barang) dan bukan jasa, karena tanggung gugat di bidang jasa telah khusus diatur dalam *professional liability* yang berstandar pada *contractual liability*. Dalam *product liability* dikenal dua *caveat* yaitu *Caveat Emptor* (konsumen yang harus berhati-hati) dan *Caveat Venditor* (produsen yang harus berhati-hati dalam menjalankan usahanya).

Tortius liability (tanggung gugat berdasarkan perbuatan melanggar hukum) mengacu pada Pasal 1365 KUHPerdata yang berbunyi: "Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut."

Tortius liability terdiri dari *fault liability* dan *no fault liability*. Apabila konsumen menggugat berdasarkan pasal 1365 KUHPerdata, berarti siapa yang mendalilkan, maka dia yang harus membuktikan. Misalnya bila diterapkan dalam kasus biskuit beracun yang pernah terjadi, maka konsumen harus membuktikan bahwa produsen yang bersalah. Pembuktian semacam ini tentunya tidak menguntungkan bagi konsumen. Bahkan perlindungan terhadap konsumen menjadi mustahil kalau berdasarkan *fault liability*, karena yang mendalilkan (konsumen) harus membuktikan.

Seperti diketahui bahwa isi pasal 1365 KUHPerdata bila dikaji terdiri dari beberapa unsur, yaitu adanya perbuatan yang melanggar hukum, adanya kesalahan, adanya kerugian, dan adanya hubungan kausalitas (sebab akibat) antara kerugian yang timbul dengan perbuatan melanggar hukum.

Membuktikan unsur kesalahan produsen bagi konsumen adalah upaya yang paling sulit.

Oleh karena itu, pembuktian unsur kesalahan yang tadinya dibebankan kepada konsumen seharusnya dialihkan atau dibebankan kepada produsen.

Produsenlah yang harus membuktikan bahwa dia tidak bersalah. Sementara itu ketiga unsur lainnya pembuktian tetap dibebankan kepada konsumen.

Inilah yang disebut sebagai rezim baru yaitu *no fault liability* (*strict liability*) di mana dalam *product liability* penggugat/konsumen tidak perlu membuktikan kesalahan produsen, melainkan produsen yang harus membuktikan bahwa dia tidak bersalah. Rezim baru dalam hal pembuktian ini akan dapat mempertegas bahwa pelaku usahalah yang harus berhati-hati di dalam menjalankan usahanya (*caveat venditor*).

PENUTUP

Berdasarkan uraian pada bagian sebelumnya dapat disimpulkan beberapa hal, yaitu:

1. Di era globalisasi arus lalu lintas peredaran barang dan/atau jasa semakin deras, oleh karena itu tantangan untuk memberikan perlindungan hukum yang lebih baik terhadap konsumen semakin besar.
2. Perlindungan hukum terhadap konsumen di Indonesia dapat berupa perlindungan dalam perjanjian, perlindungan yang diberikan oleh Undang-Undang Perlindungan Konsumen, dan bentuk perlindungan hukum lainnya baik yang menyangkut standar mutu, Haki (merek), daluarsa, kehalalan, maupun pengawasan produk impor.
3. Untuk menghadapi era globalisasi dan perdagangan bebas terdapat beberapa kelemahan dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang harus segera diamandemen, yaitu antara lain cakupan konsumen yang relatif sempit dibanding dengan di Amerika, Eropa, dan Inggris, pengertian barang yang terlalu luas yang meliputi juga barang hasil proses alam, tidak ada tata urutan pelaku usaha yang dapat digugat oleh konsumen yang dirugikan, dan tidak diatur tentang *small claim court* atau *small claim tribunal*.
4. Dalam gugatan konsumen yang berdasarkan perbuatan melanggar hukum (*tortius liability*) mendesak untuk diterapkan rezim pembuktian *no fault liability* (*strict liability*), sehingga konsumen semakin terlindungi dan menegaskan bahwa pada prinsipnya pelaku usaha yang harus berhati-hati dalam menjalankan usahanya (*caveat venditor*) dan bukan konsumen yang harus berhati-hati dalam memakai barang dan/atau jasa (*caveat emptor*).

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmadi Miru, A., dan Yodo, S. 2004. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- Caoimhin MacMaolain. 2007. *EU Food Law Protecting Consumers and Health in a Common Market*. Oxford-Portland Oregon USA : Hart Publishing.
- Sidabalok, J. 2006. *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*. Bandung : Citra Aditya Bakti.
- Kementerian Perdagangan RI, 2012, *Pilar-Pilar Peningkatan Daya Saing dan Perlindungan Konsumen*, Sekretariat Dirjen Perdagangan RI, Jakarta.
- Fuady, M. 2003. *Hukum Perjanjian (Dari Sudut Pandang Hukum Bisnis)*. Bandung : Citra Aditya Bakti
- Cortes, P. 2011. *Online Dispute Resolution for Consumers in The European Union*, Routledge, 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon, OX14 4RN.
- Cartwright, P. 2004. *Consumer Protection and The Criminal Law: Law, Theory and Policy in The UK*, UK : Cambridge University Press.
- Syahdeini, R. 1993. *Kebebasan Berperjanjian dan Perlindungan yang Seimbang bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank*. Jakarta : IBI.
- Hasanah, U. 2012. *Perlindungan Hukum Nasabah Filosofi, Teori, dan Konstruksi*. Yogyakarta : Interpena.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- Undang-Undang Nomor: 8 Tahun 1999 tentang *Perlindungan Konsumen*.