

**REKONSTRUKSI REGULASI TANGGUNG JAWAB PELAKU USAHA  
DALAM RANGKA MEWUJUDAKAN PERLINDUNGAN KONSUMEN  
YANG BERBASIS NILAI KEADILAN**

**DISERTASI**



**Ujian Terbuka Promosi Doktor**

**Nama : Masrukhin, SH,MH.**

**NIM : PDIH.03.IX.16.0493**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA)  
SEMARANG  
TAHUN 2023**

**REKONSTRUKSI REGULASI TANGGUNG JAWAB PELAKU USAHA  
DALAM RANGKA MEWUJUDAKAN PERLINDUNGAN KONSUMEN  
YANG BERBASIS NILAI KEADILAN**

**Oleh:**

**Masrukhin**

**PDTH.03.IX.16.0493**

Telah disetujui untuk diajukan dalam ujian terbuka promosi Doktor

Semarang, Januari 2023

Promotor

Co-Promotor

(Prof. Dr. H. Ahmad Rpfiq, M.A) (Prof. Dr. Hj. Anis Masdurohatun, SH, M.Hum)

NIP. 195907141986031004

NIDN. 06.2105.7002

Mengetahui:  
جامعته سلطان ابوبوع الإسلامية  
Ketua Program Doktor Ilmu Hukum

Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung



(Prof. Dr. Hj. Anis Masdurohatun, SH, M.Hum)

NIDN. 06.2105.7002

## PERNYATAAN ORIGINALITAS PENELITIAN

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya tulis saya, disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik Doktor baik Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang (UNISSULA) maupun perguruan tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri tanpa bantuan pihak lain selain Tim Promotor dan masukan dari Tim Penelaah.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar Pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan atau ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku pada perguruan tinggi ini.

Semarang, Februari 2023

Yang Membuat Pernyataan



Masrukhin, SH, MH  
NIM. 10302000096

## KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, atas segala rahmat, hidayah, dan inayahnya, sehingga penulis dapat menyelesaikan disertasi dengan judul, “Rekonstruksi Tanggung Jawab Pelaku Usaha Dalam Rangka Mewujudkan Perlindungan Konsumen Yang Berbasis Nilai Keadilan”, penulis menyadari sepenuhnya bahwa disertasi ini masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu dengan kerendahan hati penulis mengharapkan saran, kritikan, dan masukan yang konstruktif dari bapak/ibu sekalian demi kesempurnaan disertasi ini:

Bersama ini perkenankan penulis menyampaikan rasa hormat dan terimakasih yang sebanyak-banyaknya atas segala kesempatan, bantuan, arahan, bimbingan, dan perhatian dari berbagai pihak sehingga disertasi ini dapat diselesaikan. Terimakasih yang tak terhingga penulis haturkan kepada yang terhormat dan amat terpelajar Promotor dan Co Promotor dan juga kepada segenap tim penguji:

1. Prof. Dr.H.Gunarto, SH.,SE.,Akt.M.Hum, Selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung, Semarang;
2. Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, SH.,M.Hum, selaku ketua Program Studi PDIH Fakultas Hukum Unissula, sekaligus sebagai Co Promotar; yang senantiasa memberi motivasi, semangat, bimbingan dan arahnya.
3. Prof. Dr.H. Ahmad Rofiq, MA, Selaku Promotor atas support dan bimbingannya;

4. Prof. Dr. Hj. Sri Endah Wahyuningsih, selaku Sekretaris PDIH Fakultas Hukum Unissula; atas segala bantuan dan motivasinya.
5. Dr. Bambang Tri Bawono, SH.,MH selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang dan selaku penguji yang telah memberikan masukan untuk kesempurnaan disertasi ini;
6. Prof. Dr. Mudhofir, M.Pd, selaku Rektor UIN Raden Mas Said Surakarta atas kesempatannya;
7. Dr. Ismail Yahya, MA, selaku Dekan Fakultas Syariah UIN Raden Mas Said Surakarta, yang telah memberi izin, dan support kepada penulis untuk menyelesaikan disertasi ini;
8. Jaka Susila SH.MH, sahabat yang selalu membantu dan teman diskusi untuk menyelesaikan disertasi ini;
9. Dr. Kholis Hayatuddin, M.Ag, sahabat yang selalu memberi semangat, lecutan dan pencerahan;
10. Dr. Sutrisno, SH.,M.Hum atas support dan bantuannya;
11. Dr. Zaidah Nur Rosidah, atas segala bantuan dan ide-idenya;
12. Dr. Layyin Mahfiana, SH, M.Hum yang selalu memberi semangat
13. Lutfi Rahmatullah S.Ag.,M.Ag atas bantuannya dan ide-ide segarnya.
14. Seluruh Pimpinan Fakultas Syariah atas kesempatan yang diberikan;

15. Seluruh dosen Fakultas Syariah UIN Raden Mas Said yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu atas support dan doanya;
16. Seluruh tenaga kependidikan Fakultas Syariah UIN Raden Mas Said atas bantuannya.



## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PERNYATAAN.....	iii
HALAMAN KATA PENGANTAR.....	iv
HALAMAN DAFTAR ISI.....	vii
HALAMAN MOTO.....	xi
ABSTRAK.....	xii
ABSTRACT.....	xiii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	15
C. Tujuan Penelitian.....	15
D. Kegunaan Penelitian.....	16
E. Kerangka Konseptual.....	16
F. Kerangka Teori.....	24
1. Grand Theory.....	24
2. Middle Theory.....	30
3. Applied Theory.....	36
G. Kerangka Pemikiran.....	39
H. Metode Penelitian.....	41
1. Paradigma Penelitian.....	41
2. Jenis Penelitian.....	43
3. Sifat Penelitian.....	44
4. Metode Pendekatan.....	44
5. Sumber Data Penelitian.....	45
6. Teknik Pengumpulan Data.....	46

7. Analisa Data.....	47
I. Originalitas Penelitian.....	48
J. Sistematika Penulisan Disertasi.....	52
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>54</b>
A. Pengertian Regulasi.....	54
B. Prinsip-Prinsip Tanggung Jawab.....	78
Prinsip Tanggung Produk.....	78
Prinsip Tanggung Jawab Berdasarkan Kelalaian.....	79
Prinsip Tanggung Jawab Berdasarkan Wanprestasi.....	85
Prinsip Tanggung Jawab Mutlak.....	86
C. Pelaku Usaha.....	88
Hak dan Kewajiban Pelaku Usaha.....	89
Perbuatan Yang dilarang Pelaku Usaha.....	94
Tanggung Jawab Pelaku Usaha.....	97
D. Perlindungan Konsumen.....	103
Sejarah Perlindungan Konsumen.....	110
Asas-Asas Perlindungan Konsumen.....	115
Filosofi Perlindungan Konsumen.....	117
Perlindungan Konsumen Dalam Perspektif Islam.....	118
<b>BAB III REKONSTRUKSI REGULASI TANGGUNG JAWAB PELAKU</b>	
<b>USAHA YANG BELEUM BERBASIS KEADILAN.....</b>	<b>123</b>
A. Kondisi Eksisting Regulasi Tanggung Jawab Pelaku Usaha.....	123
1. Undang-Undang No.8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen. ..	123
2. Undang-undang No. 11 Tahun 2010 Tentang Cipta Kerja.....	127
3. Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik	
Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat.....	133
4. Undang-Undang No. 7 Tahun 1996 Tentang Pangan.....	135
5. Undang-Undang No. 11 Tahun 2008 Tenentang ITE.....	138
6. Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan.....	140
7. Undang-Undang No.21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan...141	

8.Peraturan Pemerintah No.69 Tahun 1999 Tentang Label dan Iklan. ....	142
B. Faktor-Faktor Penyebab Regulasi Tanggung Jawab Pelaku Usaha Belum Berkeadilan. ....	144
1. Faktor Substansi. ....	145
2. Faktor Struktur. ....	160
3. Faktor Kultur. ....	172
BAB IV	
KELEMAHAN REGULASI TANGGUNG JAWAB PELAKU USAHA	
DALAM RANGKA MEWUJUDKAN PERLINDUNGAN KONSUMEN	
SAAT INI. ....	180
A. Peraturan Tanggung Jawab Pelaku Usaha Dalam Rangka Mewujudkan Perlindungan Konsumen. ....	180
B. Kelembagaan. ....	190
C. Aspek Budaya. ....	202
BAB V	
REKONSTRUKSI REGULASI TANGGUNG JAWAB PELAKU. ....	211
USAHA DALAM RANGKA MEWUJUDKAN PERLINDUNGAN	
KONSUMEN YANG BERBASIS NILAI KEADILAN. ....	222
A. Regulasi Tanggung Jawab Pelaku Usaha di Beberapa Negara. ....	214
1. Regulasi Tanggung jawab Pelaku Usaha di Singapura. ....	214
2. Regulasi Tanggung Jawab Pelaku Usaha di Malaysia. ....	218
3. Regulasi Tanggung Jawab Pelaku Usaha di Amerika Serikat. ....	220
4. Perbandingan Regulasi Tanggung Jawab Pelaku Usaha di Beberapa Negara dengan Di Indonesia. ....	221
B. Rekonstruksi Regulasi Tanggung Jawab Pelaku Usaha Dalam Rangka Mewujudkan Perlindungan Konsumen Yang Berbasis Nilai Keadilan. ....	223
C. Penyelesaian Sengketa Konsumen yang Efektif Untuk Mewujudkan Perlindungan Konsumen Yang berbasis Nilai Keadilan. ....	230

PENUTUP.....	235
A.Simpulan. ....	235
B.Saran. ....	237
C.Implikasi.....	238

## DAFTAR PUSTAKA



## MOTO

إِنَّ  
 الرَّحْمَنَ  
 لَعَلِيمٌ  
 وَاللَّهُ  
 يَهْدِي  
 مَن يَشَاءُ  
 لِرُحْمَتِهِ  
 الْعَظِيمَةِ

وَاللَّهُ  
 يَهْدِي  
 مَن يَشَاءُ  
 لِرُحْمَتِهِ  
 الْعَظِيمَةِ  
 (09)

Sesungguhnya Allah menyuruh berlaku adil, berbuat kebajikan, dan memberikan bantuan kepada kerabat. Dia (juga) melarang perbuatan keji, kemungkar, dan permusuhan. Dia memberi pelajaran kepadamu agar kamu selalu ingat. (QS. An-Nahl[16]: 90)

جامعنا سلطان أجمع الإسلام

## Abstrak

Dominasi pelaku usaha terhadap konsumen mengakibatkan posisi konsumen lemah, hal ini dikarenakan oleh penguasaan produk yang sepenuhnya berada di tangan produsen. Tujuan dalam penelitian disertasi ini adalah untuk Menganalisis dan menemukan regulasi tanggung jawab pelaku usaha dalam rangka mewujudkan perlindungan konsumen saat ini belum berbasis nilai berkeadilan, untuk menganalisis dan menemukan kelemahan-kelemahan regulasi tanggung jawab pelaku usaha dalam rangka mewujudkan perlindungan konsumen, dan untuk menemukan rekonstruksi regulasi tanggung jawab pelaku usaha dalam rangka mewujudkan perlindungan konsumen yang berbasis nilai keadilan. Paradigma Konstruktivisme, metode pendekatan dalam penelitian adalah social legal reseach. Teori hukum yang digunakan adalah teori negara kesejahteraan, teori sistem hukum dan teori perlindungan hukum dan hukum progresif. Hasil penelitian menemukan bahwa Regulasi tanggung jawab pelaku usaha dalam rangka mewujudkan perlindungan konsumen belum memberikan keadilan bagi konsumen karena norma hukumnya baik dari substansi, struktur maupun kultur hukumnya tidak memenuhi asas keseimbangan antara kepentingan konsumen dan pelaku usaha. Kelemahan-kelemahan Regulasi tanggung jawab pelaku usaha dalam rangka mewujudkan perlindungan konsumen saat ini, adanya kelemahan secara substansi hukum, kelemahan pada struktur hukum dan kelemahan pada kultur hukum. Secara susbtansi hukum, Terjadi pertentangan peraturan perundang-undangan yang satu dengan undang-undang lainnya, atau terjadi pertentangan antar pasal dalam perundang-undangan yang sama. Petentangan antar undang-undang dapat dilihat misalnya dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen dengan Undang-undang Pangan terkait jenis-jenis ganti rugi dan jangka waktu pemberian ganti rugi. Rekonstruksi Regulasi tanggung jawab pelaku usaha dalam rangka mewujudkan perlindungan konsumen seharusnya berorientasi kepada Pancasila. Sila Kemanusiaan yang adil dan beradab dan sila Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia seharusnya dijadikan patokan terwujudnya asas keseimbangan sekaligus merupakan landasan pembentukan norma hukumnya. Selanjutnya rekonstruksi norma hukum pada Pasal 19 ayat (2), (3) & (5) Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen. Penyelesaian sengketa konsumen yang efektif untuk mewujudkan perlindungan konsumen yang berbasis nilai keadilan adalah dengan cara penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan melalui lembaga BPSK dengan perdamaian, dengan pertimbangan bahwa penyelesaian sengketa melalui pengadilan banyak mengandung kelemahan-kelemahan.

**Kata Kunci: Rekonstruksi, Perlindungan Hukum, Keadilan**

## Abstract

The domination of business actors over consumers results in a weak consumer position, this is due to the control of the product which is wholly in the hands of the producer. The purpose of this dissertation research is to analyze and find the regulation of the responsibilities of business actors in the framework of realizing consumer protection that is currently not based on fair values, to analyze and find weaknesses in the regulation of the responsibilities of business actors in order to realize consumer protection, and to find a reconstruction of regulations the responsibility of business actors in the framework of realizing consumer protection based on the value of justice. The Constructivism Paradigm, the approach method in research is social legal research. The legal theory used is the theory of the welfare state, the theory of the legal system and the theory of legal protection and progressive law. The results of the study found that the regulation of the responsibilities of business actors in the context of realizing consumer protection has not provided justice for consumers because the legal norms, both in terms of substance, structure and legal culture, do not fulfill the principle of balance between the interests of consumers and business actors. Weaknesses in the Regulation of the responsibilities of business actors in the context of realizing current consumer protection, there are weaknesses in legal substance, weaknesses in the legal structure and weaknesses in the legal culture. In terms of legal substance, there is a conflict between one law and another law, or there is a conflict between articles in the same law. Contradictions between laws can be seen, for example, in the Consumer Protection Law and the Food Law regarding the types of compensation and the period for giving compensation. Reconstruction The regulation of the responsibilities of business actors in the framework of realizing consumer protection should be oriented towards Pancasila. The precepts of just and civilized humanity and the precepts of social justice for all Indonesian people should be used as a benchmark for the realization of the principle of balance as well as the basis for establishing legal norms. Furthermore, the reconstruction of legal norms in Article 19 paragraphs (2), (3) & (5) of Law no. 8 of 1999 concerning Consumer Protection. Effective consumer dispute resolution to realize consumer protection based on the value of justice is by resolving consumer disputes outside the court through the BPSK institution with peace, with the consideration that dispute resolution through the courts contains many weaknesses.

**Keywords:** Reconstruction, Legal Protection, Justice

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Perkembangan ekonomi yang pesat, berdampak pada dihasilkannya beragam jenis dan variasi barang dan/atau jasa. Didukung dengan kemajuan teknologi dan informasi, perluasan ruang gerak dan arus transaksi barang dan / atau jasa telah melampaui batas-batas wilayah suatu negara. Situasi ini membawa konsekuensi pada konsumen yang dihadapkan dengan banyaknya pilihan jenis barang dan/atau jasa yang ditawarkan.

Kondisi seperti ini, pada satu sisi menguntungkan masyarakat konsumen, karena kebutuhan terhadap barang dan/atau jasa dapat terpenuhi beragam pilihan dan variasi. Akan tetapi pada sisi yang lain, fenomena tersebut menempatkan pada kedudukan konsumen terhadap produsen menjadi tidak seimbang, dimana konsumen berada pada posisi yang lemah. Karena konsumen menjadi objek aktivitas bisnis untuk mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya melalui kiat promosi dan cara penjualan yang merugikan konsumen.<sup>1</sup> Dominasi pelaku usaha terhadap konsumen mengakibatkan posisi konsumen lemah, hal ini dikarenakan oleh penguasaan produk yang sepenuhnya berada di tangan produsen. Situasi yang tidak seimbang ini merupakan salah satu persoalan yang terdapat di dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK).

---

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

Diberlakukannya UUPK ini sebenarnya merupakan upaya pemerintah untuk memberi kepastian hukum dan jaminan perlindungan kepada para konsumen di Indonesia.

Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) telah disepakati oleh DPR tanggal 30 Maret 1999, dan disahkan oleh Presiden RI pada tanggal 20 April 1999 dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 (Lembaran Negara No. 42 Tahun 1999). Iklim politik yang semakin demokratis, ditandai dengan pergantian kepemimpinan dari Orde Baru ke masa Reformasi, serta pengakuan negara terhadap hak-hak konsumen yang semakin berkembang, mendorong pembentukan Undang-undang Perlindungan Konsumen, karena itu pula lahirnya undang-undang tersebut merupakan respon (baik respon hukum respon politik) terhadap hak-hak konsumen di Indonesia.

Perlindungan terhadap hak-hak konsumen dimulai dari perlindungan terhadap barang dan/jasa yang berkualitas rendah, produk makanan yang membahayakan konsumen, hingga pada izin, administrasi dan sertifikasi produk. Namun masih banyak masyarakat Indonesia yang tidak mengenal hak-haknya sebagai konsumen, sehingga banyak konsumen yang tertipu dengan promosi, iklan dan reklamu produk yang tidak jujur. Semangat konsumtif masyarakat Indonesia yang berlebihan, akan memberikan peluang kepada pelaku usaha untuk memasarkan produknya dengan cara-cara yang tidak sehat.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Zulham, *Hukum Perlindungan Konsumen* (Jakarta: Kharisma Putra Utama), hlm. vi.

Di lapangan, dalam kehidupan masyarakat sehari-hari masih banyak persoalan dan permasalahan yang dihadapi konsumen Indonesia. Apabila dipetakan praktik pelaksanaan perlindungan konsumen di Indonesia saat ini, ada dua pihak sebagai *stakeholders* yang mempengaruhinya<sup>3</sup>, *Pertama*, yakni pemerintah yang secara tidak langsung mempengaruhi perlindungan konsumen dalam bentuk pembuatan berbagai peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang dikeluarkan oleh departemen/kementerian terkait, seperti kebijakan Pajak Penghasilan yang dibebankan kepada konsumen, maupun kebijakan pemerintah melalui kementerian BUMN terkait dengan kenaikan bahan bakar minyak (BBM), maupun Tarif Dasar Listrik (TDL). Dari kebijakan pemerintah tersebut, kebijakan yang dikeluarkan melalui kementerian BUMN dapat berdampak luas terhadap munculnya praktik-praktik usaha yang merugikan konsumen, yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan menaikkan harga-harga kebutuhan pokok, seperti minyak goreng, beras, gula, kedelai dan sebagainya. *Kedua* adalah pengusaha (pelaku usaha), pelaku usaha ini mempunyai posisi yang dominan dalam pergerakan arus baranga dan/atau jasa untuk sampai ke tangan konsumen, konsumen membeli barang dan/atau jasa dalam rangka untuk memenuhi kebutuhannya, sedangkan pelaku usaha membuat barang / jasa dengan tujuan untuk mencari keuntungan yang sebesar-besarnya. Karena posisi yang dominan ini, pelaku usaha mempunyai potensi untuk memproduksi barang dan/atau jasa yang dapat merugikan konsumen. Mulai dari kualitas produk yang rendah, penggunaan zat adiktif (zat tambahan)

---

<sup>3</sup> Firman Turmantara Endrapaja, *Hukum Perlindungan Konsumen, Filosofi Perlindungan Konsumen dalam Perspektif Politik Hukum Negara Kesejahteraan* (Malang: Setara Press, 2016), hlm.13.

pangan yang dilarang, atau tidak mengikuti takaran yang benar, persoalan informasi produk yang tidak jujur, peredaran produk makanan dan minuman yang sudah kadaluwarsa, persoalan makanan yang mengandung bahan kimia yang berbahaya, atau pembuatan iklan yang berlebihan dan tidak jujur, dan lain sebagainya.

Menurut Tini Hadad, mantan Ketua Pengurus Harian YLKI, sebagaimana dikutip oleh AZ. Nasution<sup>4</sup> permasalahan yang dihadapi konsumen Indonesia, seperti yang dialami konsumen di negara-negara berkembang lainnya, tidak sekedar bagaimana memilih barang, tetapi jauh lebih kompleks dari itu semua, yakni menyangkut penyadaran semua pihak, baik itu pengusaha, pemerintah maupun konsumen sendiri tentang pentingnya perlindungan konsumen. Pengusaha (pelaku usaha) harus menyadari, bahwa mereka mestinya menghargai hak-hak konsumen, memproduksi barang-barang dan/atau jasa yang berkualitas, aman untuk kesehatan, mengikuti standar yang berlaku, dengan harga yang sesuai. Pemerintah menyadari bahwa diperlukan peraturan perundang-undangan di segala lini yang berkaitan dengan berpindahannya arus barang dan / atau jasa dari pelaku usaha ke konsumen. Sedangkan konsumen juga harus sadar akan hak-hak dan kewajibannya sebagai seorang konsumen, sehingga dapat ikut mengontrol perilaku pelaku usaha dan kebijakan pemerintah.

Yang perlu diwaspadai di era globalisasi dan kemajuan teknologi yang semakin pesat ini, tantangan ekonomi, negara Indonesia yang notabena

---

<sup>4</sup> AZ. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar* (Jakarta: Daya Widya, 1999), hlm.Viii.

berpenduduk mayoritas Islam cenderung menggunakan sistem kapitalis.<sup>5</sup>. Perdagangan antar negara, tidak lagi menggunakan cara tradisional, pelaku usaha dan konsumen bertemu muka, tetapi penjualan melalui *website* di internet, penjualan on line, penjualan melalui email, melalui telpon yang lebih memudahkan antara pelaku usaha dan konsumen. Semuanya ini tentu memerlukan suatu undang-undang yang komprehensif, yang sesuai dengan perkembangan zaman, sehingga dapat menjadi dasar dalam penyelesaian permasalahan konsumen.

Apalagi kondisi saat ini, dunia masih dalam masa pandemi Covid-19 yang berdampak pada terpuruknya ekonomi di dunia, termasuk di Indonesia yang dapat menyebabkan terjadinya krisis ekonomi. Hal ini tentunya akan menambah beban konsumen semakin berat dengan harga sembako yang tinggi, harga gas LPG yang melejit, kelangkaan bahan bakar minyak, terutama jenis pertalite. Belum lagi penipuan yang berkedok investasi, kredit on line yang bunganya sangat tinggi, pemalsuan produk-produk luar negeri, serta banyaknya peredaran barang ilegal di masyarakat, kesemuanya itu menyengsarakan masyarakat konsumen.

Konsekuensi logis dari perkembangan perekonomian meningkatkan produktivitas industri baik dalam bentuk barang maupun jasa. Namun perkembangan produktivitas tersebut harus memberikan perlindungan terhadap hak-hak konsumen. Karena perlindungan konsumen merupakan konsekuensi dari kemajuan teknologi dan industri yang memiliki hubungan erat dengan globalisasi ekonomi. Maka, perlindungan konsumen sejatinya merupakan tanggung jawab

---

<sup>5</sup> Anis Mashdurohatun, Tantangan Ekonomi Syariah dalam Menghadapi Masa Pandemi di Era Globalisasi, dalam *Dinamika Hukum*, Jilid 11, tahun 2011, hlm.76

sosial perusahaan, dengan memberikan perlindungan terhadap hak hak konsumen tentu saja pelaku usaha akan mendapatkan kepercayaan konsumen (masyarakat), yang berujung dengan memperoleh keuntungan melalui kepercayaan konsumen tersebut.<sup>6</sup>

Untuk memberikan gambaran yang lebih kongkrit terkait dengan pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha dalam mengedarkan dan memasarkan produknya yang dapat merugikan konsumen penulis akan mengilustrasikan beberapa kasus pelanggaran konsumen dalam tabel di bawah ini:

Tabel 1.

Contoh Kasus Produk Yang Merugikan Konsumen<sup>7</sup>

NO	Produk	Tahun	Pelanggaran	Jumlah
1	Obat (Jamu) Tradisional. Hasil temuan BPOM Dari uji sampling dan pengujian BPOM periode Juli 2020-September 2021	2021	Mengandung Bahan Kimia Obat (BKO)	54

<sup>6</sup> Zulham, Ibid, hlm. vi.

<sup>7</sup> Sumber, Sindonews.com, Suara.com, Kompas.com, diakses tanggal 3 Agustus 2022, Jam 15.30.

2	Kosmetik Hasil temuan BPOM Dari uji sampling dan pengujian BPOM periode Juli 2020- September 2021	2021	Mengandung bahan berbahasya (merkuri dll)	18
3	Minyak Goreng	2021	Mengandung bahan minyak Bekas	3 kasus
4	Minyak Goreng	2022	Mengurangi Ukuran Timbangan	1 Kasus
5	Alat Rapid Tes Antigen	2021	Menggunakan alat bekas	Ditemukan di Bandara Kualanamu, dengan jumlah yang belum bisa dihitung, karena praktiknya mulai akhir tahun 2020.

6	Donat J.CO	2022	Ditemukan Pecahan Kaca dalam Donat	1
7	Burger KFC	2022	Pelanggaran Iklan yang tidak sesuai dengan gambar.	1
8	Minyak Goreng	2022	Permainan Harga	Terjadi di Seluruh wilayah Indonesia.

Dari banyaknya kasus-kasus pelanggaran konsumen di atas menunjukkan bahwa pelaku usaha selama ini kurang memperhatikan hak-hak konsumen. Sebagaimana diatur dalam 4 Undang-undang No. 8 Tahun 1999,<sup>8</sup> hak konsumen adalah:

- a. Hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa.
- b. Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan.

<sup>8</sup> Undang-undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen ( LN Tahun 1999 No. 42).

- c. Hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa .
- d. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan.
- e. Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut.
- f. Hak untuk mendapatkan pembinaan dan pendidikan konsumen.
- g. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif.
- h. Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya.
- i. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Jauh sebelum hak-hak konsumen sebagaimana diatur dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen, presiden Jhon F. Kennedy mengemukakan empat hak konsumen yang harus dilindungi<sup>9</sup>, yaitu:

1. Hak memperoleh keamanan ( *The right to safety*).

Aspek ini ditujukan pada perlindungan konsumen dari pemasaran dan/atau jasa yang membahayakan keselamatan konsumen. Pada posisi ini, intervensi, tanggung jawab dan peranan pemerintah dalam rangka

---

<sup>9</sup> Vernon A Musselman dan Jhon H. Jakckson, *Introduction to Modern Business*, diterjemahkan Kusuma Wiriadisastra, Inosentius Samsul, *Perlindungan konsumen, kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab mutlak* , Jakarta: Universitas Indonesia,2004), hlm.7.

menjamin keselamatan dan keamanan konsumen sangat penting. Oleh karena itu, pengaturan dan regulasi perlindungan konsumen sangat dibutuhkan untuk menjaga perilaku produsen yang beretiket tidak baik.

2. Hak memilih (*the right to choose*)

Hak memilih merupakan hak prerogatif konsumen apakah ia akan membeli atau tidak membeli suatu barang dan/atau jasa. Oleh karena itu tanpa ditunjang oleh hak untuk mendapatkan informasi yang benar dan jujur, tingkat pendidikan yang memadai, dan penghasilan yang cukup, maka hak ini tidak banyak artinya. Apalagi dengan adanya kemajuan teknologi informasi dan meningkatnya teknik pemasaran, terutama lewat iklan, maka hak untuk memilih lebih banyak ditentukan oleh faktor-faktor di luar konsumen.

3. Hak mendapatkan informasi (*the right to be informed*)

Hak ini mempunyai arti yang sangat fundamental bagi konsumen bila dilihat dari sudut kepentingan dan kehidupan ekonominya. Setiap keterangan mengenai suatu barang yang akan dijual di pasaran haruslah diberikan informasi yang selengkap mungkin, benar dan jujur, sehingga tidak menyesatkan konsumen.

4. Hak untuk didengar (*the right to be heard*)

Hak ini dimaksudkan untuk menjamin konsumen bahwa kepentingannya harus diperhatikan, terjamin dan tercermin dalam kebijakan pemerintah, termasuk turut didengar dalam pembentukan

kebijakan tersebut. Selain itu, konsumen juga harus didengar setiap keluhannya dalam menggunakan barang yang dipasarkan pelaku usaha.

Banyaknya kasus pelanggaran hak-hak konsumen di masyarakat, mulai dari ditariknya dari peredaran obat-obatan yang mengandung bahan berbahaya, jamu yang mengandung bahan kimia obat (BKO), produk makanan dan minuman yang mengandung zat tambahan (zat adiktif) berbahaya, produk kosmetik palsu dan mengandung bahan kimia berbahaya dan lain sebagainya, menjadi indikasi bahwa masyarakat (konsumen) Indonesia kurang mendapat perlindungan dari pelaku usaha, bahkan konsumen menjadi korban dari perilaku pelaku usaha yang tidak bertanggung jawab. Setiap produk, barang dan/atau jasa yang dihasilkan dari produsen, mulai dari proses produksi sampai barang dan/atau jasa tersebut sampai ke tangan konsumen mestinya menjadi tanggung jawab pelaku usaha, akan tetapi pada kenyataannya banyak pelaku usaha yang mengabaikan tanggung jawabnya baik secara sengaja maupun tidak sengaja. Bahkan selama ini tidak ada indikasi pelaku usaha menjadi jera dengan upaya penegakan hukum yang sudah dilakukan oleh pihak yang berwenang terhadap pelaku usaha yang tidak melaksanakan tanggung jawabnya sebagai pelaku usaha.

Untuk memberikan efek jera bagi pelaku usaha, para produsen, distributor hingga ke pengecer, Badan POM (Pengawasan Obat dan Makanan) menerapkan beberapa pendekatan:

1. Pertama, pendekatan persuasif, bersifat imbauan, namun kelak jika ditemukan masih terulang, akan diterapkan pendekatan kedua yakni cara represif *Projusticia*.

2. Kedua, cara represif Projusticia.

Adapun ketentuan pidana terkait permasalahan ini diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 1992 Tentang Kesehatan dengan ancaman pidana penjara paling lama lima tahun dan denda paling banyak 100 juta rupiah. Aturan ini ditujukan kepada pihak yang memproduksi atau mngedarkan barang.

Ketentuan mengenai tanggung jawab pelaku usaha diatur dalam Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, mulai dari pasal 19 sampai dengan pasal 28, sebagai berikut:

Pasal 19<sup>10</sup>

- (1) Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan pencemaran dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.
- (2) Ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) 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 perundang-undangan yang berlaku.
- (3) Pemberian ganti rugi dilaksanakan dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi.
- (4) Pemberian ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak menghapuskan kemungkinan adanya tuntutan pidana berdasarkan pembuktian lebih lanjut mengenai adanya unsur kesalahan.

---

<sup>10</sup> Undang-undang No. 8 Tahun 1999 *Tentang Perlindungan Konsumen* ( LN Tahun 1999 No. 42)

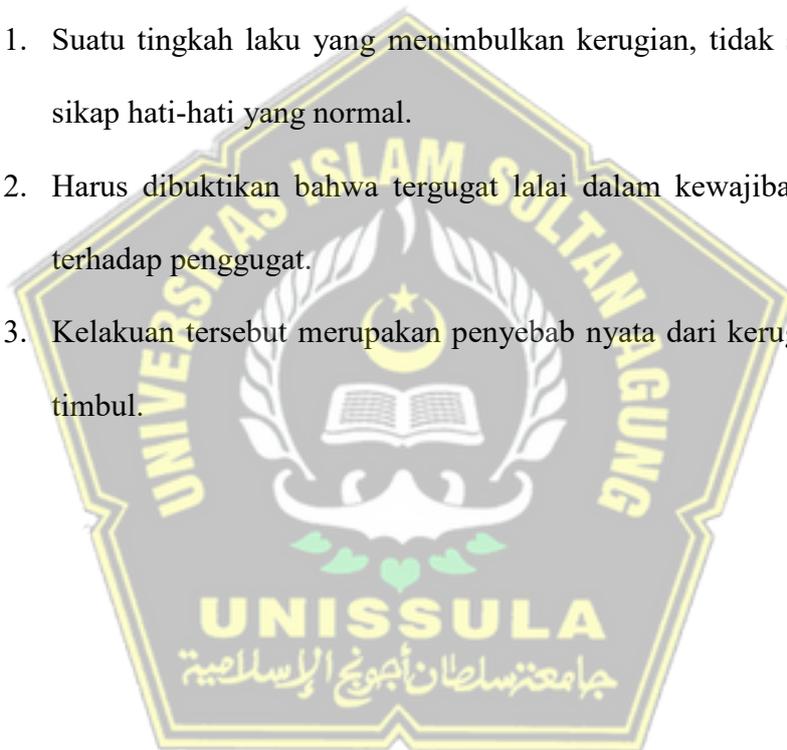
(5) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak berlaku apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen.

Kalau dicermati, ketentuan yang terdapat di dalam pasal 19 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 di atas bisa dilihat dan diasumsikan bahwa ketentuan tersebut kurang mencerminkan asas keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan konsumen dalam arti materiil maupun spiritual. Terutama ketentuan Pasal 19 ayat (3) tentang tenggang waktu pemberian ganti rugi kepada konsumen hanya dalam waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi. Ketentuan ini jelas memberatkan dan merugikan konsumen, karena konsumen tidak mempunyai kesempatan waktu yang cukup (waktunya sangat pendek), apalagi terhadap produk barang dan/atau jasa yang ditransaksikan mempunyai efek yang cukup lama (melebihi waktu 7 hari), sehingga hal ini dapat merugikan konsumen.

Selain itu, ketentuan yang dapat menimbulkan potensi merugikan konsumen adalah ketentuan Pasal 19 ayat (5), yang berbunyi “Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak berlaku apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen”. Ketentuan dalam Pasal 19 ayat (5) Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tersebut dikenal dengan prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan/kelalaian. Prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan/kelalaian adalah prinsip tanggung jawab yang bersifat subyektif, yaitu suatu tanggung

jawab yang ditentukan oleh perilaku produsen.<sup>11</sup> Berdasarkan teori ini, kelalaian produsen (pelaku usaha) yang berakibat pada timbulnya kerugian konsumen merupakan faktor penentu adanya hak konsumen untuk mengajukan gugatan ganti rugi kepada pelaku usaha. Artinya, konsumen hanya dapat melakukan gugatan kepada pelaku usaha apabila dasar gugatannya memenuhi syarat-syarat sebagai berikut.<sup>12</sup>

1. Suatu tingkah laku yang menimbulkan kerugian, tidak sesuai dengan sikap hati-hati yang normal.
2. Harus dibuktikan bahwa tergugat lalai dalam kewajiban berhati-hati terhadap penggugat.
3. Kelakuan tersebut merupakan penyebab nyata dari kerugian yang timbul.



---

<sup>11</sup> Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen, Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, Jakarta: Universitas Indonesia, 2004), hlm.46.

<sup>12</sup> Ahmadi Miru, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004), h. 148.

Berdasarkan latar belakang di atas dan adanya ketentuan dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen yang dapat mengakibatkan tanggung jawab pelaku usaha tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya tersebut yang membuat penulis tertarik untuk mengadakan penelitian lebih mendalam dalam bentuk disertasi mengenai “ **Rekonstruksi Regulasi Tanggung Jawab Pelaku Usaha Dalam Rangka Mewujudkan Perlindungan Konsumen Yang Berbasis Nilai Keadilan**”

#### **B. Rumusan Masalah.**

Berdasarkan paparan dan latar belakang tersebut di atas, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Mengapa regulasi tanggung jawab pelaku usaha dalam rangka mewujudkan perlindungan konsumen saat ini belum berbasis nilai berkeadilan ?
2. Bagaimana kelemahan-kelemahan regulasi tanggung jawab pelaku usaha dalam rangka mewujudkan perlindungan konsumen ?
3. Bagaimana rekonstruksi regulasi tanggung jawab pelaku usaha dalam rangka mewujudkan perlindungan konsumen yang berbasis nilai keadilan ?

#### **C. Tujuan Penelitian.**

1. Untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi regulasi tanggung jawab pelaku usaha dalam rangka mewujudkan perlindungan perlindungan konsumen belum berbasis berkeadilan.

2. Untuk mendeskripsikan kelemahan-kelemahan regulasi tanggung jawab pelaku usaha dalam rangka mewujudkan perlindungan konsumen.
3. Untuk merekonstruksi regulasi tanggung jawab pelaku usaha dalam rangka mewujudkan perlindungan konsumen yang berbasis nilai keadilan.

#### **D. Kegunaan Penelitian.**

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian tersebut di atas, maka kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kegunaan teoretis

Kegunaan teoretis untuk kepentingan akademis, hasil dari penelitian ini untuk menemukan teori bidang ilmu hukum khususnya hukum ekonomi dan hukum perlindungan konsumen.

2. Kegunaan Praktis

Manfaat secara praktis yaitu dengan hasil penelitian ini akan bermanfaat bagi Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat yang mempunyai kewenangan mengeluarkan regulasi tanggung jawab pelaku usaha dalam perlindungan konsumen yang berbasis nilai keadilan.

#### **E. Kerangka Konseptual**

Untuk membatasi studi dan memenuhi kriteria informasi di lapangan, maka diperlukan suatu fokus penelitian. Permasalahan dan fokus penelitian akan saling terkait, oleh karena itu permasalahan yang telah dirumuskan dalam penelitian ini menjadi landasan dalam penentuan fokus. Namun demikian fokus penelitian akan disesuaikan dengan perkembangan permasalahan penelitian

berdasarkan temuan-temuan di lapangan. Dalam kerangka konseptual ini paling tidak ada beberapa kata kunci yang menjadi kerangka konsep penelitian rekonstruksi regulasi tanggung jawab pelaku usaha dalam perlindungan konsumen, antara lain mengulas tentang beberapa konsep antara lain adalah : 1. Regulasi, 2. Prinsip tanggung jawab, 3. Pelaku Usaha, 4. Perlindungan Konsumen. Untuk memperjelas pengertian-pengertian kata kunci tersebut, maka akan diuraikan sebagai berikut

#### 1. Regulasi

Dalam KBBI (Kamus Besar Bahasa Indonesia) regulasi diartikan sebagai sebuah peraturan, regulasi merupakan cara untuk mengendalikan manusia atau masyarakat dengan suatu aturan atau pembatasan tertentu.<sup>13</sup>

Dalam kehidupan bermasyarakat, manusia membutuhkan suatu keteraturan yang dapat menjamin kenyamanan dan keamanan individu maupun kolektif. Oleh karena itu, berbagai regulasi diciptakan dengan mengedepankan kepentingan umum. Sederhananya, regulasi merupakan sekumpulan instrumen abstrak yang disusun dalam sebuah kesatuan untuk mengontrol tindakan atau perilaku orang atau masyarakat mengenai suatu hal. Dengan adanya regulasi, masyarakat dituntut untuk bertindak sesuai dengan kehendak bebasnya tapi penuh dengan tanggung jawab.

Menurut Joseph Stiglitz, pemerintah perlu melindungi warga negara yang kurang beruntung melalui regulasi. Stiglitz, dalam tulisannya

---

<sup>13</sup> Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kamus Besar Bahasa Indonesia, edisi kelima, Jakarta: Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2017

*Regulation and Fallure*, menjelaskan bahwa sesuai sifatnya, regulasi adalah pembatasan terhadap apa yang seharusnya dilakukan oleh individu atau perusahaan.<sup>14</sup> Dari sudut pandang ekonomi, intervensi pemerintah melalui hadirnya regulasi sangat dibutuhkan untuk melindungi kepentingan pasar dari potensi gejolak dan kegagalan yang bisa berakibat pada krisis ekonomi. Ketika pasar berjalan dengan efisien, kemungkinan kegagalan tetap membayangi, apalagi tindakan eksploitatif yang bisa dilakukan oleh pelaku usaha kuat dengan tujuan untuk mengeruk keuntungan yang sebesar-besarnya sangat berpotensi menimbulkan kerugian di masyarakat. Pada situasi ini, regulasi hadir untuk mencegah kerusakan yang bisa ditimbulkan dari ketidakseimbangan pasar.

## 2. Prinsip Tanggung Jawab.

Mengenai prinsip-prinsip tanggung jawab ini dalam teori ada 4 (empat) teori, yaitu sebagai berikut:

### Tanggung Jawab Produk (*Product Liability*).

Tanggung jawab produk adalah suatu konsepsi hukum yang intinya dimaksudkan untuk memberikan perlindungan kepada konsumen. Tanggung jawab produk (*product liability*) adalah suatu tanggung jawab secara hukum dari orang atau badan yang menghasilkan suatu produk, atau dari orang atau badan yang bergerak dalam suatu proses untuk menghasilkan suatu produk atau orang atau badan yang menjual atau

<sup>14</sup> Josseph Stiglitz, *Regulation and Fallure*, dalam Gramedia Blog, [gramedia.com/literasi/regulasi](http://gramedia.com/literasi/regulasi).

mendistribusikan produk tersebut. Bahkan kalau dilihat dari konvensi tentang product liability, berlakunya diperluas terhadap orang atau badan yang terlibat dalam rangkaian komersial tentang persiapan atau penyebaran dari produk, termasuk para pengusaha bengkel dan pergudangan.

Tanggung Jawab Berdasarkan Kelalaian/Kesalahan (*Negligence*).

Tanggung jawab berdasarkan kelalaian/kesalahan adalah prinsip tanggung jawab yang bersifat subyektif, yaitu suatu tanggung jawab yang ditentukan oleh produsen.<sup>15</sup> Berdasarkan teori ini, kalalaian produsen yang berakibat pada timbulnya kerugian konsumen merupakan faktor yang menentukan adanya hak konsumen untuk mengajukan gugatan ganti rugi kepada produsen. Artinya, konsumen hanya dapat melakukan gugatan kepada pelaku usaha apabila dasar gugatannya memenuhi syarat-syarat sebagai berikut.<sup>16</sup>

1. Suatu tingkah laku yang menimbulkan kerugian, tidak sesuai dengan sikap hati-hati yang normal.
2. Harus dibuktikan bahwa tergugat lalai dalam kewajiban berhati-hati terhadap penggugat.
3. Kelakuan tersebut merupakan penyebab nyata dari kerugian yang timbul.

---

<sup>15</sup> Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen, Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, Jakarta: Universitas Indonesia, 2004), hlm.46.

<sup>16</sup> Ahmadi Miru, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004), h. 148.

### Tanggung Jawab Berdasarkan Wanprestasi.

Tanggung jawab produsen (pelaku usaha) berdasarkan wanprestasi juga merupakan bagian dari tanggunga jawab berdasarkan kontrak (*contractual liability*).<sup>17</sup> Dengan demikian, suatu produk yang rusak dan mengakibatkan kerugian, maka konsumen melihat isi kontrak, baik tertulis maupun tidak tertulis. Keuntungan konsumen berdasarkan teori ini adalah kewajiban yang sifatnya mutlak, yaitu kewajiban yang tidak didasarkan pada upaya yang telah dilakukan pelaku usaha untuk memenuhi janjinya. Artinya, walaupun pelaku usaha telah berupaya memenuhi kewajiban dan janjinya, tetapi konsumen tetap mengalami kerugian, maka pelaku usaha tetap dibebani tanggung jawab untuk mengganti kerugian.

### Tanggung Jawab Mutlak (*strict liability*).

Secara umum hubungan hukum antara pelaku usaha dengan konsumen merupakan hubungan yang terus menerus dan berkesinambungan. Hubungan hukum antara pelaku usaha dengan konsumen karena keduanya menghendaki dan mempunyai tingkat ketegantungan yang cukup tinggi.<sup>18</sup> Hubungan tersebut terjadi sejak proses produksi, distribusi, pemasaran dan penawaran hingga pada akibat mengkonsumsi produk tersebut.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Zulham, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013), hlm.92.

<sup>18</sup> Sudaryatmo, *Masalah Perlindungan Konsumen di Indonesia*, (Jakarta: 1996), hlm.23

<sup>19</sup> Basu Swastia, *Manajemen Modern*, (Yogyakarta, Liberty, 1997), hlm.25

Tanggung jawab mutlak dalam hukum perlindungan konsumen dirasakan sangat penting, paling tidak didasarkan pada empat alasan:<sup>20</sup> *Pertama*, tanggung jawab mutlak merupakan instrumen hukum yang relatif baru untuk memperjuangkan hak konsumen memperoleh ganti kerugian. *Kedua*, tanggung jawab mutlak merupakan bagian dari hasil perubahan hukum di bidang ekonomi, khususnya industri dan perdagangan yang dalam praktiknya sering menampakkan kesenjangan antara standar yang diterapkan di negara yang satu dengan negara lainnya, dan kesenjangan dalam negara bersangkutan, yaitu antara kebutuhan keadilan masyarakat dengan standar perlindungan konsumen dalam hukum positifnya. *Ketiga*, penerapan prinsip tanggung jawab mutlak melahirkan masalah baru bagi pelaku usaha, yaitu bagaimana pelaku usaha menangani risiko gugatan konsumen. *Keempat*, Indonesia merupakan contoh yang menggambarkan dua kesenjangan yang dimaksud, yaitu antara standar norma dalam hukum positif dan kebutuhan perlindungan kepentingan dan hak konsumen.

### 3. Pelaku Usaha.

Pengertian pelaku usaha bisa dilihat dalam pasal 1 angka 3 Undang-undang

Nomor 8 Tahun 1999, sebagai berikut:

“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 maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi”

---

<sup>20</sup> Inosentius Samsul. Op.cit, hlm.1

Selanjutnya dalam penjelasan Pasal 1 Angka 3 Undang-undang Perlindungan Konsumen, dijelaskan bahwa “pelaku usaha yang termasuk dalam pengertian ini adalah perusahaan, korporasi, BUMN , koperasi, importir , pedagang, distributor dan lain-lain”.

Pengertian pelaku usaha dalam Pasal 1 angka 3 Undang-undang Perlindungan Konsumen (UUPK) cukup luas karena meliputi grosir, leveransir, pengecer dan sebagainya. Cakupan luasnya pengertian pelaku usaha dalam UUPK tersebut memiliki persamaan dengan pengertian pelaku usaha dalam Masyarakat Ekonomi Eropa terutama negara Belanda.<sup>21</sup>

Pengertian pelaku usaha yang bermakna luas tersebut, akan memudahkan konsumen menuntut ganti kerugian. Konsumen yang dirugikan akibat penggunaan produk tidak begitu kesulitan dalam menemukan kepada siapa gugatan akan diajukan, karena banyak pihak yang dapat digugat.

#### 4. Perlindungan Konsumen

Menurut Ketentuan Umum Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, dalam undang-undang ini yang dimaksud dengan perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen. Upaya perlindungan kepada konsumen di Indonesia sebenarnya sudah dipikirkan oleh para

---

<sup>21</sup> Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen, Edisi Revisi*, (Jakarta: PT Raja Grfindo Persada, 2015), hlm. 8

pendiri bangsa sejak Indonesia merdeka melalui ketentuan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Alenia ke 4 yang berbunyi:

“...Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia”. Kata “melindungi” menurut Az Nasution di dalamnya terkandung asas perlindungan hukum pada segenap bangsa tersebut. Perlindungan hukum pada segenap bangsa itu, tentu bagi segenap bangsa tanpa kecuali, baik ia laki-laki atau perempuan, orang kaya atau orang miskin, orang Indonesia asli atau keturunan, seorang pejabat atau rakyat biasa, dan pengusaha atau konsumen.<sup>22</sup>

Selanjutnya untuk melaksanakan perintah UUD 1945 melindungi segenap bangsa, khususnya melindungi konsumen, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) telah menetapkan berbagai Ketetapan MPR, khususnya sejak tahun 1978. Dengan Ketetapan terakhir MPR tahun 1993, makin jelas kehendak rakyat atas adanya perlindungan konsumen, sekalipun dengan istilah yang berbeda-beda pada masing-masing ketetapan.

Kalau pada TAP MPR 1978 digunakan istilah “Menguntungkan” konsumen, TAP MPR 1988 “Menjamin” kepentingan konsumen, maka pada Ketetapan MPR tahun 1993 digunakan istilah “Melindungi” kepentingan konsumen. Salah satu yang menarik dari TAP MPR 1993 ini adalah disusunnya dalam satu napas, dalam

---

<sup>22</sup> Az Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, Jakarta: Daya Widya, 1999, hlm.32

satu baris kalimat, tentang hubungan produsen dan konsumen. Susunan kalimat tersebut berbunyi:

“...meningkatkan pendapatan produsen dan melindungi kepentingan konsumen”.<sup>23</sup>.

Dengan susunan kalimat tersebut di atas, terlihat lebih jelas arahan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang perhatian khusus kepada kepentingan produsen (pelaku usaha) dan kepentingan konsumen.

## F. Kerangka Teori

### 1. Grand Theory

*Grand Theori* atau teori utama dalam penelitian ini menggunakan teori keadilan. Aristoteles dalam tulisannya *Rhetorica* seperti dikutip oleh R.Soeroso, membedakan keadilan menjadi dua macam, yaitu; keadilan distributif atau *justitia distributiva* dan keadilan komulatif atau *justitia commulativa*.<sup>24</sup> Keadilan distributif merupakan keadilan yang memberikan sesuatu kepada setiap orang berdasarkan jasa-jasanya atau pembagian menurut haknya masing-masing, sedangkan keadilan komulatif adalah suatu keadilan yang diterima oleh masing-masing anggota tanpa memperdulikan jasa masing-masing. Berbicara masalah *Justice and Legality*, Hans Kelsen dalam salah satu bagian bukunya menyebutkan *Justice in this sense is legality*. Maksudnya dalam menghadapi ketidak amanan di masyarakat

<sup>23</sup> TAP MPR RI No.II/MPR/1993, Bab IV, Pembangunan Lima Tahun Keenam butir 4, huruf a “...menunjang peningkatan produksi dan daya saing, meningkatkan pendapatan produsen, terutama produsen hasil pertanian rakyat dan pedagang, melindungi kepentingan konsumen..”.

<sup>24</sup> Soeroso, 2006. *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta : Sinar Grafika, hlm.63-64

dihubungkan dengan pemberlakuan hukum. Keadilan pada dasarnya adalah sebuah kualitas yang mungkin, tetapi bukan harus, dari sebuah tatanan sosial yang menuntun terciptanya hubungan timbal balik di antara sesama manusia.<sup>25</sup> Manusia itu adil bilamana perilakunya sesuai dengan norma-norma tatanan sosial yang seharusnya memang adil.

Kemudian, menurut John Rawls, keadilan adalah kejujuran atau *fairness*, dan menurutnya prinsip keadilan ada dua, yaitu :

*Pertama* prinsip kebebasan yang sama atau *principle of equal liberty*, bahwa setiap orang mempunyai kebebasan dasar yang sama. Kebebasan dasar ini antara lain, kebebasan politik, kebebasan berfikir, kebebasan dari kesewenang-wenang, kebebasan personal, dan kebebasan untuk memiliki kekayaan.

*Kedua* prinsip ketidaksamaan atau *the principle of difference*, dimana kekuasaan dan kesejahteraan terbagi sama kecuali bahwa ketidaksamaan akan menghasilkan keuntungan bersama dan semuanya memiliki kesempatan yang sama dalam mencapai posisi-posisi yang lebih baik.

Prinsip pertama dianggap lebih daripada prinsip kedua, artinya prinsip pertama tidak boleh dikalahkan karena untuk memenuhi prinsip kedua.

Keadilan sebagai *fairness* dimulai dengan salah satu pilihan yang paling umum yang bisa dibuat orang bersama-sama , dengan pilihan prinsip pertama dari konsepsi keadilan yang mengatur kritik lebih lanjut serta reformasi

---

<sup>25</sup> Hans Kelsen. 2008. *Dasar-dasar Hukum Normatif Prinsip-prinsip Teoretis untuk Mewujudkan Keadilan dalam Hukum dan Politik*. Bandung : Nusa Media. hlm.2

institusi. Maka setelah memilih konsepsi keadilan, kita dapat menganggap bahwa mereka memilih sesuatu konstitusi dan undang-undang untuk menegakkan hukum dan lain-lain, kesemuanya sesuai dengan prinsip keadilan. Situasi sosial kita adil melalui rangkaian kesepakatan hipotesis bisa dimasukkan kedalam sistem aturan umum yang mendefinisikannya<sup>26</sup>.

Karena John Rawls mendasarkan teorinya pada John Locke, Rousseau dan Immanuel Kant, maka dapat diuraikan sedikit tentang pemikiran ketiga tokoh tersebut, yang berkaitan dengan pemikiran John Rawls, dalam bukunya Mufrod Teguh Mulyo yang berjudul Reformasi Undang-undang perkawinan Indonesia disebutkan :

*Pertama*, John Locke, menurutnya hak dasar terpenting manusia adalah hak hidup dan hak mempertahankan diri. Dari hak ini kemudian berkembang pada apa yang disebut dengan hak milik yang oleh Locke dikembalikan kepada pekerjaan, sehingga secara alamiah, manusia telah mengenal hubungan-hubungan sosial.

*Kedua*, Jean Jacques Rousseau, secara alamiah menurutnya, manusia adalah merdeka, bebas dari segala kesewenangan orang lain, dan karena itu secara hakiki, mereka mempunyai kedudukan yang sama. Mereka mempunyai kepentingan-kepentingan pribadi yang lepas dari kepentingan umum. Akan tetapi disisi lain, mereka juga tidak bisa lepas dari orang lain, karena hanya dalam kesatuan masyarakat itulah mereka bisa menjamin kebutuhannya.

---

<sup>26</sup> John Rawls, 2006. diterjemahkan Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, *A Theory of Justice Teori Keadilan*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar,. hlm.14

*Ketiga*, Imanuel Kant mendasarkan etika atas tiga hal; *otonomy*, *categorical imperative* dan *rasionalitas*. Otonomi adalah kebebasan, yakni sesuatu yang diberikan oleh kehendak sendiri, secara spontan, tanpa dipengaruhi ketentuan hukum moral, adat istiadat, perasaan pribadi atau sopan santun. Kehendak moral ini semata-mata didasarkan atas akal budi yang sama sekali lepas pengalaman, sehingga murni a priori<sup>27</sup>

Tokoh lain, Max Weber mengidentifikasi tiga tipe administrasi keadilan, yaitu *pertama* keadilan “Kahdi” diterapkan dalam peradilan syariah yang didasarkan pada persepsi keagamaan. *Kedua* keadilan “empiris” dilaksanakan atas dasar analogi, preseden maupun penafsirannya dan ketiga keadilan “rasional” didasarkan pada prinsip-prinsip birokrasi yang sifatnya universal.<sup>28</sup>

Teori keadilan dalam konteks di Indonesia, sebagai negara hukum, Indonesia memiliki ciri khas, yaitu konsep negara hukum yang dilandasi oleh nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila. Pancasila merupakan dasar bagi kehidupan berbangsa dan bernegara, dengan demikian, negara hukum Indonesia disebut dengan negara hukum Pancasila.<sup>29</sup>

Menurut Kaelan, teori keadilan sosial bersumber dari Pancasila, khususnya sila kelima “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Sila keadilan sosial bilamana dikembalikan kepada dasar kerohanian, yaitu sifat kodrat

<sup>27</sup> Mufrod Teguh Mulyo, 2015. *Reformasi Undang-undang Perkawinan Indonesia*, Yogyakarta : Pustaka Ilmu, hlm. 21

<sup>28</sup> Otje Salman dan Anthon F. Susanto.2008. *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*. Bandung : Alumni. hlm., 41

<sup>29</sup> Teguh Prasetyo dan Arie Purnomosidi, *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*, ctk Kedua, Bandung, Nusa Media, 2015, hlm.19

manusia yang “monodualis” yaitu keseimbangan yang dinamis. Oleh karena itu konsekuensinya kepentingan jasmanidan rohani harus dalam keseimbangan yang dinamis, yang harus sesuai dengan keadaan, waktu dan perkembangan zaman. Negara memelihara baik jasmani maupun rohani, karena kedudukan kodrat manusia adalah makhluk jasmani sekaligus makhluk rohani.<sup>30</sup>

Adil pada dasarnya merupakan pemenuhan terhadap segala sesuatu yang merupakan hak di dalam kehidupan manusia, sebagaimana diketahui bahwa hubungan hidup manusia itu terdiri atas adil terhadap diri sendiri, adil terhadap Tuhan sebagai kausa prime dan adil terhadap sesama manusia. Keadilan sosial merupakan perwujudan dari sikap adil terhadap sesama manusia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Sehingga dapat dikatakan bahwa unsur keadilan sosial adalah wajib.<sup>31</sup>

Menurut Hans Kelsen, yang dikutip oleh Jimly Asshiddiqie dan Ali Safa'at keadilan sosial adalah kebahagiaan sosial, maka kebahagiaan sosial tersebut akan tercapai jika kebutuhan individu sosial terpenuhi. Tata aturan yang adil adalah tata aturan yang dapat menjamin pemenuhan kebutuhan tersebut. Namun tidak dapat dihindarkan adanya fakta bahwa keinginan seseorang atas kebahagiaan dapat bertentangan dengan keinginan orang lain. Maka keadilan adalah pemenuhan keinginan individu dalam suatu tingkat

---

<sup>30</sup> Kaelan, *Filsafat Pancasila, Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*, Yogyakarta: Paradigma, 2002, hlm.221

<sup>31</sup> Ibid, hlm.234.

tertentu. Keadilan yang paling besar adalah pemenuhan keinginan sebanyak-banyaknya orang.<sup>32</sup>

Keadilan menyimpulkan hubungan kemanusiaan sehingga ada kewajiban untuk memenuhi kepentingan kebutuhan-kebutuhan sebagai berikut:<sup>33</sup>

- a. Kepentingan sosial maupun kepentingan pribadi
- b. Kebutuhan yang bersifat jasmani, kejiwaan, dan rohani
- c. Kepentingan sosial mencakup kepentingan negara sebagai negara, kepentingan umum para warga negara bersama, kepentingan khusus dari perseorangan, keluarga, suku, dan golongan warga negara.

Secara ontologi, hakikat keadilan sosial, ditentukan oleh hakikat yang terkandung di dalam sila kemanusiaan yang adil dan beradab.. Keadilan yang terkandung dalam sila kedua itu pada dasarnya adalah hakikat manusia sebagai makhluk monopluralis, dimana manusia yang adil terhadap diri sendiri, terhadap sesama manusia, dan terhadap Tuhan. Kemanusiaan yang bersifat monopluralis dalam kehidupan bersama di masyarakat, negara dan bangsa pada dasarnya menyangkut sifat kodrat manusia sebagai makhluk individu dan makhluk sosial, makhluk jasmani dan rohani serta manusia sebagai makhluk otonom dan makhluk Tuhan. Sila keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia pada hakekatnya adalah kesesuaian dengan hakikat adil sebagaimana pada sila ke dua.

<sup>32</sup> Jimly Asshiddiqie dan Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Kontitusi Press, 2014, hlm.17

<sup>33</sup> Sri Suprpto MS, Aktualisasi Nilai-Nilai Filsafat Pancasila notonegoro, dalam jurnal Filsafat UGM, Yogyakarta, Agustus, 1995, hlm.14

Sila Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia mewajibkan manusia Indonesia untuk menyadari hak dan kewajiban yang sama untuk menciptakan keadilan sosial dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Untuk itulah dikembangkan sikap adil terhadap sesama, menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban serta menghormati hak-hak orang lain.<sup>34</sup>

## 2. *Middle Theory* (Teori Tengah)

Teori tengah, dalam penelitian ini yang digunakan adalah Teori Sistem Hukum . Sistem pemerintahan Negara Indonesia adalah Negara berdasarkan atas hukum, dikenal dengan Negara Hukum (*rechstaat*) yang telah ditentukan di dalam konstitusi Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945 hasil amandemen keempat. Negara Indonesia adalah Negara Hukum, sebelum amandemen perihal tersebut hanya dinyatakan dalam penjelasan umum bahwa Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechstaat*) dan Negara Indonesia berdasar atas hukum, tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machstaat*)

Membaca sejumlah literatur hukum, diperoleh gambaran bahwa membahas hukum dan sistem hukum, tidak bisa meninggalkan pemikiran Teori Lawrence M. Friedman. Dalam pemikirannya mengungkapkan ada tiga komponen dari sistem hukum , yang meliputi :<sup>35</sup>

- 1). Struktur yaitu keseluruhan institusi-institusi hukum yang ada beserta aparatnya, mencakup antara lain kepolisian dengan polisinya, kejaksaan

---

<sup>34</sup> Soejadi, *Pancasila Sebagai Sumber Tertib Hukum*, Yogyakarta: Lukman Offset, 1999, hlm.96.

<sup>35</sup> Muhammad Taufik, *Keadilan Substansial Memangkas Rantai Birokrasi Hukum*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014, hlm.98.

dengan para jaksanya, pengadilan dengan para hakimnya, lembaga pemasyarakatan dengan para sipirnya.

- 2). Subtansi yaitu keseluruhan aturan hukum, norma hukum dan asas hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis, termasuk putusan pengadilan;
- 3). Kultur Hukum atau budaya hukum yaitu opini-opini, kepercayaan-kepercayaan/keyakinan-keyakinan, kebiasaan-kebiasaan, cara berfikir, cara bertindak, baik dari penegak hukum maupun warga masyarakat, tentang hukum dan berbagai fenomena yang berkaitan dengan hukum.

Dalam sistem hukum terdapat perilaku hukum (*legal behavior*). Bahwasannya ada undang-undang yang sebagian besar ditaati dan terdapat undang-undang yang tidak ditaati. Dengan demikian yang dimaksud perilaku hukum, bukan hanya perilaku taat hukum, tetapi semua perilaku yang merupakan reaksi terhadap suatu yang sedang terjadi dalam sistem hukum.

Menurut Friedman, yang disebut sebagai “perilaku hukum” adalah :

- 1). Perilaku hukum (*rechtshandeling*) yaitu perbuatan yang dilakukan oleh subyek hukum, yang mempunyai akibat hukum, dimana akibat hukumnya dianggap memang dikehendaki oleh si pelaku
- 2). Perbuatan melawan hukum (*onrehtmatige daad*) yaitu perbuatan-perbuatan yang dilakukan oleh subyek hukum, yang mempunyai akibat hukum, dimana dianggap si pelaku tidak sengaja menghendaki akibat hukum tersebut<sup>36</sup>

---

ad Ali, 2009. *Menguak Teori Hukum (Legal theory) dan Teori Peradilan (judicialprodnce)*, Jakarta : Pranada Media Group, h. 146

Sistem hukum tidak hanya merupakan serangkaian larangan atau perintah, tetapi juga sebagai aturan yang bisa menunjang, meningkatkan, mengatur dan menyuguhkan cara mencapai suatu tujuan.

Hukum tidak saja mengacu pada peraturan tertulis atau kontrol sosial resmi dari pemerintah, tetapi juga peraturan tidak tertulis yang hidup di tengah masyarakat (*living law*), menyangkut struktur, lembaga dan proses sehingga berbicara tentang hukum, tidak terlepas dari pembicaraan sistem hukum secara keseluruhan.

Teori bekerjanya hukum ini digunakan untuk menganalisis bagaimana dialektika tiga sisi hukum dalam kaitannya rekonstruksi Regulasi Tanggung jawab Pelaku Usaha Dalam Perlindungan Konsumen berbasis nilai keadilan.

*Struktur hukum* khususnya hakim Pengadilan Negeri yang memeriksa dan memutus perkara konsumen secara litigasi.. Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) yang memeriksa dan menyelesaikan perkara konsumen secara non Litigasi.

*Analisis materi atau substansi hukum* digunakan untuk menganalisis isi dari Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999, tentang Perlindungan Konsumen dan Peraturan perundangan lainnya yang terkait.

*Analisis Kultur/Budaya Hukum* digunakan untuk melihat bagaimana budaya, sikap, perilaku pelaku usaha dalam merespon tentang tanggung jawabnya dalam mengimplementasikan perlindungan terhadap konsumen .

Basis bekerjanya hukum adalah masyarakat, maka hukum akan dipengaruhi oleh faktor-faktor atau kekuatan sosial mulai dari tahap

pembuatan sampai pemberlakuan.<sup>37</sup> Kekuatan sosial akan berusaha masuk dalam setiap proses legislasi secara efektif dan efisien. Peraturan dikeluarkan diharapkan sesuai dengan apa yang seharusnya, tetapi efek dari peraturan tersebut tergantung dari kekuatan sosial seperti budaya hukumnya baik, maka hukum akan bekerja dengan baik pula, tetapi sebaliknya apabila kekuatannya berkurang maka hukum tidak akan bisa berjalan. Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang selalu harus diperhatikan, yaitu : kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*) dan keadilan (*Gerechtigkeit*).<sup>38</sup>

Satjipto Raharjo, mengemukakan bahwasannya pengertian dasar yang terkandung di dalam sistem ada 6 (enam) yaitu :

- 1). Sistem itu berorientasi kepada tujuan
- 2). Keseluruhan adalah lebih dari sekedar jumlah dari bagian-bagiannya
- 3). Suatu sistem berorientasi dengan sistem yang lebih besar, yaitu lingkungannya
- 4). Bekerjanya bagian dari sistem itu menciptakan sesuatu yang berharga.
- 5). Masing-masing bagian harus cocok satu sama lain (keterhubungan).
- 6). Adanya kekuatan pemersatu yang mengikat sistem itu (mekanisme kontrol)<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> Esmi Warassih, *Penelitian Hukum, Interdisipliner Sebuah Pengantar menuju Sosio legal* (Yogyakarta: Thafa Media, 2016), hlm. 9

<sup>38</sup> Sudikno Mertokusumo. 1993. *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*. Bandung : Citra Aditya Bakti, h.1

<sup>39</sup> Satjipto Rahardjo, 2006. *Ilmu Hukum*, Bandung : Citra Aditya Bakti, h. 48

Dengan demikian hukum sebagai sistem merupakan kesatuan yang saling berkaitan unsur-unsurnya, berinteraksi bekerja sama untuk mencapai tujuan yang dicapai. Lebih lanjut Satjipto Raharjo mengutip *Fuller* bahwa untuk mengukur apakah kita pada suatu saat dapat berbicara mengenai adanya sistem hukum, paling tidak ada delapan asas yang dinamakan *principles of legality*, yaitu :<sup>40</sup>

- a. Suatu sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan.
- b. Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan
- c. Tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut
- d. Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti
- e. Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain
- f. Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dilakukan
- g. Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah peraturan sehingga menyebabkan seorang akan kehilangan orientasi
- h. Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari.

Teori tengah kedua yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori Perlindungan Hukum dari Fitzgerald. Menurut Fitzgerald sebagaimana dikutip oleh Satjipto Raharjo awal mula dari munculnya teori perlindungan hukum ini bersumber dari teori hukum alam atau aliran

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, h. 51

hukum alam. Aliran ini dipelopori oleh Plato, Aristoteles dan Zeno. Menurut aliran hukum alam, bahwa hukum itu bersumber dari Tuhan yang bersifat universal dan abadi, antara hukum dan moral tidak boleh dipisahkan. Para penganut aliran ini memandang bahwa hukum dan moral adalah cerminan dan aturan secara internal dan eksternal dari kehidupan manusia yang diwujudkan melalui hukum dan moral.<sup>41</sup>

Fitzgerald menjelaskan teori perlindungan hukum, bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat, karena dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan di lain pihak. Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi. Perlindungan hukum harus melihat tahapan yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat, yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara anggota masyarakat dan antara perseorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT.Citra Aditya Bakti, 2000, hlm.53

<sup>42</sup> Ibid, hlm.56

### 3. *Applied Theory* (Teori Terapan)

Teori terapan yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori Perlindungan Hukum menurut Philipus M. Hadjon. Dalam hukum dikatakan bahwa yang menjadi subyek hukum adalah manusia dan badan hukum, yang memikul hak dan kewajiban.<sup>43</sup> Dalam pergaulan di masyarakat banyak terjadi hubungan hukum yang muncul sebagai akibat adanya perbuatan-perbuatan dari subyek hukum tersebut. Perbuatan hukum ini merupakan awal lahirnya hubungan hukum, yaitu adanya interaksi antara subyek hukum yang mengakibatkan timbulnya hak dan kewajiban yang harus dipenuhinya. Oleh karena itu, agar subyek hukum mendapatkan apa yang menjadi haknya dan menjalankan apa yang menjadi kewajibannya perlu suatu aturan sebagai sarana untuk mengatur hal-hal mengenai hak dan kewajiban tersebut.

Hukum yang mempunyai fungsi sebagai sarana perlindungan bagi subyek hukum atau sebagai perlindungan kepentingan manusia. Untuk itu, agar kepentingan manusia dapat terlindungi hukum harus ditegakkan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum.<sup>44</sup>

Pelanggaran hukum terjadi ketika subyek hukum tertentu tidak menjalankan kewajibannya yang mestinya dijalankan atau karena melanggar hak-hak subyek hukum lain. Subyek hukum yang dilanggar hak-

---

<sup>43</sup> Ridwan HARI, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Press, 2013, hlm.265

<sup>44</sup> Sudikno Mertokusumo, dalam Ridwan HR, *Ibid*, hlm.266

haknya harus mendapatkan perlindungan hukum. Perlindungan yang diberikan itu adalah sebagai upaya atau bentuk pelayanan yang diberikan oleh hukum kepada subyek hukum serta hal-hal yang menjadi objek yang dilindungi.<sup>45</sup>

Menurut Philipus M. Hadjon perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan represif.<sup>46</sup> Perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi. Dan perlindungan yang represif bertujuan untuk menyelesaikan terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan.<sup>47</sup>

Selanjutnya, secara lebih lengkap Philipus M. Hadjon, dalam bukunya *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*,<sup>48</sup> menyatakan:

“Dalam merumuskan prinsip-prinsip perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia, landasan pijak kita adalah Pancasila sebagai dasar ideologi dan sebagai dasar falsafah negara. Konsepsi perlindungan hukum bagi rakyat di Barat bersumber pada konsep-konsep pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dan konsep-konsep *rechtstaat* dan *the rule of law*. Konsep-konsep pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia memberikan isinya dan konsep *rechtstaat* dan *the rule of law* menciptakan sarannya, dengan demikian pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia akan subur dalam wadah *rechtstaat* dan

<sup>45</sup> Salim HS & Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta: Rajawali Press, 2014, hlm.262

<sup>46</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987, hlm.29.

<sup>47</sup> Menurut Sudikno Mertokusumo, dalam bukunya, *Penemuan Hukum*: Bandung, Citra Aditya Bhakti, 2000, hlm.41, bahwa perlindungan hukum bagi rakyat meliputi dua hal, yaitu:

- (1) Perlindungan hukum preventif, yakni bentuk perlindungan hukum dimana kepada rakyat diberi kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapat sebelum suatu keputusan pemerintah berbentuk definitif;
- (2) Perlindungan hukum represif, yakni bentuk perlindungan hukum dimana lebih ditujukan dalam penyelesaian sengketa.

<sup>48</sup> Philipus M. Hadjon, *Loc Cit*, hlm.20

rule of law, sebaliknya akan gersang di dalam negara-negara diktator atau totaliter”.....

Fitzgerald. Menurut Fitzgerald sebagaimana dikutip oleh Satjipto Raharjo awal mula dari munculnya teori perlindungan hukum ini bersumber dari teori hukum alam atau aliran hukum alam. Aliran ini dipelopori oleh Plato, Aristoteles dan Zeno. Menurut aliran hukum alam, bahwa hukum itu bersumber dari Tuhan yang bersifat universal dan abadi, antara hukum dan moral tidak boleh dipisahkan. Para penganut aliran ini memandang bahwa hukum dan moral adalah cerminan dan aturan secara internal dan eksternal dari kehidupan manusia yang diwujudkan melalui hukum dan moral.<sup>49</sup>

Fitzgerald menjelaskan teori perlindungan hukum, bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat, karena dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan di lain pihak. Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi. Perlindungan hukum harus melihat tahapan yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat, yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara

---

<sup>49</sup> Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT.Citra Aditya Bakti, 2000, hlm.53

anggota masyarakat dan antara perseorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat.<sup>50</sup>

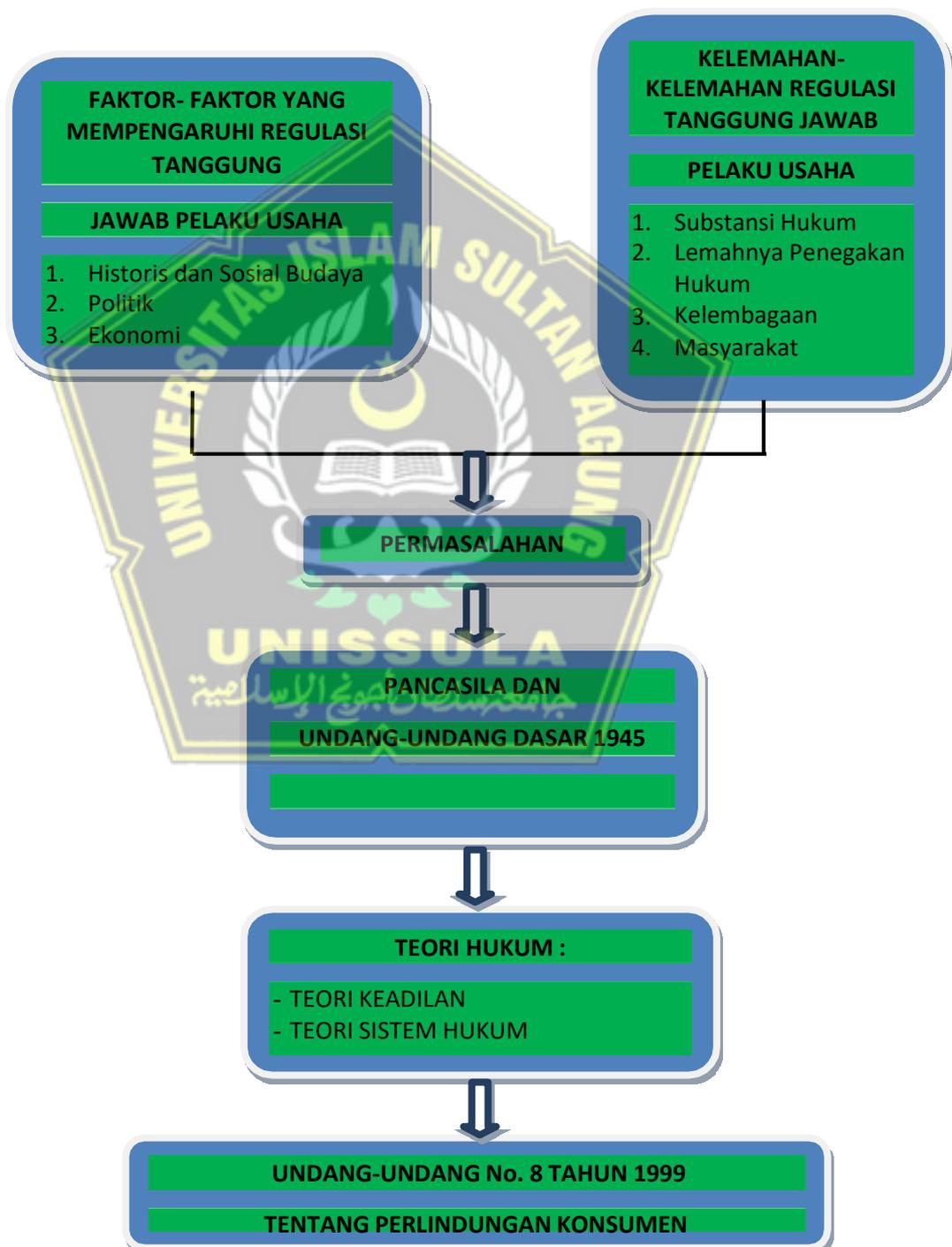
### G. Kerangka Pemikiran.

Kerangka pemikiran penulis dilatar belakangi masih banyaknya kasus-kasus tentang pelanggaran hak-hak konsumen sebagai akibat kurangnya kesadaran pelaku usaha dalam melaksanakan tanggung jawabnya, hal ini bisa terjadi karena ada beberapa ketentuan mengenai tanggung jawab pelaku usaha dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, yang cenderung menguntungkan pelaku usaha dan melemahkan kedudukan konsumen. Undang-undang No. 8 Tahun 1999 Pasal 19 mengenai tanggung jawab pelaku usaha merupakan salah satu pasal yang perlu direkonstruksi. Karena ada potensi merugikan kepentingan konsumen dan cenderung menguntungkan pelaku usaha. Dominasi pelaku usaha dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen merupakan masalah yang perlu dikaji, dihubungkan dengan peran pelaku usaha dalam proses pembuatan undang-undang (substansi hukum), kemudian faktor aparat penegak hukum yang tidak maksimal (struktur hukum), juga faktor budaya hukum kita (masyarakat yang cenderung permisif) yang tidak mendukung dalam proses penegakan hukum. Persoalan-persoalan ini merupakan masalah yang perlu dikaji dengan menggunakan beberapa teori hukum. Dalam kerangka pemikiran ini selalu berpedoman terhadap kearifan lokal (*local wisdom*) Pancasila, sebagai falsafah dasar negara yang mempunyai

---

<sup>50</sup> Ibid, hlm.56

nilai-nilai luhur yang selalu dijunjung tinggi oleh bangsa Indonesia sejak zaman nenek moyang sebelum Indonesia merdeka dan juga Undang-Undang Dasar 1945 sebagai dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia, juga komparasi dari negara lain atau negara asing (*International Wisdom*).





## H. Metode penelitian

### 1. Paradigma Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan paradigma konstruktivisme, dimaksudkan untuk menghasilkan suatu rekonstruksi pemikiran atau gagasan serta teori baru dalam sistem hukum ekonomi terkait dengan regulasi tanggung jawab pelaku usaha dalam peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan konsumen berbasis nilai keadilan. Khususnya merekonstruksi peraturan perundang-undangan yang mengatur regulasi tanggung jawab pelaku usaha dengan tujuan mensinergikan, menselaraskan atau sinkronisasi Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konosumen dengan Undang-undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan, Undang-undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, Undang-undang No. 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal, maupun peraturan-peraturan lain diluar Undang-undang yang mengatur tentang tanggung jawab pelaku usaha.

E.G Guba dan Y.S. Lincoln, dalam tulisan Erlyn Indarti<sup>51</sup> berpendapat bahwa ontologi, epistemologi dan metodologi dari Paradigma Konstruktivisme adalah sebagai berikut :

- a. Ontologi, yakni pemahaman tentang bentuk, sifat, ciri realitas, dari *constructivism* adalah realitas majemuk dan beragam serta bersifat relativisme. Ontologi dalam penelitian ini mengasumsikan hukum sebagai alat untuk mewujudkan kepentingan dan keadilan bagi konsumen.
- b. Epistemologi, yaitu pemahaman tentang suatu realitas atau temuan suatu penelitian merupakan produk atau diperoleh dari interaksi antara peneliti dan yang diteliti.
- c. Metodologi, adalah sistem yang diterapkan oleh peneliti di dalam telaah pustaka, kemudian mencari fakta hukum dari *constructivism* adalah hermeneutikal dan interaksi dan dialektis. Menekankan empati dan interaksi antara peneliti dengan informan (BPSK, Lembaga Perlindungan Konsumen, Pelaku usaha).

Kemudian untuk mendapatkan kebenaran dalam memandang sebuah realitas, peneliti juga menggunakan paradigma *post positivisme*. Paradigma post positivisme adalah paradigma yang menganggap manusia tidak dapat selalu benar dalam memandang sebuah realitas, oleh karena itu dibutuhkan metode triangulasi untuk mengumpulkan berbagai

---

<sup>51</sup> Erlyn Indarti, 2002. *Selayang Pandang Critical Theory, Critical Legal Theory dan Critical Legal Studies*, Majalah Hukum FH. Undip. Vol XXXI No. 3 Juli 2002, hlm.139

sumber data dan informasi. Di dalam paradigma ini hubungan antara peneliti dan objek harus bersifat interaktif, tidak bisa hanya di belakang layar. Namun, peneliti disini harus bersifat netral sehingga tingkat subyektifitas dapat dikurangi.<sup>52</sup> Paradigma ini jug berpendapat bahwa manusia tidak mungkin mendapatkan kebenaran dari realitas apabila peneliti membuat jarak dengan realitas atau tidak terlibat secara langsung dengan realitas.

Secara ontologis paradigma ini bersifat *critical realism*, yang memandang bahwa realitas memang ada dalam kenyataan sesuai dengan hukum alam, tetapi satu hal yang mustahil bila suatu realitas dapat dilihat secara benar oleh manusia (peneliti). Oleh karena itu, secara metodologis pendekatan eksperimental melalui observasi tidaklah cukup, tetapi harus menggunakan metode triangulasi.

## 2. Jenis Penelitian.

Jenis penelitian yang sesuai dengan judul penulis dan dipilih dalam penyusunan disertasi ini adalah penelitian hukum doktrinal / penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum yang memperoleh data dari sumber data sekunder.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Salim, Paradigma Penelitian, 2001, hlm. 40

<sup>53</sup> M. Ali, 2009. *Metodologi Penelitian Hukum, Penelitian Hukum Hukum Empirik/Nondoctrinal dan analisis statistik*, Surakarta : Unesa University Press, h. 17

### 3. Sifat Penelitian.

Sifat penelitian dalam disertasi ini adalah deskriptif analisis bertujuan untuk mendeskripsikan secara sistematis, faktual dan akurat terhadap suatu fenomena tertentu, mengenai sifat-sifat; karakteristik-karakteristik atau faktor-faktor tertentu.<sup>54</sup> Suatu penelitian deskriptif dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya.<sup>55</sup> Penelitian ini bermaksud memberikan gambaran yang utuh mengenai regulasi tanggung jawab pelaku usaha dalam undang-undang perlindungan konsumen perspektif pemberlakuan hukum progresif.

### 4. Metode Pendekatan.

Pendekatan yang digunakan adalah, pendekatan kualitatif yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati untuk diarahkan pada latar dan individu secara holistik/utuh.<sup>56</sup> Dalam penelitian ini menggunakan perpaduan pendekatan undang-undang (*Statute Approach*), pendekatan kasus (*Case Approach*) dan juga pendekatan perbandingan hukum negara lain (*Comparative Approach*) tiga negara asing<sup>57</sup>. Sehingga akan diperoleh data deskriptif tentang regulasi

<sup>54</sup> *Ibid.*, h. 35

<sup>55</sup> Soerjono Soekanto, 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta : UI Press. h.10

<sup>56</sup> Sabian Usman, 2010. *Dasar-dasar Sosiologi Hukum: Dilengkapi Proposal Penelitian Hukum (Legal Research)*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, h. 382

<sup>57</sup> Buku Pedoman, 2014. *Panduan Penyusunan Disertasi Panduan Penyusunan Dalil Panduan Penulisan Artikel Ilmiah*, Program Doktor (S3) Ilmu Hukum, Unissula, Semarang, h.22-23

tanggung jawab pelaku usaha dalam peraturan perundang-undangan perlindungan konsumen dengan berlandaskan teori sistem hukum .

#### 5. Sumber Data Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, sehingga sumber data utamanya merupakan data sekunder, yang terdiri dari :

##### a. Bahan Hukum Primer.

Adapun bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.
3. Undang-undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.
4. Undang-undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.
5. Undang-undang Nomor 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal.
6. Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja
7. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan.
8. Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Badan Perlindungan Konsumen Nasional.
9. Peraturan Pemerintah Nomor 86 Tahun 2019 tentang Keamanan Pangan.

10. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen.

11. Permendag Nomor 72 Tahun 2020 tentang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.

b. Bahan Hukum Sekunder :

Bahan hukum sekunder berupa tulisan-tulisan dalam buku, jurnal, hasil penelitian dan dokumen lainnya yang terkait dengan regulasi tanggung jawab pelaku usaha.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang terdiri dari Kamus, dan Situs-situs internet.

6. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mengumpulkan data dalam penelitian ini dengan menggunakan teknik pengumpulan bahan hukum. Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian disertasi ini menggunakan studi pustaka dengan memanfaatkan indeks-indeks hukum baik cetak maupun elektronik termasuk internet. Mengenai beberapa fakta hukum dimintakan klarifikasi kepada Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), Pelaku Usaha dan Konsumen.

Teknik studi pustaka atau dokumentasi adalah mencari data sekunder mengenai hal-hal atau variabel yang berupa catatan, transkrip dan

sebagainya.<sup>58</sup> Studi pustaka dalam penelitian ini dilakukan dengan menginventarisasi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, selanjutnya dipelajari dan ditelaah. Selain menginventarisasi bahan-bahan hukum, juga menginventarisasi buku-buku, tulisan yang berupa jurnal-jurnal hukum, serta dokumen lainnya yang berhubungan dengan objek penelitian.

## 7. Analisa Data

Untuk memperoleh jawaban atas permasalahan penelitian digunakan teknik analisa bahan hukum silogisme induksi-deduksi dan interpretasi. Silogisme induksi.<sup>59</sup> digunakan untuk mengidentifikasi fakta hukum, dalam hal ini fungsi dari peraturan perundang-undangan mengenai tanggung jawab pelaku usaha. Selanjutnya dengan menggunakan silogisme deduksi,<sup>60</sup> , yaitu sebagai premis mayornya adalah dasar filsafat Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, teori sistem hukum Lawrence M. Friedman, teori Hukum Progresif. Sedangkan sebagai premis minornya adalah peraturan perundang-undangan dan fakta hukum yang terkait tanggung jawab pelaku usaha.

---

<sup>58</sup> Suharsimi Arikunto, *Metode Penelitian Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*, ctk keduabelas, Rineka Cipta, Jakarta, 2006, hlm.231.

<sup>59</sup> Penalaran induksi atau logika induksi digunakan untuk menarik kesimpulan dari kasus-kasus individual nyata menjadi kesimpulan yang bersifat umum. Johny Ibarahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, dikutip dari Hertiwiningsih, Lego Karjoko dan Hartono, *Metode Penelitian Hukum*, Universitas Terbuka, Jakarta, 2019, hlm. 427.

<sup>60</sup> Deduksi adalah cara berpikir yang berangkat dari pernyataan-pernyataan yang bersifat umum untuk ditarik pada kesimpulan yang bersifat khusus. Alat yang digunakan oleh metode deduktif adalah silogisme. Silogisme adalah suatu proposisi yang berdasarkan dua pernyataan dan sebuah kesimpulan atau konklusi. Pernyataan pertama sebagai premis mayor, pernyataan kedua disebut premis minor dan yang ketiga adalah kesimpulan, Johny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, dikutip dari Hertiwiningsih, Lego Karjoko dan Hartono op cit, hlm.49

## I. Originalitas Penelitian

Berdasarkan penelusuran literatur yang dilakukan penulis di beberapa perpustakaan, internet, blog, web, sampai dengan disertasi ini ditulis, tidak ditemukan hasil penelitian, skripsi, tesis maupun disertasi dengan tema seperti yang penulis teliti dengan judul “REKONSTRUKSI REGULASI TANGGUNG JAWAB PELAKU USAHA DALAM RANGKA MEWUJUDKAN PERLINDUNGAN KONSUMEN YANG BERBASIS NILAI KEADILAN ” adalah benar-benar asli gagasan, rumusan dan penelitian penulis sendiri tanpa ada bantuan dari pihak lain kecuali arahan dan bimbingan dari Promotor dan Co Promotor.

Beberapa kajian yang berkenaan dengan tanggung jawab pelaku usaha , sebagaimana disebutkan dalam tabel di bawah ini:

Tabel 2

Tulisan yang Sudah Pernah Membahas Tentang  
Regulasi Tanggung Jawab Pelaku Usaha

No .	Penyusun Disertasi	Judul Disertasi	Kesimpulan Disertasi	Kebaruan Disertasi Promovendus
1.	Holijah Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Sriwijaya	Tanggung Jawab Mutlak Ascetisisme Responsif Subyektif Pelaku Usaha: Konsep Radikal Berbasis	1.Pembuatan produk hukum dengan memperhatikan faktor-faktor pendukung penerapannya, yaitu faktor internal yang berupa Undang-undang perlindungan	1.Memasukkan pasal khusus yang memuat upaya perlindungan konsumen sebagai risiko pelaku usaha dalam setiap produk

	Palembang Tahun 2014	Paradigma Hukum Baru	Konsumen dalam rangka mencapai tujuan perlindungan konsumen.  2. Mengganti, menambah dan merubah ketentuan ayat pada pasal tanggung jawab pelaku usaha dalam UU No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.  3. Merespon kebutuhan konsumen akan hukum modern sebagai jawaban tantangan era globalisasi.	aturan tertulis dari negara.  2. Mengamandem en UU Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, terutama pasal- pasal implisit rujukan yang memuat tentang Tanggung Jawab Mutlak Pelaku Usaha.
2	Herwastoeti  Program Doktor Ilmu Hukum  Universitas Sebelas Maret Surakarta  Tahun 2018	Rekonstruksi Perlindungan Konsumen Dalam Penyelesaian Sengketa Perbankan Mewujudkan Kepastian Hukum Yang Berkeadilan Substantif.	Faktor ketidak pastian hukum dalam penyelesaian sengketa perbankan ada 3 faktor jika dianalisis dari teori Sistem Hukum dari Friedman, yaitu Substansi hukum, ada kelemahan dalam UU OJK, UU Perlindungan Konsumen, Struktur hukum, belum terbentuknya LAPSPI di daerah sehingga penyelesaian sengketa perbankan secara non litigasi, konsumen membawa ke BPSK, dan budaya hukum,	Melakukan pembaharuan hukum (Law Reform) pada substansi hukum dengan melakukan penguatan pada perma No.2 Tahun 2005 (litigasi) dan revisi POJK No.01/POJK.07/2 014 (non litigasi), memberdayakan struktur hukum secara Non litigasi, pembentukan LAPSI di daerah dan pengawasan

			masih rendahnya kesadaran pihak perbankan dan konsumen untuk melaksanakan ketentuan perlindungan konsumen.	oleh OJK lebih optimal.
3	Abdul Halim Barkatullah Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Tahun 2006	Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Dalam Transaksi <i>E-Commerce</i> lintas Negara di Indonesia	Konsumen dalam transaksi e-commerce lintas negara mempunyai posisi tawar yang lemah, untuk itu memerlukan perlindungan hukum dalam bentuk intervensi negara dalam bertransaksi. Berbagai negara memberikan perlindungan hukum bagi konsumen dalam transaksi e-commerce dalam baebagai bidang, yaitu: perlindungan hukum dalam transaksi, sistem tanggung jawab produk, lembaga perlindungan hukum bagi konsumen, penyelesaian sengketa konsumen.	Mengubah peraturan perundang-undangan tentang perlindungan hukum bagi konsumen terkait transaksi e-commerce lintas negara yang disesuaikan dengan transaksi yang menggunakan media internet. Mempertimbangkan tiga solusi dalam penyelesaian sengketa transaksi e-commerce lintas negara, yaitu: (1).Penyatuan pemilihan aturan hukum,(2). Penyatuan hukum materiil internet,(3) Mengakui internet memiliki yurisdiksi sendiri dalam

				menyelesaikan sengketa.
4	Suryati (Tesis) Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Tahun 2015	Tanggung Jawab Hukum Pelaku Usaha Atas Iklan yang Menyesatkan Konsumen	Dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen “Menawarkan suatu janji atau kondisi yang tidak benar dan menyesatkan dapat dikategorikan sebagai tanggung jawab produk.  Tanggung jawab produk ini merupakan tanggung jawab produsen kalau produknya menimbulkan kerugian dan merupakan tanggung jawab perdata.	Dipertimbangkan menggunakan prinsip tanggung jawab mutlak (pertanggung jawaban tanpa kesalahan) untuk memberikan tanggung jawab yang optimal kepada pelaku usaha.  Mengubah ketentuan-ketentuan (pasal-pasal) dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen dan UU Tentang Periklanan yang mempunyai potensi merugikan konsumen.
5.	Repository.Unis sula.ac.id. Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Sultan Agung.	Rekonstruksi Pengaturan Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Dalam Transaksi <i>Online shop</i> Berbasis Nilai Keadilan Bermartabat.	1. Terjadi kekosongan hukum dari perlindungan konsumen <i>e-commerce</i> yang mengatur secara khusus.  2. Undang-undang Perlindungan Konsumen yang mengatur data	1. Perlu menerbitkan undang-undang baru terhadap perlindungan <i>e-commerce</i> .  2. Perlu menerbitkan undang-undang baru perlindungan

			pribadi tidak segera diundangkan.	data pribadi konsumen agar aman dan tidak bocor.
--	--	--	-----------------------------------	--

### J. Sistematika Penulisan Disertasi

Disertasi terdiri dari 6 (enam) bab, yaitu sebagai berikut :

**Bab I** Pendahuluan, berisi Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teori, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian, Originalitas Penelitian.

**Bab II** Tinjauan Pustaka berisi tentang konsep Regulasi, Prinsip-prinsip Tanggung Jawab, Pelaku Usaha, dan Perlindungan Konsumen.

**Bab III** Dalam bab ini akan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi Regulasi Tanggung Jawab Pelaku Usaha Dalam Rangka Mewujudkan Perlindungan Konsumen yang saat ini belum berkeadilan.

**Bab IV** Dalam bab ini akan menganalisis Kelemahan-kelemahan Regulasi Tanggung Jawab Pelaku Usaha Dalam Rangka Mewujudkan Perlindungan Konsumen saat Ini.

**Bab V** Dalam bab ini akan dibahas tentang Regulasi Tanggung Jawab Pelaku Usaha Di beberapa Negara dan Rekonstruksi Regulasi Tanggung Jawab Pelaku Usaha Dalam Rangka Mewujudkan Perlindungan Konsumen Berbasis Nilai Keadilan.

**Bab VI** Penutup, berisi Simpulan, Saran dan Implikasi Kajian Disertasi.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Pengertian Regulasi.

Regulasi adalah kata serapan dari bahasa Inggris “*Regulation*” yang artinya aturan. Menurut *Collins Dictionary*, regulasi adalah aturan yang dibuat oleh pemerintah atau otoritas lain untuk mengontrol cara sesuatu yang dilakukan atau cara orang berperilaku. Regulasi adalah istilah yang mungkin kerap terdengar di bidang pemerintahan dan bisnis.<sup>61</sup>

Regulasi menurut Kamus populer adalah pengaturan.<sup>62</sup> Regulasi di Indonesia diartikan sebagai sumber hukum formil berupa peraturan perundang-undangan yang memiliki beberapa unsur, yaitu merupakan suatu keputusan yang tertulis, dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang, dan mengikat umum. Regulasi juga di fahami sebagai seperangkat peraturan untuk mengendalikan suatu tatanan yang dibuat supaya bebas dari pelanggaran dan dipatuhi semua anggotanya. Bentuk regulasi yang paling umum adalah regulasi pemerintah dan swa-regulasi.

Secara umum, regulasi adalah konsep abstrak pengelolaan sistem yang kompleks sesuai dengan seperangkat aturan dan tren. Regulasi ada di berbagai

---

<sup>61</sup> *Collins English Dictionary*, HarperCollins: Glasgow Skotlandia, 2015, hlm. 274.

<sup>62</sup> Pius A Partanto dan M Dahlan AL Barry, *Kamus Ilmiah Populer*, Surabaya: Arkaloka, 1994, hlm. 321.

bidang kehidupan masyarakat. Dengan begitu, fungsi utama regulasi adalah sebagai pengendali atau kontrol bagi setiap tindakan yang dilakukan manusia. Oleh sebab itu, adanya regulasi sangat penting dalam menentukan langkah apa yang hendak diambil.

Regulasi dalam peraturan pemerintah adalah perpanjangan alami dari undang-undang, yang mendefinisikan dan mengontrol beberapa cara yang dapat dilakukan oleh bisnis atau individu untuk mengikuti hukum. Sedangkan swa-regulasi adalah ketika individu atau bisnis memiliki kendali atas hal-hal khusus tentang bagaimana memenuhi persyaratan legislatif minimum.

Regulasi pemerintah adalah perpanjangan alami dari undang-undang, yang mendefinisikan dan mengontrol beberapa cara yang dapat dilakukan oleh bisnis atau individu untuk mengikuti hukum. Sementara itu, regulasi bisnis adalah aturan-aturan yang dikeluarkan untuk mengendalikan perilaku dalam berbisnis, baik aturan dalam bentuk batasan hukum oleh pemerintah pusat atau daerah, peraturan asosiasi perdagangan, regulasi industri, dan aturan lainnya.

Fungsi regulasi adalah untuk menertibkan perilaku orang-orang yang terlibat dalam suatu komunitas dalam batasan-batasan tertentu. Regulasi ini dirancang melalui proses-proses tertentu, di mana masyarakat atau suatu lembaga menyepakati untuk terikat dan mengikuti aturan yang telah dibuat dalam rangka mencapai tujuan bersama. Biasanya jika ada yang melanggar regulasi tersebut akan dikenakan sanksi.

Regulasi juga merupakan konsep abstrak mengenai pengelolaan sistem yang kompleks sesuai dengan seperangkat aturan. Para ahli berbeda pandangan

dalam mengemukakan pengertiannya: *Collins Dictionary*, mengartikan regulasi sebagai aturan-aturan yang dibuat untuk mengontrol cara sesuatu atau cara orang berperilaku.<sup>63</sup> Stewart and Walshe menjelaskan regulasi adalah suatu proses untuk memastikan adanya standar sebagai suatu persyaratan hukum yang dipenuhi untuk layanan tertentu atau kegiatan publik sehingga kebijakan dipenuhi.<sup>64</sup>

Fungsi Regulasi secara umum diantaranya, sebagai kontrol dan memberikan batasan tertentu, menciptakan rasa aman dan damai, memberikan perlindungan hak dan kewajiban, membuat anggota yang terlibat dalam lingkup regulasi menjadi patuh dan disiplin, sebagai pedoman dalam bertindak. membentuk sistem regulasi yang dapat dijadikan sebagai pengendalian sosial, menertibkan seseorang agar tidak melakukan perbuatan yang merugikan orang lain, untuk mencapai tujuan bersama.<sup>65</sup>

Jenis-jenis regulasi secara umum menurut Stephen Bounds, jenis-jenis regulasi adalah sebagai berikut: pertama, Arbitrary Regulations/ Regulasi Arbitrer. Regulasi arbitrer adalah standar atau aturan yang mewajibkan penggunaan memilih satu dari beberapa opsi regulasi yang sama-sama valid. Contoh klasik adalah pilihan mengemudi di sisi kiri atau kanan jalan. Meskipun tidak ada bedanya praktis sisi mana yang dipilih, itu menjadi penting ketika

---

<sup>63</sup> *Ibid.*,

<sup>64</sup> Stewart, John and Kieron Walsh, "Change in The Management of Public Services". Dalam *Jurnal Public Administration* Vol, 70 Winter 1992 (499-518). ISSN 00333298.

<sup>65</sup> *Ibid.*,

semua orang mematuhi pilihan yang lebih banyak dan umum. Seiring waktu, biasanya opsi yang paling banyak digunakan akan menang.<sup>66</sup>

Kedua, Good Faith Regulations/ Regulasi Iktikad Baik. Regulasi itikad baik adalah peraturan yang menetapkan dasar perilaku di area tertentu. Misalnya, peraturan kesehatan untuk restoran ada untuk melindungi konsumen dan meminimalkan risiko hal-hal seperti keracunan makanan. Dalam skenario ini, tidak ada pihak yang bertanggung jawab yang akan keberatan dengan tujuan peraturan yang telah ditetapkan, tetapi argumen mungkin muncul atas kompleksitas peraturan dan sulitnya kepatuhan.

Ketiga, Goal Conflict Regulations/ Regulasi Konflik Tujuan. Goal conflict regulations adalah peraturan yang mengakui konflik intrinsik antara dua tujuan, biasanya tujuan individu versus tujuan masyarakat dan mengatur untuk kebaikan masyarakat yang lebih besar. Contoh dari regulasi konflik tujuan adalah mengamankan pemakaian sabuk pengaman.

Keempat, Process Regulations/ Regulasi Proses. Regulasi proses mendikte bagaimana tugas harus diselesaikan, bukan hanya hasil yang ditentukan atau dilarang. Ini adalah jenis regulasi yang paling berisiko karena mengorbankan inovasi dan kelincahan untuk memastikan lebih sedikit variabilitas dalam pengiriman proses. Contoh umum dari regulasi proses adalah skrip call center.

Untuk jenis-jenis regulasi bisnis diantaranya, *pertama*, Regulasi Perlindungan Konsumen. Regulasi perlindungan konsumen terdiri dari perlindungan preventif dan perlindungan kuratif. Perlindungan preventif adalah

---

<sup>66</sup> Stephen Bounds,

perlindungan kepada konsumen saat akan membeli dan menggunakan barang dan jasa. Sementara itu, perlindungan kuratif adalah perlindungan kepada konsumen sebagai akibat dari penggunaan barang dan jasa tertentu. Regulasi mengenai hukum perlindungan konsumen telah tercantum di dalam UU No.8 Tahun 1998 tentang perlindungan konsumen.

*Kedua, Regulasi Perlindungan Merek.* Merek atau brand bisnis adalah suatu penanda agar memudahkan dalam mengingatnya suatu produk atau perusahaan. Ruang lingkup merek atau brand ini mencakup merek dagang dan merek jasa. Merek dagang dan jasa ini memiliki fungsi sebagai penanda bedanya suatu entitas bisnis dengan bisnis lainnya. Regulasi mengenai perlindungan merek ini terdapat pada Undang-Undang No.15 Tahun 2001 (Tentang Merek) dan Undang-Undang No.23 Tahun 1993 (Tentang Cara Permintaan Pendaftaran Merek).

*Ketiga, Regulasi Larangan Praktik Monopoli Bisnis.* Monopoli bisnis adalah pemusatan kegiatan sumber ekonomi yang dilakukan pebisnis untuk menguasai produksi dan pemasaran barang atau jasa tertentu. Hal ini menyebabkan timbulnya persaingan bisnis yang tidak sehat dan menimbulkan kerugian pada konsumen. Untuk mengendalikan praktik monopoli ini, pemerintah mengeluarkan regulasi yang mengatur tentang kegiatan bisnis yang tidak sehat. Hal ini dilakukan demi terciptanya keseimbangan dan kestabilan antara kepentingan pengusaha dan konsumen. Selain itu, dengan adanya regulasi ini, akan tercipta ekosistem perekonomian yang kondusif dan peningkatan

efisiensi ekonomi sosial. Efektivitas dan efisiensi dalam menjalankan usaha juga akan semakin meningkat.

### A. 1. Pengembangan Konsep Regulasi

Pemaknaan istilah “regulasi” di Indonesia masih secara sempit terbatas pada sekedar peraturan perundang-undangan. Terkadang istilah regulasi juga berkelindan dengan legislasi dimana kemudian antara keduanya dibuat pemisahan. Legislasi dimaknai sebagai produk hukum dari pembentuk Undang-Undang sementara regulasi adalah peraturan perundang-undangan yang berada di bawah undang-undang. Dalam wacana akademik dengan kaca mata global, konsep regulasi tidak lagi diartikan sebatas peraturan perundang-undangan semata. Regulasi dianggap sebagai “alat” untuk mencapai tujuan sosial, selain juga tujuan ekonomi. Sebagai contoh, konsep “*networked regulation*” dipandang mampu mengatasi permasalahan pelanggaran hak asasi manusia di negara berkembang.<sup>67</sup> Selain itu, teori tentang regulasi dipandang bisa memperbaiki sistem hak asasi manusia internasional.<sup>68</sup> Termasuk juga dalam hal perlindungan konsumen.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> Tim Connor dan Fiona Haines, “Networked Regulation as a Solution to Human Rights Abuse in Global Supply Chains? The Case of Trade Union Rights Violations by Indonesian Sports Shoe Manufacturers”, *Theoretical Criminology*, Vol. 17, 2013, h. 197.

<sup>68</sup> Hilary Charlesworth, “A Regulatory Perspective on the International Human Rights System”, *Regulatory Theory*, 2017, h. 357.

<sup>69</sup> John TD Wood, “Consumer Protection: A Case of Successful Regulation”, *Regulatory Theory*. 2017, h. 633

Di Indonesia, para sarjana masih memperdebatkan mengenai gagasan negara kesejahteraan (*welfare state*).<sup>70</sup> Sementara, gagasan itu telah berkembang kearah negara regulasi (*regulatory state*).<sup>71</sup> Meskipun, dikotomi antara negara regulasi dan negara kesejahteraan ditolak oleh Levi-Faur yang mempopulerkan konsep “*regulatory welfare state*”. Menurut Levi-Faur, regulasi adalah alat sedangkan kesejahteraan adalah tujuan, “*(w)elfare is a desired aim; regulation is an instrument.*”<sup>72</sup>

Regulasi, dalam penelaahan beragam sumber, disimpulkan dalam pengertian sebagai “*(a) sustained effort to change behavior through: information-gathering, standard setting and enforcement.*”<sup>73</sup> Dengan definisi demikian, regulasi adalah suatu disiplin tersendiri yang berbeda dengan disiplin hukum.

Morgan dan Yeung memberikan contoh beberapa instrumen regulasi, yaitu hukuman/perintah (*command/legal rule*); kompetisi; konsensus (misalnya:

---

<sup>70</sup> I Dewa Gede Palguna, *Welfare State vs Globalisasi: Gagasan Negara Kesejahteraan di Indonesia*, Depok, Rajawali Pres, 2019, h. 224

<sup>71</sup> Giandomenico Majone, “From the Positive State to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in Modes of Governance”, *Journal of Public Policy*, Vol. 17, Mei 1997, h. 139; Bisariyadi, “Pergulatan Paham Negara Kesejahteraan (Welfare State) dan Negara Regulasi (Regulatory State) dalam Perkara Konstitusional”, *Ius Quia Iustum*, No. 4, Vol. 23, Oktober 2016, h. 531

<sup>72</sup> David Levi-Faur, “The Welfare State: A Regulatory Perspective”, *Public Administration*, 2014, h.92.

<sup>73</sup> Terjemahan bebas: “Suatu usaha yang berkelanjutan untuk mengubah perilaku melalui pengumpulan informasi, penerapan standar dan penegakan aturan”. Kesimpulan ini didapat berdasarkan pengertian yang diberikan dalam Bronwen Morgan dan Karen Yeung, *An Introduction to Law and Regulation Text and Materials*, Cambridge University Press 2007, h. 3; Robert Baldwin, Martin Cave dan Martin Lodge, *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*, 2nd ed, Oxford University Press, 2012, h. 40-67; Mohamad Mova Al’Afghani, *Legal Frameworks for Transparency in Water Utilities Regulation: A Comparative Perspective*, Routledge, 2016, h. 67-121.

*self-regulation*); komunikasi/transparansi (aturan keterbukaan informasi); dan kode (*code*).<sup>74</sup> Sebagai contoh dari regulasi yang berbasis “kode” adalah platform seperti Go-Jek, Grab. Platform tersebut bertujuan mengubah perilaku konsumen dan mitranya melalui pengumpulan informasi (yaitu data *Global Positioning System*, sistem *rating*), penerapan standar (misalnya, kewajiban memakai helm) dan penegakan aturan (contohnya, supir yang melanggar aturan bisa terkena *suspend* atau bahkan dikeluarkan dari aplikasi). Contoh dari regulasi yang berbasis konsensus misalnya adalah kode etik yang diterapkan dalam sebuah organisasi profesi seperti organisasi advokat atau Ikatan Dokter Indonesia. Sedangkan contoh dari regulasi yang berbasis transparansi adalah sistem “Proper” (*Public Disclosure Program for Environmental Compliance*) yang dikembangkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

Pengertian regulasi dalam diskursus akademik di dunia telah berkembang jauh dari pemaknaan istilah yang sama di Indonesia. Di Indonesia, regulasi identik dengan “peraturan perundang-undangan”. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) menganggap regulasi sebagai peraturan perundang-undangan. Buku “reformasi regulasi” yang dikeluarkan Bappenas melihat “regulasi” sebagai “peraturan perundang-undangan”.<sup>75</sup> Bambang Brodjonegoro, Menteri Bappenas, dalam salah satu sambutannya memandang

---

<sup>74</sup> Morgan dan Yeung, *Ibid*.

<sup>75</sup> Diani Sadiawati dkk, *Strategi Nasional Reformasi Regulasi, Mewujudkan Regulasi Yang Sederhana Dan Tertib*, 2015, h. 3.

reformasi regulasi sebagai reformasi “fungsi dan kelembagaan sistem peraturan perundangan Indonesia”.<sup>76</sup>

Pengertian regulasi yang terbatas pada peraturan perundang-undangan semata pun dianut oleh Mahkamah Konstitusi (MK) ketika menjelaskan fungsi negara:

*“Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (beleid) dan tindakan pengurusan (bestuursdaad), pengaturan (regelendaad), pengelolaan (beheersdaad), dan pengawasan (toezichthoudensdaad) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.*<sup>77</sup>

Dalam putusan lainnya Mahkamah Konstitusi menegaskan:

*“Fungsi pengurusan (bestuursdaad) oleh negara dilakukan oleh Pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perijinan (vergunning), lisensi (licentie), dan konsesi (consessie). Fungsi pengaturan oleh negara (regelendaad) dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah. Fungsi pengelolaan (beheersdaad) dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (share-holding) dan/atau sebagai instrumen kelembagaan, yang melaluinya negara, c.q. Pemerintah, mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”*<sup>78</sup>

Fungsi pengaturan (regelendaad), menurut MK, merupakan satu dari empat fungsi negara lainnya. Fungsi tersebut dilakukan lewat kewenangan legislasi oleh DPR bersama pemerintah, dalam rangka pembentukan Undang- Undang, dan

---

<sup>76</sup> “Menteri Bambang Sampaikan Agenda Reformasi Regulasi: Tata Fungsi Dan Kelembagaan Sistem Peraturan Perundangan Indonesia” [https://www. bappenas.go.id/id/berita-dan-siaran-pers/menteri-bambang-sampaikan-agenda-reformasi-regulasi-tata-fungsi-dan-kelembagaan-sistem-peraturan-perundangan-indonesia/](https://www.bappenas.go.id/id/berita-dan-siaran-pers/menteri-bambang-sampaikan-agenda-reformasi-regulasi-tata-fungsi-dan-kelembagaan-sistem-peraturan-perundangan-indonesia/) diakses pada 3 Mei 2020.

<sup>77</sup> Putusan MK Nomor 002/PUU-I/2003 tentang Pengujian UU Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi, tanggal 21 Desember 2004, h. 208-209.

<sup>78</sup> Putusan MK Nomor 36/PUU-X/2012 tentang Pengujian UU Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak Dan Gas Bumi, tanggal 13 November 2012, para [3.11].

regulasi oleh pemerintah, melalui penyusunan peraturan di bawah Undang-Undang. Lebih lanjut, MK menegaskan bahwa:

*“Dalam hal Pemerintah melakukan salah satu dari empat fungsi penguasaan negara, misalnya hanya melaksanakan fungsi mengatur, dapat diartikan bahwa negara telah menjalankan penguasaannya atas sumber daya alam. Padahal, fungsi mengatur adalah fungsi negara yang umum di negara mana pun tanpa perlu ada Pasal 33 UUD 1945. Jika dimaknai demikian, makna penguasaan negara tidak mencapai tujuan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat sebagaimana maksud Pasal 3 UUD 1945.”<sup>79</sup>*

Negara belum dianggap menjalankan fungsi untuk mencapai kemakmuran rakyat, sebagaimana dimandatkan dalam Pasal 33 UUD 1945, apabila baru menjalankan fungsi regulasi. Pandangan MK ini pernah dikritik oleh Butt dan Siregar:

*“Indeed, it is arguable even that, using its regulatory power, the state could effectively directly manage by comprehensively regulating the sector, and strictly monitoring compliance, so that industry participants function just as the state would have sought to do if it participated directly.”<sup>80</sup>*

Mengapa MK menafsirkan “regulasi” secara sempit sebagai “peraturan perundang-undangan”? Menurut Al’Afghani, selain ada keterputusan antara diskursus akademik regulasi di dunia internasional dengan di Indonesia, majelis hakim MK terpengaruh dengan teori fungsi negara klasik dari juris Jerman, Wolfgang Friedmann.<sup>81</sup> Pandangan Friedmann yang membela model negara

---

<sup>79</sup> *Ibid.*,

<sup>80</sup> Simon Butt dan Fritz Edward Siregar, “State Control over Natural Resources in Indonesia: Implications of the Oil and Natural Gas Law Case of 2012”, *Journal of Energy & Natural Resources Law*, Vol. 31, 2013, h. 107.

<sup>81</sup> *Ibid*; Mohamad Mova Al’Afghani, “Alienating the Private Sector: Implications of the Invalidation of the Water Law by the Indonesian Constitutional Court” *Journal of Water Law Vol.*

sistem ekonomi campuran (*mixed economy*) juga menyetengahkan fungsi negara sebagai *provider*, *regulator*, *entrepreneur* dan *umpire*.<sup>82</sup> Teori Friedmann ini diambil sebagai kerangka teoritis oleh para hakim MK untuk menjelaskan putusan-putusannya dalam pengujian UU yang berkaitan dengan sumber daya alam karena “cocok” dengan visi para pendiri bangsa, seperti Hatta,<sup>83</sup> yang menganggap bahwa fungsi negara tidak bisa direduksi menjadi sekedar regulasi.

Kecenderungan untuk menolak mereduksi fungsi negara hanya sebagai *regulator* ini bukan tanpa alasan sebab diskursus regulasi memang banyak muncul ketika negara mundur sebagai penyedia (*provider*) pada waktu Inggris melakukan privatisasi besar-besaran atas utilitas publiknya yang bersifat monopoli alamiah pada tahun 90-an.<sup>23</sup> Pada awalnya, menurut banyak ekonom seperti Littlechild, fungsi regulasi adalah sementara, hanya sebatas menjaga.

Kecenderungan untuk menolak mereduksi fungsi negara hanya sebagai *regulator* ini bukan tanpa alasan sebab diskursus regulasi memang banyak muncul ketika negara mundur sebagai penyedia (*provider*) pada waktu Inggris melakukan privatisasi besar-besaran atas utilitas publiknya yang bersifat monopoli alamiah pada tahun 90-an.<sup>84</sup> Pada awalnya, menurut banyak ekonom seperti Littlechild, fungsi regulasi adalah sementara, hanya sebatas “menjaga

---

26, h.12; Mohamad Mova Al’ Afghani, ‘The Elements of “State Control”’ *The Jakarta Post*, Jakarta, 14 Januari 2013.

<sup>82</sup> Wolfgang Gaston Friedmann, *The State and the Rule of Law in a Mixed Economy*, Stevens, 1971

<sup>83</sup> Mohamad Hatta, *Pelaksanaan Undang Undang Dasar 1945 Pasal 33*, 1977, h. 22.

<sup>84</sup> Tony Prosser, *Law and the Regulators*, USA, Oxford University Press, 1997, h.7.

benteng” sampai persaingan bebas tiba.<sup>85</sup> Visi Littlechild ini ternyata tidak terbukti, karena hingga kini regulasi masih diberlakukan di berbagai sektor di Inggris.

Pada awalnya, beberapa ahli memang memandang bahwa tujuan regulasi adalah semata-mata tujuan ekonomi atau lazim dikenal dengan *economic regulation*.<sup>86</sup> Namun, disiplin regulasi sudah berkembang pesat. Pada tahun 1997, Prosser menulis bahwa regulasi tidak mungkin hanya mencakup regulasi ekonomi, tetapi juga terdapat regulasi sosial, “... *there is social regulation where the rationale is not primarily economic but is linked to notions of public service. Examples include ensuring the provision of universal service and some environmental regulation.*”<sup>87</sup> Pendapat Prosser ini banyak terbukti dalam praktek regulasi di Inggris. Salah satu contohnya, kebijakan dari *regulator* ekonomi sektor air di Inggris, yakni *The Water Services Regulation Authority* (OFWAT), banyak memiliki dimensi sosial.<sup>88</sup> Sebagai perbandingan, di Indonesia dimana pelayanan air bersih tidak diswastanisasi akan tetapi sambungan air bersih ke konsumen dapat diputus apabila tidak membayar tagihan air. Kebalikannya, di Inggris yang perusahaan airnya diswastanisasi pemutusan sambungan air bersih karena tidak membayar tagihan dilarang.<sup>89</sup>

---

<sup>85</sup> Stephen Littlechild, *Regulation of British Telecommunications Profitability: A Report to the Secretary of State for Trade and Industry, Department of Trade and Industry*, London, 1983.

<sup>86</sup> Richard A. Posner, “Natural Monopoly and Its Regulation” *Stanford Law Review*, Vol. 21, 1968) h. 548; Richard A. Posner, *Theories of Economic Regulation*, h. 2-5.

<sup>87</sup> Prosser, *Law and ...*, h. 6

<sup>88</sup> Al’Afghani, *Legal Frameworks...*

<sup>89</sup> *Ibid.*

Dengan kata lain, tujuan Pasal 33 UUD 1945 sebenarnya dapat dicapai dengan menggunakan regulasi sebagai alat. Namun demikian, untuk melakukan hal ini, pemahaman atas ruang lingkup batasan “regulasi” yang lebih luas dan sejalan dengan diskursus akademik regulasi yang berkembang, dimana regulasi bukan dilihat hanya sebatas peraturan perundang-undangan, perlu untuk diadopsi di Indonesia.

## **A.2. Rekonstruksi Regulasi**

Sebagaimana diemukakan di atas, regulasi adalah suatu peraturan yang dibuat untuk membantu mengendalikan suatu kelompok, lembaga/organisasi, dan masyarakat demi mencapai tujuan tertentu dalam kehidupan bersama, bermasyarakat, dan bersosialisasi.<sup>90</sup> Sehingga tujuan dibuatnya regulasi atau aturan adalah untuk mengendalikan manusia atau masyarakat dengan batasan-batasan tertentu, dan regulasi tersebut diberlakukan pada berbagai lembaga masyarakat baik untuk keperluan masyarakat umum maupun untuk bisnis.<sup>91</sup>

Menurut M. Nur Solikhin, Direktur Eksekutif Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), bahwa setidaknya ada 2 (dua) masalah utama yang terjadi dalam sistem regulasi di Indonesia, yaitu pertama, terus membengkaknya jumlah peraturan perundang-undangan di Indonesia. Kedua, banyak di antara peraturan perundang-undangan yang ada tersebut justru tidak sinkron satu sama lain. Sehingga menurut Solikhin kedua masalah ini

---

<sup>90</sup> M. Prawiro, “*Pengertian Regulasi Secara Umum, Tujuan, Contoh Regulasi*,” Maxmanroe, 2018, <https://www.maxmanroe.com/vid/bisnis/pengertian-regulasi.html>.

<sup>91</sup> Ibid.,

merupakan “bencana” yang menghambat pembangunan negara. Untuk itu diperlukan upaya radikal yaitu melalui reformasi regulasi yang sistematis.<sup>92</sup>

Selain itu, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Kementerian PPN/Bappenas) bersama Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) dalam Background Study Reformasi Regulasi dengan pendekatan *evidence based policy* menemukan sejumlah permasalahan mendasar dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia, yaitu: (1) sinkronisasi kebijakan dan regulasi pusat dan daerah yang belum optimal; (2) absennya monitoring dan evaluasi; (3) perencanaan regulasi yang tidak optimal; (4) disharmoni dalam penyusunan regulasi; serta (5) lemahnya peran kelembagaan dan minimnya penguatan sistem pendukung.<sup>93</sup>

Lebih lanjut Bappenas juga mengemukakan bahwa peraturan perundang-undangan bermasalah adalah peraturan perundang-undangan yang dalam pengaturannya ditemui hal-hal sebagai berikut:<sup>94</sup> (a) Konflik, terdapat pasal atau ketentuan yang nyata-nyata bertentangan dengan peraturan lainnya, baik peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun yang

---

<sup>92</sup> Normand Edwin Elnizar, “Urgensi Pembentukan Lembaga Khusus Pengelola Reformasi Regulasi: Upaya Radikal Namun Diyakini Akan Memberikan Pengaruh Cepat,” *Hukum Online.Com*, 2018, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5c07327ba1924/urgensi-pembentukan-lembaga-khusus-pengelola-reformasi-regulasi/>.

<sup>93</sup> “Pelatihan Penyusunan Regulasi Digelar,” *Prokal.Co*, 2019, <https://rakyatkaltara.prokal.co/read/news/16879-pelatihan-teknis-penyusunan-regulasi-igelar.html>.

<sup>94</sup> Lsma Lsma, “Pentingnya Tata Fungsi Dan Kelembagaan Peraturan Perundangan,” *Info Publik*, 2019, <http://infopublik.id/kategori/ekonomi-bisnis/327570/pentingnya-tata-fungsi-dan-kelembagaan-peraturan->

sederajat; (b) Multitafsir, ketidakjelasan pada subyek dan obyek yang diatur sehingga menimbulkan ketidakjelasan rumusan bahasa (sulit dimengerti) dan sistematika penulisannya; (c) Inkonsisten, terdapat ketentuan atau pengaturan yang tidak konsisten dalam satu peraturan perundang-undangan beserta turunannya; dan (d) Tidak operasional, adalah peraturan yang tidak memiliki daya guna, namun peraturan tersebut masih berlaku atau peraturan tersebut belum memiliki peraturan pelaksana.

Selain itu, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM), Yasona Hamonangan Laoly juga menyatakan bahwa kualitas regulasi saat ini masih rendah, yaitu dengan masih banyaknya regulasi yang tumpang tindih, ketidakharmonisan antara peraturan perundang-undangan di tingkat pusat dan daerah baik yang bersifat vertikal maupun horizontal, dan peraturan perundang-undangan yang tidak efektif keberadaannya. Sehingga menurut Yasona, dengan kualitas regulasi yang masih rendah ini menuntut pemerintah melakukan evaluasi terhadap seluruh peraturan perundang-undangan yang ada saat ini.<sup>95</sup>

Sedangkan menurut Mahfud MD., bahwa disharmoni antara peraturan perundang-undangan dapat disebabkan oleh beberapa hal, antara lain: persoalan tekanan politik, persoalan pragmatisme yang mengakibatkan sering terjadi jual beli kepentingan sehingga para pihak pembuat undang-undang

---

<sup>95</sup> M Dani Pratama Huzaini, "Akui Kualitas Produk Legislasi Rendah, Pemerintah Fokus Harmonisasi Regulasi," Hukum Online.Com, 2017, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt59f13bb6e2702/akui-kualitas-produk-rendah--pemerintah-fokus-harmonisasi-regulasi>.

kerap dipertanyakan profesionalitasnya. Sehingga menurut Mahfud MD., program penataan regulasi dalam rangka membangun sinkronisasi dan harmonisasi menjadi sangat penting. Selain itu, perlunya Pancasila dijadikan sebagai sumber etik, selain sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia, Pancasila dapat menjadi pedoman tingkah laku yang tidak hanya berbentuk hukum, tetapi juga norma-norma yang hidup di masyarakat.<sup>96</sup>

Dengan permasalahan yang diuraikan di atas, sebelum dibentuk atau direvisi suatu peraturan perundang-undangan, sebaiknya diketahui terlebih dahulu tujuan dan kebutuhan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Tujuan dari pembentukan peraturan perundang-undangan adalah untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum dan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik, oleh karena itu, negara mempunyai kewajiban untuk melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum.

Ade Irawan Taufik, menjelaskan bahwa Indonesia memiliki komitmen yang tinggi untuk melakukan penataan regulasi melalui pelaksanaan analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangannya. Pemerintah juga telah melakukan berbagai deregulasi melalui Paket Kebijakan Ekonomi I-XVI dalam mendukung iklim kemudahan berusaha di Indonesia dan juga

---

<sup>96</sup> *Ibid.*,

membangun aplikasi berbasis web (E-Vadata Hukum Nasional) yang digunakan dalam melakukan analisis dan evaluasi hukum.<sup>97</sup>

Dalam penyusunan suatu regulasi agar dapat memberikan kepastian hukum kepada masyarakat, perlu diwujudkan regulasi yang sederhana dan tertib. Sederhana yang dimaksudkan dalam hal ini menurut Bappenas adalah kuantitas regulasi yang rasional, dan dengan perumusan yang mudah dipahami dan dioperasionalkan. Bahwa semakin banyak regulasi maka tingkat kepatuhan akan semakin rendah, dan semakin rumit perumusan suatu regulasi maka tingkat kepatuhan akan semakin rendah. Sedangkan regulasi yang tertib adalah regulasi yang sesuai dengan kaidah regulasi yang umum berlaku, misalnya regulasi yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan regulasi yang lebih tinggi serta regulasi yang dibuat harus sesuai dengan ketentuan umum yang berlaku di dalam pembentukan regulasi.<sup>98</sup>

Dengan demikian, diharapkan akan tercipta regulasi yang berkualitas. Untuk mewujudkan regulasi yang berkualitas, sederhana dan tertib, menurut Bappenas, diperlukan reformasi regulasi yang merupakan serangkaian tindakan terhadap regulasi yang ada (existing regulation) dan regulasi yang akan dibentuk (future regulation). Reformasi regulasi yang diinginkan dalam hal ini adalah perubahan yang dimaksudkan untuk

---

<sup>97</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional, “Inovasi Untuk Regulasi Yang Lebih Baik Dan Regulasi Untuk Mengakomodir Perkembangan Inovasi Teknologi,” Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2019, <https://bphn.go.id/news/2019071104390193/INOVASI-UNTUK-REGULASI-YANG-LEBIH-BAIK-DAN-REGULASI-UNTUK-MENGAKOMODIR-PERKEMBANGAN-INOVASI-TEKNOLOGI>.

<sup>98</sup> Kedeputian Politik, Hukum, Pertahanan dan Keamanan, Pedoman Penerapan Reformasi Regulasi, 3–4.

meningkatkan kualitas peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan asas-asas pembentukan perundang-undangan, dapat mendukung terselenggaranya dinamika sosial secara tertib, serta terlaksananya penyelenggaraan negara dan pembangunan secara efektif dan efisien.<sup>99</sup>

Selain itu, pemerintah harus memberikan kepastian hukum kepada masyarakat dengan cara mendorong kinerja pembangunan yang lebih baik dan memerlukan langkah- langkah luar biasa (*extraordinary action*) yaitu berupa reformasi regulasi. Reformasi regulasi memiliki ruang lingkup yang luas yang meliputi serangkaian proses perbaikan yang sangat dinamis untuk mewujudkan peraturan perundang-undangan yang berkualitas baik dari proses maupun hasilnya. Esensi proses yang dilakukan dalam reformasi regulasi adalah: (1) Peningkatan kualitas regulasi melalui peningkatan kinerja, efektifitas biaya, kualitas regulasi, serta berbagai ketentuan formal lainnya; (2) Reformasi berarti revisi, penghapusan, atau pembentukan tatanan regulasi berikut institusinya; (3) Reformasi juga termasuk perbaikan kualitas penyusunan dan pembuatan kebijakan atau regulasi serta manajemen reformasi regulasi; dan (4) Deregulasi merupakan bagian dari reformasi regulasi, yang berarti penghapusan sebagian dari perangkat regulasi untuk suatu sector guna meningkatkan kinerja perekonomian.<sup>100</sup>

Langkah startegis lain yang dapat ditempuh yang saat ini sedang hangat diperdebatkan adalah dengan omnibus law. Omnibus law menurut

---

<sup>99</sup> *Ibid.*, hlm. 4.

<sup>100</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Reformasi Regulasi, Laporan Semester Satu Tahun 2007 (Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2007), 4.

Presiden RI, Joko Widodo dimaksudkan untuk menyederhanakan peraturan perundang-undangan, karena Indonesia sedang mengalami hyper regulasi, obesitas regulasi, sehingga dapat menghasilkan hukum yang fleksibel, sederhana, responsif demi terwujudnya keadilan sosial.<sup>101</sup>

Agar perencanaan dan pembentukan regulasi memberikan kepastian hukum dan berkualitas, sangat diperlukan suatu sistem dan perencanaan serta tujuan dan manfaat disusunnya suatu regulasi. Dengan demikian, akan dapat menghasilkan regulasi yang tidak asal jadi atau berkualitas. DPR dan Pemerintah sebagai lembaga perancang dan pembentuk regulasi tidak boleh mempunyai kepentingan, baik kepentingan pribadi, kelompok, atau golongan, tetapi harus bersifat netral dan bebas dari kepentingan-kepentingan. Selain itu, masyarakat dalam menyikapi terbentuknya suatu peraturan perundang-undangan, harus menyikapi dengan bijak, tidak hanya mencari-cari kesalahan dari pembentuk peraturan perundang-undangan. Tetapi apabila ditemukan kekurangsesuaian atau hak konstitusional seseorang atau sekelompok orang merasa terlanggar dengan berlakunya suatu peraturan perundang-undangan, silahkan diajukan judicial review.

Pembentukan suatu regulasi agar menghasilkan regulasi yang berkualitas, harus dibuat secara baik, dengan melihat kebutuhan akan pembentukan regulasi tersebut ditujukan untuk kepentingan pembangunan negara dan kepentingan warga negara serta memberikan kepastian hukum.

---

<sup>101</sup> Danang Sugianto, "Alasan Jokowi Kebut Omnibus Law: Kita Mengalami Obesitas Regulasi," DetikFinance, 2020, <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4875968/alasan-jokowi-kebut-omnibus-law-kita-mengalami-obesitas-regulasi>.

Dengan demikian, penulis sangat setuju dilaksanakannya reformasi regulasi, dengan tujuan untuk meningkatkan kualitas regulasi yang dihasilkan memberikan kepastian hukum kepada masyarakat. Reformasi regulasi yang dihasilkan harus melingkupi seluruh wilayah, tidak hanya di pusat tetapi juga mencakup di regulasi di daerah. Selain itu, konsep omnibus law juga dapat diterapkan untuk mengurangi tumpang tindih regulasi, sehingga dibutuhkan amandemen Undang-Undang.

Untuk itu, pembentukan regulasi agar menghasilkan suatu peraturan yang berkualitas dan baik juga harus mendasarkan kepada asas pembentukan peraturan perundang-undangan, serta materi muatan peraturan perundang-undangan tersebut harus jelas asas dan tujuannya berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011. Untuk itu sangat perlu dilakukan pengujian atau dievaluasi peraturan perundang-undangan sebelum diumumkan, yang bertujuan untuk dapat menghasilkan peningkatan kualitas peraturan perundang-undangan yang akan ditetapkan.

Dalam kehidupan bermasyarakat, manusia membutuhkan suatu keteraturan yang dapat menjamin kenyamanan dan keamanan individu maupun kolektif. Oleh karena itu, berbagai regulasi regulasi diciptakan dengan mengedepankan kepentingan umum. Sederhananya, regulasi merupakan sekumpulan instrumen abstrak yang disusun dalam sebuah kesatuan untuk mengontrol tindakan atau perilaku orang atau masyarakat mengenai suatu hal. Dengan adanya regulasi,

masyarakat dituntut untuk bertindak sesuai dengan kehendak bebasnya tapi penuh dengan tanggung jawab.

Menurut Joseph Stiglitz, pemerintah perlu melindungi warga negara yang kurang beruntung melalui regulasi. Stiglitz, dalam tulisannya *Regulation and Fallure*, menjelaskan bahwa sesuai sifatnya, regulasi adalah pembatasan terhadap apa yang seharusnya dilakukan oleh individu atau perusahaan.<sup>102</sup> Dari sudut pandang ekonomi, intervensi pemerintah melalui hadirnya regulasi sangat dibutuhkan untuk melindungi kepentingan pasar dari potensi gejolak dan kegagalan yang bisa berakibat pada krisis ekonomi. Ketika pasar berjalan dengan efisien, kemungkinan kegagalan tetap membayangi, apalagi tindakan eksploitatif yang bisa dilakukan oleh pelaku usaha kuat dengan tujuan untuk mengeruk keuntungan yang sebesar-besarnya sangat berpotensi menimbulkan kerugian di masyarakat. Pada situasi ini, regulasi hadir untuk mencegah kerusakan yang bisa ditimbulkan dari ketidak seimbangan pasar.

Sebelum terbentuk menjadi sebuah regulasi, ada proses panjang yang harus dilalui para perumus regulasi. Utamanya, proses itu adalah perumusan masalah, analisis dan pencarian solusi. Tahap awal yang harus dilakukan adalah mendata permasalahan yang menjadi kendala atau hambatan bagi masyarakat. Selanjutnya, permasalahan yang sudah dipetakan akan dianalisis melalui kajian ilmiah. Proses analisis ini sering disebut dengan proses akademik, karena seringkali melibatkan

---

<sup>102</sup> Josseph Stiglitz, *Regulation and Fallure*, dalam Gramedia Blog, [gramedia.com/literasi/regulasi](http://gramedia.com/literasi/regulasi).

para ahli di bidangnya. Setelah itu, perumusan solusi yang mendasari pembahasan masalah dan dianalisis sebelumnya akan disusun menjadi sebuah regulasi.

Pemerintah merupakan lembaga pencetus atau perumus utama sejumlah regulasi yang mengatur kehidupan manusia. Selain itu, regulasi juga dibuat oleh pihak swasta yang memiliki kewenangan tertentu untuk mengatur organisasinya,

Undang-undang Dasar 1945 menjelaskan dengan tegas, bahwa negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Hal ini berarti bahwa Republik Indonesia ialah negara hukum yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, menjunjung tinggi hak asasi manusia dan menjamin segala warganegara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan, serta wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.<sup>103</sup>

Tipe Hukum Represif, mengsumsikan bahwa keberadaan tata hukum memiliki karakter, yaitu:<sup>104</sup>

- a. Setiap tata hukum pada titik tertentu memiliki potensi mengenalkan ketidakadilan, karena selalu bertalian dengan *status quo* dan melindungi otoritas, sehingga menjadikan kekuasaan lebih efektif.
- b. Hukum represif mengindikasikan kekuasaan pemerintah mengabaikan kepentingan dan legitimasi rakyat yang diperintah.

---

<sup>103</sup> Syamsul Fatoni, *Pembaharuan Sistem Pemidanaan*, Malang: Setara Press, 2015, hlm.65

<sup>104</sup> I Dewa Gede Atmaja, I Nyoman Putu Budiarta, *Teori-Teori Hukum*, Malang: Setara Press, 2018, hlm.133.

- c. Ini berarti hukum represif mengabdikan kepada kekuasaan, lebih menitikberatkan pada efektivitas kekuasaan, tetapi peliharanya tata tertib daripada kepentingan masyarakat.

Dalam posisinya yang demikian itu, secara sistematis hukum represif memperlihatkan ciri-ciri sebagai berikut:<sup>105</sup>

- a. Lembaga-lembaga hukum dapat diakses langsung oleh kekuasaan politik, hukum identik dengan kekuasaan dan ditempatkan di bawah tujuan negara.
- b. Kelanggengan sebuah otoritas, menyiratkan suatu urusan administrasi hukum merupakan hal yang sangat penting, dari perspektif resmi, yang terbangun, masuknya manfaat sistem diragukan dan kenyamanan pemerintahan yang menjadi titik berat.
- c. Badan-badan kontrol yang terspesialisasi, seperti polisi, menjadi pusat-pusat kekuasaan yang independen, mereka terisolasi dari konteks sosial yang berfungsi memperlunak dan mampu menolak otoritas politik.
- d. Suatu rezim hukum ganda melembagakan keadilan kelas dengan mengkonsolidasikan dan melegitimasi pola-pola subordinasi masyarakat.
- e. Hukum pidana mendominasi adat istiadat, dan moralitas hukum yang berlaku.

Pembaharuan hukum di Indonesia bukan sekedar mengubah, menambahkan, mengoreksi, mengganti atau menghapus sama sekali ketentuan, kaidah dan asas hukum dalam hukum dan ketentuan peraturan

---

<sup>105</sup> Ibid, hlm 133

perundang-undangan yang berlaku dalam suatu sistem hukum. Pembaharuan hukum lebih merupakan ruh dalam hukum, mewujudkan melalui perubahan, penambahan, penggantian atau penghapusan suatu ketentuan, kaidah atau sistem hukum dalam hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku pada suatu sistem hukum sehingga sistem hukum tersebut menjadi lebih baik, menjadi lebih adil, menjadi lebih bermanfaat, dan menjadi lebih berkepastian hukum. Atau yang dalam teori Keadilan Bermartabat, cukup disebut “menjadi adil” saja, karena dalam konsep keadilan sudah tercakup berkeadilan, bermanfaat dan berkepastian hukum, itu terdapat suatu jiwa hukum (*Volksgeist*), yaitu, hukum yang benar-benar dapat memanusiakan manusia (*nguwongke uwong*) dalam masyarakat.<sup>106</sup>

Tidak jauh berbeda dengan pandangan yang disampaikan Prof. teguh Prasetyo, adalah gagasan yang dicetuskan Prof. Satjipto dengan menulis sebuah artikel yang berjudul “ Tentang Ilmu Hukum yang Bercirikan Indonesia”, yang ditulis pada tanggal 23 Januari 1986. Dalam pandangan itu, Prof. Satjipto memberikan pertanyaan warisan kepada kita semua, relevankah apabila kita berbicara tentang ilmu hukum yang memiliki ciri keIndonesiaan?, apakah pikiran itu mengada-ada ?.<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> Teguh Prasetyo, *Pembaharuan Hukum Perspektif Teori Keadilan Bermartabat*, Malang: Setara Press, 2017, hlm. V

<sup>107</sup> Suteki, *Masa Depan Hukum Progresif*, Yogyakarta: Thafa Media, 2015, hlm.V

## **B.Prinsip-Prinsip Tanggung Jawab.**

Mengenai prinsip-prinsip tanggung jawab ini dalam teori ada 4 (empat) teori, yaitu sebagai berikut:

### **Prinsip Tanggung Jawab Produk (*Product Liability*).**

Pengertian Tanggung jawab Produk menurut pendapat Agnes M.Toar, sebagaimana dikutip oleh Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo<sup>108</sup> “Tanggung Jawab Produk adalah tanggung jawab para produsen untuk produk yang telah dibawanya ke dalam peredaran, yang menimbulkan/menyebabkan kerugian karena cacat yang melekat pada produk tersebut”.

Tanggung jawab produk adalah suatu konsepsi hukum yang intinya dimaksudkan untuk memberikan perlindungan kepada konsumen. Tanggung jawab produk (*product liability*) adalah suatu tanggung jawab secara hukum dari orang atau badan yang menghasilkan suatu produk, atau dari orang atau badan yang bergerak dalam suatu proses untuk menghasilkan suatu produk atau orang atau badan yang menjual atau mendistribusikan produk tersebut. Bahkan kalau dilihat dari konvensi tentang *product liability*, berlakunya diperluas terhadap orang atau badan yang terlibat dalam rangkaian komersial tentang persiapan atau penyebaran dari produk, termasuk para pengusaha bengkel dan pergudangan.

---

<sup>108</sup> Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Edisi Revisi, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2004, hlm.24.

### **Tanggung Jawab Berdasarkan Kelalaian/Kesalahan (*Negligence*).**

Tanggung jawab berdasarkan kelalaian/kesalahan adalah prinsip tanggung jawab yang bersifat subyektif, yaitu suatu tanggung jawab yang ditentukan oleh produsen.<sup>109</sup> Berdasarkan teori ini, kalalaian produsen yang berakibat pada timbulnya kerugian konsumen merupakan faktor yang menentukan adanya hak konsumen untuk mengajukan gugatan ganti rugi kepada produsen. Artinya, konsumen hanya dapat melakukan gugatan kepada pelaku usaha apabila dasar gugatannya memenuhi syarat-syarat sebagai berikut.<sup>110</sup>

4. Suatu tingkah laku yang menimbulkan kerugian, tidak sesuai dengan sikap hati-hati yang normal.
5. Harus dibuktikan bahwa tergugat lalai dalam kewajiban berhati-hati terhadap penggugat.
6. Perilaku tersebut merupakan penyebab nyata dari kerugian yang timbul.

Disamping faktor kesalahan dan kelalaian produsen / pelaku usaha, tuntutan ganti rugi tersebut juga diajukan disertai bukti-bukti lain, yaitu: *Pertama*, pihak tergugat merupakan pelaku usaha yang benar-benar mempunyai kewajiban untuk melakukan tindakan yang dapat menghindari terjadinya kerugian konsumen. *Kedua*, pelaku usaha tidak melaksanakan kewajibannya melaksanakan untuk menjamin kualitas produk sesuai dengan standar yang aman untuk dikonsumsi atau digunakan. *Ketiga*, konsumen mengalami kerugian. *Keempat*, kelalaian pelaku

<sup>109</sup> Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen, Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, Jakarta: Universitas Indonesia, 2004), hlm.46.

<sup>110</sup> Ahmadi Miru, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004), h. 148.

usaha merupakan faktor yang mengakibatkan timbulnya kerugian bagi konsumen.<sup>111</sup>

Dalam sejarah perkembangan hukum tanggung jawab produk, terdapat empat karakteristik gugatan konsumen dengan tingkat tanggung jawab yang berbeda terhadap kepentingan konsumen, yaitu: *Pertama*, gugatan atas dasar kelalaian pelaku usaha dengan persyaratan hubungan kontrak. *Kedua*, gugatan atas dasar kelalaian pelaku usaha dengan beberapa pengecualian terhadap persyaratan hubungan kontrak. *Ketiga*, gugatan konsumen tanpa persyaratan hubungan kontak. *Keempat*, gugatan dengan pengecualian atau modifikasi terhadap persyaratan kelalaian.

#### 1. Tanggung Jawab Berdasarkan Kelalaian / Kesalahan dengan Persyaratan Hubungan Kontrak.

Prinsip tanggung jawab berdasarkan kelalaian yang didasarkan pada adanya unsur kesalahan dan hubungan kontrak, merupakan teori tanggung jawab yang paling merugikan konsumen. Sebab, gugatan hanya dapat diajukan jika telah memenuhi dua syarat tersebut, yaitu adanya unsur kelalaian dan kesalahan dan hubungan kontrak antara pelaku usaha dan konsumen. Teori tanggung jawab berdasarkan kelalaian / kesalahan dan hubungan kontrak sangat dipengaruhi oleh paham individualisme. Kalau ditelusuri, secara historis lemahnya perlindungan konsumen sudah ada sejak kerajaan Romawi Kuno. Peraturan tentang jual beli tidak banyak memberikan perlindungan terhadap konsumen. Prinsip asli dari

---

<sup>111</sup> Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen, Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, Jakarta: Universitas Indonesia, 2004, hlm. 46

*civil law* yang diterapkan di Kerajaan Romawi Kuno adalah *caveat emptor*. Prinsip ini berarti, pembeli sendiri yang harus bertanggung jawab atas perlindungan kepentingannya, sedangkan penjual tidak bertanggung jawab atas kerugian konsumen.<sup>112</sup>

Hubungan kontrak merupakan instrumen hukum yang membatasi tanggung jawab pelaku usaha ketika dihadapkan dengan teori kedaulatan konsumen. Persyaratan hubungan kontrak merupakan reaksi balik dari teori kedaulatan konsumen yang menempatkan konsumen pada posisi yang kuat dalam mekanisme pasar. Berdasarkan teori hubungan kontrak, maka pembuat barang atau penyalur barang sebagai pelaku usaha dapat terhindar dari gugatan konsumen yang tidak mempunyai hubungan kontrak.<sup>113</sup>

Pada sisi lain, tanggung jawab pelaku usaha berdasarkan persyaratan kontrak adalah sejauh yang dapat diprediksi yang biasanya dimuat dalam kontrak. Dengan demikian, risiko atau substansi yang tidak dicantumkan dalam kontrak adalah masalah yang tidak dapat diantisipasi atau diperhitungkan sebelumnya. Kondisi seperti ini sangat merugikan konsumen, dan menempatkan konsumen pada posisi tawar yang tidak seimbang dengan pelaku usaha.

Dengan demikian, tanggung jawab berdasarkan kelalaian / kesalahan dengan persyaratan hubungan kontrak sama sekali tidak melindungi konsumen. Karena konsumen tidak secara langsung berhubungan dengan pelaku usaha dan menjadi salah satu hambatan bagi konsumen yang mengalami kerugian untuk

---

<sup>112</sup> Barry Nicholas, *In Introduction to Roman Law*, 1962, dalam Inosentius Samsul, *Op cit*, hlm. 49

<sup>113</sup> Inosentius Samsul, *Op cit*, hlm. 56

menuntut haknya. Sebaliknya, persyaratan hubungan kontrak mempersempit tanggung jawab pelaku usaha, karena konsumen yang dapat menggugat pelaku usaha terbatas pada konsumen yang mempunyai hubungan langsung dengan pelaku usaha.<sup>114</sup>

## 2. Tanggung Jawab Berdasarkan Kelalaian/Kesalahan dengan Beberapa Pengecualian Terhadap Persyaratan Hubungan Kontrak.

Tanggung Jawab berdasarkan kelalaian/kesalahan dengan persyaratan hubungan kontrak dinilai sangat tidak akomodatif terhadap kepentingan konsumen. Karena konsumen pemakai produk yang tidak mempunyai hubungan hukum atau kontrak dengan pelaku usaha sering menjadi korban dari produk yang ditawarkan pelaku usaha.

Ide pengecualian-pengecualian terhadap persyaratan hubungan kontrak antara konsumen dan pelaku usaha dimulai sejak akhir abad ke- 19 dalam bentuk beberapa putusan hakim di pengadilan. Pengecualian tersebut diuraikan secara singkat oleh hakim Sarbon ketika memutus kasus *Huset v.J.L. Case Threshing Machine Co.*<sup>115</sup>

Ada tiga pemikiran yang digambarkan oleh Hakim Sarabon sebagai alasan dari pengecualian terhadap hubungan kontrak tersebut, *Pertama*, pengecualian berdasarkan alasan karakter produk yang membahayakan kesehatan dan keselamatan konsumen.<sup>116</sup> *Kedua*, pengecualian berdasarkan konsep

<sup>114</sup> Zulham, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013), hlm. 87.

<sup>115</sup> Inosentius Samsul, *Op. cit.*, hlm. 62

<sup>116</sup> Berdasarkan pengecualian ini, pelaku usaha atau penjual produk yang mengandung unsur-unsur berbahaya atau membahayakan konsumen dapat digugat oleh konsumen walupun tidak

penawaran produk kepada pihak ketiga yang tidak mempunyai hubungan hukum.<sup>117</sup> *Ketiga*, dalam hal suatu produk dapat membahayakan konsumen, kelalaian pelaku usaha atau penjual untuk memberitahukan kondisi produk tersebut pada saat penyerahan barang dapat melahirkan tanggung jawab kepada pihak ketiga, walaupun tidak ada hubungan hukum antara pelaku usaha dan konsumen yang menderita kerugian.

### 3. Tanggung Jawab Berdasarkan Kelalaian / Kesalahan Tanpa Persyaratan Hubungan Kontrak.

Persyaratan adanya hubungan kontrak secara tegas diabaikan sejak tahun 1916 ketika hakim Cardozo memberikan pendapatnya dalam putusan banding kasus *Mac Pherson v Buick Motor Co.* Putusan ini kemudian diikuti oleh negara-negara bagian lainnya di Amerika Serikat.<sup>118</sup>

Dasar filosofis dari putusan ini adalah pembuat produk yang mengedarkan atau menjual barang-barang yang berbahaya di pasar bertanggung jawab bukan karena atau berdasarkan kontrak, tetapi karena ancaman yang dapat diperhitungkan jika tidak melakukan berbagai upaya untuk mencegah kerugian konsumen.

### 4. Prinsip Praduga Lalai dan Prinsip Praduga Bertanggung Jawab dengan Pembuktian Terbalik

---

mempunyai hubungan kontrak, apabila kerugian yang diderita tersebut merupakan akibat dari produk yang membahayakan konsumen.

<sup>117</sup> Berdasarkan pengecualian ini, risiko yang diderita pihak ketiga dibebankan kepada pihak yang menawarkan produk, walaupun tidak mempunyai hubungan kontrak.

<sup>118</sup> Inosentius Samsul *Op cit*, hlm.65

Prinsip praduga lalai dan prinsip praduga bertanggung jawab dengan pembuktian terbalik, merupakan modifikasi dari prinsip tanggung jawab berdasarkan kelalaian dan kesalahan. Modifikasi ini merupakan masa transisi menuju prinsip tanggung jawab mutlak.<sup>119</sup>

Jika sebelumnya terdapat pengecualian dan penolakan terhadap prinsip hubungan kontrak dalam gugatan berdasarkan kelalaian dan kesalahan produsen, maka selanjutnya muncul pemikiran yang mempersoalkan apakah faktor kelalaian dan kesalahan merupakan faktor penting dalam gugatan konsumen kepada produsen (pelaku usaha).

Untuk mengatasi hal tersebut, maka muncul ajaran tanggung jawab produsen tidak saja menolak adanya hubungan kontrak, namun juga melakukan modifikasi terhadap sistem tanggung jawab berdasarkan kesalahan melalui prinsip kehati-hatian, prinsi praduga lalai, dan beban pembuktian terbalik.

Doktrin *res ipsa laquitor* dengan *the thing speaks for it self*, yang berarti kelalaian tidak perlu dibuktikan lagi. Karena fakta berupa kecelakaan atau kerugian yang dialami konsumen merupakan hasil dari kelalaian produsen, sebaliknya konsumen tidak akan mengalami kerugian apabila produsen tidak lalai. Berdasarkan doktrin ini, pembuktian dibebankan kepada pihak tergugat, apakah tergugat lalai atau tidak.<sup>120</sup>

Adapun doktrin *negligence per se* dalam *blacks law dictionary* dirumuskan dengan: *Negligence established as a matter of law, so that breach of the duty*

---

<sup>119</sup> Zulham, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013), hlm. 91

<sup>120</sup> Bryan A. Garner, *Op cit* , hlm. 1336.

*is not a jury question. Negligence per se usually arises from a statutory violation.* Berdasarkan doktrin ini, pembuat barang yang tidak memenuhi standar keselamatan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan dianggap telah memenuhi unsur kelalaian.<sup>121</sup>

Prinsip praduga bersalah atau lalai diikuti dengan prinsip praduga bertanggung jawab, prinsip ini menyatakan, tergugat selalu dianggap bertanggung jawab, sampai ia dapat membuktikan bahwa ia tidak bersalah. Jadi pada prinsipnya beban pembuktian berada pada tergugat.

#### **Tanggung Jawab Berdasarkan Wanprestasi (*Breach of Warranty*)**

Tanggung jawab produsen (pelaku usaha) berdasarkan wanprestasi juga merupakan bagian dari tanggung jawab berdasarkan kontrak (*contractual liability*).<sup>122</sup> Dengan demikian, suatu produk yang rusak dan mengakibatkan kerugian, maka konsumen melihat isi kontrak, baik tertulis maupun tidak tertulis. Keuntungan konsumen berdasarkan teori ini adalah kewajiban yang sifatnya mutlak, yaitu kewajiban yang tidak didasarkan pada upaya yang telah dilakukan pelaku usaha untuk memenuhi janjinya. Artinya, walaupun pelaku usaha telah berupaya memenuhi kewajiban dan janjinya, tetapi konsumen tetap mengalami kerugian, maka pelaku usaha tetap dibebani tanggung jawab untuk mengganti kerugian. Namun kelemahan teori ini dalam perlindungan hukum konsumen, yaitu :

- a. adanya pembatasan waktu gugatan;

<sup>121</sup> Ibid, hlm. 1063.

<sup>122</sup> Zulham, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013), hlm.92.

- b. persyaratan pemberitahuan;
- c. kemungkinan adanya bantahan (*disclaimer*);
- d. dan persyaratan hubungan kontrak.<sup>123</sup>

Gugatan berdasarkan wanprestasi sesungguhnya dapat diterima walaupun tanpa hubungan kontrak, dengan pertimbangan bahwa dalam praktik bisnis modern, proses distribusi dan iklan langsung ditujukan kepada masyarakat (konsumen) melalui media massa. Dengan demikian, mestinya tidak perlu ada hubungan kontrak yang mengikat antara pelaku usaha dengan konsumen.<sup>124</sup>

Kewajiban membayar ganti rugi dalam tanggung jawab berdasarkan wanprestasi merupakan akibat dari penerapan klausula dalam perjanjian, yang merupakan ketentuan hukum bagi para pihak (pelaku usaha dan konsumen), yang secara sukarela mengikatkan diri dalam perjanjian tersebut.

#### **Tanggung Jawab Mutlak (*strict liability*).**

Secara umum hubungan hukum antara pelaku usaha dengan konsumen merupakan hubungan yang terus menerus dan berkesinambungan. Hubungan hukum antara pelaku usaha dengan konsumen karena keduanya menghendaki dan mempunyai tingkat ketegantungan yang cukup tinggi.<sup>125</sup> Hubungan tersebut terjadi

---

<sup>123</sup> Prinsip penting dalam hukum kontrak adalah para pihak berada pada posisi tawar yang seimbang. Apabila salah satu pihak tidak puas dengan isi perjanjian, maka pihak tersebut memiliki kekuatan untuk merundingkan kembali isi perjanjian. Namun dalam praktiknya, posisi tawar antara konsumen dengan pelaku usaha selalu tidak seimbang. Bahkan, pelaku usaha dengan kekuatannya cenderung menerapkan prinsip tanggung jawab dengan pembatasan sebagai klausula eksonerasi dalam perjanjian standar yang dibuatnya. Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia* : Jakarta: Grasindo, 2006, hlm.64-65.

<sup>124</sup> Zulham, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013, hlm. 93

<sup>125</sup> Sudaryatmo, *Masalah Perlindungan Konsumen di Indonesia*, (Jakarta: 1996), hlm.23

sejak proses produksi, distribusi, pemasaran dan penawaran hingga pada akibat mengkonsumsi produk tersebut.<sup>126</sup>

Tanggung jawab mutlak dalam hukum perlindungan konsumen dirasakan sangat penting, paling tidak didasarkan pada empat alasan:<sup>127</sup> *Pertama*, tanggung jawab mutlak merupakan instrumen hukum yang relatif baru untuk memperjuangkan hak konsumen memperoleh ganti kerugian. *Kedua*, tanggung jawab mutlak merupakan bagian dari hasil perubahan hukum di bidang ekonomi, khususnya industri dan perdagangan yang dalam praktiknya sering menampilkan kesenjangan antara standar yang diterapkan di negara yang satu dengan negara lainnya, dan kesenjangan dalam negara bersangkutan, yaitu antara kebutuhan keadilan masyarakat dengan standar perlindungan konsumen dalam hukum positifnya. *Ketiga*, penerapan prinsip tanggung jawab mutlak melahirkan tanggung jawab baru bagi pelaku usaha, yaitu bagaimana pelaku usaha menangani risiko gugatan konsumen. *Keempat*, Indonesia merupakan contoh yang menggambarkan dua kesenjangan yang dimaksud, yaitu antara standar norma dalam hukum positif dan kebutuhan perlindungan kepentingan dan hak – hak konsumen.

Pembentukan prinsip tanggung jawab mutlak merupakan hasil akhir dari perkembangan hukum yang terjadi secara bertahap. Prinsip tanggung jawab mutlak merupakan sistem tanggung jawab yang tidak berdasarkan kesalahan pelaku usaha, yakni menerapkan tanggung jawab kepada penjual produk yang cacat tanpa ada beban bagi konsumen atau pihak yang dirugikan untuk membuktikan kesalahan

---

<sup>126</sup> Basu Swastia, *Manajemen Modern*, (Yogyakarta, Liberty, 1997), hlm.25

<sup>127</sup> Inosentius Samsul. Op.cit, hlm.1

tersebut.<sup>128</sup> Prinsip tanggung jawab mutlak dinilai lebih responsif terhadap kepentingan konsumen dibandingkan dengan prinsip tanggung jawab berdasarkan kelalaian/kesalahan dan prinsip tanggung jawab berdasarkan wanprestasi.

Prinsip tanggung jawab mutlak dalam hukum perlindungan konsumen secara umum digunakan untuk menjerat pelaku usaha, khususnya pelaku usaha yang memasarkan produknya yang merugikan konsumen. Selanjutnya asas tersebut dikenal dengan nama product liability, menurut asas ini pelaku usaha wajib bertanggung jawab atas kerugian yang dialami konsumen terhadap penggunaan produk yang dipasarkannya.<sup>129</sup>

### **C. Pelaku Usaha.**

Pengertian pelaku usaha bisa dilihat dalam pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999, sebagai berikut:

“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 maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi”

Selanjutnya dalam penjelasan Pasal 1 Angka 3 Undang-undang Perlindungan Konsumen, dijelaskan bahwa “pelaku usaha yang termasuk dalam pengertian ini

---

<sup>128</sup> *Ibid*, hlm. 96.

<sup>129</sup> Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia* : Jakarta: Grasindo, 2006, hlm.78

adalah perusahaan, korporasi, BUMN , koperasi, importir , pedagang, distributor dan lain-lain”.

Pengertian pelaku usaha dalam Pasal 1 angka 3 Undang-undang Perlindungan Konsumen (UUPK) cukup luas karena meliputi grosir, leveransir, pengecer dan sebagainya. Cakupan luasnya pengertian pelaku usaha dalam UUPK tersebut memiliki persamaan dengan pengertian pelaku usaha dalam Masyarakat Ekonomi Eropa terutama negara Belanda.<sup>130</sup>

Pengertian pelaku usaha yang bermakna luas tersebut, akan memudahkan konsumen menuntut ganti kerugian. Konsumen yang dirugikan akibat penggunaan produk tidak begitu kesulitan dalam menemukan kepada siapa gugatan akan diajukan, karena banyak pihak yang dapat digugat.

#### **Hak dan Kewajiban Pelaku Usaha.**

Sebagaimana diatur dalam pasal 6 UUPK, hak pelaku usaha adalah sebagai berikut:

- a. hak untuk menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan / atau jasa yang diperdagangkan;
- b. hak untuk mendapat perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang tidak beretikad tidak baik;

---

<sup>130</sup> Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen, Edisi Revisi*, (Jakarta: PT Raja Grfindo Persada, 2015), hlm. 8

- c. hak untuk melakukan pembelaan diri sepatutnya di dalam penyelesaian hukum sengketa konsumen;
- d. hak untuk rehabilitasi nama baik apabila terbukti secara hukum bahwa kerugian konsumen tidak diakibatkan oleh barang dan / atau jasa yang diperdagangkan;
- e. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Hak pelaku usaha untuk menerima pembayaran sesuai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan menunjukkan bahwa pelaku usaha tidak dapat menuntut lebih banyak jika kondisi barang dan/atau jasa yang diberikannya kepada konsumen tidak atau kurang memadai menurut harga yang berlaku pada umumnya atas barang dan/atau jasa yang sama. Dalam praktik yang biasa terjadi, suatu barang dan/atau jasa yang kualitasnya lebih rendah daripada barang yang serupa, maka para pihak menyepakati harga yang lebih murah. Dengan demikian, yang dipentingkan dalam hal ini adalah harga yang wajar.<sup>131</sup>

Mengenai hak-hak pelaku yang tersebut pada huruf b, c dan d, sesungguhnya merupakan hak-hak yang lebih banyak berkenaan dengan pihak aparat pemerintah dan/atau Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen / pengadilan dalam tugasnya melakukan penyelesaian sengketa. Melalui hak-

---

<sup>131</sup> Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen, Edisi Revisi*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2015, hlm. 51.

hak tersebut diharapkan dapat dihindari perlindungan konsumen secara berlebihan hingga mengabaikan kepentingan pelaku usaha.

Selanjutnya tentang hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya, seperti yang diatur dalam Undang-undang Pangan, Undang-undang Kesehatan, Undang-undang Perbankan, Undang-undang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, dan undang-undang lainnya. Berkenaan dengan berbagai undang-undang tersebut, maka harus diingat bahwa Undang-undang Perlindungan Konsumen adalah sebagai payung bagi semua aturan lainnya berkaitan dengan perlindungan konsumen.

Selanjutnya Kewajiban pelaku usaha menurut pasal 7 UUPK adalah:

- a. beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
- b. memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa, serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan;
- c. memperlakukan atau melayani konsumen secara benar, dan jujur serta tidak diskriminatif;
- d. menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku.

- e. memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji, dan/atau mencoba barang dan/atau jasa tertentu serta memberi jaminan dan/atau garansi atas barang yang dibuat dan/atau diperdagangkan;
- f. memberik kompensasi, ganti rugi, dan/atau pengantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan konsumen tidak sesuai dengan perjanjian.

Kewajiban pelaku usaha beritikad baik dalam melakukan kegiatan usaha merupakan salah satu asas yang dikenal dalam hukum perjanjian. Ketentuan mengenai itikad baik ini diatur dalam pasal 1338 ayat (3) KUHPerdota. Bahwa perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik. Sedangkan Arrest H.R. di Negeri Belanda memberikan peranan tetinggi terhadap itikad baik dalam tahap pra perjanjian, bahkan kesesatan ditempatkan dibawah asas itikad baik. Begitu pentingnya itikad baik tersebut, sehingga dalam perjanjian antara para pihak, kedua pihak akan berhadapan dalam suatu hubungan hukum khusus yang dikuasai oleh itikad baik dan hubungan khusus ini membawa akibat lebih lanjut bahwa kedua belah pihak itu harus bertindak dengan mengingat kepentingan-kepentingan yang wajar dari pihak lain.<sup>132</sup>

Bagi masing-masing calon pihak dalam perjanjian terdapat suatu kewajiban untuk mengadakan penyelidikan dalam batas-batas yang wajar terhadap pihak lawan sebelum menandatangani kontrak, atau masing-

---

<sup>132</sup> *Ibid*, hlm. 53.

masing pihak harus menaruh perhatian yang cukup dalam menutup kontrak yang berkaitan dengan itikad baik.

Di Jerman, Mahkamah Agung mempertimbangkan bahwa apabila ditetapkan syarat-syarat umum mengenai perjanjian maka kebebasan berkontrak dianggap ada sejauh kebebasan ini mengenai isi perjanjian menurut ukurannya sendiri, yaitu berdasarkan itikad baik dengan kewajiban untuk memperhatikan kepentingan-kepentingan pihak lawan dalam perjanjian pada awal penyusunan syarat-syarat perjanjian tersebut. Apabila satu pihak hanya mengajukan kepentingan-kepentingan sendiri, maka ia menyalahgunakan kebebasan dalam membuat perjanjian.<sup>133</sup>

Putusan Pengadilan Inggris yang menyatakan bahwa apabila orang memiliki pengetahuan khusus (ahli) memberikan keterangan kepada pihak lain dengan maksud mempengaruhi pihak lain supaya menutup perjanjian dengannya, maka dia wajib untuk berhati-hati bahwa keterangan-keterangannya adalah benar dan dapat dipercaya,<sup>134</sup> juga terkait dengan itikad baik.

Dalam UUPK pelaku usaha diwajibkan beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya, sedangkan bagi konsumen diwajibkan beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa. Dalam hal ini tampak bahwa itikad baik lebih ditekankan pada pelaku usaha, karena meliputi semua tahapan dalam melakukan kegiatan usahanya,

---

<sup>133</sup> J.M. van Dunne dan van der Burghr, Gr, *Perbuatan Melawan Hukum*, Dewan Kerja Sama Ilmu Hukum Belanda dengan Indonesia, Proyek Hukum Perdata, Ujung Pandang, 1988, hlm.15.

<sup>134</sup> *Ibid*, hlm.17.

sehingga dapat diartikan bahwa kewajiban pelaku usaha untuk beritikad baik dimulai sejak barang dirancang/diproduksi sampai pada tahap purna penjualan. Sebaliknya konsumen hanya diwajibkan beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa. Hal ini tentu saja disebabkan karena kemungkinan terjadinya kerugian bagi konsumen dimulai sejak barang dirancang/diproduksi oleh pelaku usaha, sedangkan bagi konsumen, kemungkinan untuk dapat merugikan pelaku usaha mulai pada saat melakukan transaksi dengan pelaku usaha.<sup>135</sup>

### **Perbuatan Yang Dilarang Pelaku Usaha**

Bahwa Undang-undang Perlindungan Konsumen menetapkan tujuan perlindungan konsumen antara lain untuk mengangkat harkat kehidupan konsumen, maka untuk tujuan tersebut berbagai hal yang membawa akibat negatif dari pemakaian barang dan/atau jasa harus dihindarkan dari aktivitas perdagangan pelaku usaha. Sebagai upaya untuk menghindari akibat negatif pemakaian barang dan/atau jasa tersebut, maka undang-undang menentukan berbagai larangan sebagai berikut, sebagaimana diatur dalam pasal 8 UUPK:

- (1) Pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang:
  - a. tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan;

---

<sup>135</sup> Ahmadi miru da Sutarman Yodo Op cit, hlm.54-55.

- b. tidak sesuai dengan berat bersih, isi bersih, atau netto, dan jumlah dalam hitungan sebagaimana yang dinyatakan dalam label atau etiket barang tersebut; .
- c. tidak sesuai dengan ukuran, takaran, timbangan, dan jumlah dalam hitungan menurut ukuran yang sebenarnya;
- d. tidak sesuai dengan kondisi, jaminan, keistimewaan, atau kemanjuran sebagaimana dinyatakan dalam label, etiket, atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut;
- e. tidak sesuai dengan mutu, tingkatan, komposisi, proses pengolahan, gaya, mode, atau penggunaan tertentu sebagaimana dinyatakan dalam label atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut;
- f. tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam label, etiket, keterangan, iklan atau promosi penjualan barang dan/atau jasa tersebut;
- g. tidak mencantumkan tanggal kadaluarsa atau jangka waktu penggunaan/pemanfaatan yang paling baik atas barang tertentu;
- h. tidak mengikuti ketentuan berproduksi secara halal, sebagaimana pernyataan halal yang dicantumkan dalam label;
- i. tidak memasang label atau membuat penjelasan barang yang memuat nama barang, ukuran, berat/isi bersih atau netto, komposisi, aturan pakai, tanggal pembuatan, akibat sampingan, nama dan alamat pelaku usaha, serta keterangan lain untuk penggunaan yang menurut ketentuan harus dipasang/dibuat;

- j. tidak mencantumkan informasi dan/atau petunjuk penggunaan barang dalam bahasa Indonesia sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Pelaku usaha dilarang memperdagangkan barang yang rusak, cacat atau bekas dan tercemar tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar atas barang dimaksud.
- (3) Pelaku usaha dilarang memperdagangkan sediaan farmasi dan pangan yang rusak, cacat, atau bekas dan tercemar, dengan atau tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar.
- (4) Pelaku usaha yang melakukan pelanggaran pada ayat (1) dan ayat (2) dilarang memperdagangkan barang dan/atau jasa tersebut serta wajib menariknya dari peredaran.

Kalau dicermati, substansi pasal ini tertuju pada dua hal, yaitu larangan memproduksi barang dan/atau jasa, dan larangan memperdagangkan barang dan/atau jasa yang dimaksud. Larangan-larangan yang dimaksudkan ini pada hakikatnya menurut Nurmadjito yaitu untuk mengupayakan agar barang dan/atau jasa yang beredar di masyarakat merupakan produk yang layak edar, antara lain asal-usul, kualitas sesuai dengan informasi pelaku usaha, baik melalui label, etiket, iklan dan lain sebagainya.<sup>136</sup>

---

<sup>136</sup> Nurmadjito, *Kesiapan Peraturan Perundang-undangan tentang Perlindungan Konsumen di Indonesia*, dalam Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyati, Penyunting, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Bandung: Mandar Maju, 2000, hlm 18.

Berbeda halnya dengan produk-produk lainnya, terhadap barang-barang yang berupa sediaan farmasi mendapat perlakuan khusus, karena kalau barang-barang ini rusak, cacat, atau bekas, tercemar, maka dilarang untuk diperdagangkan, walaupun disertai dengan informasi yang lengkap dan benar tentang barang tersebut. Sedangkan barang lainnya tetap dapat diperdagangkan asal disertai dengan informasi yang lengkap dan benar atas barang tersebut.

Larangan-larangan yang tertuju pada produk sebagaimana dimaksud di atas adalah untuk memberikan perlindungan terhadap kesehatan/harta konsumen dari penggunaan barang dengan kualitas yang di bawah standar atau kualitas yang lebih rendah dari nilai harga yang dibayar. Dengan adanya perlindungan yang demikian, maka konsumen tidak akan diberikan barang dengan kualitas yang lebih rendah daripada harga yang dibayarnya, atau yang tidak sesuai dengan informasi yang diperolehnya.

### **Tanggung Jawab Pelaku Usaha**

Ketentuan mengenai tanggung jawab pelaku usaha dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen diatur mulai dari Pasal 19 sampai dengan Pasal 28.

#### **Pasal 19**

- (1) Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.
- (2) Ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) 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.

(3) Pemberian ganti rugi dilaksanakan dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi.

(4) Pemberian ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak menghapuskan kemungkinan adanya tuntutan pidana berdasarkan pembuktian lebih lanjut mengenai adanya unsur kesalahan.

(5) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak berlaku apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen

Kemudian mengenai tanggung jawab pelaku usaha di bidang periklanan diatur dalam Pasal 20 sebagai berikut: “Pelaku usaha periklanan bertanggung jawab atas iklan yang diproduksi dan segala akibat yang ditimbulkan oleh iklan tersebut”.

Pengaturan ini merupakan langkah maju untuk mengantisipasi anggapan yang selama ini berlaku di kalangan pelaku usaha periklanan, yang melihat iklan seolah-olah dianggap sebagai suatu alat promoosi belaka yang tidak memiliki akibat hukum, sekalipun iklan tersebut pada kenyataannya dapat merugikan konsumen.

Yang perlu diperhatikan atas ketentuan Pasal 20 di atas, mestinya pelaku usaha periklanan hanya bertanggung jawab terhadap akibat yang ditimbulkan oleh kreasinya sendiri, bukan menyangkut informasi yang disampaikannya. Mengenai

kesalahan informasi yang disampaikan, seharusnya pihak yang bertanggung jawab adalah pelaku usaha pemesan iklan yang bersangkutan.

Iklan sebagai media promosi yang menggambarkan produk secara audio visual atau melalui media cetak yang diproduksi dan diperdagangkan oleh pemesan iklan. Oleh karena itu, iklan media positif bagi konsumen untuk memperoleh informasi yang dapat membedakan dengan produk lain, maka harus ada upaya untuk mencegah hal-hal yang dapat menimbulkan eksese negatif berupa informasi yang tidak benar atau menyesatkan. Hakikat iklan merupakan janji dari pihak pelaku usaha pemesan iklan. Hal ini menjadikan iklan dengan berbagai bentuknya mengikat pihak pemesan iklan dengan segala akibatnya.<sup>137</sup> Dengan demikian, pelaku usaha pemesan iklan, dan dalam keadaan tertentu dan juga perusahaan periklanan bertanggung jawab atas kerugian konsumen, baik berdasarkan wanprestasi, maupun berdasarkan perbuatan melanggar hukum.

Selanjutnya tanggung jawab pelaku usaha importir ditentukan dalam Pasal 21 di bawah ini:

- (1) Importir barang bertanggung jawab sebagai pembuat barang yang diimpor apabila importasi barang tersebut tidak dilakukan oleh agen atau perwakilan produsen luar negeri.
- (2) Importir jasa bertanggung jawab sebagai penyedia jasa asing apabila penyediaan jasa asing tersebut tidak dilakukan oleh agen atau perwakilan penyedia jasa asing.

---

<sup>137</sup> Ibid, hlm.18-19.

## Pasal 22

Pembuktian terhadap ada tidaknya unsur kesalahan dalam kasus pidana sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (4), Pasal 20, dan Pasal 21 merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha menutup kemungkinan bagi jaksa untuk melakukan pembuktian.

Ketentuan Pasal 22 tersebut yang dikenal dengan beban pembuktian terbalik/sistem beban pembuktian terbalik (Penjelasan Pasal 22 UUPK).

Ketentuan pasal ini merupakan langkah maju dalam dunia peradilan, khususnya peradilan pidana. Akan tetapi dalam hubungannya dengan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) dan isue Hak Asasi Manusia, menjadikan berlakunya aturan ini secara efektif masih perlu diuji. Dapat saja ketentuan yang memberikan beban pembuktian terbalik kepada pelaku usaha di dalam kasus pidana berlaku khusus menyimpangi ketentuan umum dalam KUHAP.<sup>138</sup>

## Pasal 23

Pelaku usaha yang menolak dan/atau tidak memberi tanggapan dan/atau tidak memenuhi ganti rugi atas tuntutan konsumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 aya t(1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4), dapat digugat melalui badan penyelesaian sengketa konsumen atau mengajukan ke badan peradilan di tempat kedudukan konsumen.

---

<sup>138</sup> Ahmadi Miru Op Cit, hlm.158.

Ketentuan Pasal 23 tersebut merupakan hal baru dalam dunia peradilan di Indonesia, dan dapat dikatakan sebagai langkah maju yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia dalam memberdayakan konsumen menuntut haknya atas ganti kerugian terhadap pihak pelaku usaha. Dapat dikatakan sebagai hal baru, bukan hanya karena telah adanya Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), sebagai lembaga yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa konsumen di luar pengadilan, akan tetapi lebih dari itu karena adanya tempat pengaturan gugatan ganti kerugian “di tempat kedudukan konsumen. Baik itu melalui BPSK maupun melalui badan peradilan, dimana ini sangat membantu konsumen dalam menuntut haknya.

Hal ini merupakan pengembangan dari ketentuan Pasal 118 HIR, karena secara umum pengajuan gugatan ganti kerugian dilakukan di wilayah hukum tergugat, dalam hal ini berarti di wilayah tempat tinggal (domisili) pelaku usaha. Pengaturan seperti ini akan banyak membawa kesulitan bagi konsumen. Oleh karena itu dengan ditentukannya tempat pengajuan gugatan ganti kerugian di tempat kedudukan konsumen, maka hal ini akan lebih memudahkan/meringankan konsumen untuk mengajukan gugatan konsumen.

#### Pasal 24

(1) Pelaku usaha yang menjual barang dan/atau jasa kepada pelaku usaha lain bertanggung jawab atas tuntutan ganti rugi dan/atau gugatan konsumen apabila: a. pelaku usaha lain menjual kepada konsumen tanpa melakukan perubahan apapun atas barang dan/atau jasa tersebut; b. pelaku usaha lain, di dalam transaksi jual

beli tidak mengetahui adanya perubahan barang dan/atau jasa yang dilakukan oleh pelaku usaha atau tidak sesuai dengan contoh, mutu, dan komposisi.

(2) Pelaku usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibebaskan dari tanggung jawab atas tuntutan ganti rugi dan/atau gugatan konsumen apabila pelaku usaha lain yang membeli barang dan/atau jasa menjual kembali kepada konsumen dengan melakukan perubahan atas barang dan/atau jasa yang tersebut.

#### Pasal 25

(1) Pelaku usaha yang memproduksi barang yang pemanfaatannya berkelanjutan dalam batas waktu sekurang-kurangnya 1 (satu) tahun wajib menyediakan suku cadang dan/atau fasilitas purna jual dan wajib memenuhi jaminan atau garansi sesuai dengan yang diperjanjikan.

(2) Pelaku usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertanggung jawab atas tuntutan ganti rugi dan/atau gugatan konsumen apabila pelaku usaha tersebut:

- a. tidak menyediakan atau lalai menyediakan suku cadang dan/atau fasilitas perbaikan;
- b. tidak memenuhi atau gagal memenuhi jaminan atau garansi yang diperjanjikan.

#### Pasal 26

Pelaku usaha yang memperdagangkan jasa wajib memenuhi jaminan dan/atau garansi yang disepakati dan/atau yang diperjanjikan.

### Pasal 27

Pelaku usaha yang memproduksi barang dibebaskan dari tanggung jawab atas kerugian yang diderita konsumen, apabila:

- a. barang tersebut terbukti seharusnya tidak diedarkan atau tidak dimaksudkan untuk diedarkan;
- b. cacat barang timbul pada kemudian hari;
- c. cacat timbul akibat ditaatinya ketentuan mengenai kualifikasi barang;
- d. kelalaian yang diakibatkan oleh konsumen;
- e. lewatnya jangka waktu penuntutan 4 (empat) tahun sejak barang dibeli atau lewatnya jangka waktu yang diperjanjikan.

### Pasal 28

Pembuktian terhadap ada tidaknya unsur kesalahan dalam gugatan ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19, Pasal 22, dan Pasal 23 merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha.

### **D. Perlindungan Konsumen**

Peranan hukum dalam konteks ekonomi adalah menciptakan ekonomi dan pasar yang kompetitif. Terkait dengan hal ini, tidak ada pelaku usaha atau produsen tunggal yang mampu mendominasi pasar, selama konsumen memiliki hak untuk memilih produk mana yang menawarkan nilai terbaik dalam harga maupun mutu. Serta tidak ada pelaku usaha atau produsen yang mampu menetapkan harga

berlebihan atau menawarkan produk dengan kualitas rendah, selama masih ada pelaku usaha atau produsen lain.<sup>139</sup>

Perlindungan konsumen harus mendapat perhatian lebih, karena pengaruh globalisasi ekonomi investasi asing telah menjadi bagian dari pembangunan ekonomi Indonesia, dimana ekonomi Indonesia juga berkaitan dengan ekonomi dunia. Persaingan internasional dapat membawa implikasi negatif bagi konsumen.<sup>140</sup> Perlindungan konsumen tidak saja terhadap barang-barang berkualitas rendah, akan tetapi juga terhadap barang-barang yang membahayakan masyarakat konsumen. Perlindungan konsumen merupakan istilah yang dipakai untuk menggambarkan perlindungan hukum yang diberikan kepada konsumen dalam usahanya untuk memenuhi kebutuhannya dari hal-hal yang merugikan konsumen itu sendiri.

Sebelum tahun 1999, hukum positif Indonesia belum mengenal istilah konsumen. Namun demikian, hukum positif Indonesia berusaha untuk menggunakan beberapa istilah yang pengertiannya berkaitan dengan konsumen. Variasi penggunaan istilah yang berkaitan dengan konsumen tersebut mengacu pada perlindungan konsumen, namun belum memiliki ketegasan dan kepastian hukum tentang hak-hak konsumen.

---

<sup>139</sup> Pandangan David Oughton dan John Lowry, dalam Zulham, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013, hlm.21.

<sup>140</sup> Erman Rajagukguk, *Pentingnya Hukum Perlindungan Konsumen dalam Era Perdagangan Bebas*, dalam Husni Syawali, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Bandung: Mandar Maju, 2000, hlm.2

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1961 tentang Barang, dalam pertimbangannya menyebutkan “kesehatan dan keselamatan rakyat, mutu dan susunan (komposisi barang). Penjelasan undang-undang tersebut menyebutkan variasi barang dagangan yang bermutu kurang baik atau tidak baik membahayakan dan merugikan kesehatan rakyat. Maka perlu adanya pengaturan tentang mutu maupun komposisi bahan serta pengemasan barang-barang dagangan.<sup>141</sup>

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, secara tegas menyebutkan dengan istilah “Pengguna jasa” (pasal 1 angka 10) sebagai konsumen jasa, yang diartikan sebagai setiap orang dan/atau badan hukum yang menggunakan jasa angkutan, baik angkutan orang maupun barang.<sup>142</sup>

Selanjutnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 Tentang Kesehatan, menggunakan istilah “setiap orang” untuk pemakai, pengguna dan/atau pemanfaat jasa kesehatan dalam konteks konsumen. Hal ini disebutkan dalam pasal 1 angka 1, pasal 3, 4, 5 dan pasal 46. Istilah “masyarakat” juga digunakan dalam undang-undang ini dengan asumsi sebagai konsumen, hal ini tercantum dalam pasal 9, 10, dan pasal 21.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat telah mengenal istilah “konsumen”, dan

---

<sup>141</sup> Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1961 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 1961 tentang Barang menjadi Undang-Undang.

<sup>142</sup> Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

menyebutkan bahwa konsumen adalah setiap pemakai dan/atau pengguna barang dan/atau jasa baik untuk kepentingan diri sendiri maupun kepentingan pihak lain.<sup>143</sup>

Istilah konsumen berasal dari alih bahasa dari kata “*consumer*”, secara harafiah arti kata *consumer* adalah (lawan dari produsen) setiap orang yang menggunakan barang. Begitu pula Kamus Bahasa Inggris- Indonesia yang memberi arti consumer sebagai pemakai atau konsumen.<sup>144</sup> Kamus Umum Bahasa Indonesia mendefinisikan konsumen sebagai lawan produsen, yakni pemakai barang-barang hasil industri, bahan makanan, dan sebagainya.<sup>145</sup>

Inosentius Samsul mendefinisikan konsumen adalah pengguna atau pemakai akhir suatu produk, baik sebagai pembeli maupun diperoleh melalui cara lain, seperti pemberian, hadiah.<sup>146</sup> Pengertian konsumen secara umum diartikan sebagai pemakai terakhir dari produk barang dan/atau jasa yang diproduksi oleh pelaku usaha.<sup>147</sup> Mariam Darus Badrul Zaman mengartikan konsumen dengan cara mengambil alih pengertian yang digunakan oleh kepustakaan Belanda, yaitu: “Semua individu yang menggunakan barang dan jasa secara konkret dan riil”.<sup>148</sup>

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, menyebutkan konsumen adalah setiap orang yang memakai barang dan/atau jasa

<sup>143</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, pasal 1

<sup>144</sup> Jhon M. Echols dan Hasan Sadily, *Kamus Inggris- Indonesia*, Jakarta, Gramedia, 1995, hlm.124

<sup>145</sup> WJS Poerwodarminto, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1976, hlm.521.

<sup>146</sup> Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen, Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab mutlak*, Jakarta: Universitas Indonesia, 2004, hlm.34.

<sup>147</sup> AZ Nasution, Iklan dan Konsumen, Tinjauan dari sudut hukum dan Perlindungan Konsumen, dalam *Managemen dan Usahawan Indonesia*, Jakarta:LPM UI, No.: 3 Tahun XXIII, hlm.23

<sup>148</sup> Marian Darus Badrul Zaman, *Pembentukan Hukum Nasional dan Permasalahannya*, Bandung: Alumni, 1981, hlm.48.

yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lainnya dan tidak untuk diperdagangkan.<sup>149</sup>

Berdasarkan dari beberapa pengertian konsumen yang telah dikemukakan di atas, maka konsumen dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu:

- a. Konsumen komersial, adalah setiap orang yang mendapatkan barang dan/atau jasa yang digunakan untuk memproduksi barang dan/atau jasa lain dengan tujuan mendapatkan keuntungan.
- b. Konsumen antara, adalah setiap orang yang mendapatkan barang dan/atau jasa yang digunakan untuk diperdagangkan kembali dengan tujuan untuk mencari keuntungan.
- c. Konsumen akhir, adalah setiap orang yang mendapatkan dan menggunakan barang dan/atau jasa untuk tujuan memenuhi kebutuhan pribadi, keluarga, orang lain, dan makhluk hidup lainnya dan tidak untuk diperdagangkan kembali.

Menurut Ketentuan Umum Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, dalam undang-undang ini yang dimaksud dengan perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen. Upaya perlindungan kepada konsumen di Indonesia sebenarnya sudah dipikirkan oleh para

---

<sup>149</sup> Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen dengan tegas menyatakan bahwa yang dimaksud dengan konsumen adalah konsumen akhir.

pendiri bangsa sejak Indonesia merdeka melalui ketentuan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Alenia ke 4 yang berbunyi:

“...Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia”. Kata “melindungi” menurut Az Nasution di dalamnya terkandung asas perlindungan hukum pada segenap bangsa tersebut. Perlindungan hukum pada segenap bangsa itu, tentu bagi segenap bangsa tanpa kecuali, baik ia laki-laki atau perempuan, orang kaya atau orang miskin, orang Indonesia asli atau keturunan, seorang pejabat atau rakyat biasa, dan pengusaha atau konsumen.<sup>150</sup>

Selanjutnya untuk melaksanakan perintah UUD 1945 melindungi segenap bangsa, khususnya melindungi konsumen, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) telah menetapkan berbagai Ketetapan MPR, khususnya sejak tahun 1978. Dengan Ketetapan terakhir MPR tahun 1993, makin jelas kehendak rakyat atas adanya perlindungan konsumen, sekalipun dengan istilah yang berbeda-beda pada masing-masing ketetapan.

Kalau pada TAP MPR 1978 digunakan istilah “Menguntungkan” konsumen, TAP MPR 1988 “Menjamin” kepentingan konsumen, maka pada Ketetapan MPR tahun 1993 digunakan istilah “Melindungi” kepentingan konsumen. Salah satu yang menarik dari TAP MPR 1993 ini adalah disusunnya dalam satu napas, dalam

---

<sup>150</sup> Az Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, Jakarta: Daya Widya, 1999, hlm.32

satu baris kalimat, tentang hubungan produsen dan konsumen. Susunan kalimat tersebut berbunyi:

“...meningkatkan pendapatan produsen dan melindungi kepentingan konsumen”.<sup>151</sup>.

Dengan susunan kalimat tersebut di atas, terlihat lebih jelas arahan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang perhatian khusus kepada kepentingan produsen (pelaku usaha) dan kepentingan konsumen.

Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen, perlindungan konsumen merupakan istilah yang dipakai untuk menggambarkan bagaimana jaminan kepastian hukum yang diberikan kepada konsumen dalam upaya untuk memenuhi hal-hal yang dapat merugikan kepentingannya.

Dalam perlindungan konsumen, setidaknya mencakup dua aspek yaitu:<sup>152</sup>

---

<sup>151</sup> TAP MPR RI No.II/MPR/1993, Bab IV, Pembangunan Lima Tahun Keenam butir 4, huruf a “...menunjang peningkatan produksi dan daya saing, meningkatkan pendapatan produsen, terutama produsen hasil pertanian rakyat dan pedagang, melindungi kepentingan konsumen..”.

<sup>152</sup> Zaidah Nur Rosidah, *Pengaturan Jaminan Pangan Halal Berbasis Asas Keamanan dan Keselamatan Konsumen*, Ringkasan Disertasi, PDIH, Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta: Surakarta, 2022, hlm.10.

- a).Perlindungan terhadap konsumen dari kemungkinan tidak sesuaiya barang dan/atau jasa yang diterima dari kesempatan yang dibuat.
- b).Perlindungan terhadap konsumen dari informasi yang menyesatkan, serta syarat yang tidak seimbang sehingga menimbulkan ketidakadilan.

### **Sejarah Perlindungan Konsumen**

#### a).Sejarah Perlindungan Konsumen di Barat

Sejarah gerakan perlindungan konsumen di dunia (di barat) dapat dijelaskan sebagai berikut:<sup>153</sup>

##### 1). Tahapan I (1881 – 1914 )

Tahap pertama ini kesadaran masyarakat untuk melakukan gerakan perlindungan kepada konsumen baru dimulai. Munculnya gerakan ini diawali dengan munculnya novel karya Upton Sinclair berjudul *The Jungle*, yang menggambarkan cara kerja pabrik pengolahan daging di Amerika Serikat yang sangat tidak standar.

##### 2). Tahapan II (1920 – 1940)

Pada tahapan kedua ini ditandai munculnya buku yang berjudul *Your Money's Worth* yang mampu menggugah konsumen atas hak-hak mereka dalam jual beli, sehingga muncul slogan *fair deal, best buy*.

##### 3). Tahapan III ( 1950 – 1960 )

---

<sup>153</sup> Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, ctk ketiga, Jakarta: Grasindo, 2006, hlm.35-36

Tahap ketiga ditandai dengan munculnya keinginan untuk mempersatukan gerakan perlindungan konsumen dalam skala Internasional. Pertama diprakarsai wakil gerakan konsumen dari Amerika Serikat, Inggris, Belanda, Australia dan Belgia pada tanggal 1 April 1960 berdiri *Internasional Organisation of Consumer Union* (IOCU) kemudian organisasi ini berubah namanya menjadi *Consumer Internasional* (CI).

#### 4). Tahapan IV (pasca 1965)

Pada tahapan keempat yang terjadi setelah tahun 1965 sebagai masa pematangan gerakan perlindungan konsumen baik di tingkat regional maupun internasional. Ada lima kantor regional yakni di Amerika Latin dan Karibia yang berpusat di Chile, Asia Pasifik berpusat di Malaysia, Afrika berpusat di Zimbabwe, Eropa Timur dan Tengah berpusat di Inggris dan negara-negara maju juga berpusat di London, Inggris.

#### b). Sejarah Perlindungan Konsumen di Indonesia

Pengaturan tentang perlindungan di Indonesia, sebenarnya sudah dimulai sejak zaman Hindia Belanda, walaupun sebagian besar peraturan peraturan tersebut saat ini sudah tidak berlaku lagi. Beberapa peraturan yang berkaitan dengan perlindungan konsumen pada saat itu antara lain:<sup>154</sup>

1. *hinder ordonnantie* (ordonansi gangguan) 1926
2. *Loodwit ordonnantie* (ordonansi timbal karbonat) 1931

<sup>154</sup> Zulham, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Kencana Prenada Media, 2013, hlm.32

3. Tin ordonnantie (ordonansi timah putih) 1931
4. Vuurwerk ordonnantie (ordonansi petasan) 1932
5. Verpakkings ordonnantie (ordonansi kemasan) 1935
6. Sterkwerkende geneesmeddelen ordonnantie (ordonansi obat keras) 1937

Kemudian dalam beberapa Kitab Undang-undang juga diatur ketentuan yang digunakan untuk melindungi konsumen, yaitu:

1. KUHP (Kitab Undang-undang Hukum Perdata): Buku II bab V, mengatur tentang kewajiban penjual dalam perjanjian jual beli;
2. KUHD (Kitab Undang-undang Hukum Dagang): tentang pihak ke 3 yang harus dilindungi, tentang perlindungan penumpang/barang muatan, ketentuan mengenai perantara, asuransi dan sebagainya.
3. KUHP (Kitab Undang-undang Hukum Pidana): tentang pemalsuan, penipuan, persaingan curang dan lain lain.

Setelah Indonesia merdeka hingga tahun 1999, undang-undang Indonesia belum mengenal istilah perlindungan konsumen. Namun peraturan perundangan di Indonesia berusaha untuk memenuhi unsur-unsur perlindungan konsumen. Akan tetapi peraturan perundang-undangan tersebut belum memiliki ketegasan dan kepastian hukum tentang hak-hak konsumen, misalnya:

1. Undang-Undang Nomor 10 /1961 tentang Barang

2. Undang-Undang Nomor 2 / 1966 tentang Hygiene
3. Undang-Undang Nomor 4 / 1982 tentang Lingkungan Hidup
4. Undang-Undang Nomor 5 / 1984 tentang Perindustrian
5. Undang-Undang Nomor 14 / 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan
6. Undang-Undang Nomor 14 / 1992 tentang Kesehatan
7. Undang-Undang Nomor 1 / 1995 tentang Perseroan Terbatas
8. Undang-Undang Nomor 9 / 1995 tentang Usaha Kecil
9. Undang-Undang Nomor 7 / 1996 tentang Pangan
10. Undang-Undang Nomor 5 / 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Usaha Tidak Sehat.

Di Indonesia, gerakan perlindungan konsumen dimulai pada tahun 1970-an, yaitu dengan berdirinya Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) pada bulan Mei 1973. Organisasi ini untuk pertama kalinya dipimpin oleh Lasmijah Hardi. Organisasi lembaga swadaya masyarakat yang bergerak di bidang perlindungan konsumen, yang mana dalam melakukan aktifitasnya selaku perwakilan konsumen bertujuan untuk melayani dan meningkatkan martabat dan kepentingan konsumen.<sup>155</sup>

---

<sup>155</sup> Munir Fuady, *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktik, Buku Kedua*, ctk kedua, Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1994, hlm.188

Awalnya YLKI berdiri berdasarkan rasa mawas diri terhadap promosi hasil produksi barang-barang dalam negeri. Pada Tahun 1972, pimpinan YLKI saat itu memimpin kegiatan Pekan Swakarya, yang merupakan kegiatan promosi terhadap berbagai barang dalam negeri. Setelah Swakarsa I muncul desakan masyarakat, bahwa kegiatan promosi harus diimbangi dengan langkah-langkah pengawasan, dengan harapan masyarakat tidak dirugikan dan kualitas barang terjamin.

Yayasan ini sejak semula tidak ingin berkonfrontasi dengan pelaku usaha, apalagi dengan pemerintah. Hal ini dibuktikan oleh YLKI dengan menyelenggarakan pekan promosi Swakarya II dan III. Kegiatan ini akhirnya benar-benar dimanfaatkan oleh kalangan pelaku usaha dalam negeri. Dalam suasana kerjasama ini, kemudian YLKI melahirkan moto: “Melindungi Konsumen, Menjaga Martabat Produsen, dan Membantu Pemerintah”.<sup>156</sup>

Setelah berdiri YLKI kemudian Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen (LP2K) di Semarang pada tahun 1988 dan pada tahun 1990 bergabung menjadi anggota *Consumers Internasional* (CI). Anggota CI mencapai 203 organisasi konsumen yang berasal dari sekitar 90 negara di seluruh dunia. Hingga saat ini cukup banyak lembaga swadaya masyarakat serupa yang berorientasi pada kepentingan pelayanan kepada konsumen<sup>157</sup>,

---

<sup>156</sup> Moto tersebut diterima oleh Dewan Pleno YLKI dan hingga sekarang tetap merupakan landasan dan arah perjuangan YLKI.

<sup>157</sup> Shidarta, *Hukum Perlindungan ...* Op cit, hlm.49-50

seperti Yayasan Lembaga Bina Konsumen Indonesia (YLBKI) di Bandung dan perwakilan YLKI di berbagai Provinsi di tanah air.

Selain itu, dukungan media massa nasional, baik cetak maupun elektronik dengan secara rutin menyediakan kolom khusus untuk membahas keluhan-keluhan konsumen, juga turut menggalakkan pergerakan perlindungan konsumen di Indonesia. Hasil-hasil penelitian YLKI yang dipublikasikan di media massa juga membawa dampak terhadap konsumen.<sup>158</sup>

Demikian juga dalam berbagai pertemuan ilmiah dan pembahasan peraturan perundang-undangan, YLKI dianggap sebagai mitra yang representatif. Eksistensi YLKI juga sangat membantu dalam upaya peningkatan kesadaran atas hak-hak konsumen. Lembaga ini tidak sekedar melakukan penelitian, penerbitan atau menerima pengaduan saja, tetapi juga mengadakan upaya-upaya advokasi langsung di pengadilan.

### **Asas-Asas Perlindungan Konsumen**

Asas-asas perlindungan konsumen diatur dalam Pasal 2 Undang-undang No.8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, yang berbunyi sebagai berikut: “Perlindungan konsumen berasaskan manfaat, keadilan, keseimbangan, keamanan dan keselamatan konsumen, serta kepastian hukum” Dalam penjelasan Pasal 2 undang-undang tersebut, diuraikan lebih lanjut “Perlindungan konsumen

---

<sup>158</sup> Zulham, Hukum Perlindungan Konsumen, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013, hlm.35.

diselenggarakan sebagai suatu usaha bersama berdasarkan 5 (lima) asas yang relevan dalam pembangunan nasional, yaitu:

1. Asas manfaat dimaksudkan untuk mengamanatkan bahwa segala upaya dalam menyelenggarakan perlindungan harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan.
2. Asas keadilan dimaksudkan agar partisipasi seluruh rakyat dapat diwujudkan secara maksimal dan memberikan kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil.
3. Asas keseimbangan dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha dan pemerintah dalam arti materiil dan spiritual.
4. Asas keamanan dan keselamatan konsumen dimaksudkan untuk memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemanfaatan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan.
5. Asas kepastian hukum dimaksudkan agar pelaku usaha maupun konsumen menaati hukum dan memperoleh keadilan dalam menyelenggarakan perlindungan konsumen, serta negara menjamin kepastian hukum.

Kelima asas yang telah disebutkan di atas dalam pasal tersebut menurut Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo bila diperhatikan substansinya, dapat dibagi menjadi 3 (tiga) asas sebagai berikut:<sup>159</sup>

---

<sup>159</sup> Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, Hukum Perindungan Op Cit, hlm.26

1. Asas kemanfaatan yang didalamnya meliputi asas kemanan dan keselamatan konsumen.
2. Asas keadilan yang didalamnya meliputi asas keseimbangan, dan
3. Asas kepastian hukum.

### **Filosofi Perlindungan Konsumen**

Apabila diperhatikan Asas-asas perlindungan konsumen sebagaimana diatur dalam Pasal 2 beserta Penjelasannya Undang-undang Perlindungan Konsumen, tampak perumusannya mengacu pada filosofi pembangunan nasional, yaitu pembangunan manusia Indonesia seutuhnya yang berlandaskan pada falsafah negara Indonesia, yaitu Pancasila, terutama sila kemanusiaan dan sila keadilan.

Bahwa segala upaya dalam menyelenggarakan perlindungan konsumen harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan. Kemudian memberikan kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil. Perlindungan konsumen juga dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha dan pemerintah dalam arti materiil dan spiritual.

Oleh karena itu penyelenggaraan perlindungan konsumen harus memperhatikan kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara seimbang, tidak boleh berat sebelah kepada salah satu pihak baik kepada konsumen maupun kepada pelaku usaha.

## Perlindungan Konsumen Dalam Perspektif Islam

Secara historis, sejarah perlindungan konsumen dalam Islam sejak saat Muhammad (sebelum diangkat menjadi Rasulullah) membawa barang Khadijah binti Khuwailid dengan mendapatkan imbalan dan/atau upah.<sup>160</sup> Walaupun tidak banyak literatur yang berbicara tentang aspek perlindungan konsumen pada saat perdagangan yang dilakukan oleh Rasulullah, namun dapat ditemukan prinsip-prinsip perlindungan konsumen dari praktik perdagangan yang dilakukan oleh Rasulullah.

Prinsip kejujuran, keadilan dan integritas Rasulullah tidak diragukan lagi oleh penduduk Mekkah, sehingga akhlak yang luhur tersebut merupakan potensi dalam meningkatkan reputasi dan kemampuannya dalam memperdagangkan barang dagangan Khadijah. Karena kejujuran dan prestasinya tersebut, Rasulullah berhasil menjual barang dagangan Khadijah dengan mendapatkan keuntungan yang lebih banyak dibandingkan dengan yang pernah dilakukan oleh orang sebelumnya.<sup>161</sup>

Setelah Muhammad diangkat menjadi Rasulullah, konsumen juga mendapat perhatian dalam ajaran Islam, baik dalam Al-Quran maupun hadis. Perdagangan yang adil dan jujur menurut Al-Quran adalah perdagangan yang tidak mendzalimi dan tidak pula dizalimi antara konsumen dan produsen (pelaku usaha).

---

<sup>160</sup> Mahdi Risqullah Ahmad, *Biografi Rasulullah, sebuah studi analisis berdasarkan sumber-sumber autentik*, Jakarta: Qisthi Pres, 2009, hlm.152

<sup>161</sup> Jusmaliani, *Op Cit*, hlm. 49

Allah berfirman dalam QS, Al-Baqarah (2): 279, yang berbunyi:

وَإِن تَابُوا وَاتَّقُوا اللَّهَ فَمَا كَانَ لَهُمْ جُزَاءٌ  
 بِرَبِّهِمْ يُدْفَعُ لَكُمْ فَمَا تَزِيدُوا كِتَابَ اللَّهِ  
 فَسَوْفَ يَكْفُلُونَ كَفْلًا لِّبَنِي آدَمَ  
 وَإِن تَابُوا وَاتَّقُوا اللَّهَ فَمَا كَانَ لَهُمْ جُزَاءٌ  
 بِرَبِّهِمْ يُدْفَعُ لَكُمْ فَمَا تَزِيدُوا كِتَابَ اللَّهِ  
 فَسَوْفَ يَكْفُلُونَ كَفْلًا لِّبَنِي آدَمَ

(البقرة: 970)

Jika kamu tidak melaksanakannya, ketahuilah akan terjadi perang (dahsyat) dari Allah dan Rasul-Nya. Akan tetapi, jika kamu bertobat, kamu berhak atas pokok hartamu. Kamu tidak berbuat zalim (merugikan) dan tidak dizalimi (dirugikan). (QS. Al-Baqarah[2]: 279), (Terjemahan Kemenag Tahun, 2019).

“Maka kamu tidak mengerjakan (meninggalkan, sisa riba), maka ketahuilah, bahwa Allah dan Rasul-Nya akan memerangimu, dan jika kamu bertobat (dari pengambilan riba), maka bagimu, pokok hartamu, kamu tidak menganiaya dan tidak (pula) dianiaya”. (Terjemahan versi lama).

Kalau dibaca sepintas, ayat ini memang berbicara tentang riba, tetapi secara implisit mengandung pesan-pesan perlindungan konsumen. Di akhir ayat tersebut disebutkan tidak menganiaya dan tidak pula dianiaya (tidak menzalimi dan tidak pula menzalimi). Dalam konteks perdagangan, potongan akhir ayat tersebut mengandung perintah perlindungan konsumen, bahwa antara konsumen dan pelaku usaha dilarang untuk saling menzalimi dan/atau menganiaya. Hal ini terkait dengan penganiayaan hak-hak konsumen maupun hak-hak produsen.<sup>162</sup>

Konsep ekonomi dan perdagangan dalam Islam harus dilandasi dengan

nilai-nilai dan etika yang menjunjung tinggi kejujuran dan keadilan dalam berniaga. Fakta menunjukkan bahwa Rasulullah telah banyak memberikan contoh dalam melakukan perniagaan secara jujur dan adil. Selain itu, Rasulullah telah meletakkan

---

<sup>162</sup> Zulham, Hukum Perlindungan Kosumen *Op Cit*, hlm.41



prinsip-prinsip dasar tentang pelaksanaan perniagaan yang adil dan jujur. Salah satu prinsip dasar yang diletakkan Rasulullah adalah berkaitan dengan mekanisme pasar, dalam transaksi perniagaan kedua belah pihak dapat saling menjual dan membeli barang secara ikhlas, tanpa ada campur tangan, dan paksaan dalam harga.<sup>163</sup>

Namun jika pasar dalam keadaan tidak sehat, terjadi kasus penipuan, penimbunan, atau mengganggu pasokan dengan cara menaikkan harga barang secara tidak wajar yang mengakibatkan pada kerugian konsumen, maka menurut Ibnu Taimiyah pemerintah wajib melakukan regulasi harga pada tingkat yang adil antara produsen dan konsumen tanpa ada pihak yang dirugikan oleh pihak lain.<sup>164</sup>

Kemudian setelah Rasulullah hijrah dan berkuasa di Madinah, berbagai prinsip ekonomi yang tidak adil dan menjurus kepada penzaliman kepada konsumen telah dihapus dan dilarang melakukannya. Seperti penahanan stok barang, spekulasi harga, kolusi, oligarki, pembatalan informasi penting tentang barang, penjualan dengan sumpah palsu, atau informasi yang menyesatkan.<sup>165</sup>

Praktik-praktik perdagangan yang dilarang Rasulullah pada masa pemerintahan Rasulullah di Madinah adalah sebagai berikut:

Tabel 3

Praktik Perdagangan yang dilarang pada masa pemerintahan Rasulullah di Madinah

<sup>163</sup> Jusmaliani, Op Cit, hlm.55

<sup>164</sup> Ikhwan Hamdani, *Sistem Pasar, Pengawasan Ekonomi (Hisbah) Dalam Perspektif Ekonomi Islam*, Jakarta: Nur Insani, 2003, hlm.28

<sup>165</sup> Muhammad Akram Khan, *Ajaran Nabi Muhammad SAW Tentang Ekonomi*, Jakarta: Bank Muamalat, 1996, hlm.151

No	Praktik Yang Dilarang	Keterangan
1	Talaqqi Rukban	Mencegat pedagang yang membawa barang dari tempat produksi sebelum sampai ke pasar.
2	Gisyah	Menyembunyikan cacat barang yang dijual.
3	Perdagangan Najasy	Praktik perdagangan dimana seseorang berpura-pura sebagai pembeli yang menawarkan harga tinggi barang, dengan tujuan untuk menaikkan harga barang. <sup>166</sup>
4	Produk Haram	Memperdagangkan barang-barang yang telah dilarang dan diharamkan oleh Al-Qur'an dan Sunnah.
5	Riba	Pengambilan tambahan dalam transaksi jual beli maupun simpan pinjam yang berlangsung secara zalim dan bertentangan dengan prinsip-prinsip muamalat Islam.
5	Tathfif	Tindakan yang mengurangi timbangan atau takaran barang yang akan dijual, tentu

<sup>166</sup> Rasulullah bersabda: "Janganlah kamu sekalian melakukan penawaran barang tanpa bermaksud untuk membeli" (HARI. At-Tarmidzi), Lihat juga dalam Abu Futuh Shabiri, Sukses Bisnis Berkat Wasiat Nabi, Jakarta: Pustaka Al-Kausar, 2007, hlm.56.

		saja praktik seperti ini sangat merugikan konsumen.
--	--	---

Dari sejumlah praktik perdagangan sebagaimana yang telah dilarang tersebut di atas, dapat ditarik benang merah, bahwa prinsip perdagangan yang diajarkan Rasulullah mengandung nilai-nilai perlindungan terhadap hak-hak konsumen. Ketentuan-ketentuan larangan tersebut membuktikan secara jelas bahwa praktik perdagangan yang diajarkan Islam berpijak pada perlindungan hak-hak konsumen, meskipun pada saat itu terminologi “konsumen” belum dikenal.



### BAB III

## REKONSTRUKSI REGULASI TANGGUNG JAWAB PELAKU USAHA DALAM RANGKA MEWUJUDKAN PERLINDUNGAN KONSUMEN YANG BELUM BERBASIS NILAI KEADILAN

### A. Kondisi Eksisting Regulasi Tanggung Jawab Pelaku Usaha Dalam Rangka Mewujudkan Perlindungan Konsumen di Indonesia

Regulasi tentang tanggung jawab pelaku usaha diatur dalam peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

Tujuan perlindungan konsumen menurut Undang-undang Perlindungan Konsumen, sebagaimana diatur dalam pasal 3, adalah untuk meningkatkan kesadaran, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri, mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari akses negatif pemakaian barang dan/atau jasa, meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan, dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen, menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi, menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha, meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang menjamin kelangsungan

usaha produksi barang dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen.

Tanggung jawab pelaku usaha dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen diatur mulai dari Pasal 19 sampai dengan Pasal 28.

Pasal 19 mengatur sebagai berikut:

- (6) Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan pencemaran dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.
- (7) Ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) 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 perundang-undangan yang berlaku.
- (8) Pemberian ganti rugi dilaksanakan dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi.
- (9) Pemberian ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak menghapuskan kemungkinan adanya tuntutan pidana berdasarkan pembuktian lebih lanjut mengenai adanya unsur kesalahan.
- (10) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak berlaku apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen.

Memperhatikan substansi Pasal 19 ayat (1) di atas dapat diketahui bahwa tanggung jawab pelaku usaha meliputi:

1. Tanggung jawab ganti kerugian atas kerusakan barang;
2. Tanggung jawab ganti kerugian atas pencemaran barang; dan
3. Tanggung jawab ganti kerugian atas kerugian konsumen.

Berdasarkan hal ini, sebenarnya adanya produk barang dan/atau jasa yang cacat bukan merupakan satu-satunya dasar pertanggungjawaban pelaku usaha. Hal ini berarti bahwa tanggung jawab pelaku usaha meliputi segala kerugian yang dialami konsumen.<sup>167</sup>

Selanjutnya, Pasal 20 dan Pasal 21 mengatur tanggung jawab pelaku usaha periklanan dan importir barang. Pelaku usaha periklanan bertanggung jawab atas iklan yang diproduksi dan segala akibat yang ditimbulkan oleh iklan tersebut. Importir barang bertanggung jawab sebagai pembuat barang yang diimpor apabila importasi barang tersebut tidak dilakukan oleh agen atau perwakilan produsen luar negeri. Sedangkan importir jasa bertanggung jawab sebagai penyedia jasa asing apabila penyediaan jasa asing tersebut tidak dilakukan oleh agen atau perwakilan penyedia jasa asing.

Pasal 22 :

Pembuktian terhadap ada tidaknya unsur kesalahan dalam kasus pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (4), Pasal 20, dan Pasal 21

---

<sup>167</sup> Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, Hukum Perlindungan Konsumen, Edisi Revisi, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2015, hlm.130

merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha tanpa menutup kemungkinan bagi jaksa untuk melakukan pembuktian.

Pasal 23 :

Pelaku usaha yang menolak dan/atau tidak memberi tanggapan dan/atau tidak memenuhi ganti rugi atas tuntutan konsumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4), dapat digugat melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) atau mengajukan ke badan peradilan di tempat kedudukan konsumen.

Kemudian yang perlu dijelaskan di sini juga, terkait dengan pembebasan pelaku usaha dari tanggung jawab atas kerugian konsumen, hal ini diatur dalam Pasal 27 sebagai berikut:

Pelaku usaha yang memproduksi barang dibebaskan dari tanggung jawab atas kerugian yang diderita konsumen, apabila:

- a. Barang tersebut terbukti seharusnya tidak diedarkan atau tidak dimaksudkan untuk diedarkan;
- b. Cacat barang timbul pada kemudian hari;
- c. Cacat timbul akibat ditaatinya ketentuan mengenai kualifikasi barang;
- d. Kelalaian yang diakibatkan oleh konsumen.

## 2. Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja merupakan omnibus law yang mengatur perubahan peraturan beragam sektor dengan tujuan memperbaiki iklim investasi dan mewujudkan kepastian hukum.

Terobosan Omnibus Law memungkinkan 80 Undang-Undang dan lebih dari 1.200 pasal direvisi dengan UU Cipta Kerja yang mengatur multisektor. Dengan demikian, revisi memangkas pasal-pasal yang tidak efektif. Terobosan ini diperlukan untuk memperbaiki iklim berusaha, memperbaiki kebijakan horizontal dan vertikal yang saling berbenturan, meningkatkan indeks regulasi Indonesia yang masih rendah, mengatasi fenomena *hyper regulation* dan kebijakan tidak efisien, serta UU yang bersifat sektoral dan sering tidak sinkron.<sup>168</sup>

UU Cipta Kerja terdiri dari 15 Bab dan 174 pasal, di mana secara garis besar mencakup 1) peningkatan ekosistem investasi dan kemudahan perizinan, 2) perlindungan dan pemberdayaan UMKM dan koperasi, 3) ketenagakerjaan, 4) riset dan inovasi, 5) kemudahan berusaha, 6) pengadaan lahan, 7) kawasan ekonomi, 8) investasi Pemerintah Pusat dan Proyek Strategis Nasional, 9) Dukungan Administrasi Pemerintahan, 10) Sanksi.

Tujuan utama dari UU Cipta Kerja adalah mendorong investasi, mempercepat transformasi ekonomi, menyelaraskan kebijakan pusat-

---

<sup>168</sup> <https://www.bkpm.go.id/id/publikasi/detail/berita/uu-cipta-kerja-berikan-jalan-mudah-untuk-berinvestasi-di-indonesia>, diakses tanggal, 9 Januari 2023, Jam 10.30

daerah, memberi kemudahan berusaha, mengatasi masalah regulasi yang tumpang tindih, serta untuk menghilangkan ego sektoral.

Harapannya UU Cipta Kerja dapat membuat iklim investasi kondusif akan menyerap lebih banyak tenaga kerja sehingga mengurangi pengangguran, meningkatkan pertumbuhan ekonomi, serta produktivitas pekerja meningkat.

UU Cipta Kerja memiliki beberapa kebijakan strategis. Kebijakan tersebut adalah peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha, perlindungan dan kesejahteraan pekerja, kemudahan, pemberdayaan, dan perlindungan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM). Selain itu, kebijakan lainnya adalah peningkatan investasi pemerintah dan proyek strategis nasional.

Pemberlakuan Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja mendorong investasi dengan sistem perizinan yang sederhana. Proses perizinan kegiatan usaha kini telah diubah dari berbasis izin menjadi berbasis risiko. Sistem yang disebut Perizinan Berbasis Risiko bisa didapatkan secara daring melalui *Online Single Submission Risk Based Approach* (OSS-RBA). Perizinan berbasis risiko merupakan sistem perizinan berdasarkan tingkat risiko kegiatan usaha. Tingkat risiko tersebut dibagi menjadi rendah, menengah rendah, menengah tinggi, dan tinggi. Selain itu, beberapa faktor lain juga dipertimbangkan seperti peringkat skala kegiatan usaha dan luas lahan sebagaimana tercantum pada lampiran

peraturan pemerintah tentang penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.

Sistem perizinan yang lebih mudah dan cepat tentu sangat membantu perbaikan ekonomi negara. Hal ini dikarenakan dengan sistem perizinan yang baik akan membuat calon investor lebih tertarik berinvestasi di Indonesia.

Persyaratan investasi menjadi lebih mudah dengan UU Cipta Kerja. *Pertama*, menetapkan bidang usaha penanaman modal yang didorong untuk investasi. Kriteria investasi yang dimaksud mencakup teknologi tinggi, investasi besar, berbasis digital, dan padat karya. *Kedua*, untuk kegiatan usaha UMKM dapat bermitra dengan modal asing. *Ketiga*, status Penanaman Modal Asing (PMA) hanya dikaitkan dengan batasan kepemilikan asing. *Persyaratan keempat dan terakhir*, ketentuan persyaratan investasi dalam UU sektor dihapus karena akan diatur dalam Perpres Bidang Usaha Penanaman Modal (BUPM).

UU Cipta Kerja akan mendorong reformasi regulasi dan debirokratisasi, sehingga pelayanan Pemerintahan akan lebih efisien, mudah, dan pasti, dengan adanya penerapan Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK) dan penggunaan sistem elektronik.

Sebagaimana diketahui, selama ini masalah yang kerap menghambat peningkatan investasi dan pembukaan lapangan kerja, antara lain proses perizinan berusaha yang rumit dan lama, persyaratan investasi yang memberatkan, pengadaan lahan yang sulit, hingga pemberdayaan UMKM

dan Koperasi yang belum optimal. Ditambah lagi proses administrasi dan birokrasi perizinan yang cenderung lamban, yang pada akhirnya menghambat investasi dan pembukaan lapangan kerja.

UU Cipta Kerja ditujukan untuk menyelesaikan berbagai permasalahan yang menghambat peningkatan investasi dan pembukaan lapangan kerja, melalui penyederhanaan sistem birokrasi dan perizinan, kemudahan bagi pelaku usaha terutama UMKM, ekosistem investasi yang kondusif, hingga penciptaan lapangan kerja untuk menjawab kebutuhan Angkatan kerja yang terus bertambah.

Manfaat yang dapat dirasakan setelah berlakunya UU Cipta Kerja, antara lain bagi pelaku Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) berupa dukungan dalam bentuk kemudahan dan kepastian dalam proses perizinan melalui OSS (*Online Single Submission*). Ditambah lagi kemudahan dalam mendaftarkan Hak Kekayaan Intelektual (HAKI), kemudahan dalam mendirikan Perseroan Terbuka (PT) perseorangan, hingga kemudahan dengan persyaratan yang mudah dan juga biaya yang murah, sehingga ada kepastian legalitas bagi pelaku usaha UMKM.

RUU CK juga menawarkan kemudahan dalam pendirian koperasi, dengan menetapkan minimal jumlah pendirian hanya oleh 9 (sembilan) orang. Koperasi juga diberikan dasar hukum yang kuat untuk melaksanakan prinsip usaha syariah, selain juga kemudahan dalam pemanfaatan teknologi.

Untuk Sertifikasi Halal, RUU CK menjamin percepatan dan kepastian dalam proses sertifikasi halal. Bahkan bagi pelaku UMK, diberikan

kemudahan tambahan berupa biaya sertifikasi yang ditanggung pemerintah. Lembaga Pemeriksa Halal juga diperluas lingkupnya, kini dapat dilakukan oleh Ormas Islam dan Perguruan Tinggi Negeri.

Terkait keberadaan perkebunan masyarakat yang terlanjur masuk kawasan hutan, masyarakat akan dapat memiliki kepastian pemanfaatan atas keterlanjuran lahan dalam kawasan hutan, di mana untuk lahan masyarakat yang berada di kawasan konservasi, masyarakat tetap dapat memanfaatkan hasil perkebunan dengan pengawasan dari pemerintah.

Tak hanya itu, bagi nelayan juga diatur penyederhanaan perizinan berusaha untuk kapal perikanan. Kini perizinan hanya cukup satu pintu melalui Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP). Kementerian Perhubungan tetap memberikan dukungan melalui standar keselamatan.

Terkait peningkatan perlindungan kepada Pekerja, UU Cipta Kerja menjamin adanya kepastian dalam pemberian pesangon, di mana dalam pemberian pesangon Pemerintah menerapkan Program Jaminan Kehilangan Pekerjaan (JKP) dengan tidak mengurangi manfaat Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK), Jaminan Kematian (JKm), Jaminan Hari Tua (JHT), dan Jaminan Pensiun (JP), serta tidak menambah beban iuran dari pekerja atau pengusaha.

Jaminan Kehilangan Pekerjaan (JKP) merupakan bentuk perlindungan terhadap Pekerja yang terkena PHK, dengan manfaat berupa *cash-benefit*, *upskilling* dan *upgrading*, serta akses ke pasar tenaga kerja, sehingga bisa mendapatkan pekerjaan baru atau bisa membuka usaha.

Mekanisme Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) juga tetap mengikuti persyaratan yang diatur dalam UU Ketenagakerjaan. Selain itu, UU Cipta Kerja tidak menghilangkan hak cuti haid dan cuti hamil yang telah diatur dalam UU Ketenagakerjaan.

Sedangkan bagi Pelaku Usaha, UU Cipta Kerja akan memberi manfaat yang mencakup kemudahan dan kepastian dalam mendapatkan perizinan berusaha dengan penerapan perizinan berbasis risiko (*risk based approach*) dan penerapan standar. Selain itu, dengan adanya pemberian hak dan perlindungan pekerja/buruh yang lebih baik, akan mampu meningkatkan daya saing dan produktivitas usaha.

Pelaku usaha juga mendapatkan insentif dan kemudahan, baik dalam bentuk insentif fiskal maupun kemudahan dan kepastian pelayanan dalam rangka investasi, di samping adanya bidang kegiatan usaha yang lebih luas untuk dapat dimasuki investasi, dengan mengacu kepada bidang usaha yang diprioritaskan Pemerintah (Daftar Prioritas Investasi).

Jaminan perlindungan hukum yang cukup kuat juga kini dimiliki pelaku usaha, dengan penerapan *ultimum remedium* yang berkaitan dengan sanksi, dimana pelanggaran administrasi hanya dikenakan sanksi administrasi, sedangkan pelanggaran yang menimbulkan akibat K3L (Keselamatan, Keselamatan, Keamanan, dan Lingkungan) dikenakan sanksi pidana.

3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat.

Pemerintah dalam usahanya melindungi konsumen telah menerbitkan larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang memberikan pengaturan kepada pelaku usaha dalam menjalankan usahanya, bahwa pelaku usaha di Indonesia dalam menjalankan kegiatan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum.

Monopoli bisnis adalah pemusatan kegiatan sumber ekonomi yang dilakukan pebisnis untuk menguasai produksi dan pemasaran barang atau jasa tertentu. Hal ini menyebabkan timbulnya persaingan bisnis yang tidak sehat dan menimbulkan kerugian pada konsumen. Untuk mengendalikan praktik monopoli ini, pemerintah mengeluarkan regulasi yang mengatur tentang kegiatan bisnis yang tidak sehat. Hal ini dilakukan demi terciptanya keseimbangan dan kestabilan antara kepentingan pengusaha dan konsumen. Selain itu, dengan adanya regulasi ini, akan tercipta ekosistem perekonomian yang kondusif dan peningkatan efisiensi ekonomi sosial. Efektivitas dan efisiensi dalam menjalankan usaha juga akan semakin meningkat.<sup>169</sup>

Dalam Pasal 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dijelaskan tentang tujuan pembentukan Undang-undang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat antara lain untuk:

---

<sup>169</sup> Stewardt, John and Kieron Walsh, "Change in The Management of Public Services". Dalam *Jurnal Public Administration* Vol, 70 Winter 1992 (499-518). ISSN 00333298.

- a) Menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- b) mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil;
- c) Mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh perilaku pelaku usaha, dan
- d) terciptanya efektifitas dan efisiensi dalam kegiatan berusaha.

Selanjutnya larangan bagi pelaku usaha untuk membuat perjanjian penguasaan produksi dan atau pemasaran barang dan/atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat dan penetapan harga atas suatu barang dan atau jasa yang dibayarkan oleh konsumen atau pelanggan pada pasar bersangkutan yang sama.

Dijelaskan pula dalam pasal 6 Undang-undang yang sama, bahwa pelaku usaha dilarang membuat perjanjian yang mengakibatkan pembeli yang satu harus membayar dengan harga yang berbeda dari harga yang harus dibayar oleh pembeli.lain untuk barang dan/atau jasa yang sama. Undang-undang ini juga melarang pelaku usaha membuat perjanjian dengan pelaku

usaha pesaingnya untuk menetapkan harga di bawah harga pasar, yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat (pasal 7).

#### 4. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang pemenuhannya menjadi hak asasi setiap rakyat Indonesia dalam mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas untuk melaksanakan pembangunan nasional. Bahwa pangan yang aman, bermutu, bergizi, beragam, dan tersedia secara cukup merupakan persyaratan utama yang harus dipenuhi dalam upaya terelenggaranya suatu sistem pangan yang memberikan perlindungan bagi kepentingan kesehatan serta makin berperan dalam meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Pangan sebagai komoditas dagang memerlukan dukungan sistem perdagangan pangan yang jujur dan bertanggung jawab sehingga tersedia pangan yang terjangkau oleh daya beli masyarakat serta turut berperan dalam peningkatan pertumbuhan ekonomi nasional.<sup>170</sup>

Tujuan pengaturan, pembinaan, dan pengawasan pangan adalah: a) tersedianya pangan yang memenuhi persyaratan keamanan, mutu, dan gizi bagi kepentingan kesehatan manusia; b) terciptanya perdagangan pangan yang jujur dan bertanggung jawab; dan c) terwujudnya tingkat kecukupan pangan dengan harga yang wajar dan terjangkau sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

---

<sup>170</sup> Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 99.

Undang-undang Tentang Pangan mensyaratkan bahwa produk pangan harus:

- (a). Tidak mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia
- (b). Tidak bertentangan dengan agama, keyakinan dan budaya masyarakat sehingga aman untuk dikonsumsi. Oleh karena itu, terdapat dua faktor keamanan yang penting, yaitu keamanan fisiologis atau jasmani, dan keamanan psikologis atau rohani.<sup>171</sup>

Mengenai tanggung jawab pelaku usaha dalam Undang-undang Pangan diatur dalam pasal 6, pasal 41, Pasal 42, dan Pasal 43 Undang-Undang Pangan. Pasal 6 berbunyi sebagai berikut: “setiap orang bertanggung jawab dalam penyelenggaraan kegiatan atas proses produksi penyimpanan, pengangkutan, dan/atau peredaran pangan wajib:

- (a) Memenuhi persyaratan sanitasi, keamanan, dan/atau keselamatan manusia;
- (b) Menyelenggarakan program pemantauan sanitasi secara berkala, dan
- (c) Menyelenggarakan pengawasan atas pemenuhan persyaratan sanitasi.

Selanjutnya dalam Pasal 41, Bab VI mengenai Tanggung Jawab Industri Pangan diatur sebagai berikut:

- (1) Badan usaha yang memproduksi pangan olahan untuk diedarkan dan/atau orang perseorangan dalam badan usaha yang diberi tanggung jawab terhadap jalannya usaha tersebut bertanggung jawab atas keamanan

---

<sup>171</sup> Purwiyatno Haryadi, Keamanan Pangan, Prasyarat Dasar Pangan, Majalah Keamanan Pangan, BPOM, Volume 23, 2017, hlm.10-13

pangan yang diproduksinya terhadap kesehatan orang lain yang mengonsumsi pangan tersebut.

- (2) Orang perseorangan yang kesehatannya terganggu atau ahli waris dari orang yang meninggal sebagai akibat langsung karena mengonsumsi pangan olahan yang diedarkan berhak mengajukan gugatan ganti rugi terhadap badan usaha dan/atau orang perseorangan dalam badan usaha, sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Dalam hal terbukti bahwa pangan olahan yang diedarkan dan dikonsumsi tersebut mengandung bahan yang dapat merugikan dan/atau membahayakan kesehatan manusia atau bahan lain yang dilarang, maka badan usaha dan/atau orang perseorangan dalam badan usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib mengganti segala kerugian yang secara nyata ditimbulkan.
- (4) Selain ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dalam hal badan usaha dan/atau orang perseorangan dalam badan usaha dapat membuktikan bahwa hal tersebut bukan diakibatkan kesalahan atau kelalaiannya, maka badan usaha dan orang perseorangan dalam badan usaha tidak wajib mengganti kerugian.
- (5) Besarnya ganti rugi, sebagaimana dimaksud pada ayat (3), setinggi-tingginya sebesar Rp. 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah) untuk setiap orang yang dirugikan kesehatannya atau kematian yang ditimbulkan.

Pasal 42 menjelaskan, dalam hal pihak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (1) tidak diketahui atau tidak berdomisili di Indonesia, ketentuan

dalam Pasal 41 ayat (3) dan ayat (5) diberlakukan terhadap orang yang mengedarkan dan atau memasukkan pangan ke dalam wilayah Indonesia (importir).

Kemudian, bilamana kerugian yang ditimbulkan melibatkan jumlah kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit, pemerintah berwenang mengajukan gugatan ganti rugi, ganti rugi tersebut diajukan untuk kepentingan orang yang mengalami kerugian dan/atau musibah (Pasal 43).

5. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi dan Taransaksi Elektronik.

Dalam pasal 9 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 menyebutkan bahwa pelaku usaha yang menawarkan produk melalui sistem elektronik harus menyediakan informasi yang lengkap dan benar berkaitan dengan syarat kontrak, produsen dan produk yang ditawarkan.

Larangan bagi pelaku usaha juga diatur dalam Pasal 28 ayat (1) yang berbunyi, setiap orang dengan sengaja, dan tanpa hak menyebarkan berita bohong dan menyesatkan yang mengakibatkan kerugian konsumen dalam transaksi elektronik.

6. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan

Kesehatan merupakan hak asasi manusia dan salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa

Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Bahwa setiap kegiatan dalam upaya untuk memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya dilaksanakan berdasarkan prinsip non diskriminatif, partisipatif dan berkelanjutan dalam rangka pembentukan sumber daya manusia Indonesia, serta peningkatan ketahanan dan daya saing bangsa bagi pembangunan nasional.<sup>172</sup>

Undang-Undang Kesehatan mempunyai asas dan tujuan: pembangunan kesehatan diselenggarakan dengan berasaskan “perikemanusiaan, keseimbangan, manfaat, perlindungan, penghormatan terhadap hak dan kewajiban, keadilan, gender, dan nondiskriminatif, dan norma-norma agama”. Sedangkan tujuannya adalah untuk meningkatkan kesadaran, kemauan dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar terwujud derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya, sebagai investasi bagi pembangunan sumber daya manusia yang produktif secara sosial dan ekonomis.

Dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan juga mengatur mengenai tuntutan ganti rugi kepada pihak-pihak yang dapat menimbulkan kerugian akibat kesalahan atau kelalaiannya dalam pelayanan kesehatan. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 58 sebagai berikut:

---

<sup>172</sup> Bunyi Konsideran Undang-Undang No.36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan

- (1). Setiap orang berhak menuntut ganti rugi terhadap seseorang, tenaga kesehatan, dan/atau penyelenggara kesehatan yang menimbulkan kerugian akibat kesalahan atau kelalaian dalam pelayanan kesehatan yang diterimanya;
  - (2). Tuntutan ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku bagi tenaga kesehatan yang melakukan tindakan penyelamatan nyawa, atau pencegahan kecacatan seseorang dalam keadaan darurat;
  - (3). Ketentuan mengenai tata cara pengajuan tuntutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
7. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan.
- Otoritas Jasa Keuangan, menurut Pasal 28, dalam upaya untuk memberikan perlindungan kepada konsumen berwenang melakukan tindakan pencegahan kerugian konsumen dan masyarakat, yang meliputi:
- a. Memberikan informasi dan edukasi kepada masyarakat atas karakteristik sektor jasa keuangan, layanan, dan produksinya;
  - b. Meminta Lembaga Jasa Keuangan untuk menghentikan kegiatannya, apabila kegiatan tersebut berpotensi merugikan konsumen/masyarakat;
  - c. Tindakan lain yang dianggap perlu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.

Lebih lanjut, Pasal 29 Otoritas Jasa Keuangan melakukan pelayanan pengaduan konsumen yang meliputi: a). menyiapkan perangkat yang memadai untuk pelayanan pengaduan konsumen yang dirugikan oleh pelaku usaha di

lembaga jasa keuangan. b).membuat mekanisme pengaduan konsumen yang dirugikan oleh pelaku usaha di lembaga jasa keuangan; dan c).memfasilitasi penyelesaian pengaduan konsumen yang dirugikan oleh pelaku usaha lembaga jasa keuangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.

#### 7. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 Tentang Label dan Iklan Pangan

Masyarakat berhak untuk memperoleh informasi yang benar dan tidak menyesatkan mengenai pangan yang akan dikonsumsi, khususnya yang disampaikan melalui label dan iklan pangan. Bahwa label dan iklan pangan merupakan sarana kegiatan perdagangan pangan yang memiliki arti penting, sehingga perlu diatur dan dikendalikan agar informasi mengenai pangan yang disampaikan kepada masyarakat adalah benar dan tidak menyesatkan.

Dalam Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 1999, diatur mengenai tindakan administratif untuk mengendalikan perilaku pelaku usaha terkait dengan label dan iklan pangan, sebagaimana ditentukan dalam pasal 61 sebagai berikut:

- (1). Setiap orang yang melanggar ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah ini dikenakan tindakan administratif.
- (2). Tindakan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. peringatan secara tertulis;
  - b. larangan untuk mengedarkan untuk sementara waktu dan/atau perintah untuk menarik produk pangan dari peredaran ;

- c. pemusnahan pangan jika terbukti membahayakan kesehatan dan jiwa manusia;
- d. penghentian produksi untuk sementara waktu;
- e. pengenaan denda paling tinggi Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) ,  
dan/atau;
- f. pencabutan izin produksi atau izin usaha

**8. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen**

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001 diterbitkan dalam rangka untuk melaksanakan ketentuan Pasal 29 dan Pasal 30 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

Dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah tersebut diamanatkan pemerintah bertanggung jawab atas pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen yang menjamin diperolehnya hak konsumen dan pelaku usaha serta dilaksankannya kewajiban konsumen dan pelaku usaha.

Kemudian dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah tersebut ditentukan sebagai berikut:

- (1) Pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen dilaksanakan oleh menteri dan/atau menteri teknis terkait, yang meliputi upaya untuk:
  - a. Terciptanya iklim usaha dan tumbuhnya hubungan yang sehat antara pelaku usaha dan konsumen;

- b. Berkembangnya lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat; dan
- c. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia serta meningkatnya kegiatan penelitian dan pengembangan di bidang perlindungan konsumen.

(2) Menteri teknis terkait sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) bertanggung jawab atas pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen sesuai dengan bidang tugas masing-masing.

#### 9. Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2001 Tentang Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat.

Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2001 diterbitkan dalam rangka melaksanakan Pasal 44 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM) adalah lembaga non pemerintah yang terdaftar dan diakui oleh pemerintah yang mempunyai kegiatan menangani perlindungan konsumen. Tugas LPKSM meliputi kegiatan:

- a. Menyebarkan informasi dalam rangka meningkatkan kesadaran atas hak dan kewajiban serta kehati-hatian konsumen dalam mengonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. Memberikan nasihat kepada konsumen yang memerlukan;

- c. Melakukan kerjasama dengan instansi terkait dalam upaya mewujudkan perlindungan konsumen;
- d. Membantu konsumen dalam memperjuangkan haknya, termasuk menerima keluhan atau pengaduan konsumen;
- e. Melakukan pengawasan bersama pemerintah dan masyarakat terhadap pelaksanaan perlindungan konsumen.

## **B. Faktor-Faktor Penyebab Regulasi Tanggung Jawab Pelaku Usaha Dalam Rangka Mewujudkan Perlindungan Konsumen Belum Berkeadilan.**

Apabila dikaitkan dengan teori sistem hukum dari Lawrence M. Friedman yang dalam pemikirannya mengungkapkan ada tiga komponen dari sistem hukum, yang meliputi:<sup>173</sup>

- 1). Subtansi yaitu keseluruhan aturan hukum, norma hukum dan asas hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis, termasuk putusan pengadilan;
- 2). Struktur yaitu keseluruhan institusi-institusi hukum yang ada beserta aparatnya, mencakup antara lain Lembaga Pembinaan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen (LPPPK), Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN), Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM), Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).

---

<sup>173</sup> Muhammad Taufik, *Keadilan Substansial Memangkas Rantai Birokrasi Hukum*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014, hlm.98.

- 3). Kultur Hukum atau budaya hukum yaitu opini-opini, kepercayaan-kepercayaan/keyakinan-keyakinan, kebiasaan-kebiasaan, cara berfikir, cara bertindak, baik dari penegak hukum maupun warga masyarakat.

## **1. Faktor Substansi Peraturan Perundang-Undangan Tentang Tanggung Jawab Pelaku Usaha Dalam Perlindungan Konsumen.**

a. Rumusan Norma Yang Belum Seimbang Dalam Regulasi Tanggung Jawab Pelaku Usaha Yang Melindungi Kepentingan Pelaku Usaha dan Kepentingan Konsumen.

Berkenaan dengan substansi norma yang belum seimbang dalam regulasi tanggung jawab pelaku usaha untuk melindungi kepentingan Pelaku usaha atau kepentingan konsumen dapat dilihat ketentuan Pasal 19 Undang- Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

Pasal 19 berbunyi sebagai berikut:

- (1) Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan pencemaran dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.
- (2) Ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) 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 perundang-undangan yang berlaku.
- (3) Pemberian ganti rugi dilaksanakan dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi.

- (4) Pemberian ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak menghapuskan kemungkinan adanya tuntutan pidana berdasarkan pembuktian lebih lanjut mengenai adanya unsur kesalahan.
- (5) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak berlaku apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen.

Kalau dicermati, ketentuan yang terdapat di dalam pasal 19 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 di atas bisa dilihat dan diasumsikan bahwa ketentuan tersebut kurang mencerminkan asas keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan konsumen dalam arti materiil maupun spiritual.

Terutama ketentuan yang ada pada Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Memperhatikan substansi ketentuan Pasal 19 ayat (2) tersebut, sesungguhnya cenderung merugikan konsumen, terutama dalam hal apabila 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 atas harga barang tetapi juga kerugian yang timbul dari biaya perawatan kesehatan.

Selanjutnya ketentuan Pasal 19 ayat (3) tentang tenggang waktu pemberian ganti rugi kepada konsumen hanya dalam waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi. Artinya konsumen yang mengkonsumsi barang di hari yang kedelapan setelah transaksi dan menderita kerugian tidak akan mendapatkan

penggantian kerugian dari pelaku usaha. Ketentuan ini jelas memberatkan dan merugikan konsumen, karena konsumen tidak mempunyai kesempatan waktu yang cukup (waktunya sangat pendek), apalagi terhadap produk barang dan/atau jasa yang ditransaksikan mempunyai efek yang cukup lama (melebihi waktu 7 hari), sehingga hal ini dapat merugikan konsumen.

Selain itu, ketentuan yang dapat menimbulkan potensi merugikan konsumen adalah ketentuan Pasal 19 ayat (5), yang berbunyi “Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak berlaku apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen”. Ketentuan dalam Pasal 19 ayat (5) Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tersebut dikenal dengan prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan/kelalaian. Prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan/kelalaian adalah prinsip tanggung jawab yang bersifat subyektif, yaitu suatu tanggung jawab yang ditentukan oleh perilaku produsen.<sup>174</sup> Berdasarkan teori ini, kelalaian produsen (pelaku usaha) yang berakibat pada timbulnya kerugian konsumen merupakan faktor penentu adanya hak konsumen untuk mengajukan gugatan ganti rugi kepada pelaku usaha. Artinya, konsumen hanya dapat melakukan gugatan kepada pelaku usaha apabila dasar gugatannya memenuhi syarat-syarat sebagai berikut.<sup>175</sup>:

---

<sup>174</sup> Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen, Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, Jakarta: Universitas Indonesia, 2004), hlm.46.

<sup>175</sup> Ahmadi Miru, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004), h. 148.

4. Suatu tingkah laku yang menimbulkan kerugian, tidak sesuai dengan sikap hati-hati yang normal.
5. Harus dibuktikan bahwa tergugat lalai dalam kewajiban berhati-hati terhadap penggugat.
6. Kelakuan tersebut merupakan penyebab nyata dari kerugian yang timbul.

Keseimbangan dalam pengaturan dan penegakan hukum perlindungan konsumen untuk memberikan perlindungan baik kepada konsumen maupun kepada pelaku usaha ini penting, karena adanya keseimbangan merupakan amanat dari Undang-Undang Perlindungan Konsumen dan dijadikan salah satu asas perlindungan konsumen sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 Undang-Undang Perlindungan Konsumen sebagai berikut: “Perlindungan konsumen berasaskan manfaat, keadilan, keseimbangan, kemanan dan keselamatan konsumen, serta kepastian hukum.

Asas keseimbangan dimaksudkan adanya keseimbangan kepentingan antara pelaku usaha, konsumen, dan pemerintah. .Dalam pengaturan dan penegakan hukum perlindungan konsumen, kepentingan antara pelaku usaha, konsumen dan pemerintah harus seimbang dalam memperoleh manfaat. Tidak ada satu pihak yang memperoleh perlindungan lebih dibandingkan dengan pihak lainnya.

Apalagi kalau kita kaitkan dengan tiga pilar dalam hukum perlindungan konsumen yang terdiri dari pemerintah, konsumen dan

pelaku usaha. Pemerintah yang bertugas membuat regulasi dan melakukan pengawasan harus berlaku adil kepada konsumen maupun pelaku usaha. Karena baik konsumen maupun pelaku usaha mempunyai peran yang sama-sama penting dalam mewujudkan tujuan pembangunan nasional yang adil dan makmur materiil dan spirituil berdasarkan ketuhanan Yang Maha Esa.

Asas manfaat mengandung makna bahwa penyelenggaraan perlindungan konsumen harus memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi seluruh kepentingan, baik pelaku usaha, maupun konsumen. Tidak berarti bahwa hanya konsumen saja yang haknya dilindungi, akan tetapi hak-hak pelaku usaha juga mendapat perlindungan hukum. Dengan demikian, maka pengaturan perlindungan konsumen akan bermanfaat bagi kehidupan berbangsa.<sup>176</sup>

Asas keadilan menghendaki adanya keseimbangan hak dan kewajiban antara konsumen dan pelaku usaha. Asas ini memberikan kesempatan kepada seluruh rakyat melalui pengaturan dan penegakan hukum perlindungan konsumen secara adil atau seimbang antara konsumen dan pelaku usaha melalui pelaksanaan hak kewajiban masing-masing. Asas ini juga menghendaki bahwa melalui pengaturan dan penegakan hukum perlindungan konsumen, konsumen dan pelaku

---

<sup>176</sup> Zaidah Nur Rosidah, *Pengaturan Jaminan Pangan Halal Berbasis Asas Keamanan Dan Keselamatan Konsumen*, Ringkasan Disertasi, Surakarta: PDIH Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, 2022, hlm.26.

usaha dapat berlaku adil melalui perolehan hak dan penunaian kewajiban secara seimbang.

Asas keamanan dan keselamatan konsumen, bentuk perlindungan yang dierikan adalah jaminan atas keamanan dan keselamatan, khususnya terhadap konsumen yang menggunakan, memakai, dan memanfaatkan barang dan/atau jasa. Konsumen yang memanfaatkan barang dan/atau jasa yang beredar di masyarakat tidak akan terancam ketentrangan dan keselamatan jiwa dan harta bendanya.

Asas kepastian hukum dimaksudkan agar baik pelaku usaha maupun konsumen mentaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen serta negara menjamin kepastian hukumnya.

Secara umum, tuntutan ganti rugi atas kerugian yang dialami oleh konsumen sebagai akibat penggunaan produk, baik yang berupa kerugian materi, fisik maupun jiwa, dapat didasarkan pada beberapa ketentuan, yang secara garis besarnya ada dua kategori, yaitu tuntutan ganti kerugian berdasarkan wanprestasi dan tuntutan ganti kerugian berdasarkan perbuatan melanggar hukum.<sup>177</sup>

Tuntutan ganti kerugian didasarkan pada wanprestasi, maka terlebih dahulu para pihak (pelaku usaha dan konsumen) terikat suatu

---

<sup>177</sup> Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Edisi Revisi, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2015, hlm.131.

perjanjian. Dengan demikian, pihak ketiga (bukan sebagai pihak dalam perjanjian) yang dirugikan tidak dapat menuntut ganti kerugian dengan alasan wanprestasi.

Ganti kerugian yang dipeoleh karena adanya wanprestasi merupakan akibat tidak dipenuhinya kewajiban utama atau kewajiban tambahan yang berupa kewajiban atas prestasi utama atau kewajiban jaminan / garansi dalam perjanjian. Bentuk-bentuk wanprestasi ini dapat berupa:<sup>178</sup>

- a. Debitur tidak memenuhi prestasi sama sekali;
- b. Debitur terlambat dalam memenuhi prestasi;
- c. Debitur berprestasi tidak sebagaimana mestinya.

Terjadinya wanprestasi pihak debitur dalam suatu perjanjian, membawa akibat bagi debitur, karena debitur harus:

- a. Mengganti kerugian;
- b. Benda yang menjadi objek perikatan, sejak terjadinya wanprestasi menjadi tanggung gugat debitur;
- c. Jika perikatan itu timbul dari perikatan timbal balik, kreditur dapat minta pembatalan (pemutusan perjanjian).

Dalam tanggung gugat berdasarkan adanya wanprestasi, kewajiban untuk membayar ganti kerugian tidak lain daripada akibat penerapan

<sup>178</sup> Purwahid Patrik, Dasar-Dasar Hukum Perikatan, Bandung: Mandar Maju 1994, hlm.11.

klausula dalam perjanjian yang merupakan ketentuan hukum yang oleh kedua belah pihak secara sukarela tunduk berdasarkan perjanjiannya. Dengan demikian, bukan undang-undang yang menentukan apakah harus dibayar ganti kerugian atau berapa besar ganti kerugian yang harus dibayar, melainkan kedua belah pihak yang menentukan syarat-syaratnya serta besarnya ganti kerugian yang harus dibayar, dan apa yang telah diperjanjikan tersebut, mengikat sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya.

Berbeda dengan tuntutan ganti kerugian yang didasarkan pada perikatan yang lahir dari perjanjian (karena terjadinya wanprestasi), tuntutan ganti kerugian yang didasarkan pada perbuatan melanggar hukum tidak perlu didahului dengan perjanjian antara pelaku usaha dengan konsumen, sehingga tuntutan ganti kerugian dapat dilakukakan oleh setiap pihak yang dirugikan, walaupun tidak pernah terdapat hubungan perjanjian antara pelaku usaha dengan konsumen. Dengan demikian, pihak ketiga pun dapat menuntut ganti kerugian.

Untuk dapat menuntut ganti kerugian, maka kerugian tersebut harus merupakan akibat dari perbuatan melanggar hukum. Hal ini berarti bahwa untuk dapat menuntut ganti kerugian, harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:<sup>179</sup>

---

<sup>179</sup> Ibid, hlm.63-63

- a. Ada perbuatan melanggar hukum;
- b. Ada kerugian;
- c. Ada hubungan kausalitas antara perbuatan melanggar hukum dan kerugian; dan
- d. Ada kesalahan.

Berbeda dengan pengertian perbuatan melanggar hukum sebelum tahun 1919 yang diidentikan dengan perbuatan melanggar undang-undang, maka setelah tahun 1919, perbuatan melanggar hukum tidak lagi hanya sekedar melanggar undang-undang, melainkan perbuatan melanggar hukum yang dapat berupa:<sup>180</sup>

- a. Melanggar hak orang lain;
- b. Bertentangan dengan kewajiban hukum si pembuat;
- c. Berlawanan dengan kesusilaan baik; dan
- d. Berlawanan dengan sikap hati-hati yang seharusnya diindahkan dalam pergaulan masyarakat terhadap diri atau orang lain.

2. Adanya Konflik/Pertentangan Rumusan Norma (Inkonsistensi Norma) dan Multi Tafsir dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen Terkait Tanggung Jawab Pelaku Usaha.

---

Memperhatikan norma dalam pasal-pasal Undang-Undang Perlindungan Konsumen mengenai tanggung jawab pelaku usaha masih ditemui norma yang tidak konsisten, bahkan tidak saling mendukung antara pasal yang satu dengan pasal yang lainnya. Pertentangan norma pada Undang-undang Perlindungan Konsumen diantaranya terdapat pada Pasal 19 ayat (1), (2), (3) dan ayat (5) dan Pasal 20. Pasal 19 ayat (1), (2), (3), dan (5) mengatur tentang tanggung jawab pelaku usaha untuk memberikan ganti rugi, macam-macam ganti rugi, tenggang waktu pemberian ganti rugi, dan beban pembuktian pelaku usaha.

Norma dalam Pasal 19 ini cenderung membatasi dan mempersempit tanggung jawab pelaku usaha, sehingga ketentuan ini cenderung menguntungkan pelaku usaha dan merugikan konsumen. Berbanding terbalik dengan ketentuan Pasal 19, adalah rumusan Pasal 20. Rumusan Pasal 20 Undang-undang Perlindungan Konsumen menyatakan pelaku usaha periklanan bertanggung jawab atas iklan yang diproduksi, dan segala akibat yang ditimbulkan oleh iklan tersebut. Dari bunyi Pasal 20 tersebut dapat dimaknai, bahwa pelaku usaha bidang periklanan tidak hanya bertanggung jawab terhadap iklan yang dibuat, tetapi juga bertanggung jawab terhadap konten iklan dan segala akibat yang ditimbulkan oleh iklan tersebut. Rumusan pasal ini cenderung menguntungkan konsumen dan merugikan pelaku usaha. Karena seharusnya pelaku usaha periklanan hanya bertanggung jawab terhadap akibat yang ditimbulkan oleh kreasinya sendiri, sehingga bukan menyangkut informasi yang disampaikan. Soal kesalahan informasi yang disampaikan, seharusnya yang bertanggung jawab adalah pelaku usaha pemesan iklan yang bersangkutan.

Selanjutnya Pasal 23 dan Pasal 45 Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Pasal 23 menyatakan gugatan konsumen terhadap pelaku usaha yang tidak memenuhi ganti rugi dapat digugat melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) atau mengajukan ke badan peradilan. Sedangkan ketentuan Pasal 45 menentukan gugatan konsumen terhadap pelaku usaha yang merugikan konsumen tidak menyebut secara khusus melalui lembaga BPSK, tetapi melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha. Artinya konsumen yang akan mengajukan gugatan kepada pelaku usaha yang tidak memenuhi ganti rugi tidak harus melalui lembaga BPSK, melainkan dapat melalui lembaga-lembaga lain yang bertugas menyelesaikan sengketa konsumen, misalnya melalui lembaga arbitrase. Rumusan kedua pasal tersebut diatas dapat menimbulkan ketidak pastian hukum bagi konsumen dalam menyelesaikan sengketa konsumen.

Kemudian pasal lain yang menunjukkan ketidak konsistenan adalah Pasal 27 UUPK huruf (e), yang berbunyi, “Pelaku usaha yang memproduksi barang dibebaskan dari tanggung jawab atas kerugian yang diderita konsumen apabila lewatnya jangka waktu penuntutan 4 (empat) tahun sejak barang dibeli atau lewatnya jangka waktu yang diperjanjikan”.

Ketentuan huruf (e) yang memberikan alternatif yaitu masa kadaluarsa 4 (empat) tahun sejak barang dibeli atau lewatnya jangka waktu yang diperjanjikan (masa garansi), maka terbuka kemungkinan disalahgunakan oleh pelaku usaha dengan cara membatasi jangka waktu secara tidak wajar di dalam perjanjian.

Ketentuan huruf (e) tersebut di atas menunjukkan ketidak tegasan dalam sebuah peraturan.

Selanjutnya Pasal 22 dan Pasal 28 UUPK, substansi norma dalam kedua pasal tersebut juga menunjukkan tidak konsisten dan adanya pengulangan yang tidak jelas. Ketentuan Pasal 22 berbunyi, “Pembuktian terhadap ada tidaknya unsur kesalahan dalam kasus pidana merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha tanpa menutup kemungkinan bagi jaksa untuk melakukan pembuktian”. Sedangkan ketentuan Pasal 28 berbunyi, “Pembuktian terhadap ada tidaknya unsur kesalahan dalam gugatan ganti sebagaimana dimaksud dalam Pasl 19, Pasal 22 dan Pasal 23 merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha”.

Pertentangan antara satu dengan yang lainnya atau inkonsistensi dalam pasal-pasal dalam UUPK yang disebutkan diatas mengindikasikan bahwa Undang-undang Perlindungan Konsumen tidak mempunyai sistem yang baik/

Hukum sebagai suatu sistem menurut Lond L. Fuller tidak boleh bertentangan satu dengan yang lain. Jika terjadi pertentangan, maka sebagai sebuah sistem, Undang-undang Perlindungan Konsumen tidak saja menjadi sistem hukum yang jelek, melainkan sesuatu yang tidak bisa disebut sebagai sistem hukum sama sekali.<sup>181</sup>

---

<sup>181</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Op Cit, hlm.52

Menurut Lond L. Fuller dalam bukunya *The Morality of Law*, hukum sebagai sebuah sistem dapat diukur dari 8 asas legalitas. Kedelapan asas tersebut dinamakan *principles of legality*, yaitu:<sup>182</sup>

- a) Suatu sistem hukum tidak boleh hanya mengandung keputusan yang bersifat ad hoc saja, akan tetapi harus mengandung unsur peraturan-peraturan;
- b) Peraturan hukum yang telah dibuat harus diumumkan;
- c) Tidak boleh ada peraturan hukum yang berlaku surut;
- d) Peraturan hukum harus disusun dalam rumusan yang dapat dimengerti;
- e) Tidak boleh adanya pertentangan antara peraturan hukum yang satu dengan yang lainnya;
- f) Peraturan hukum tidak boleh mengandung tuntutan melebihi apa yang dapat dilakukan;
- g) Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering melakukan perubahan peraturan, sehingga akan kehilangan orientasinya;
- h) Harus ada kecocokan antara peraturan dengan pelaksanaan sehari-hari.

Proses pembuatan hukum (undang-undang), secara garis besar meliputi tahapan-tahapan sebagai berikut:<sup>183</sup>

1. Tahap inisiasi: muncul suatu gagasan dalam masyarakat.
2. Tahap sosio politis: pematangan dan penajaman gagasan.

<sup>182</sup> Lond L Fuller, *The Morality of Law*, Revised End, Yale University Press, Cambridge, 1986, p.97

<sup>183</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991, hlm.178.

3. Tahap yuridis: penyusunan bahan ke dalam rumusan hukum kemudian diundangkan.

Dalam pembicaraan mengenai masalah pembuatan hukum ini, tidak ada salahnya mengutip pendapat Montesquieu mengenai gagasannya tentang pembuatan hukum yang baik sebagai berikut:<sup>184</sup>

1. Gaya hendaknya padat dan sederhana. Kalimat-kalimat yang muluk dan retorik hanya merupakan hal yang berlebihan dan menyesatkan.
2. Istilah-istilah yang dipilih, hendaknya sedapat mungkin bersifat mutlak dan tidak relatif, sehingga mempersempit kemungkinan untuk adanya perbedaan pendapat.
3. Membatasi diri pada hal-hal yang aktual, menghindari penggunaan perumpamaan atau bersifat hipotetis.
4. Hendaknya jangan rumit, sebab hukum (undang-undang) dibuat untuk orang kebanyakan.
5. Janganlah masalah-masalah pokok yang dikemukakan dikaburkan oleh penggunaan perkecualian, pembatasan, atau modifikasi, kecuali memang benar-benar diperlukan.
6. Jangan berupa penalaran, berbahaya sekali memberikan alasan yang rinci tentang masalah yang diatur, sebab hal itu hanya akan membuka pintu perdebatan.
7. Di atas semua itu, isinya hendaknya dipikirkan secara matang terlebih dahulu serta janganlah membingungkan pemikiran serta rasa keadilan

---

<sup>184</sup> Ibid, hlm.180

masyarakat dan bagaimana umumnya sesuatu itu berjalan secara alami. Sebab hukum yang lemah, tidak adil akan menyebabkan keseluruhan sistem perundang-undangan menjadi ambruk dan merusak kewibawaan negara.

Peraturan perundang-undangan dikatakan baik jika memenuhi sepuluh syarat sebagai berikut:<sup>185</sup>

- a. Secara idiil mentransformasikan nilai-nilai Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara;
- b. Secara konstitusional bersumber dari UUD Negara Republik Indonesia 1945;
- c. Pembentukannya dilakukan berdasarkan asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik.<sup>186</sup>
- d. Materi muatannya mencerminkan asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhinneka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, dan/atau keseimbangan, keserasaian dan keselarasan, serta dapat berisi asas yang sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.
- e. Responsif terhadap aspirasi masyarakat dan antisipatif terhadap dinamika masyarakat pada era globalisasi dan teknologi informasi yang semakin maju;

---

<sup>185</sup> A.A.Oka Mahendra, Pedoman Praktis Legal Drafting, Malang: Setara Press, 2017, hlm.68-69

<sup>186</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 5 menentukan bahwa asas-asas pembentukan Peraturan perundang-undangan meliputi: a. Kejelasan tujuan, b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, d. Dapat dilaksanakan, e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, f. Kejelasan rumusan, g. Keterbukaan.

- f. Harmonis dengan peraturan perundang-undangan lain secara vertikal dan horizontal;
- g. Komunikatif dalam arti dapat dipahami secara baik, sama, dan mudah oleh pemangku kepentingan dan masyarakat pada umumnya;
- h. Harus lengkap dalam arti bahwa isi peraturan perundang-undangan mencakup aspek esensial yang diperlukan dan dilengkapi dengan peraturan pelaksanaannya.
- i. Dipublikasikan, disosialisasikan, secara luas dan/atau mudah diakses oleh publik;
- j. Menggunakan bahasa hukum yang sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia yang baik dan benar.

## 2. Faktor Struktur/Kelembagaan Tentang Tanggung Jawab Pelaku Usaha Dalam Perlindungan Konsumen

1. Keberadaan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Yang Belum Dibentuk Di Seluruh Kabupaten/Kota Di Indonesia.

Keberadaan BPSK yang masih terbatas di kota-kota besar, belum terbentuk di seluruh Kabupaten atau Kota di Seluruh Indonesia menjadi faktor penghambat bagi konsumen untuk menyelesaikan sengketa konsumen di luar pengadilan. Konsumen yang tinggal di daerah Tingkat II cukup kesulitan dalam mencari akses BPSK di daerah tempat tinggalnya, karena tidak semua daerah Tingkat II sudah dibentuk BPSK. Belum dibentuknya BPSK di Daerah Tingkat II sangat merugikan konsumen. Selama ini konsumen untuk menyelesaikan sengketa

konsumen harus pergi ke Kota Propinsi untuk mengakses BPSK, konsumen harus meluangkan waktu dan biaya yang lebih karena jauhnya jarak yang harus di tempuh.

Amanat Undang-undang Perlindungan Konsumen, sebagaimana diatur dalam Pasal 49 Ayat (1),”Pemerintah membentuk Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen di Daerah Tingkat II untuk penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan”. Berkenaan dengan hal tersebut, pemerintah telah mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 90 Tahun 2001. Di dalam Pasal 1 Keppres tersebut ditentukan bahwa pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dilakukan pada Pemerintahan Kota Medan, Kota Palembang, Kota Jakarta Pusat, Kota Jakarta Barat, Kota Bandung, Kota Semarang, Kota Surabaya, Kota Yogyakarta, Kota Malang, dan Kota Makasar.

Dari ketentuan ini sangat jelas, bahwa belum semua Daerah Tingkat II di Indonesia dibentuk BPSK, melainkan baru terbatas pada 10 kota tersebut di atas. Melalui Keppres ini tidak dijelaskan dasar pertimbangan mengapa Daerah Tingkat II lainnya belum dibentuk. Menurut Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo hal ini disebabkan masalah pembiayaan pelaksanaan tugas BPSK, karena berdasarkan ketentuan Pasal 3 Keppres tersebut, biaya pelaksanaan tugas BPSK dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.<sup>187</sup>

---

<sup>187</sup> Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, Hukum Perlindungan Konsumen, Edisi Revisi, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2015, hlm.247.

Dengan terbitnya Keppres No. 90 Tahun 2001, upaya pemberdayaan konsumen di daerah-daerah tingkat II yang belum terbentuk BPSK menjadi persoalan, di dalam menuntut hak-haknya terhadap pelaku usaha. Dalam ketentuan Pasal 2 Keppres tersebut dijelaskan bahwa setiap konsumen yang dirugikan atau ahli warisnya dapat menggugat pelaku usaha melalui BPSK di tempat domisili konsumen atau pada BPSK terdekat. Substansi pasal ini merupakan upaya maksimal yang dapat dilakukan oleh pemerintah dalam memberdayakan konsumen menuntut hak-haknya melalui BPSK saat ini, sampai kemudian daerah-daerah tingkat II yang lain dibentuk BPSK.

Undang-Undang Perlindungan Konsumen dalam upaya memberdayakan konsumen menuntut hak-haknya terhadap pelaku usaha, menentukan bahwa konsumen dapat mengajukan gugatan kepada pelaku usaha di tempat tinggal konsumen. Upaya pemberdayaan konsumen melalui kemudahan menggugat pelaku usaha di tempat tinggal konsumen belum sepenuhnya dapat dilaksanakan setelah terbitnya Keppres tersebut. Bagi konsumen yang bertempat tinggal di daerah tingkat II yang belum terbentuk BPSK, seperti Kabupaten Boyolali, Klaten, Sragen, Kabupaten Karanganyar dan sebagainya harus datang ke Kota Semarang atau Yogyakarta sebagai kota terdekat yang dibentuk BPSK. Dari persoalan ini dapat diketahui, bahwa hambatan di bidang kelembagaan, sarana dan prasarana yang tidak memadai jelas mempengaruhi penegakan hukum di bidang tanggung jawab pelaku usaha.

2. Kurangnya Sinergitas Lembaga Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen Serta Penerapan Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Tanggung Jawab Pelaku Usaha.

Ketentuan Pasal 30 UUPK berbunyi sebagai berikut:

- (1) Pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen serta penerapan ketentuan peraturan perundang-undangannya diselenggarakan oleh pemerintah, masyarakat, dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat;
- (2) Pengawasan oleh pemerintah dilaksanakan oleh menteri dan/atau menteri teknis yang terkait;
- (3) Pengawasan oleh masyarakat dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat dilakukan terhadap barang dan/atau jasa yang beredar di pasar;
- (4) Apabila pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ternyata menyimpang dari peraturan perundang-undangan yang berlaku dan membahayakan konsumen, menteri dan/atau menteri teknis mengambil tindakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- (5) Hasil pengawasan yang diselenggarakan masyarakat dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat dapat disebarluaskan kepada masyarakat dan dapat disampaikan kepada menteri dan menteri teknis;
- (6) Ketentuan pelaksanaan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Kalau melihat ketentuan Pasal 30 di atas, sepertinya cukup ideal dalam upaya perlindungan konsumen melalui pemberdayaan setiap unsur yang ada, yaitu masyarakat, lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat, dan pemerintah melalui menteri dan/atau menteri teknis terkait.

Jika diperhatikan substansi Pasal 30 tersebut, tampak bahwa fungsi pengawasan lebih banyak menitikberatkan pada peran masyarakat dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat dibandingkan dengan peran pemerintah yang pelaksanaannya dilakukan oleh menteri dan/atau menteri teknis terkait. Sebagaimana terlihat dalam pasal tersebut, pemerintah disertai tugas melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen serta penerapan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sementara Pengawasan oleh masyarakat dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat, selain mempunyai tugas yang sama dengan apa yang menjadi tugas dari pemerintah, juga disertai tugas pengawasan terhadap barang dan/atau jasa yang beredar di pasar. Kemudian ayat 4 dari pasal tersebut juga menentukan bahwa, apabila pengawasan oleh masyarakat dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat ternyata ditemukan penyimpangan dari peraturan perundang-undangan yang berlaku dan membahayakan konsumen, maka menteri dan/atau menteri teknis terkait mengambil tindakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Artinya untuk mengetahui ada atau tidaknya suatu barang dan/atau jasa yang tidak memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan,

pemerintah menyerahkan dan menunggu laporan masyarakat dan/atau lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat, untuk kemudian diambil tindakan.<sup>188</sup>

Dengan kata lain, pemerintah yang pelaksanaannya diserahkan kepada menteri dan/atau menteri teknis terkait dalam mengambil tindakan terhadap adanya penyimpangan dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, pemerintah memilih mengambil posisi yang pasif, karena pemerintah sepenuhnya menyerahkan dan menunggu laporan masyarakat dan/atau lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat. Disamping itu juga dapat dikatakan, terjadi tumpang tindih terhadap peran pemerintah dan masyarakat, serta lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat dalam melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen serta penerapan ketentuan peraturan perundang-undangannya. Mestinya focus saja pada tugas pengawasan masing-masing lembaga, pemerintah melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen dan perapan ketentuan peraturan perundang-undangan, sedangkan masyarakat dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat melakukan pengawasan terhadap barang-barang dan/atau jasa yang beredar di pasar.

Kemudian dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan

---

<sup>188</sup> Ahmadi Miru & Sutarnan Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen, Edisi Revisi*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2015, hlm.189

Konsumen, sebagai peraturan pelaksanaan Pasal 30 UUPK, bahwa tumpang tindihnya peran pemerintah yang seolah hanya menyerahkan tugas pengawasan kepada masyarakat dan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM), kini ada perubahan yang cukup signifikan. Dalam Peraturan Pemerintah ini, pemerintah ikut aktif melakukan pengawasan seperti yang dilakukan oleh masyarakat dan LPKSM, meskipun dengan objek pengawasan yang berbeda.

Lebih konkritnya bentuk pengawasan sebagaimana dimaksudkan di atas, diatur dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001 sebagai berikut:

- (1) Pengawasan oleh pemerintah dilakukan terhadap pelaku usaha dalam memenuhi standar mutu produksi barang dan/atau jasa, pencantuman label dan klausula baku, serta pelayanan purna jual barang dan/atau jasa. Pelayanan purna jual yang dimaksud adalah pelayanan yang dilakukan oleh pelaku usaha terhadap konsumen, misalnya tersedianya suku cadang, adanya garansi dan lain-lain;
- (2) Pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dalam proses produksi, penawaran, promosi, pengiklanan, dan penjualan barang dan/atau jasa;
- (3) Hasil pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dapat disebarluaskan kepada masyarakat;
- (4) Ketentuan mengenai tata cara pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan oleh Menteri dan atau Menteri Teknis terkait

bersama-sama atau sendiri-sendiri sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing.

Menyangkut bentuk pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat diatur dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001 sebagai berikut:

- (1) Pengawasan oleh masyarakat dilakukan terhadap barang dan/atau jasa yang beredar di pasar;
- (2) Pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dengan cara penelitian, pengujian dan/atau survei;
- (3) Aspek pengawasan meliputi pemuatan informasi tentang risiko penggunaan barang jika diharuskan, pemasangan label, pengiklanan dan lain-lain yang disyaratkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebiasaan dalam praktik dunia usaha;
- (4) Hasil pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dapat disebarluaskan kepada masyarakat dan dapat disampaikan kepada menteri dan menteri teknis.

Pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat mempunyai ketentuan yang sama dengan yang dilakukan oleh LPKSM. Akan tetapi pengawasan yang dilakukan oleh LPKSM mensyaratkan bahwa penelitian, pengujian, dan/atau survei yang dilakukan oleh LPKSM harus didasarkan pada adanya dugaan bahwa produk yang menjadi objek penelitian, pengujian, dan/atau survei tidak memenuhi unsur keamanan, kesehatan, kenyamanan dan keselamatan konsumen. Syarat ini tidak dikenal dalam penelitian ,

pengujian, dan/atau survei yang dilakukan oleh masyarakat. Secara lengkap pengawasan yang dilakukan oleh LPKSM diatur dalam 10 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001. Sebagai berikut:

- (1) Pengawasan oleh LPKSM dilakukan terhadap barang dan/atau jasa yang beredat di pasar;
- (2) Pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dengan cara penelitian, pengujian dan/atau survei. Disamping dapat juga berdasarkan laporan dan pengaduan dari masyarakat baik yang bersifat perorangan maupun kelompok;
- (3) Aspek pengawasan meliputi pemuatan informasi tentang risiko penggunaan barang jika diharuskan, pemasangan label, pengiklanan, dan lain-lain yang disyaratkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebiasaan dalam praktik dunia usaha;
- (4) Penelitian, pengujian, dan/atau survei sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilakukan terhadap barang dan/atau jasa yang diduga tidak memenuhi unsur keamanan, kesehatan, kenyamanan, dan keselamatan konsumen. Adapun pelaksanaannya dapat dilakukan baik sebelum atau sesudah terjadi hal-hal yang membahayakan keamanan, kesehatan, kenyamanan, dan keselamatan konsumen;

(5) Hasil pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dapat disebarluaskan kepada masyarakat dan dapat disampaikan kepada menteri dan menteri teknis.

Terkait pengujian terhadap barang dan/atau jasa yang beredar sebagaimana diatur dalam Pasal 10 Peraturan Pemerintah tersebut di atas dilaksanakan melalui laboratorium pengujian yang telah terakreditasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini tentunya dimaksudkan untuk mendapatkan hasil uji yang valid dan objektif serta dapat dipertanggung jawabkan. Akreditasi yang dimaksudkan ini dapat dilakukan baik melalui lembaga akreditasi nasional maupun internasional (Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001 serta penjelasannya).

Kemudian kalau dilihat dalam penjelasan umum peraturan pemerintah tersebut menjelaskan bahwa pengawasan perlindungan konsumen dilakukan secara bersama-sama oleh pemerintah, masyarakat, dan LPKSM mengingat banyaknya jenis barang dan/atau jasa yang beredar di pasar. Demikian juga, pembinaan pelaku usaha dan pengawasan terhadap barang dan/atau jasa yang beredar di pasar tidak sekedar ditujukan untuk melindungi kepentingan konsumen, akan tetapi sekaligus untuk melindungi kepentingan pelaku usaha dalam rangka meningkatkan daya saing barang dan/atau jasa di pasar global. Dan yang lebih penting lagi adalah tumbuhnya iklim usaha yang sehat dan kondusif antara pelaku usaha dan konsumen.

### 3. Kurangnya Independensi Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat Dalam Mewujudkan Perlindungan Konsumen.

Kurangnya independensi Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM) ini dapat dilihat dari eksistensinya yang harus terdaftar dan mendapat pengakuan pemerintah (Pasal 44 ayat (1) dan Penjelasan Undang-Undang Perlindungan Konsumen. LPKSM harus terdaftar pada pemerintahan Kabupaten/Kota dan bergerak di bidang perlindungan konsumen sebagaimana tercantum dalam anggaran dasarnya. Pendaftaran tersebut walaupun hanya dimaksudkan sebagai pencatatan dan bukan merupakan perizinan. Demikian pula, terhadap LPKSM yang membuka kantor perwakilan atau cabang di daerah lain, cukup melaporkan kantor perwakilan atau cabang tersebut kepada pemerintah kabupaten/kota setempat dan tidak perlu melakukan pendaftaran di tempat kedudukan kantor perwakilan atau cabang tersebut.<sup>189</sup>

Ketentuan di atas tentunya mengundang kontroversi dengan semangat independensi LPKSM. Di satu sisi berpandangan, bahwa untuk mendapatkan pengakuan pemerintah, pendaftaran dan pengaturan tugas LPKSM dipandang sebagai tindakan yang bertentangan dengan semangat reformasi dan mengancam independensi LPKSM. Di sisi lain berpandangan, bahwa pengaturan LPKSM bertujuan agar perlindungan konsumen yang diemban oleh lembaga ini lebih terarah dan hasilnya dapat dirasakan oleh konsumen.<sup>190</sup>

---

<sup>189</sup> Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 59 Tahun 2001 Tentang Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat.

<sup>190</sup> Zulham, Hukum Perlindungan Konsumen, Jakarta: Kencana Prenada Media, 2013, hlm.138

Walaupun LPKSM dikatakan sebagai lembaga non pemerintah, tetapi kalau kemudian harus didaftarkan dan mendapat pengakuan pemerintah, dengan tugas tugas-tugas yang masih harus diatur dengan Peraturan Pemerintah, maka bukan tidak mungkin adanya intervensi dari pemerintah yang dapat mempengaruhi independensi LPKSM.

Bahkan menurut Santoso, sebagaimana dikutip oleh Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, dengan model pengaturan seperti ini pemerintah masih memiliki naluri dan kehendak yang besar mengatur LSM melalui kewajiban LSM untuk mendaftar dan mendapatkan pengakuan secara formal. Bahkan tugas-tugas LSM perlindungan konsumen akan diatur berdasarkan peraturan pemerintah sudah tidak layak disebut “swadaya” masyarakat, tetapi lebih tepat sebagai “LSM pelat merah”<sup>191</sup>

Lembaaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM) sebagai mitra pemerintah dalam upaya mewujudkan Perlindungan Konsumen mempunyai peran yang cukup strategis. Peran yang cukup strategis ini dapat dilihat dari tugas LPKSM yang sangat penting, diantaranya adalah (1) menyebarkan informasi dalam rangka meningkatkan kesadaran atas hak dan kewajiban dan kehati-hatian konsumen dalam mengkonsumsi barang,<sup>192</sup> (2) bekerja sama dengan instansi terkait dalam upaya mewujudkan perlindungan konsumen,<sup>193</sup> (3) membantu konsumen

---

<sup>191</sup> Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, Hukum Perlindungan Konsumen, Edisi Revisi, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2015, hlm.218.

<sup>192</sup> Penyebaran informasi yang dilakukan oleh LPKSM meliputi penyebarluasan berbagai pengetahuan mengenai perlindungan konsumen, termasuk peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah perlindungan konsumen (Pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 59 Tahun 2001 Tentang Lembaga Perlindungan Konsumen Swdaya Masyarakat).

<sup>193</sup> Pelaksanaan kerja sama LPKSM dengan instansi terkait dapat meliputi pertukaran informasi mengenai perlindungan konsumen, pengawasan atas barang dan/atau jasa yang beredar di pasar, penyuluhan dan pendidikan konsumen (Pasal 6 Peraturan Pemerintah No. 59 Tahun 2001).

dalam memperjuangkan haknya, termasuk menerima keluhan atau pengaduan konsumen,<sup>194</sup> (4) melakukan pengawasan bersama pemerintah dan masyarakat terhadap pelaksanaan perlindungan konsumen.

### 3. Faktor Kultur Atau Budaya Hukum Pelaku Usaha Dan Konsumen Tentang Tanggung Jawab Pelaku Usaha.

#### 1. Pola Pikir Pelaku Usaha Yang Ingin Mencari Keuntungan Sebesar-besarnya Tanpa Memperhatikan Kepentingan Konsumen.

Adanya pola pikir atau *mindset* pelaku usaha yang ingin mengeruk keuntungan sebesar-besarnya tanpa memperhatikan atau mengabaikan kepentingan konsumen sepertinya menjadi cara berpikir pelaku usaha secara umum. Pola berpikir demikian sampai saat ini sulit dirubah, sudah menjadi kebiasaan dari masyarakat (pelaku usaha). Setiap masyarakat, setiap negara, setiap komunitas mempunyai kebiasaan dan budaya hukum sendiri-sendiri. Selalu ada sikap dan pendapat mengenai hukum. Tentu ini tidak berarti bahwa setiap orang dalam suatu komunitas memberikan pemikiran yang sama.<sup>195</sup> Sifat tamak dari pelaku usaha, dengan berusaha mencari keuntungan sebesar-besarnya tanpa menjaga kualitas barang dan/atau jasa sangat merugikan konsumen.

Pola pikir pelaku usaha sebagaimana tersebut di atas sangat dipengaruhi oleh prinsip ekonomi yang berlaku secara umum “dengan biaya/modal yang sekecil

<sup>194</sup> Dalam membantu konsumen untuk memperjuangkan haknya, LPKSM dapat melakukan advokasi, atau pemberdayaan konsumen agar mampu memperjuangkan haknya secara mandiri, baik secara perorangan maupun kelompok (Pasal 7 Peraturan Pemerintah No. 59 Tahun 2001)

<sup>195</sup> Lawrence M. Friedman, *American Law an introduction, Hukum Amerika Sebuah Pengantar*, diterjemahkan oleh Wishnu Basuki, Jakarta: Tata Nusa, 2001, hlm.8.

mungkin, mendapatkan margin/keuntungan yang sebesar-besarnya”. Prinsip ekonomi tersebut oleh kebanyakan pelaku usaha Indonesia diterapkan secara tidak seimbang tanpa memperhatikan kepentingan konsumen dengan melalaikan tanggung jawabnya untuk tetap menjaga kualitas barang dan/atau jasa yang dihasilkannya, mengabaikan asas keamanan dan keselamatan konsumen. Kondisi ini selain sangat potensial merugikan konsumen, baik secara langsung maupun tidak langsung, sebenarnya dalam jangka panjang juga akan merugikan pelaku usaha sendiri, karena pada akhirnya produk-produk dari pelaku usaha yang bersangkutan tidak dipercaya oleh masyarakat konsumen, produknya tidak laku di pasaran.

Sesungguhnya setiap perusahaan harus memiliki tanggung jawab sosial (*corporate social responsibility*), yaitu kepedulian dan komitmen moral perusahaan terhadap kepentingan masyarakat, terlepas dari perhitungan untung dan rugi perusahaan. Tanggung jawab tersebut yakni tanggung perusahaan terhadap kesejahteraan bagi lingkungan dan masyarakat.<sup>196</sup> Seperti halnya terhadap

---

<sup>196</sup> Murti Sumarni dan Jhon Suprihanto, Pengantar Bisnis, Dasar-Dasar Ekonomomi Perusahaan, Yogyakarta: Liberty, 1987, hlm.21.

perlindungan lingkungan hidup,<sup>197</sup> perlindungan tenaga kerja,<sup>198</sup> dan perusahaan harus bertanggung jawab terhadap perlindungan konsumennya.<sup>199</sup>

Berbeda dengan adanya pola pikir dari pelaku usaha di Indonesia di atas adalah pola pikir atau *mindset* dari pelaku usaha dari negara barat. Pelaku usaha di barat lebih mengembangkan pola pikir menjaga kualitas dari sekedar mencari keuntungan semata, melayani keinginan dan kepentingan konsumen secara maksimal. Pelaku usaha di barat menyadari, bahwa mereka harus memproduksi barang dan/atau jasa yang berkualitas, aman digunakan dan/atau dikonsumsi, mengikuti standar yang berlaku dengan harga yang sesuai (*reasonable*) dalam upaya untuk mendapatkan kepercayaan dari masyarakat konsumen.<sup>200</sup>

Pada hakikatnya, tanggung jawab pelaku usaha terhadap konsumen merupakan kepentingan perusahaan itu sendiri guna merebut kepercayaan publik yang kemudian bergerak kearah pemetikan hasil dari kepercayaan peublik

<sup>197</sup> Pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya terpadu untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup yang meliputi kibjaksanaan penataan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan dan pengendalian lingkungan hidup. Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang No. 32 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Perusahaan yang mencemarkan lingkungan hidup dapat ditup oleh pemerintah atau mnghadapi gugatan ganti rugi dari masyarakat. Hal ini tentu saja merugikan pihak pelaku usaha. Prinsip tanggung jawab mutlak terhadap pencemaran lingkungan hidup adalah langkah previntif untuk melindungi lingkungan hidup dari pencemaran lingkungan hidup. Lihat Pasal 35 Undang-undang No. 32 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

<sup>198</sup> Tenaga kerja adalah setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang dan/atau jasa baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk masyarakat. Pasal 1 angka 2 Undang-undang No. 13 Tahun 2003 Tentang Ketenaga Kerjaan. Perlindungan tenaga kerja dan jaminan kesejahteraan tenaga kerja yang harmonis akan meningkatkan efisiensi perusahaan sekaligus meningkatkan produktivitas perusahaan. Namun apabila kesejahteraan tentaga kerja tidak terjaga, akan menimbulkan efek negaatif bagi perusahaan, karena tenaga kerja dapat saja akan melakukan mogok kerja yang berlanjut dengan demonstrasi untuk menuntut kesejahteraan mereka.

<sup>199</sup> Bismar Nasution, *Hukum Pasar Modal, Perlindungan Lingkungan Hidup dan Insider Trading*, Medan: Sekolah Pasca Sarjana Universitas Sumatera Utara, 2002, hlm.19.

<sup>200</sup> Az Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen, Suatu Pengantar*, Jakarta: Daya Widya, 1999, hlm.VIII

tersebut.<sup>201</sup> Pengaturan perlindungan konsumen tidak dimaksudkan untuk mematikan atau melemahkan usaha dan aktivitas pelaku usaha, tetapi justru sebaliknya, sebab perlindungan konsumen diharapkan mampu mendorong iklim dan persaingan usaha yang sehat. Dengan demikian, diharapkan dapat melahirkan perusahaan yang tangguh dalam menghadapi persaingan sehat melalui penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas.

## 2. Kesadaran Konsumen Yang Masih Rendah Dalam Memperjuangkan Hak-Hak Konsumen.

Faktor utama yang menjadi kelemahan konsumen adalah tingkat kesadaran untuk memperoleh hak-haknya masih rendah, hal ini disebabkan oleh diantaranya adalah tingkat pendidikan yang masih rendah, disamping faktor budaya bangsa kita yang pada umumnya tidak disiplin. Oleh karena itu Undang-undang Perlindungan Konsumen dimaksudkan menjadi landasan hukum yang kuat bagi pemerintah dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat untuk melakukan pemberdayaan konsumen melalui pembinaan dan pendidikan konsumen. Upaya pemberdayaan penting, karena sangat sulit mengharapkan kesadaran pelaku usaha dengan prinsip ekonominya yang selalu berlomba-lomba mendapatkan keuntungan yang sebesar mungkin.<sup>202</sup>

Tingkat kesadaran konsumen yang masih rendah untuk memperoleh hak-haknya, di satu sisi justru menguntungkan pelaku usaha, karena pelaku usaha bisa

---

<sup>201</sup> Arif budiman, *Corporate Social Responsibility, Jawaban Bagi Model Pembangunan Indonesia Masa Kini*, Jakarta: ICSD, 2002, hlm.20.

<sup>202</sup> Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen, Edisi Revisi*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2015, hlm,185.

lebih leluasa untuk mengabaikan kepentingan konsumen. Pelaku usaha akan berusaha dengan menghalalkan segala cara tanpa merasa khawatir akan mendapatkan komplain dari masyarakat konsumen. Dan hal ini tentunya sangat potensial merugikan kepentingan konsumen. Padahal sejatinya perlindungan konsumen merupakan tanggung jawab sosial perusahaan (*corporate social responsibility*), dengan memberikan perlindungan terhadap hak-hak konsumen, tentu saja pelaku usaha akan mendapatkan kepercayaan konsumen (masyarakat), yang pada akhirnya pelaku usaha akan memetik keuntungan melalui kepercayaan konsumen tersebut.

Oleh karena itu pemberdayaan konsumen yang menjadi tugas dari pemerintah, Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat menjadi urgen dilakukan dalam rangka menjamin diperolehnya hak konsumen dan pelaku usaha serta dilaksanakannya kewajiban konsumen dan pelaku usaha.

### 3. Kurangnya Kepedulian Konsumen Dalam Menyelesaikan Sengketa Konsumen.

Selama ini yang merupakan salah satu sifat khas konsumen Indonesia adalah kurangnya rasa kepedulian, tidak mau repot, dalam menyelesaikan suatu permasalahan konsumen. Konsumen lebih memilih menerima keadaan terhadap kerugian yang dialami, daripada melakukan gugatan konsumen misalnya, yang tentunya akan menyita waktu, mengeluarkan biaya yang tidak sedikit, harus melalui birokrasi/tahapan yang cukup panjang dan berbelit.

Sifat masyarakat (konsumen) yang demikian ini lebih menguntungkan pelaku usaha, pelaku usaha merasa di atas angin karena tidak ada pihak yang

komplain, tidak ada yang mengganggu kegiatan usahanya, meskipun kegiatan usahanya mengakibatkan kerugian konsumen.

Keengganan konsumen untuk menyelesaikan sengketa konsumen, terutama melalui peradilan juga disebabkan oleh beberapa faktor, diantaranya adalah:<sup>203</sup>

a. Penyelesaian sengketa melalui peradilan sangat lamban

Penyelesaian sengketa melalui pengadilan yang pada umumnya lambat, dan memakan waktu yang lama disebabkan oleh proses pemeriksaan yang sangat formalistik dan sangat teknis. Selain itu menumpuknya perkara di pengadilan akan menambah beban hakim dan pengadilan menjadi lebih berat.

b. Biaya perkara yang mahal

Biaya perkara dalam proses penyelesaian sengketa melalui pengadilan dirasakan cukup mahal, apalagi jika dikaitkan dengan lamanya penyelesaian sengketa. Semakin lama proses penyelesaian sengketa, semakin banyak biaya yang harus dikeluarkan. Apalagi jika penyelesaian sengketa tersebut dengan menggunakan jasa advokat, biaya yang harus dikeluarkan semakin besar.

c. Pengadilan pada umumnya tidak responsif

Tidak responsifnya pengadilan dapat dilihat dari kurang tanggapnya pengadilan dalam melindungi kepentingan umum. Demikian juga, pengadilan dianggap sering berlaku tidak adil, karena ada kesan lebih

---

<sup>203</sup> Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, Op Cit, hlm.240

memberi pelayanan dan kesempatan kepada lembaga/perusahaan besar atau orang kaya dibandingkan dengan orang miskin (konsumen).

Oleh karena itu pengadilan sering dianggap tidak profesional dalam menangani sengketa konsumen/sengketa bisnis, bahkan tidak independen, karena lebih memihak pihak yang kuat (pelaku usaha). Akibatnya lembaga pengadilan dianggap tidak efektif dan efisien dalam memeriksa, mengadili, serta menyelesaikan sengketa yang diajukan.<sup>204</sup>

#### 4. Pembentukan Lembaga (BPSK) Yang Masih Bergantung Pada APBN/APBD

Sebagaimana diketahui bahwa pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen oleh pemerintah untuk penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan ada di daerah Tingkat II (Pasal 49 ayat (1) UUPK). Kemudian untuk menindak lanjuti ketentuan Pasal 49 ayat (1) UUPK tersebut, pemerintah telah mengeluarkan Keputusan Presiden No. 90 Tahun 2001. Dalam Pasal 1 Keppres tersebut ditentukan bahwa pembentukan BPSK dilakukan pada Pemerintahan Kota Medan, Kota Palembang, Kota Jakarta Pusat, Kota Jakarta Barat, Kota Bandung, Kota Semarang, Kota Yogyakarta, Kota Surabaya, Kota Malang, dan Kota Makasar.

Dari ketentuan di atas terlihat bahwa belum semua Daerah Tingkat II di Indonesia dibentuk BPSK, melainkan baru terbatas pada 10 (sepuluh) kota di atas. Salah satu dasar pertimbangan mengapa Daerah Tingkat II yang lain belum dibentuk adalah masalah pembiayaan pelaksanaan tugas BPSK. Berdasarkan

<sup>204</sup> Erman Suparman, *Pilihan Forum Arbitrase dalam Sengketa Komersial Untuk Penegakan Keadilan*, Jakarta: Tatanusa, 2004, hlm.3

Pasal 3 Keppres tersebut, biaya pelaksanaan tugas BPSK dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 Keppres tersebut, dapat dimaklumi apabila Daerah Tingkat II lainnya belum dibentuk BPSK, karena pembiayaan disamping menjadi beban APBN, juga menjadi beban APBD. Bagi daerah-daerah Tingkat II yang sumber pendapatan daerahnya kecil, terhadap pembiayaan tugas-tugas BPSK dimaksud akan terasa cukup berat di era otonomi daerah saat ini.

Menjadi masalah dengan kehadiran Keppres No. 90 Tahun 2001 ini adalah upaya pemberdayaan konsumen di daerah-daerah Tingkat II yang belum terbentuk BPSK, di dalam konsumen menuntut hak-haknya terhadap pelaku usaha. Berdasarkan Pasal 2 Keppres tersebut, bahwa setiap konsumen yang dirugikan atau ahli warisnya dapat menggugat pelaku usaha melalui BPSK di tempat domisili konsumen atau pada BPSK terdekat. Substansi pasal ini, dapat dikatakan sebagai upaya maksimal yang dapat dilakukan oleh pemerintah dalam memberdayakan konsumen menuntut hak-haknya melalui BPSK untuk saat ini, sampai daerah-daerah yang lain telah memungkinkan dilakukannya pembentukan BPSK dengan segala konsekuensinya, dan keuangan negara/daerah juga telah memungkinkan untuk itu.<sup>205</sup>

---

<sup>205</sup> Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen, Edisi Revisi*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2004, hlm.248.

## BAB IV

### KELEMAHAN-KELEMAHAN REGULASI TANGGUNG JAWAB PELAKU USAHA DALAM RANGKA MEWUJUDKAN PERLINDUNGAN KONSUMEN SAAT INI

#### A. Peraturan Tanggung Jawab Pelaku Usaha Dalam Rangka Mewujudkan Perlindungan Konsumen

1. Ada Ketidaksinkronan Peraturan Tanggung Jawab Pelaku Usaha Dalam Perlindungan Konsumen.

Ketidaksinkronan pada peraturan mengenai tanggung jawab pelaku usaha dalam perlindungan konsumen ini meliputi sinkronisasi vertikal dan sinkronisasi horisontal. Yang dimaksud sinkronisasi vertikal adalah sinkronisasi terhadap peraturan perundang-undangan yang derajadnya berbeda, antara peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan peraturan yang lebih rendah. Sedangkan sinkronisasi horisontal adalah sinkronisasi terhadap peraturan perundang-undangan yang tingkatannya sama atau sederajat.

##### a. Sinkronisasi Vertikal

- 1). Ada ketidaksinkronan antara Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen dengan UUD 1945.

Ketidaksinkronan antara Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 sebagai payung dari peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan konsumen dengan UUD 1945 bisa dilihat dari ketentuan di bawah ini:

Bahwa dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Alenia 4 mengamanatkan sebagai berikut (yang lebih dikenal dengan tujuan negara Indonesia).....”Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia”, kata-kata “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia” mempunyai makna dan semangat untuk melindungi seluruh rakyat Indonesia tanpa kecuali, termasuk melindungi konsumen. Artinya, dalam konteks peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan konsumen, pemerintah diberi amanat oleh UUD 1945 untuk melindungi konsumen dan pelaku usaha secara seimbang. Pemerintah sebagai pihak yang berwenang membuat regulasi di bidang perlindungan konsumen punya kewajiban memberi perlindungan konsumen dan pelaku usaha secara adil dan tidak berat sebelah.

Kalau kita cermati ketentuan Pasal 19 Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK), terutama Pasal 19 ayat (2), ayat (3), dan ayat (5), ketentuannya cenderung merugikan konsumen dan menguntungkan pelaku usaha. Pada Pasal 19 ayat (2) yang berbunyi: “Ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) 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 ketantuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”, kata “atau” dalam kalimat “Penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya **atau** perawatan kesehatan...” di sini konsumen hanya diberi ganti rugi yang sifatnya alternatif (pilihan), bukan komulatif. Konsumen hanya dapat ganti

rugi berupa penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau berupa biaya perawatan saja. Padahal dalam kasus tertentu, konsumen mestinya berhak mendapatkan ganti rugi dua-duanya secara komulatif, baik berupa penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis, sekaligus juga mendapatkan ganti rugi berupa biaya perawatan.

Kemudian Pasal 19 ayat (3) UUPK : “Pemberian ganti rugi dilaksanakan dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi”. Ketentuan Pasal 19 ayat (3) tersebut jelas merugikan konsumen, karena konsumen tidak mempunyai waktu yang cukup (tenggang waktunya sangat pendek) untuk menuntut ganti kerugian kepada pelaku usaha. Sejak hari ke 8 (delapan) setelah transaksi, konsumen sudah tidak dapat lagi menuntut ganti rugi kepada pelaku usaha.

Selanjutnya ketentuan Pasal 19 ayat (5) UUPK: “Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak berlaku apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen”. Ketentuan pasal ini juga merugikan kepentingan konsumen, karena pelaku usaha dapat terbebas dari kewajiban memberikan ganti rugi kepada konsumen apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen. Prinsip ini yang dijadikan landasan oleh Undang-undang Perlindungan Konsumen, sebagai konsekuensi dari penerapan prinsip tanggung jawab berdasarkan “kesalahan”. Padahal sejak awal proses perencanaan, proses produksi, dan proses peredaran suatu barang dan/atau jasa, konsumen tidak terlibat sama

sekali. Artinya, konsumen tidak tahu sama sekali terhadap kualitas suatu produk, mulai dari proses produksi suatu barang dan/atau jasa sampai dengan produk tersebut beredar di pasaran. Konsumen tidak pernah tahu, apakah bahan yang digunakan oleh pelaku usaha untuk membuat suatu produk berbahaya atau tidak, aman dikonsumsi/digunakan tidak, mengandung bahan kimia yang berbahaya atau tidak.

2). Ketidaksinkronan antara Keppres No. 90 Tahun 2001 dengan Undang-Undang No. 8 Tahun 1999.

Ketidaksinkronan antara Keppres No. 90 Tahun 2001 dengan Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 dapat ditemukan dalam ketentuan Pasal 1 Keppres Nomor 90 Tahun 2001 dengan Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK).

Sebagaimana sudah disebutkan di atas, bahwa Pasal 49 UUPK mengatur tentang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). Dalam Pasal 49 ayat (1) disebutkan bahwa: "Pemerintah membentuk Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Di Daerah Tingkat II untuk penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan". Berkenaan dengan pembentukan BPSK di Daerah Tingkat II sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 49 ayat (1) tersebut, pemerintah telah mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 90 Tahun 2001 pada tanggal 21 Juli 2001. Pada Pasal 1 Keppres tersebut ditentukan bahwa pembentukan BPSK dilakukan pada: Pemerintah Kota Medan, Kota Palembang, Kota Jakarta Pusat, Kota Jakarta Barat, Kota Bandung, Kota Semarang, Kota Yogyakarta, Kota Surabaya, Kota Malang, dan Kota Makasar.

Dari ketentuan di atas jelas terlihat belum semua Daerah Tingkat II di Indonesia dibentuk BPSK, melainkan baru terbatas pada 10 (sepuluh) Kota di Seluruh Indonesia. Melalui Keppres ini tidak diketahui dasar pertimbangan mengapa Daerah Tingkat II lainnya belum dibentuk. Padahal Pasal 49 ayat (1) UUPK mengamanatkan “Pemerintah membentuk Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen” di Daerah Tingkat II untuk menyelesaikan sengketa konsumen di luar pengadilan”.

Adanya ketidaksinkronan antara Pasal 1 Keppres No. 90 Tahun 2001 dengan Pasal 49 ayat (1) UUPK tersebut sangat merugikan konsumen untuk menyelesaikan sengketa konsumen di luar pengadilan. Karena konsumen yang bertempat tinggal di luar 10 kota sebagaimana telah disebutkan di atas akan mengalami kendala dalam mengakses BPSK., hal ini sedikit banyak akan mempengaruhi tekad konsumen untuk memperjuangkan haknya, untuk mendapatkan ganti rugi dari pelaku usaha. Apalagi kalau diketahui bahwa tugas BPSK tidak sekedar menyelesaikan sengketa konsumen di luar pengadilan saja, melainkan juga memberikan konsultasi mengenai perlindungan konsumen, melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku, dan menerima pengaduan konsumen atas terjadinya pelanggaran perlindungan konsumen.

#### b. Sinkronisasi Horisontal.

- 1). Ada Ketidaksinkronan Pengaturan Tanggung Jawab Pelaku Usaha Dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 1996 Tentang Pangan dan Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen .

Ketidaksinkronan mengenai tanggung jawab pelaku usaha dalam Undang-Undang Tentang Pangan dan Undang-Undang Perlindungan Konsumen dapat dilihat pada ketentuan Pasal 41 ayat (2), dan ayat (5) Undang-undang Pangan dengan Pasal 19 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UUPK .

Ketidaksinkronan antara Undang-undang Pangan dengan UUPK terletak pada ada tidaknya pengaturan sebab-sebab pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi. Dalam UUPK diatur secara tegas sebab-sebab pelaku usaha bertanggung jawab memberi ganti rugi, yaitu karena: Kerusakan, Pencemaran, dan/atau Kerugian konsumen (Pasal 19 ayat (1) UUPK, sedangkan dalam Undang-undang Pangan hal itu tidak diatur. Kemudian pengaturan mengenai macam-macam ganti rugi, di dalam UUPK (Pasal 19 ayat (2)) diatur macam-macam ganti rugi adalah:

- pengembalian uang,
- penggantian barang
- biaya perawatan dan,
- pemberian santunan.

Hal ini berbeda dengan ketentuan yang terdapat pada Undang-undang Pangan yang mana tidak merinci macam-macam ganti rugi, tetapi hanya disebutkan “segala kerugian yang secara nyata ditimbulkan”.

Kemudian ketidaksinkronan yang cukup krusial antara UUPK dengan Undang-undang Pangan adalah mengenai ketentuan tenggang waktu dalam pemberian ganti rugi. Dalam UUPK tenggang waktu pemberian ganti rugi

ditentukan secara limitatif, yaitu selama 7 (tujuh ) hari setelah tanggal transaksi (Pasal 19 ayat (3)). Sedangkan dalam Undang-undang Pangan, ketentuan mengenai tenggang waktu pemberian ganti rugi tidak diatur.

Selanjutnya ketentuan mengenai tanggung jawab pelaku usaha yang berbeda juga dapat dilihat pada ketentuan mengenai besaran ganti rugi. Pada UUPK besaran ganti rugi kepada konsumen yang mengalami kerugian tidak diatur, sedangkan dalam Undang-undang Pangan besaran ganti rugi diatur secara jelas dalam Pasal 41 ayat (5) yaitu setinggi-tingginya RP.500.000.000 (lima ratus juta rupiah) untuk setiap orang yang dirugikan kesehatannya atau kematian yang ditimbulkan.

Untuk lebih jelasnya, berikut disampaikan perbandingan/perbedaan materi muatan mengenai tanggung jawab pelaku usaha dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan.

Perbedaan Materi Muatan Mengenai Tanggung Jawab Pelaku Usaha

Dalam UU No.8/1999 dan UU No.7/1999

ASPEK	UU No.8 TAHUN 1999	UU No.7 TAHUN 1996
Objek Ganti Rugi	Kerusakan, Pencamaran, Kerugian Konsumen	Kerugian
Bentuk Ganti Rugi	pengembalian uang,	Biaya perawatan

	penggantian barang biaya perawatan dan, pemberian santunan.	Pemberian Santunan
Tenggang Waktu Ganti Rugi	7 (tujuh) hari setelah Tanggal transaksi	Tidak diatur
Besaran Ganti Rugi	Tidak ditentukan	Maksimal RP.500.000.000

Adanya ketidaksinkronan dan disharmoni dalam pengaturan mengenai tanggung jawab pelaku usaha dalam perlindungan konsumen menunjukkan bahwa regulasi dibidang tanggung jawab pelaku usaha dalam perlindungan konsumen bermasalah. Menurut Mahfud MD., bahwa disharmoni antara peraturan perundang-undangan dapat disebabkan oleh beberapa hal, antara lain: persoalan tekanan politik, persoalan pragmatisme yang mengakibatkan sering terjadi jual beli kepentingan sehingga para pihak pembuat undang-undang kerap dipertanyakan profesionalitasnya. Sehingga menurut Mahfud MD., program penataan regulasi dalam rangka membangun sinkronisasi dan harmonisasi menjadi sangat penting. Selain itu, perlunya Pancasila dijadikan sebagai sumber etik, selain sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia, Pancasila dapat

menjadi pedoman tingkah laku yang tidak hanya berbentuk hukum, tetapi juga norma-norma yang hidup di masyarakat.<sup>206</sup>

Lebih lanjut Bappenas juga mengemukakan bahwa peraturan perundang-undangan bermasalah adalah peraturan perundang-undangan yang dalam pengaturannya ditemui hal-hal sebagai berikut:<sup>207</sup> (a) Konflik, terdapat pasal atau ketentuan yang nyata-nyata bertentangan dengan peraturan lainnya, baik peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun yang sederajat; (b) Multitafsir, ketidakjelasan pada subyek dan obyek yang diatur sehingga menimbulkan ketidakjelasan rumusan bahasa (sulit dimengerti) dan sistematika penulisannya; (c) Inkonsisten, terdapat ketentuan atau pengaturan yang tidak konsisten dalam satu peraturan perundang-undangan beserta turunannya; dan (d) Tidak operasional, adalah peraturan yang tidak memiliki daya guna, namun peraturan tersebut masih berlaku atau peraturan tersebut belum memiliki peraturan pelaksana.

Selain itu, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Kementerian PPN/Bappenas) bersama Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) dalam Background Study Reformasi Regulasi dengan pendekatan *evidence based policy* menemukan sejumlah permasalahan mendasar

---

<sup>206</sup> *Ibid.*,

<sup>207</sup> Lsma Lsma, "Pentingnya Tata Fungsi Dan Kelembagaan Peraturan Perundangan," Info Publik, 2019, <http://infopublik.id/kategori/ekonomi-bisnis/327570/pentingnya-tata-fungsi-dan-kelembagaan-peraturan->

dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia, yaitu: (1) sinkronisasi kebijakan dan regulasi pusat dan daerah yang belum optimal; (2) absennya monitoring dan evaluasi; (3) perencanaan regulasi yang tidak optimal; (4) disharmoni dalam penyusunan regulasi; serta (5) lemahnya peran kelembagaan dan minimnya penguatan sistem pendukung.<sup>208</sup>

## 2. Ada Ketidaksinkronan Antar Pasal Dalam Undang-Undang Nomor. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

Ketidaksinkronan antar norma (pasal) dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen dapat dilihat, di antaranya pada ketentuan Pasal 56 ayat (1) dan ayat (2) sebagai berikut:

- (1). Dalam waktu paling lambat tujuh hari kerja sejak menerima putusan badan penyelesaian sengketa konsumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 pelaku usaha wajib melaksanakan putusan tersebut.
- (2). Para pihak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri paling lambat 14 hari kerja setelah menerima pemberitahuan putusan tersebut.

Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 56 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Perlindungan Konsumen tersebut rancu dan tidak sinkron, karena dalam Pasal 56 ayat (1) menentukan jangka waktu pelaksanaan putusan paling lambat tujuh hari, lebih singkat dibandingkan dengan jangka waktu pengajuan keberatan sebagaimana diatur dalam Pasal 56 ayat (2) yakni paling lambat 14 hari. Oleh karena itu, pelaku usaha tidak mungkin dapat

---

<sup>208</sup>“Pelatihan Penyusunan Regulasi Digelar,” Prokal.Co, 2019, <https://rakyatkaltara.prokal.co/read/news/16879-pelatihan-teknis-penyusunan-regulasi-igelar.html>.

melaksanakan putusan BPSK, sebab jika merasa keberatan terhadap putusan BPSK, dimana masa untuk mengajukan keberatan belum habis, yaitu 14 hari kerja.

Ketidaksinkronan dan tidak konsistennya antar pasal dalam UUPK juga ditemukan dalam ketentuan Pasal 56 ayat (2) dan Pasal 54 ayat (3). Ketentuan Pasal 56 ayat (2) ini bisa dikatakan sebagai “pasal karet” yang membuka peluang bagi para pihak untuk mengajukan keberatan terhadap putusan BPSK . Padahal dalam ketentuan Pasal 54 ayat (3) disebutkan “putusan majelis bersifat final dan mengikat”. Dalam penjelasannya disebutkan yang dimaksud dengan putusan majelis bersifat final adalah dalam BPSK tidak ada upaya Banding dan Kasasi.

Bahwa dengan adanya peluang mengajukan keberatan atas putusan BPSK kepada pengadilan, sesungguhnya memiliki hakikat yang sama dengan upaya banding putusan BPSK. Keduanya adalah sama-sama menganulir sifat final dan mengikat dari putusan arbitrase yang dilakukan oleh BPSK.<sup>209</sup>

## **B. Kelembagaan Tanggung Jawab Pelaku Usaha Dalam Rangka Mewujudkan Perlindungan Konsumen.**

1. Kurangnya Koordinasi Lembaga Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen.

---

<sup>209</sup> Zulham, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013, hlm.147

Ketentuan mengenai pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen serta penerapan ketentuan peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 30 UUPK berbunyi sebagai berikut:

- (7) Pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen serta penerapan ketentuan peraturan perundang-undangannya diselenggarakan oleh pemerintah, masyarakat, dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat;
- (8) Pengawasan oleh pemerintah dilaksanakan oleh menteri dan/atau menteri teknis yang terkait;
- (9) Pengawasan oleh masyarakat dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat dilakukan terhadap barang dan/atau jasa yang beredar di pasar;
- (10) Apabila pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ternyata menyimpang dari peraturan perundang-undangan yang berlaku dan membahayakan konsumen, menteri dan/atau menteri teknis mengambil tindakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- (11) Hasil pengawasan yang diselenggarakan masyarakat dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat dapat disebarluaskan kepada masyarakat dan dapat disampaikan kepada menteri dan menteri teknis;
- (12) Ketentuan pelaksanaan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Kalau melihat ketentuan Pasal 30 di atas, sepertinya cukup ideal dalam upaya perlindungan konsumen melalui pemberdayaan setiap unsur

yang ada, yaitu masyarakat, lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat, dan pemerintah melalui menteri dan/atau menteri teknis terkait.

Jika diperhatikan substansi Pasal 30 tersebut, tampak bahwa fungsi pengawasan lebih banyak menitikberatkan pada peran masyarakat dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat dibandingkan dengan peran pemerintah yang pelaksanaannya dilakukan oleh menteri dan/atau menteri teknis terkait. Sebagaimana terlihat dalam pasal tersebut, pemerintah disertai tugas melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen serta penerapan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sementara Pengawasan oleh masyarakat dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat, selain mempunyai tugas yang sama dengan apa yang menjadi tugas dari pemerintah, juga disertai tugas pengawasan terhadap barang dan/atau jasa yang beredar di pasar. Kemudian ayat 4 dari pasal tersebut juga menentukan bahwa, apabila pengawasan oleh masyarakat dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat ternyata ditemukan penyimpangan dari peraturan perundang-undangan yang berlaku dan membahayakan konsumen, maka menteri dan/atau menteri teknis terkait mengambil tindakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Artinya untuk mengetahui ada atau tidaknya suatu barang dan/atau jasa yang tidak memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan, pemerintah menyerahkan dan menunggu laporan masyarakat dan/atau

lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat, untuk kemudian diambil tindakan.<sup>210</sup>

Dengan kata lain, pemerintah yang pelaksanaannya diserahkan kepada menteri dan/atau menteri teknis terkait dalam mengambil tindakan terhadap adanya penyimpangan dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, pemerintah memilih mengambil posisi yang pasif, karena pemerintah sepenuhnya menyerahkan dan menunggu laporan masyarakat dan/atau lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat. Disamping itu juga dapat dikatakan, terjadi tumpang tindih terhadap peran pemerintah dan masyarakat, serta lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat dalam melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen serta penerapan ketentuan peraturan perundang-undangannya. Mestinya focus saja pada tugas pengawasan masing-masing lembaga, pemerintah melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen dan perapan ketentuan peraturan perundang-undangan, sedangkan masyarakat dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat melakukan pengawasan terhadap barang-barang dan/atau jasa yang beredar di pasar.

Kemudian dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen, sebagai peraturan pelaksanaan Pasal 30 UUPK, bahwa tumpang

---

<sup>210</sup> Ahmadi Miru & Sutarnan Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen, Edisi Revisi*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2015, hlm.189

tindihnya peran pemerintah yang seolah hanya menyerahkan tugas pengawasan kepada masyarakat dan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM), kini ada perubahan yang cukup signifikan. Dalam Peraturan Pemerintah ini, pemerintah ikut aktif melakukan pengawasan seperti yang dilakukan oleh masyarakat dan LPKSM, meskipun dengan objek pengawasan yang berbeda.

Lebih konkritnya bentuk pengawasan sebagaimana dimaksudkan di atas, diatur dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001 sebagai berikut:

- 
- (5) Pengawasan oleh pemerintah dilakukan terhadap pelaku usaha dalam memenuhi standar mutu produksi barang dan/atau jasa, pencantumen label dan klausula baku, serta pelayanan purna jual barang dan/atau jasa. Pelayanan purna jual yang dimaksud adalah pelayanan yang dilakukan oleh pelaku usaha terhadap konsumen, misalnya tersedianya suku cadang, adanya garansi dan lain-lain;
  - (6) Pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dalam proses produksi, penawaran, promosi, pengiklanan, dan penjualan barang dan/atau jasa;
  - (7) Hasil pengawsan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dapat disebarluaskan kepada masyarakat;
  - (8) Ketentuan mengenai tata cara pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan oleh Menteri dan atau Menteri Teknis terkait

bersama-sama atau sendiri-sendiri sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing.

Menyangkut bentuk pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat diatur dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001 sebagai berikut:

- (5) Pengawasan oleh masyarakat dilakukan terhadap barang dan/atau jasa yang beredar di pasar;
- (6) Pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dengan cara penelitian, pengujian dan/atau survei;
- (7) Aspek pengawasan meliputi pemuatan informasi tentang risiko penggunaan barang jika diharuskan, pemasangan label, pengiklanan dan lain-lain yang disyaratkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebiasaan dalam praktik dunia usaha;
- (8) Hasil pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dapat disebarluaskan kepada masyarakat dan dapat disampaikan kepada menteri dan menteri teknis.

Pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat mempunyai ketentuan yang sama dengan yang dilakukan oleh LPKSM. Akan tetapi pengawasan yang dilakukan oleh LPKSM mensyaratkan bahwa penelitian, pengujian, dan/atau survei yang dilakukan oleh LPKSM harus didasarkan pada adanya dugaan bahwa produk yang menjadi objek penelitian, pengujian, dan/atau survei tidak memenuhi unsur keamanan, kesehatan, kenyamanan dan keselamatan konsumen. Syarat ini tidak dikenal dalam penelitian ,

pengujian, dan/atau survei yang dilakukan oleh masyarakat. Secara lengkap pengawasan yang dilakukan oleh LPKSM diatur dalam 10 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001. Sebagai berikut:

- (6) Pengawasan oleh LPKSM dilakukan terhadap barang dan/atau jasa yang bereddar di pasar;
- (7) Pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dengan cara penelitian, pengujian dan/atau survei. Disamping dapat juga berdasarkan laporan dan pengaduan dari masyarakat baik yang bersifat perorangan maupun kelompok;
- (8) Aspek pengawasan meliputi pemuatan informasi tentang risiko penggunaan barang jika diharuskan, pemasangan label, pengiklanan, dan lain-lain yang disyaratkan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebiasaan dalam praktik dunia usaha;
- (9) Penelitian, pengujian, dan/atau survei sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilakukan terhadap barang dan/atau jasa yang diduga tidak memenuhi unsur keamanan, kesehatan, kenyamanan, dan keselamatan konsumen. Adapun pelaksanaannya dapat dilakukan baik sebelum atau sesudah terjadi hal-hal yang membahayakan keamanan, kesehatan, kenyamanan, dan keselamatan konsumen;

- (10) Hasil pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dapat disebarluaskan kepada masyarakat dan dapat disampaikan kepada menteri dan menteri teknis.

Terkait pengujian terhadap barang dan/atau jasa yang beredar sebagaimana diatur dalam Pasal 10 Peraturan Pemerintah tersebut di atas dilaksanakan melalui laboratorium pengujian yang telah terakreditasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini tentunya dimaksudkan untuk mendapatkan hasil uji yang valid dan objektif serta dapat dipertanggung jawabkan. Akreditasi yang dimaksudkan ini dapat dilakukan baik melalui lembaga akreditasi nasional maupun internasional (Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001 serta penjelasannya).

Kemudian kalau dilihat dalam penjelasan umum peraturan pemerintah tersebut menjelaskan bahwa pengawasan perlindungan konsumen dilakukan secara bersama-sama oleh pemerintah, masyarakat, dan LPKSM mengingat banyaknya jenis barang dan/atau jasa yang beredar di pasar. Demikian juga, pembinaan pelaku usaha dan pengawasan terhadap barang dan/atau jasa yang beredar di pasar tidak sekedar ditujukan untuk melindungi kepentingan konsumen, akan tetapi sekaligus untuk melindungi kepentingan pelaku usaha dalam rangka meningkatkan daya saing barang dan/atau jasa di pasar global. Dan yang lebih penting lagi adalah tumbuhnya iklim usaha yang sehat dan kondusif antara pelaku usaha dan konsumen.

2. Kurang Maksimalnya Peran Lembaga Pembinaan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen Dalam menjamin Hak-Hak Konsumen dan Pelaku Usaha, Serta Dilaksanakannya Kewajiban Konsumen dan Pelaku Usaha.

Dalam rangka menjamin diperolehnya hak-hak konsumen dan pelaku usaha serta dilaksanakannya kewajiban konsumen dan pelaku usaha, pemerintah bertanggung jawab atas pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen. Pembinaan oleh pemerintah atas penyelenggaraan perlindungan konsumen dilaksanakan oleh menteri dan/atau menteri teknis terkait dengan melakukan koordinasi. Ketentuan mengenai tugas pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen diatur dalam Pasal 29 UUPK.

Adanya peran pemerintah dalam pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen berdasarkan pasal ini, didasarkan pada kepentingan yang diamanatkan oleh Pembukaan UUD 1945, bahwa kehadiran negara antara lain untuk menyejahterakan rakyatnya. Amanat ini diimplementasikan dalam Pasal 33 UUD 1945<sup>211</sup> dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), serta peraturan perundang-undangan lainnya.

<sup>211</sup> Pasal 33 Ayat 1 UUD 1945: “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan”, Ayat (2):”Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”, ayat (3):”Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasi oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”,kemudian Ayat (4): “Perekonomian Nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”.

Dan untuk menjabarkan ke ketentuan pasal 29 UUPK tersebut pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001 dengan rincian sebagai berikut:

- (1) Menciptakan iklim usaha yang sehat antara pelaku usaha dan konsumen, dijabarkan dalam Pasal 4 bahwa upaya tersebut dilakukan atas koordinasi menteri dengan menteri teknis terkait, berupa:
  - a. Penyusunan kebijakan di bidang perlindungan konsumen;
  - b. Pemasyarakatan peraturan dan informasi yang berkaitan dengan perlindungan konsumen;
  - c. Peningkatan peranan BPKN (Badan Perlindungan Konsumen Nasional) dan BPSK (Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen) melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia dan lembaga;
  - d. Peningkatan pemahaman dan kesadaran pelaku usaha dan konsumen terhadap hak dan kewajiban masing-masing;
  - e. Peningkatan pemberdayaan konsumen melalui pendidikan, pelatihan, dan ketrampilan;
  - f. Penelitian terhadap barang dan/atau jasa beredar yang menyangkut perlindungan konsumen;
  - g. Peningkatan kualitas barang dan/atau jasa;
  - h. Peningkatan kesadaran sikap jujur dan tanggung jawab pelaku usaha dalam memproduksi, menawarkan, mempromosikan, mengiklankan, dan menjual barang dan/atau jasa;

- i. Peningkatan pemberdayaan usaha kecil dan menengah dalam memenuhi standar mutu produksi barang dan/atau jasa serta pencantuman label klausul baku.

Kemudian dalam penjelasan umum Peraturan Pemerintah tersebut juga menentukan bahwa pembinaan perlindungan konsumen diselenggarakan oleh pemerintah dalam upaya untuk menjamin diperolehnya hak konsumen dan pelaku usaha serta dilaksanakannya kewajiban masing-masing sesuai asas keadilan dan/atau asas keseimbangan kepentingan yang dianut dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001 tersebut di atas, pembinaan oleh pemerintah atas penyelenggaraan perlindungan konsumen dilaksanakan oleh menteri dan/atau menteri teknis terkait dengan melakukan koordinasi. Menteri yang dimaksud menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2001 adalah Menteri Perdagangan.<sup>212</sup> Mengingat lingkup tugas dan kewenangan Menteri Perdagangan yang luas, pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen yang menjadi tugas dari Menteri Perdagangan kurang maksimal, sehingga bisa dikatakan komitmen dari pemerintah kurang. Padahal adanya tanggung jawab pemerintah (Menteri Perdagangan) atas pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen dimaksudkan untuk memberdayakan konsumen dalam memperoleh haknya dan menumbuhkan kesadaran dan tanggung jawab pelaku usaha dalam

---

<sup>212</sup> Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2001 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen, <https://jdih.kemenkeu.go.id>, 2001

memproduksi, menawarkan, mengiklankan, dan menjual barang dan/atau jasa.

### 3. Pembentukan Lembaga (BPSK) Yang Masih Bergantung Pada APBN/APBD

Sebagaimana diketahui bahwa pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen oleh pemerintah untuk penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan ada di daerah Tingkat II (Pasal 49 ayat (1) UUPK). Kemudian untuk menindak lanjuti ketentuan Pasal 49 ayat (1) UUPK tersebut, pemerintah telah mengeluarkan Keputusan Presiden No. 90 Tahun 2001. Dalam Pasal 1 Keppres tersebut ditentukan bahwa pembentukan BPSK dilakukan pada Pemerintahan Kota Medan, Kota Palembang, Kota Jakarta Pusat, Kota Jakarta Barat, Kota Bandung, Kota Semarang, Kota Yogyakarta, Kota Surabaya, Kota Malang, dan Kota Makasar.

Dari ketentuan di atas terlihat bahwa belum semua Daerah Tingkat II di Indonesia dibentuk BPSK, melainkan baru terbatas pada 10 (sepuluh) kota di atas. Salah satu dasar pertimbangan mengapa Daerah Tingkat II yang lain belum dibentuk adalah masalah pembiayaan pelaksanaan tugas BPSK. Berdasarkan Pasal 3 Keppres tersebut, biaya pelaksanaan tugas BPSK dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 Keppres tersebut, dapat dimaklumi apabila Daerah Tingkat II lainnya belum dibentuk BPSK, karena pembiayaan disamping menjadi beban APBN, juga menjadi beban APBD. Bagi daerah-daerah Tingkat II

yang sumber pendapatan daerahnya kecil, terhadap pembiayaan tugas-tugas BPSK dimaksud akan terasa cukup berat di era otonomi daerah saat ini.

Menjadi masalah dengan kehadiran Keppres No. 90 Tahun 2001 ini adalah upaya pemberdayaan konsumen di daerah-daerah Tingkat II yang belum terbentuk BPSK, di dalam konsumen menuntut hak-haknya terhadap pelaku usaha. Berdasarkan Pasal 2 Keppres tersebut, bahwa setiap konsumen yang dirugikan atau ahli warisnya dapat menggugat pelaku usaha melalui BPSK di tempat domisili konsumen atau pada BPSK terdekat. Substansi pasal ini, dapat dikatakan sebagai upaya maksimal yang dapat dilakukan oleh pemerintah dalam memberdayakan konsumen menuntut hak-haknya melalui BPSK untuk saat ini, sampai daerah-daerah yang lain telah memungkinkan dilakukannya pembentukan BPSK dengan segala konsekuensinya, dan keuangan negara/daerah juga telah memungkinkan untuk itu.<sup>213</sup>

### **C.Aspek Budaya Hukum Tanggung Jawab Pelaku Usaha Dalam Perlindungan Konsumen.**

#### **1. Sikap Konsumen Yang Tidak Mau Berkonflik Dengan Pelaku Usaha.**

Bangsa Indonesia sebagai bangsa timur yang mempunyai budaya ketimuran yang mempunyai ciri-ciri secara umum, diantaranya cinta damai, mudah memberi maaf kepada orang lain, tidak mau berkonflik dengan orang lain, lebih memilih jalan damai untuk menyelesaikan suatu masalah, menyelesaikan masalah dengan

<sup>213</sup> Ahmadi Miru & Sutarnan Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen, Edisi Revisi*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2004, hlm.248.

cara musyawarah dan kekeluargaan. Sikap bangsa/masyarakat Indonesia yang demikian ini mengalir pada masyarakat konsumen Indonesia yang pada umumnya tidak mau berkonflik dengan pelaku usaha.

Sebagaimana diketahui budaya hukum dalam suatu masyarakat adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum, meliputi kepercayaan, nilai, pemikiran serta harapan. Budaya hukum juga meliputi suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari dan disalahgunakan.<sup>214</sup>

Sikap konsumen yang tidak mau berkonflik ini, sedikit banyak berpengaruh pada perilaku pelaku usaha dalam memproduksi barang dan/atau jasa. Pelaku usaha ada kecenderungan memproduksi barang dan/atau jasa tanpa memperhatikan kepentingan konsumen. Pelaku usaha bisa dikatakan “memanfaatkan” sikap konsumen yang mudah memberi maaf kepada pelaku usaha apabila barang dan/atau jasa yang dihasilkannya menimbulkan kerugian konsumen.

Sikap (budaya) masyarakat konsumen sebagaimana disebutkan di atas akan merugikan konsumen sendiri, karena ia tidak memperjuangkan hak-haknya yang dilindungi undang-undang. Konsumen lebih memilih menderita kerugian (apalagi kerugian yang diderita tidak banyak) daripada berurusan dengan orang lain

---

<sup>214</sup> Lawrence M. Friedman, *American Law an Introduction : Hukum Amerika Sebuah Pengantar* (diterjemahkan oleh: Wahyu Basuki), Jakarta: Tatanusa, 2001, hlm.7

(pelaku usaha), berurusan dengan hukum yang notabena harus melalui birokrasi yang panjang.

Kenyataan ini berdampak pada penegakan hukum tanggung jawab pelaku usaha tidak berjalan dengan baik, bahkan kontradiktif dengan tujuan perlindungan konsumen untuk meningkatkan kesadaran, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri serta meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen.

## 2. Pendidikan Konsumen Yang Masih Rendah

Pendidikan konsumen Indonesia yang rata-rata rendah, cukup berdampak pada proses penegakan hukum tanggung jawab pelaku usaha. Konsumen yang berpendidikan rendah akan mengalami kesulitan dalam mengakses informasi, termasuk mengakses informasi penyelesaian sengketa. Pendidikan rendah ini juga berpengaruh pada hak untuk memilih, konsumen ini tidak leluasa untuk memaksimalkan pilihannya terhadap suatu produk karena keterbatasan pengetahuannya.

Tabel 6

Jumlah Penduduk Berdasarkan Tingkat Pendidikan Tahun 2021.<sup>215</sup>

No.	Tingkat Pendidikan	Jumlah
1	S3	59.197

<sup>215</sup> Databoks.katadata.co.id, *Jumlah Penduduk Menurut Jenjang Pendidikan (Juni 2021)*, diakses tanggal 31 Oktober 2022.

2	S2	822.471
3	S1	11.600.000
4	D3	3.500.000
5	D1 & D2	1.200.000
6	SLTA	56.200.000
7	SLTP	39.700.000
8	Tamat SD	64.800.000
9	Belum Tamat SD	31.000.000
10	Tidak/Belum Sekolah	63.500.000

Berdasarkan data statistik tersebut di atas, bahwa jumlah penduduk berdasarkan tingkat pendidikan dengan jumlah penduduk terbanyak adalah: dengan tingkat pendidikan Tamat SD (64.800.000), tingkat pendidikan SLTA (56.200.000), dan SLTP (39.700.000). Oleh karena itu dapat diasumsikan bahwa jumlah konsumen terbanyak pada tahun 2021 adalah dengan tingkat pendidikan rendah. Dan ternyata tingkat pendidikan yang rendah dari konsumen ini akan menyebabkan banyaknya konsumen yang tidak mengetahui akan hak-haknya sebagai konsumen dan juga berpengaruh pada tingkat kesadaran hukum konsumen untuk memperoleh hak-haknya.

Dengan demikian pendidikan konsumen yang rendah mempunyai pengaruh yang cukup signifikan dalam proses penyelesaian sengketa konsumen. Ia tidak dapat mengakses cara-cara penyelesaian sengketa baik melalui peradilan maupun di luar pengadilan, yang pada akhirnya ia tidak dapat menuntut hak-haknya

sebagai konsumen. Oleh karena tujuan perlindungan konsumen untuk meningkatkan pemberdayaan konsumen tidak berhasil.

### 3. Pasifnya (Tidak Jemput Bola) Peran Kelembagaan (Badan Perlindungan Konsumen Nasional) Dalam Upaya Perlindungan Konsumen.

Mengingat strategis dan pentingnya fungsi Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) yaitu memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah dalam upaya mengembangkan perlindungan konsumen di Indonesia, saran dan pertimbangannya tersebut dapat berupa dalam berbagai bentuk dan tidak hanya terbatas pada penyusunan kebijaksanaan di bidang perlindungan konsumen saja.

<sup>216</sup> Mestinya BPKN harus aktif terjun ke masyarakat untuk mendengarkan keluhan masyarakat konsumen, melihat kondisi faktual konsumen untuk mengetahui permasalahan yang dialami konsumen. Dengan harapan BPKN dapat menyerap aspirasi secara langsung dari masyarakat konsumen, tidak melalui lembaga atau pihak lain, sehingga tidak ada distorsi informasi.

Selama ini yang terjadi justru BPKN lebih bersifat pasif, menunggu informasi dari masyarakat dan lembaga lain, yakni Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM). Sehingga ada kemungkinan informasi yang didapatkan tidak utuh dan terjadi distorsi. Oleh karena itu, dengan model penggalian informasi yang dilakukan oleh BPKN selama ini dikhawatirkan

---

<sup>216</sup> Ahmadi Miru, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2004, hlm. 197.

saran dan pertimbangan yang disampaikan kepada pemerintah dalam upaya mengembangkan perlindungan konsumen tidak tepat.

Sebagaimana dikemukakan di atas, BPKN mempunyai peran strategis, karena ia bertanggung jawab sepenuhnya kepada presiden, memiliki kedudukan yang kuat dalam upaya mengembangkan perlindungan konsumen. Sebagai bagian kelengkapan dalam sistem perlindungan konsumen yang dikembangkan dalam Undang-undang Pelindungan Konsumen, BPKN tidak dapat diintervensi dalam pelaksanaan tugasnya. Kedudukannya yang independen dan bertanggung jawab langsung kepada presiden diharapkan dapat memberikan perlindungan konsumen secara maksimal.

#### 4. Minimnya Komitmen Daerah Tingkat II Dalam Kebijakan Anggaran Terhadap Lembaga Penegakan Perlindungan Konsumen.

Salah satu upaya penegakan hukum dibidang perlindungan konsumen, diperlukan lembaga yang bertugas untuk melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen. Lembaga yang dimaksud adalah Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). Eksistensi BPSK di Daerah Tingkat II diperlukan dukungan anggaran untuk operasional dari Pemerintah Daerah setempat. Oleh karena itu, supaya BPSK dapat operasional dan bekerja dengan maksimal diperlukan kebijakan dibidang anggaran dari masing-masing Daerah Tingkat II.

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 Keputusan Presiden Nomor 90 Tahun 2001, bahwa pembentukan BPSK pembiayaannya dibebankan kepada APBN dan

APBD. Bagi daerah-daerah yang Pendapatan Asli Daerah (PAD) nya besar, mungkin hal ini tidak menjadi masalah, berbeda halnya dengan daerah-daerah yang PAD nya kecil, bisa jadi pembiayaan terhadap operasional BPSK ini menjadi persoalan.

Sehubungan dengan persoalan tersebut, kiranya tepat amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, agar setiap daerah berupaya menggali sumber pendapatan asli daerah dalam rangka pelaksanaan fungsi desentralisasi, disamping dana perimbangan, pinjaman daerah, dan lain-lain penerimaan daerah yang sah.<sup>217</sup>

Dengan dibentuknya BPSK di daerah-daerah Tingkat II, diharapkan upaya pemberdayaan konsumen dalam rangka untuk memperjuangkan hak-haknya dapat tercapai. Konsumen bisa lebih dekat dan lebih cepat dalam mengakses BPSK di daerah masing-masing, sehingga setiap persoalan mengenai perlindungan konsumen dapat diselesaikan dengan bantuan BPSK. Hal ini mengingat pentingnya peran BPSK dalam upaya penegakan hukum tanggung jawab pelaku usaha dalam perlindungan konsumen.

Berdasarkan ketentuan Pasal 52 UUPK, tugas dan wewenang BPSK meliputi:

- a. Melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen dengan cara melalui mediasi atau arbitrase atau konsiliasi;
- b. Memberikan konsultasi perlindungan konsumen;

---

<sup>217</sup> Pasal 79 huruf a-d Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah.

- c. Melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku;
- d. Melaporkan kepada penyidik umum apabila terjadi pelanggaran ketentuan dalam undang-undang ini;
- e. Menerima pengaduan baik tertulis maupun tidak tertulis, dari konsumen tentang terjadinya pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
- f. Melakukan penelitian dan pemeriksaan sengketa perlindungan konsumen;
- g. Memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
- h. Memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli dan/atau setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap undang-undang ini;
- i. Meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud pada huruf g dan huruf h, yang tidak bersedia memenuhi panggilan badan penyelesaian sengketa konsumen;
- j. Mendapatkan, meneliti dan/atau menilai surat, dokumen atau alat bukti lain guna penyelidikan dan/atau pemeriksaan;
- k. Memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak konsumen;
- l. Memberitahukan putusan kepada pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
- m. Menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini.

Untuk menangani dan menyelesaikan sengketa konsumen, BPSK membentuk majelis yang berjumlah haris ganjil, paling sedikit tiga orang yang mewakili semua unsur, yaitu pemerintah, konsumen, dan pelaku usaha, serta dibantu oleh seorang penitera.<sup>218</sup>

Dalam rangka menghindari proses penyelesaian sengketa konsumen yang berlarut larut, Undang-undang Perlindungan Konsumen memberi batasan kepada BPSK. Setelah gugatan diterima, BPSK wajib mengeluarkan putusan paling lambat dalam waktu 21 hari kerja.<sup>219</sup>

Ketentuan ini dipandang sangat penting bagi konsumen, mengingat posisi ekonomi dan daya tawar konsumen berada di bawah pelaku usaha. Maka melalui proses penyelesaian sengketa dengan jangka waktu yang singkat sangat menguntungkan konsumen untuk menghindari pembengkakan biaya. Demikian juga bagi pelaku usaha, umumnya sangat berminat terhadap penyelesaian sengketa dengan jangka waktu yang singkat, hal ini sangat terkait dengan persoalan bisnis yang butuh waktu cepat.<sup>220</sup>

---

<sup>218</sup> Pasal 54 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen

<sup>219</sup> Pasal 55 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen

<sup>220</sup> Zulham, Hukum Perlindungan Konsumen, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013, hlm.145

## BAB V

### REKONSTRUKSI REGULASI TANGGUNG JAWAB PELAKU USAHA DALAM RANGKA MEWUJUDKAN PERLINDUNGAN KONSUMEN YANG BERBASIS NILAI KEADILAN

Hukum merupakan “*rule of the game*” aturan-aturan permainan yang akan mencegah atau menghalangi penguasa dan manusia berbuat sewenang-wenang. Hukum sebagai batas-batas kebebasan individu dan penguasa dalam setiap interaksi kemasyarakatan, sehingga hukum merupakan instrumen perlindungan atas ketentraman umum dan keadilan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat manusia.<sup>221</sup>

Indonesia mempunyai konsep negara hukum yang berbeda dengan negara lain, Indonesia mempunyai keistimewaan tersendiri yang terkait dengan budaya dan corak masyarakat Indonesia yang pluralis. Oleh karena itu konsep negara hukum Indonesia harus disesuaikan dengan struktur sosial masyarakat yang sesuai dengan kondisi saat ini serta harus dapat mengikuti perkembangan zaman dengan berlandaskan pada cita-cita negara Indonesia modern.<sup>222</sup>

Dalam merancang desain regulasi tanggung jawab pelaku usaha dalam rangka mewujudkan perlindungan konsumen, digunakan pendekatan sistem yang menekankan pada koherensi, non kontradiksi, saling terkait, yang terdiri dari

---

<sup>221</sup> Abdul Mukthie Fadjar, *Perjuangan untuk sebuah Negara Hukum yang bermartabat Dalam Membangun Negara Hukum yang Bermartabat*, Malang: Setera Press, 2013, hlm.2

<sup>222</sup> Teguh Prasetyo dan Arie Purnomosidi, *Membangun Hukum, op cit*, hlm.39

bagian-bagaian yang saling mendukung. Pendekatan sistem melihat regulasi tanggung jawab pelaku usaha dalam perlindungan konsumen sebagai bentuk interaksi harmonis dari unsur-unsurnya, yakni kewajiban bagi pelaku usaha untuk menjalankan kegiatan usahanya dalam memproduksi baarang dan/atau jasa secara adil dan bertanggung jawab dengan memperhatikan kepentingan konsumen, dan kepentingan negara secara lebih luas.

Sistem hukum regulasi tanggung jawab pelaku usaha dalam perlindungan konsumen terdiri dari lapisan hukum yang dibangun di atas satu sama lainnya. Ada satu lapisan yang tidak membutuhkan justifikasi, yaitu Pancasila sebagai *meta principle*. Menurut Mark van Hoecke, disiplin hukum terdiri dari filsafat hukum, teori hukum, dan dogmatik hukum.

Dengan demikian untuk merancang sistem hukum tanggung jawab pelaku usaha harus ada koherensi, komprehensif, bagian-bagian yang saling mendukung dalam semua lapisan ilmu hukum, yakni meta principle, filsafat hukum, teori hukum, dogmatik hukum, dan legal practices, sebagaimana diilustrasikan dalam ragaan di bawah ini:

Pendekatan sistem dalam Desain Regulasi Tanggung Jawab Pelaku Usaha

- Pancasila (*Meta Principle*)
- Filsafat Hukum
- Teori Hukum
- Dogmatik Hukum
- *Legal Practices*

Asas hukum nasional bersumber dari dari Pancasila, sebagai falsafah negara. Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum, masih harus dijabarkan lagi dalam asas hukum dan norma hukum. Dengan demikian, Pancasila menjadi dasar terwujudnya asas keseimbangan, sekaligus merupakan landasan pembentukan norma hukum taanggung jawab pelaku usaha.<sup>223</sup>

Keadilan sosial merupakan tujuan dari keempat sila dalam Pancasila secara ontologi ditentukan oleh hakikat keadilan yang terkandung dalam makna sila kemanusiaan yang adil dan beradab. Menurut Notonegoro, hakikat keadilan yang terkandung pada sila kemanusiaan yang adil dan beradab ini pada dasarnya adalah hakikat manusia sebagai makhluk yang monopluralis yaitu kemanusiaan yang adil terhadap dirinya sendiri, adil terhadap sesama, dan adil terhadap Tuhan sebagai causa prima. Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, penjelmaan keadilan kemanusiaan monopluralis tersebut karena sifat kodrat manusia sebagai makhluk individu dan makhluk sosial. Kedudukan manusia sebagai makhluk otonom dan makhluk Tuhan serta kodrat manusia sebagai makhluk jasmani dan rohani. Dengan demikian dapat dikatakan keadilan sosial didasari dan dijiwai oleh sila kedua, yakni kemanusiaan yang adil dan beradab.<sup>224</sup>

Apabila dikaitkan dengan pendapat Fuller <sup>225</sup>, desain hukum tanggung jawab pelaku usaha yang berdasarkan asas keseimbangan menjadi fondasi yang

---

<sup>223</sup> Pasangan nilai-nilai menjadi patokan pokok terwujudnya asas-asas hukum dan sikap tindak tanduk yang tersusun dalam suatu norma, Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Ikhitsar Anatomi Aliran Filsafat Sebagai Landasan Filasafat hukum*, Jakarta: Rajawali, 1995, hlm.5

<sup>224</sup> *Ibid*, hlm. 77

<sup>225</sup> Berdasarkan pendapat Fuller, instrumen yuridis peraturan sebagai suatu sistem hukum yang baik harus memenuhi delapan asas yang dinamakan principles of legality, Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Aneka Ilmu, hlm. 51

kuat bagi perbuatan hukum pemerintah untuk, memberikan perlindungan hukum secara seimbang kepada konsumen dan pelaku usaha, kedua memberikan sanksi yang tegas kepada pelaku usaha yang melanggar, ketiga, penegakan hukum administrasi yang adil bagi pelanggar tanggung jawab pelaku usaha.

Untuk menyusun regulasi tanggung jawab pelaku usaha yang selaras dengan nilai-nilai Pancasila, maka asas keseimbangan dapat dijabarkan dalam pasal-pasal yang ada didalam pengaturan tanggung jawab pelaku usaha. Sebagai perbandingan atas pengaturan tanggung jawab pelaku usaha dalam perlindungan konsumen, berikut gambaran pengaturan tanggung jawab pelaku usaha di beberapa negara .

#### **A.Regulasi Tanggung Jawab Pelaku Usaha Di Beberapa Negara**

##### **1.Regulasi Tanggung Jawab Pelaku Usaha di Singapura**

Undang-undang perlindungan konsumen di negara Singapura ditetapkan dalam *The Consumer Protection (Fair Trading) Act (CPFTA)* tahun 1975, yang kemudian diamendemen pada tahun 2009, amandemen terbaru dilakukan pada tahun 2020. CPFTA berlaku untuk sebagian besar transaksi konsumen, tetapi tidak berlaku untuk penjualan tanah dan rumah, kontrak kerja dan pegadaian.

Peran penting CPFTA yaitu untuk melindungi konsumen Singapura dari praktik-praktik tidak adil dan memberikan hak tambahan sehubungan dengan barang-barang yang tidak sesuai dengan kontrak dan untuk hal-hal yang relevan. Selain itu bertujuan untuk meningkatkan kesadaran, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri.

Dalam hal perlindungan konsumen, Singapura memiliki 3 (tiga) keunggulan sebagai berikut:

a. Lembaga Perlindungan Konsumen.

Kementerian Perdagangan dan Industri mengawasi hal-hal kebijakan yang berkaitan dengan CPFTA, sedangkan *The Standards Productivity and Innovation Board* (SPRING Singapura), adalah badan pengelola CPFTA. Saat ini Spring Singapura sudah berganti nama menjadi Enterprise Singapura atau lebih dikenal dengan Badan Standar Nasional.

SPRING didirikan bertujuan untuk:

- 1). Agen untuk mengembangkan perusahaan dan membantu perusahaan untuk meningkatkan daya saing di pasar Singapura;
- 2). Membangun kepercayaan pada produk dan layanan Singapura;
- 3). Berfungsi sebagai badan akreditasi standar nasional dan badan kesesuaian.

Organisasi ini diberi wewenang oleh undang-undang untuk mengembangkan dan menerbitkan Standar Singapura untuk produk, layanan dan proses.

b. Lembaga Pemerintah Pendukung

Beberapa lembaga pemerintah di Singapura yang bertanggung jawab atas keamanan produk konsumen dan mengatur peraturan mengenai standar kualitas, termasuk :

Tabel 7

## Regulator Jenis-jenis Produk Di Singapura

No.	Jenis Produk	Regulator
1	Pangan	Otoritas pertanian pangan dan veteriner Singapura
2	Produk Kesehatan, termasuk: produk kosmetik, peralatan medis, produk terapeutik dan obat-obatan milik orang Cina	Otoritas ilmu kesehatan
3	33 Kategori peralatan/aksesoris listrik elektronik dan gas untuk rumah tangga yang diklifikasikan sebagai “barang yang diatur	Enterprise Singapura
4	Kendaraan bermotor, helm dan sepeda motor dan kursi mobil anak-anak	Otoritas Transportasi Darat, polisi lalulintas.
5	Zat berbahaya, pestisida dan bahan lainnya untuk mengusir serangga dan hewan pengerat	National Environment agency

### 3. Penyelesaian Sengketa Konsumen

Singapura menggunakan model penyelesaian sengketa konsumen melalui *Small Claim Court*, yaitu sistem penyelesaian sederhana dengan hakim tunggal, tanpa yuri dan pembuktian yang sederhana. Pada perkara Small Claims Court ini, umumnya tidak menggunakan jasa penasihat hukum, tetapi dimungkinkan bantuan dari teman atau atau law representative yang dapat diminta dari Citizens Advice Bureau, yang mempunyai trained advisers yang siap membantu konsumen dalam mengajukan gugatan kecil

Undang undang ini berisi sebelas bagian (penyebutan istilah dalam undang-undang ini ialah *part*), yang mana masing-masing terdiri dari, bagian pertama berisi tentang pembukaan yang diantaranya menjelaskan tentang nama undang-undang dan mulai diberlakukannya undang-undang tersebut yaitu tanggal 15 April 2009. Bagian kedua berisi tentang defenisi-definisi ( pengertian umum). Bagian ketiga berisi tentang pengecualian, maksudnya ialah, (a).undang-undang ini lebih spesifik ditujukan pada transaksi pertama, (b).properti perumahan, (c).setiap kontrak untuk penyediaan barang atau jasa yang dimaksudkan untuk penggunaan bisnis, dan (d).setiap kontrak dimana total pembayaran yang harus dilakukan oleh konsumen tidak melebihi \$ 50. Bagian keempat berisi tentang hak untuk membatalkan kontrak.

1. Kontrak yang diatur tidak dapat diberlakukan terhadap konsumen kapan saja lebih awal dari 5 hari (tidak termasuk sabtu, minggu dan hari libur umum) setelah:

- a).hari ketika kontrak yang diatur dimasukkan, atau
  - b).jika pemberitahuan informasi konsumen belum dibawa ke tangan konsumen.
2. Dimana konsumen telah menandatangani kontrak yang diatur konsumen dengan pelaku usaha. Konsumen dapat memberitahukan pembatalan kontrak sesuai dengan peraturan ini kapan saja dalam periode pembatalan
  3. Jika dalam kasus yang jatuh dalam ayat (1), konsumen menegaskan kontrak yang diatur kapan saja setelah berakhirnya 5 hari setelah hari dimana kontrak diatur masuk (a).peraturan ini tidak akan mencegah kontrak dari yang ada diberlakukan terhadap konsumen, dan (b).konsumen tidak boleh memberitahu pembatalan.

Bagian kelima berisi tentang efek pembatalan kontrak, bagian keenam berisi tentang pengembalian barang oleh konsumen atas pembatalan kontrak penjualan langsung. Bagian ketujuh memuat tentang kompensasi untuk layanan atas pembatalan kontrak yang diatur, bagian kedelapan memuat tentang tidak ada pengenaan tugas tambahan atau kewajiban kepada konsumen, bagian kesembilan berisi tentang beban pembuktian, dan bagian kesepuluh berisi tentang pencabutan.

## 2.Regulasi Tanggung Jawab Pelaku Usaha di Malaysia

Hukum perlindungan konsumen di Malaysia diatur dalam *Consumer Protection Act 1999*, undang-undang ini berisi 14 bagian (dalam teks asli disebut part). Bagian pertama menjelaskan mengenai pembukaan, berisi pengertian dan

definisi istilah-istilah yang berkaitan dengan perlindungan konsumen. Bagian kedua menjelaskan tentang perlakuan menyesatkan, menipu dan segala bentuk perbuatan tidak adil. Bab ketiga memuat tentang keselamatan barang dan jasa. Pada bagian ini berisi hal-hal yang berkaitan dengan standar keselamatan, kepatuhan terhadap standar keselamatan, syarat keamanan umum barang, larangan terhadap barang yang tidak aman dan larangan impor barang atau jasa. Bab keempat menjelaskan tentang pelanggaran pembelian dan upaya hukum terkait bagian I dan bagian II. Bab kelima menjelaskan tentang jaminan terhadap penyediaan barang. Beberapa hal yang dijelaskan dalam bagian ini adalah (1).Produsen memiliki hak untuk menjual barang, (2).artinya barang yang bebas dari kerahasiaan, (3).bahwa konsumen memiliki hak atas kepemilikan barang yang sunyi, kecuali sejauh hak itu untuk penyediaan dimana perjanjian tersebut merupakan perjanjian sewa guna usaha di dalam Act 1967, keamanan yang diungkapkan, atau jangka waktu perjanjian untuk penyediaan. Bab kelima memuat tentang jaminan terhadap penyediaan barang, Bab keenam menjelaskan tentang hak produsen dalam jaminan penyediaan barang. Bab ketujuh menjelaskan tentang hak produsen terkait dengan jaminan penawaran akan barang, Bab kedelapan menjelaskan tentang jaminan terhadap penyediaan jasa. Bab kesembilan mengatur tentang hak produsen dalam jaminan penyediaan jasa, Bab kesepuluh memuat tentang kewajiban produk. Bab kesebelas menjelaskan tentang klaim konsumen, Bab ketigabelas mengatur tentang penyidikan. Bab keempatbelas merupakan bab terakhir memuat tentang penjelasan lain dan penutup.

### 3. Regulasi Tanggung Jawab Pelaku Usaha di Amerika Serikat

Undang-undang perlindungan konsumen di Amerika Serikat dikenal dengan *The Uniform Trade Practices and Consumer Protection Act* (UTPCP) tahun 1967, yang kemudian diamandemen pada tahun 1969 dan 1970 dan *Unfair Trade Practices and Consumer Protection Law*, tahun 1973.<sup>226</sup>

Negara Amerika Serikat, termasuk negara yang sangat serius dalam melindungi konsumen. Melalui lembaga perlindungan konsumen yang disebut Federal Trade Commission (FTC) bertujuan melindungi konsumen dan mempromosikan persaingan usaha. FTC juga memiliki layanan pengaduan. Dalam hal perlindungan konsumen, FTC melindungi konsumen dengan mencegah penipuan dan diskriminasi pasar.<sup>227</sup>

FTC melakukan investigasi serta menuntut perusahaan dan individu yang melakukan pelanggaran hukum. Juga mengembangkan aturan untuk memastikan pasar yang dinamis dan mengedukasi konsumen dan perusahaan tentang hak dan tanggung jawab mereka. Fungsi FTC berikutnya adalah untuk mempromosikan persaingan dalam bentuk persaingan harga, pilihan dan layanan. Hal ini menguntungkan konsumen, karena mempertahankan harga tetap rendah, namun kualitas barang dan jasa tetap tinggi. Berpedoman pada Undang-undang Anti monopoli, FTC membantu mewujudkan pasar terbuka dan pasar bebas.

---

<sup>226</sup> Erna Widjajati, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Tangerang Selatan: Wafi Mediatama, 2015

<sup>227</sup> Panrb, Deputi bidang pelayanan publik Kementerian PANRB, [menpan.go.id](https://menpan.go.id), diakses tgl 05 Januari 2023.

Ada perbedaan yang signifikan antara negara Amerika Serikat dengan Indonesia dalam perlindungan konsumen, khususnya jika terjadi gejolak kenaikan harga. Apabila terjadi kenaikan harga, terutama harga komoditas pokok pertanian, pemerintah langsung memberikan intervensi dan menjadi tameng, sedangkan Indonesia sebaliknya, di Indonesia konsumen langsung yang kena dampak.

Selain itu dari sisi undang-undang, Amerika Serikat mempunyai Agricultural Act, yaitu undang-undang yang mengatur harga untuk 5 tahun mendatang, sedangkan Indonesia konsumen lebih rentan terkena dampak kenaikan harga. Amerika mempunyai komitmen untuk mempertahankan harga dalam 5 tahun mendatang. Begitu ada gejolak harga, negara melakukan intervensi. Di Indonesia gejolak harga akan dihadapi oleh konsumen. Pemerintah Amerika menggaransi selama 5 tahun ke depan.<sup>228</sup>

#### 4. Perbandingan Regulasi Tanggung Jawab Pelaku Usaha Di Beberapa Negara Dengan Negara Indonesia

Perbandingan regulasi tanggung jawab pelaku usaha di beberapa negara dengan negara Indonesia dapat diilustrasikan dalam ragaan sebagai berikut:

---

<sup>228</sup> Detikfinance, Berita ekonomi Bisnis, [https //finance detik.com](https://finance.detik.com), diakses tgl 5 Januari 2023.

Tabel 8

Perbandingan Regulasi Tanggung Jawab Pelaku Usaha di Beberapa Negara  
Dengan Negara Indonesia

No	Negara	Kehadiran Negara	Peran Lembaga Pendukung	Penyelesaian Sengketa
1	Singapura	Intervensi negara Cukup dominan untuk melindungi kepentingan konsumen	Peran lembaga Seperti SPRING Tidak hanya untuk melindungi konsumen tetapi juga berperan dalam meningkatkan Kemandirian pelaku usaha	Small Claim Court Pengadilan Sederhana dengan hakim Tunggal
2	Malaysia	Negara cukup Memberikan intervensi untuk Melindungi kepentingan konsumen dan pelaku usaha	Peran lembaga Pendukung perlindungan Konsumen hampir Sama dengan Indonesia kurang	Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Lembaga pengadilan

3	Amerika Serikat	Negara langsung Intervensi apabila ada Peristiwa yang Merugikan Konsumen, Misalnya timbul Gejolak harga	Peran Federal Trade Commision (FTC) tidak hanya Melindungi Konsumen, tetapi Juga mempromosikan Persaingan usaha Untuk pelaku usaha	Melalui Pengadilan Sederahana
4	Indonesia	Negara kurang Memberi intervensi, Sehingga yang Kena dampaknya konsumen	Peran lembaga Perlindungan Konsumen swadaya masyarakat Tidak maksimal	Melalui non Litigasi (di luar Pengadilan) dan pengadilan yang Memakan waktu

### **B.Rekonstruksi Regulasi Tanggung Jawab Pelaku Usaha Dalam Rangka Mewujudkan Pelindungan Konsumen Yang Berbasis Nilai Keadilan.**

Tanggung jawab pelaku usaha telah diatur dalam Undang-undang perlindungan konsumen, Undang-undang Cipta Kerja, Undang-undang Pangan, Undang-undang Kesehatan, Peraturan Pemerintah Keamanan Pangan, Peraturan Pemerintah Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan

Perlindungan Konsumen serta peraturan pelaksana lainnya. Namun pengaturan di dalam peraturan perundang undangan tersebut belum menunjukkan hukum sebagai suatu sistem yang baik.

Pembentukan norma tanggung jawab pelaku usaha merupakan perwujudan dari hak konsumen sebagai bagian dari hak asasi warga negara yang dijamin oleh pemerintah dalam Undang-Undang Dasar 1945, khususnya dalam pembukaan UUD 1945 alenia 4. Sebagai pelaksana dari konstitusi, pemerintah memiliki kewajiban untuk membentuk norma hukum yang melindungi warga negaranya.

Dalam regulasi tanggung jawab pelaku usaha, konsumen saat ini berada di posisi yang lemah jika berhadapan dengan pelaku usaha. Oleh karena itu, untuk memperoleh keadilan harus ada kewajiban kepada pihak yang kuat untuk menyeimbangkan kedudukan. Sehingga negara harus hadir untuk menyeimbangkan kedudukan tersebut dalam rangka memberikan perlindungan kepada konsumen.

Untuk mewujudkan kepastian hukum dalam tanggung jawab pelaku usaha dalam rangka mewujudkan perlindungan konsumen yang berbasis keadilan, maka pembentukan normanya dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Sinkronisasi peraturan perundang-undangan terkait tanggung jawab pelaku usaha dalam perlindungan konsumen.

Sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya, hukum sebagai suatu sistem menurut Lord L.Fuller tidak boleh bertentangan satu dengan yang lainnya.

Jika terjadi pertentangan, maka sebagai sebuah sistem, hukum tersebut tidak

saja menjadi sistem hukum yang jelek, akan tetapi sesuatu yang tidak bisa disebut sebagai sistem hukum sama sekali.<sup>229</sup>

Agar regulasi tanggung jawab pelaku usaha dalam perlindungan konsumen merupakan suatu sistem hukum yang baik, maka pasal-pasal yang terdapat pada peraturan perundang-undangan yang terkait dengan hal tersebut harus disinkronkan sehingga tidak terjadi pertentangan antar pasal dan koheren dengan Pancasila, khususnya sila kedua, dan kelima.

a. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Ketidaksinkronan antar norma (pasal) dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen dapat dilihat, di antaranya pada ketentuan Pasal 56 ayat (1) dan ayat (2) sebagai berikut:

- (1). Dalam waktu paling lambat tujuh hari kerja sejak menerima putusan badan penyelesaian sengketa konsumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 pelaku usaha wajib melaksanakan putusan tersebut.
- (2). Para pihak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri paling lambat 14 hari kerja setelah menerima pemberitahuan putusan tersebut.

Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 56 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Perlindungan Konsumen tersebut rancu dan tidak sinkron, karena dalam Pasal 56 ayat (1) menentukan jangka waktu pelaksanaan putusan paling lambat tujuh hari, lebih singkat dibandingkan dengan jangka waktu pengajuan keberatan sebagaimana diatur dalam Pasal 56 ayat (2) yakni paling lambat 14 hari. Oleh karena itu, pelaku usaha tidak mungkin dapat

<sup>229</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum, op cit*, hlm.52

melaksanakan putusan BPSK, sebab jika merasa keberatan terhadap putusan BPSK, dimana masa untuk mengajukan keberatan belum habis, yaitu 14 hari kerja.

Agar ketentuan Pasal 56 ayat (1) sejalan dengan ayat (2) UUPK, maka seharusnya bunyi Pasal 56 ayat (1) UUPK dirubah dan berbunyi: “Dalam waktu paling lambat empat belas hari kerja sejak menerima putusan badan penyelesaian sengketa konsumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 pelaku usaha wajib melaksanakan putusan tersebut”.

Ketidaksinkronan dan tidak konsistennya antar pasal dalam UUPK juga ditemukan dalam ketentuan Pasal 56 ayat (2) dan Pasal 54 ayat (3). Ketentuan Pasal 56 ayat (2) ini bisa dikatakan sebagai “pasal karet” yang membuka peluang bagi para pihak untuk mengajukan keberatan terhadap putusan BPSK. Padahal dalam ketentuan Pasal 54 ayat (3) disebutkan “putusan majelis bersifat final dan mengikat”. Dalam penjelasannya disebutkan yang dimaksud dengan putusan majelis bersifat final adalah dalam BPSK tidak ada upaya Banding dan Kasasi.

Bahwa dengan adanya peluang mengajukan keberatan atas putusan BPSK kepada pengadilan, sesungguhnya memiliki hakikat yang sama dengan upaya banding putusan BPSK. Keduanya adalah sama-sama menganulir sifat final dan mengikat dari putusan arbitrase yang dilakukan oleh BPSK.<sup>230</sup>

---

<sup>230</sup> Zulham, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013, hlm.147

Agar ketentuan pasal 56 ayat (2) UUPK sejalan dengan ketentuan pasal 54 ayat (3) UUPK, maka seharusnya bunyi pasal 56 ayat (2) UUPK dirubah dan berbunyi:”Para pihak tidak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan setelah menerima pemberitahuan putusan tersebut”.

b. Undang-undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan  
Ketidaksinkronan mengenai tanggung jawab pelaku usaha dalam Undang-Undang Tentang Pangan dan Undang-Undang Perlindungan Konsumen dapat dilihat pada ketentuan Pasal 41 ayat (2), dan ayat (5) Undang-undang Pangan dengan Pasal 19 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UUPK .

Ketidaksinkronan antara Undang-undang Pangan dengan UUPK terletak pada ada tidaknya pengaturan sebab-sebab pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi. Dalam UUPK diatur secara tegas sebab-sebab pelaku usaha bertanggung jawab memberi ganti rugi, yaitu karena: Kerusakan, Pencemaran, dan/atau Kerugian konsumen (Pasal 19 ayat (1) UUPK, sedangkan dalam Undang-undang Pangan hal itu tidak diatur. Kemudian pengaturan mengenai macam-macam ganti rugi, di dalam UUPK (Pasal 19 ayat (2)) diatur macam-macam ganti rugi adalah:

- pengembalian uang,
- penggantian barang
- biaya perawatan dan,
- pemberian santunan.

Hal ini berbeda dengan ketentuan yang terdapat pada Undang-undang Pangan yang mana tidak merinci macam-macam ganti rugi, tetapi hanya disebutkan “segala kerugian yang secara nyata ditimbulkan”.

Oleh karena itu agar ketentuan Pasal 41 ayat (2), dan ayat (5) Undang-undang Pangan sejalan dengan pasal 19 ayat (2) UUPK, maka seharusnya bunyi pasal 41 ayat (2) Undang-undang Pangan dirubah dan berbunyi:”Ganti rugi 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 peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Dari beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut di atas dapat diambil suatu kesimpulan bahwa agar norma regulasi tanggung jawab pelaku usaha dalam perlindungan konsumen menjadi norma hukum sebagai sebuah sistem, maka dibutuhkan keselarasan antar pasal dalam suatu undang-undang, dan keharmonisan antar undang-undang terkait, sehingga hukum sebagai sebuah sistem tidak lagi terjadi pertentangan antara pasal yang satu dengan pasal yang lain dan antara undang-undang yang satu dengan yang lainnya. Oleh karena itu dibutuhkan beberapa perubahan pasal-pasal dalam perundang-undangan, terutama dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 sebagai undang-undang payung dalam perlindungan konsumen sebagai berikut:

Tabel 9

Rekonstruksi Regulasi Tanggung Jawab Pelaku Usaha Dalam Rangka Mewujudkan Perlindungan Konsumen Yang Berbasis Nilai Keadilan

No	Undang-undang	Pasal	Semula	Menjadi
	Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen	19 ayat (2)	Ganti rugi sebagaimana dimaksud ayat (1) Dapat berupa pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya, perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.	Ganti rugi sebagaimana dimaksud ayat (1) Dapat berupa pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya, dan/ atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
		Pasal 19 ayat (3)	Pemberian ganti rugi dilaksanakan dalam tenggang waktu 7 (tujuh)	Pemberian ganti rugi dilaksanakan dalam tenggang waktu 14 hari setelah tanggal

			hari setelah tanggal transaksi	transaksi atau 14 hari setelah barang diterima untuk transaksi Online.
		Pasal 19 ayat (5)	Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak berlaku apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen.	Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tetap berlaku walaupun pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen dengan pembuktian lebih lanjut.

### **C. Penyelesaian Sengketa Konsumen Yang Efektif Untuk Mewujudkan Perlindungan Konsumen Yang Berbasis Nilai Keadilan.**

Negara Indonesia dibangun di atas pondasi yang berasal dari nilai-nilai asli bangsa Indonesia. Kristalisasi nilai-nilai asli bangsa Indonesia tersebut kemudian dituangkan ke dalam Pancasila sebagai dasar falsafah bangsa. Nilai-

nilai dalam Pancasila yang mengedap rasa kemanusiaan, musyawarah dan keadilan dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa.

Oleh karena itu, regulasi tanggung jawab pelaku usaha dalam rangka mewujudkan perlindungan konsumen seharusnya berorientasi kepada Pancasila. Pancasila sebagai sebagai dasar negara dan sebagai sumber dari segala sumber hukum masih harus dijabarkan kedalam asas hukum dan norma hukum. Sila Kemanusiaan yang adil dan beradab dan sila Keadilan sosial bagi

seluruh rakyat Indonesia seharusnya dijadikan patokan terwujudnya asas keseimbangan sekaligus merupakan landasan pembentukan norma hukumnya.

Penyelesaian sengketa konsumen, mengacu pada rumusan Pasal 45 Undang-undang perlindungan konsumen yang menentukan sebagai berikut:

- (1) setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelak usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum.
- (2) Penyelesaian sengketa konsumen dapat ditempuh melalui pengadilan atau diluar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa.
- (3) Penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak menghilangkan tanggung jawab pidana sebagaimana diatur dalam undang-undang.
- (4) Apabila telah dipilih upaya penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila

upaya tersebut dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu pihak atau oleh para pihak yang bersengketa.

Penjelasan Pasal 45 ayat (2)

“Penyelesaian sengketa konsumen sebagaimana dimaksud pada ayat ini tidak menutup kemungkinan penyelesaian damai oleh para pihak yang bersengketa. Pada setiap tahap diusahakan untuk menggunakan penyelesaian damai oleh kedua belah pihak yang bersengketa.

Yang dimaksud dengan penyelesaian secara damai adalah penyelesaian yang dilakukan oleh kedua belah pihak yang bersengketa tanpa melalui pengadilan atau BPSK dan tidak bertentangan dengan undang-undang ini.”

Apabila kita simak ketentuan Pasal 45 ayat (1) dapat diketahui bahwa untuk menyelesaikan sengketa konsumen terdapat dua pilihan yaitu: *pertama*, melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha, model penyelesaian ini sering disebut penyelesaian non litigasi atau penyelesaian di luar pengadilan. *Kedua*, penyelesaian melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum.<sup>231</sup>

Yang menjadi persoalan dalam ketentuan Pasal 45 ayat (1) adalah penunjukan “lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha”. Ketentuan ini ambigu dan tidak jelas, lembaga penyelesaian sengketa mana yang dimaksud. Apila yang dimaksud adalah khusus tertuju pada BPSK yang diatur dalam undang-

---

<sup>231</sup> Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, Hukum Perlindungan ...Op Cit, hlm.228

undang perlindungan konsumen, mengapa undang-undang ini tidak menunjuk langsung kepada lembaga ini.

Olah karena itu, agar ketentuan tersebut di atas tidak membingungkan, dan dapat menimbulkan kepastian hukum dalam masyarakat, seharusnya ketentuan Pasal 45 ayat (1) dirubah dan berbunyi sebagai berikut: “setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen atau melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum”.

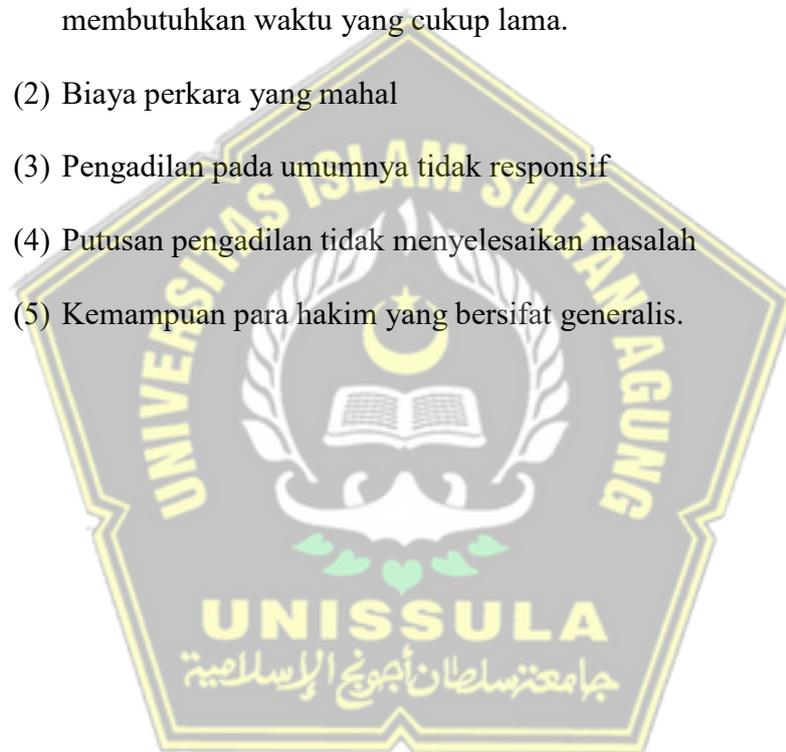
Apabila ketentuan ini dipakai, berarti lembaga penyelesaian sengketa lainnya, kecuali peradilan umum tidak dimungkinkan menangani penyelesaian sengketa antara konsumen dan pelaku usaha. Dengan konsekuensi, sesuai amanat Undang-undang Perlindungan Konsumen di setiap Kabupaten atau Kota harus dibentuk lembaga BPSK.

Sedangkan penyelesaian sengketa melalui peradilan menjadi kewenangan peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum, dalam hal ini Pengadilan Negeri. Penunjukan peradilan umum ini untuk membedakan jenis dengan peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara.

Meskipun penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan atau di luar pengadilan menjadi pilihan sukarela antara konsumen dan pelaku usaha, maka berdasarkan nilai-nilai luhur bangsa Indonesia yang terkristalisasi dalam falsafah negara, yakni Pancasila yang lebih mengedepankan nilai-nilai kekeluargaan, dan musyawarah, maka

penyelesaian sengketa konsumen yang ideal adalah dengan cara penyelesaian sengketa di luar pengadilan, yaitu penyelesaian secara damai melalui lembaga BPSK. Pemikiran ini berdasarkan pertimbangan, bahwa selama ini penyelesaian sengketa melalui lembaga peradilan terdapat beberapa kelemahan sebagai berikut:

- (1) Penyelesaian sengketa melalui pengadilan sangat lambat, membutuhkan waktu yang cukup lama.
- (2) Biaya perkara yang mahal
- (3) Pengadilan pada umumnya tidak responsif
- (4) Putusan pengadilan tidak menyelesaikan masalah
- (5) Kemampuan para hakim yang bersifat generalis.



## BAB VI

### PENUTUP

#### A. Simpulan

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Regulasi tanggung jawab pelaku usaha dalam rangka mewujudkan perlindungan konsumen belum memberikan keadilan bagi konsumen karena norma hukumnya baik dari substansi, struktur maupun kultur hukumnya tidak memenuhi asas keseimbangan antara kepentingan konsumen dan pelaku usaha.
  - a. Dari segi substansi, terjadi pertentangan peraturan perundang-undangan yang satu dengan undang-undang lainnya, atau terjadi pertentangan antar pasal dalam perundang-undangan yang sama. Pertentangan antar undang-undang dapat dilihat misalnya dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen dengan Undang-undang Pangan terkait jenis-jenis ganti rugi dan jangka waktu pemberian ganti rugi. Pertentangan antar pasal dalam undang-undang yang sama dapat dilihat dalam Pasal 54 ayat (3) dan Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Perlindungan Konsumen terkait putusan majelis BPSK yang bersifat final dan mengikat.

Pertentangan antar pasal dalam undang-undang yang sama juga dapat dijumpai pada Pasal 56 ayat (1) dan Pasal 56 ayat (2) Undang-undang perlindungan konsumen terkait waktu pelaksanaan putusan BPSK, yaitu 14 hari.

b. Terkait kelembagaan (struktur hukum), masih terjadinya tumpang tindih antar kelembagaan perlindungan konsumen, antara Badan Perlindungan Konsumen Nasional dengan Lembaga Perlindungan Konsumen swadaya Masyarakat terkait tugas dan fungsinya, maupun tidak adanya kepastian hukum terkait lembaga yang ditunjuk untuk menyelesaikan sengketa konsumen, apakah BPSK atau lembaga lain dalam menyelesaikan sengketa konsumen di luar peradilan. Kemudian keberadaan lembaga BPSK yang belum ada di setiap kabupaten atau kota menjadi kendala tersendiri bagi konsumen untuk menyelesaikan sengketa konsumen.

c. Terkait kultur hukum, bisa dijelaskan bahwa mind set pelaku usaha Indonesia secara umum masih mengejar keuntungan yang sebanyak-banyaknya tanpa mempedulikan kepentingan konsumen. Serta budaya masyarakat konsumen Indonesia yang tidak mau berkonflik dengan orang lain termasuk dengan pelaku usaha.

2. Regulasi tanggung jawab pelaku usaha dalam rangka mewujudkan perlindungan konsumen seharusnya berorientasi kepada Pancasila. Pancasila sebagai sebagai dasar filsafat negara dan sebagai sumber dari

segala sumber hukum masih harus dijabarkan kedalam asas hukum dan norma hukum. Sila Kemanusiaan yang adil dan beradab dan sila Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia seharusnya dijadikan patokan terwujudnya asas keseimbangan sekaligus merupakan landasan pembentukan norma hukumnya.

3. Penyelesaian sengketa konsumen yang efektif untuk mewujudkan perlindungan konsumen yang berbasis nilai keadilan adalah dengan cara penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan melalui lembaga BPSK dengan perdamaian, dengan pertimbangan bahwa penyelesaian sengketa melalui pengadilan banyak mengandung kelemahan-kelemahan.

#### **B. Saran**

Sebagai tindak lanjut dari hasil penelitian disertasi ini, maka penulis memberikan saran kepada Pemerintah maupun DPR atau kepada pihak-pihak terkait sebagai berikut:

1. Peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tanggung jawab pelaku usaha dalam rangka mewujudkan perlindungan konsumen perlu dilakukan revisi untuk diselaraskan sehingga tidak terjadi pertentangan antara undang-undang perlindungan konsumen dengan undang-undang lain terkait.
2. Dalam rangka menyambut Undang-undang Perlindungan konsumen yang termasuk skala prioritas prolegnas pada tahun 2023, maka perlu

dikaji lagi substansinya secara komprehensif agar lebih memberi perlindungan kepada konsumen maupun pelaku usaha.

3. Perlunya komitmen pemerintah dalam kebijakan anggaran untuk merealisasikan amanat undang-undang Perlindungan Konsumen untuk membentuk BPSK di Kabupaten/Kota.

### **C. Implikasi**

#### **1. Teoritis**

Secara teoritis penelitian disertasi ini memunculkan konsep baru mengenai regulasi tanggung jawab pelaku usaha dalam rangka mewujudkan perlindungan konsumen. Setidaknya regulasi tanggung jawab pelaku usaha dalam perlindungan konsumen yang ada saat ini perlu dilakukan revisi agar tujuan memberikan perlindungan konsumen secara adil terwujud.

Penyelarasan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tanggung jawab pelaku usaha harus dilakukan sehingga tidak terjadi lagi pertentangan yang menyebabkan norma hukum tanggung jawab pelaku usaha sebagai sebuah sistem tidak berjalan dengan baik.

#### **2. Praktis**

Apabila regulasi tanggung jawab pelaku usaha dalam perlindungan konsumen ini dilakukan revisi maka untuk memberikan perlindungan

hukum dan kepastian hukum bagi konsumen, perlu adanya tanggung jawab mutlak dari pelaku usaha .



**DAFTAR PUSTAKA****Buku**

1. Ahmadi Miru, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004, h. 148.
2. Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen, Edisi Revisi*, (Jakarta: PT Raja Grfindo Persada, 2015), hlm. 8
3. AZ. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, Jakarta: Daya Widya, 1999, hlm.Viii.
4. A.A.Oka Mahendra, *Pedoman Praktis Legal Drafting*, Malang: Setara Press, 2017, hlm.68-69
5. Basu Swastia, *Manajemen Modern*, Yogyakarta: Liberty, 1999, hlm.25
6. David Levi-Faur, "The Welfare State: A Regulatory Perspective", *Public Administration*, 2014, h.92.
7. Diani Sadiawati dkk, *Strategi Nasional Reformasi Regulasi, Mewujudkan Regulasi Yang Sederhana Dan Tertib*, 2015, h. 3.
8. Erman Rajagukguk, *Pentingnya Hukum Perlindungan Konsumen dalam Era Perdagangan Bebas*, dalam Husni Syawali, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Bandung: Mandar Maju, 2000, hlm.2
9. Erlyn Indarti, 2002. *Selayang Pandang Critical Theory, Critical Legal Theory dan Critical Legal Studies*, Majalah Hukum FH. Undip. Vol XXXI No. 3 Juli 2002, hlm.139
10. Esmi Warassih, *Penelitian Hukum, Interdisipliner Sebuah Pengantar menuju Sosio legal* Yogyakarta: Thafa Media, 2016, hlm. 9
11. Firman Turmantara Endrapaja, *Hukum Perlindungan Konsumen, Filosofi Perlindungan Konsumen dalam Perspektif Politik Hukum Negara Kesejahteraan* :Malang: Setara Press, 2016, hlm.13.

12. Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*. Jakarta: Gramedia, 2003
13. Hans Kelsen, *Dasar-dasar Hukum Normatif Prinsip-prinsip Teoretis untuk Mewujudkan Keadilan dalam Hukum dan Politik*, Bandung : Nusa Media, 2008
14. Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen, Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, Jakarta: Universitas Indonesia, 2004), hlm.46.
15. I Dewa Gede Atmaja, I Nyoman Putu Budiarta, *Teori-Teori Hukum*, Malang: Setara Press, 2018, hlm.133.
16. John Rawls, 2006. diterjemahkan Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, *A Theory of Justice Teori Keadilan*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, hlm.14
17. Jimly Asshiddiqie dan Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Kontitusi Press, 2014, hlm.17
18. Johny Ibarahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif* , dikutip dari Hertiwingsih, Lego Karjoko dan Hartono, *Metode Penelitian Hukum*, Universitas Terbuka, Jakarta, 2019
- <sup>1</sup> Zulham, *Hukum Perlindungan Konsumen* ,Jakarta: Kharisma Putra Utama, hlm. vi.
- <sup>11</sup> AZ. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, Jakarta: Daya Widya, 1999, hlm.Viii.
- <sup>1</sup> Sumber, Sindonews.com, Suara.com, Kompas.com, diakses tanggal 3 Agustus 2022, Jam 15.30.
- <sup>1</sup> Undang-undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen ( LN Tahun 1999 No. 42).
- <sup>1</sup> Vernon A Musselman dan Jhon H. Jakckson, *Introduction to Modern Business*, diterjemahkan Kusuma Wiriadisastra, Inosentius Samsul, *Perlindungan konsumen, kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab mutlak* , Jakarta: Universitas Indonesia,2004), hlm.7.
- <sup>1</sup> Undang-undang No. 8 Tahun 1999 *Tentang Perlindungan Konsumen* ( LN Tahun 1999 No. 42)
- <sup>1</sup> Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen, Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, Jakarta: Universitas Indonesia, 2004), hlm.46.
- <sup>1</sup> Ahmadi Miru, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004), h. 148.
- <sup>1</sup> Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, edisi kelima, Jakarta: Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2017

- <sup>1</sup> Joseph Stiglitz, Regulation and Fallure, dalam Gramedia Blog, [gramedia.com/literasi/regulasi](http://gramedia.com/literasi/regulasi).
- <sup>1</sup> Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen, Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, Jakarta: Universitas Indonesia, 2004), hlm.46.
- <sup>1</sup> Ahmadi Miru, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004), h. 148.
- <sup>1</sup> Zulham, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013), hlm.92.
- <sup>1</sup> Sudaryatmo, *Masalah Perlindungan Konsumen di Indonesia*, (Jakarta: 1996), hlm.23
- <sup>1</sup> Basu Swastia, *Manajemen Modern*, (Yogyakarta, Liberty, 1997), hlm.25
- <sup>1</sup> Inosentius Samsul. Op.cit, hlm.1
- <sup>1</sup> Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen, Edisi Revisi*, (Jakarta: PT Raja Grfindo Persada, 2015), hlm. 8
- <sup>1</sup> Az Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, Jakarta: Daya Widya, 1999, hlm.32
- <sup>1</sup> TAP MPR RI No.II/MPR/1993, Bab IV, Pembangunan Lima Tahun Keenam butir 4, huruf a “...menunjang peningkatan produksi dan daya saing, meningkatkan pendapatan produsen, terutama produsen hasil pertanian rakyat dan pedagang, melindungi kepentingan konsumen..”.
- <sup>1</sup> Soeroso, 2006. *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta : Sinar Grafika, hlm.63-64
- <sup>1</sup> Hans Kelsen. 2008. *Dasar-dasar Hukum Normatif Prinsip-prinsip Teoretis untuk Mewujudkan Keadilan dalam Hukum dan Politik*. Bandung : Nusa Media. hlm.2
- <sup>1</sup> John Rawls, 2006. diterjemahkan Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, *A Theory of Justice Teori Keadilan*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar,. hlm.14
- <sup>1</sup> Mufrod Teguh Mulyo, 2015. *Reformasi Undang-undang Perkawinan Indonesia*, Yogyakarta : Pustaka Ilmu, hlm. 21
- <sup>1</sup> Otje Salman dan Anthon F. Susanto.2008. *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*. Bandung : Alumni. hlm., 41
- <sup>1</sup> Teguh Prasetyo dan Arie Purnomosidi, *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*, ctk Kedua, Bandung, Nusa Media, 2015, hlm.19
- <sup>1</sup> Kaelan, *Filsafat Pancasila, Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*, Yogyakarta: Paradigma, 2002, hlm.221
- <sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie dan Ali Safa’at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Kontitusi Press, 2014, hlm.17
- <sup>1</sup> Sri Suprpto MS, Aktualisasi Nilai-Nilai Filsafat Pancasila notonegoro, dalam jurnal Filsafat UGM, Yogyakarta, Agustus,1995, hlm.14
- <sup>1</sup> Soejadi, *Pancasila Sebagai Sumber Tertib Hukum*, Yogyakarta: Lukman Offset, 1999, hlm.96.
- <sup>1</sup> Muhammad Taufik, *Keadilan Substansial Memangkas Rantai Birokrasi Hukum*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014, hlm.98.
- ad Ali, 2009. *Menguak Teori Hukum (Legal theory) dan Teori Peradilan (judicialprodence)*, Jakarta : Pranada Media Group, h. 146

<sup>1</sup> Esmi Warassih, *Penelitian Hukum, Interdisipliner Sebuah Pengantar menuju Sosio legal* (Yogyakarta: Thafa Media, 2016), hlm. 9

<sup>1</sup> Sudikno Mertokusumo. 1993. *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*. Bandung : Citra Aditya Bakti, h.1

<sup>1</sup> Satjipto Rahardjo, 2006. *Ilmu Hukum*, Bandung : Citra Aditya Bakti, h. 48

<sup>1</sup> *Ibid.*, h. 51

<sup>1</sup> Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT.Citra Aditya Bakti, 2000, hlm.53

<sup>1</sup> *Ibid*, hlm.56

<sup>1</sup> Ridwan HARI, *Hukum Adaministrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Press, 2013, hlm.265

<sup>1</sup> Sudikno Mertokusumo, dalam Ridwan HR , *Ibid*, hlm.266

<sup>1</sup> Salim HS & Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Penelitian Tesis dan Disertgasi*, Jakarta: Rajawali Press, 2014, hlm.262

<sup>1</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987, hlm.29.

<sup>1</sup> Menurut Sudikno Mertokusumo, dalam bukunya, *Penemuan Hukum*: Bandung, Citra Aditya Bhakti, 2000, hlm.41,

<sup>1</sup> Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT.Citra Aditya Bakti, 2000, hlm.53

<sup>1</sup> Erlyn Indarti, 2002. *Selayang Pandang Critical Theory, Critical Legal Theory dan Critical Legal Studies*, Majalah Hukum FH. Undip. Vol XXXI No. 3 Juli 2002, hlm.139

<sup>1</sup> Salim, Paradigma Penelitian, 2001, hlm. 40

<sup>1</sup> M. Ali, 2009. *Metodologi Penelitian Hukum, Penelitian Hukum Hukum Empirik/Nondoctrinal dan analisis statistik*, Surakarta : Unesa University Press, h. 17

<sup>1</sup> Soerjono Soekanto, 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta : UI Press. h.10

<sup>1</sup> Sabian Usman, 2010. *Dasar-dasar Sosiologi Hukum: Dilengkapi Proposal Penelitian Hukum (Legal Research)*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, h. 382

<sup>1</sup> Buku Pedoman, 2014. *Panduan Penyusunan Disertasi Panduan Penyusunan Dalil Panduan Penulisan Artikel Ilmiah*, Program Doktor (S3) Ilmu Hukum, Unissula, Semarang, h.22-23

<sup>1</sup> Suharsimi Arikunto, *Metode Penelitian Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*, ctk keduabelas, Rineka Cipta, Jakarta, 2006, hlm.231.

<sup>1</sup> *Collins English Dictionary* , [HarperCollins: Glasgow Skotlandia](http://HarperCollins.com), 2015, hlm. 274.

<sup>1</sup> Pius A Partanto dan M Dahlan AL Barry, *Kamus Ilmiayah Popular* , Surabaya: Arkaloka, 1994, hlm. 321.

<sup>1</sup> Stewardt, John and Kieron Walsh, “Change in The Management of Public Serivices”. Dalam *Jurnal Public Administration* Vol, 70 Winter 1992 (499-518). ISSN 00333298.

<sup>1</sup> Stephen Bounds,

<sup>1</sup> Tim Connor dan Fiona Haines, “Networked Regulation as a Solution to Human Rights Abuse in Global Supply Chains? The Case of Trade Union Rights Violations by Indonesian Sports Shoe Manufacturers”, *Theoretical Criminology*, Vol. 17, 2013, h. 197.

<sup>1</sup> Hilary Charlesworth, “A Regulatory Perspective on the International Human Rights System”, *Regulatory Theory*, 2017, h. 357.

<sup>1</sup> John TD Wood, “Consumer Protection: A Case of Successful Regulation”, *Regulatory Theory*, 2017, h. 633

<sup>1</sup> I Dewa Gede Palguna, *Welfare State vs Globalisasi: Gagasan Negara Kesejahteraan di Indonesia*, Depok, Rajawali Pres, 2019, h. 224

<sup>1</sup> Giandomenico Majone, “From the Positive State to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in Modes of Governance”, *Journal of Public Policy*, Vol. 17, Mei 1997, h. 139; Bisariyadi, “Pergulatan Paham Negara Kesejahteraan (Welfare State) dan Negara Regulasi (Regulatory State) dalam Perkara Konstitusional”, *Ius Quia Iustum*, No. 4, Vol. 23, Oktober 2016, h. 531

<sup>1</sup> Terjemahan bebas: “Suatu usaha yang berkelanjutan untuk mengubah perilaku melalui pengumpulan informasi, penerapan standar dan penegakan aturan”. Kesimpulan ini didapat berdasarkan pengertian yang diberikan dalam Bronwen Morgan dan Karen Yeung, *An Introduction to Law and Regulation Text and Materials*, Cambridge University Press 2007, h. 3; Robert Baldwin, Martin Cave dan Martin Lodge, *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*, 2nd ed, Oxford University Press, 2012, h. 40-67; Mohamad Mova Al’Afghani, *Legal Frameworks for Transparency in Water Utilities Regulation: A Comparative Perspective*, Routledge, 2016, h. 67-121.

<sup>1</sup> Morgan dan Yeung, *Ibid.*

<sup>1</sup> “Menteri Bambang Sampaikan Agenda Reformasi Regulasi: Tata Fungsi Dan Kelembagaan Sistem Peraturan Perundangan Indonesia” <https://www.bappenas.go.id/id/berita-dan-siaran-pers/menteri-bambang-sampaikan-agenda-reformasi-regulasi-tata-fungsi-dan-kelembagaan-sistem-peraturan-perundangan-indonesia/> diakses pada 3 Mei 2020.

<sup>1</sup> Putusan MK Nomor 002/PUU-I/2003 tentang Pengujian UU Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi, tanggal 21 Desember 2004, h. 208-209.

<sup>1</sup> Putusan MK Nomor 36/PUU-X/2012 tentang Pengujian UU Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak Dan Gas Bumi, tanggal 13 November 2012, para [3.11].

<sup>1</sup> *Ibid.*,

<sup>1</sup> Simon Butt dan Fritz Edward Siregar, “State Control over Natural Resources in Indonesia: Implications of the Oil and Natural Gas Law Case of 2012”, *Journal of Energy & Natural Resources Law*, Vol. 31, 2013, h. 107.

<sup>1</sup> *Ibid*; Mohamad Mova Al'Afghani, "Alienating the Private Sector: Implications of the Invalidation of the Water Law by the Indonesian Constitutional Court" *Journal of Water Law* Vol. 26, h.12; Mohamad Mova Al'Afghani, "The Elements of "State Control"" *The Jakarta Post*, Jakarta, 14 Januari 2013.

<sup>1</sup> Wolfgang Gaston Friedmann, *The State and the Rule of Law in a Mixed Economy*, Stevens, 1971

<sup>1</sup> Mohamad Hatta, *Pelaksanaan Undang Undang Dasar 1945 Pasal 33*, 1977, h. 22.

<sup>1</sup> Tony Prosser, *Law and the Regulators*, USA, Oxford University Press, 1997, h.7.

<sup>1</sup> Stephen Littlechild, *Regulation of British Telecommunications Profitability: A Report to the Secretary of State for Trade and Industry, Department of Trade and Industry*, London, 1983.

<sup>1</sup> Richard A. Posner, "Natural Monopoly and Its Regulation" *Stanford Law Review*, Vol. 21, 1968) h. 548; Richard A. Posner, *Theories of Economic Regulation*, h. 2-5.

<sup>1</sup> M. Prawiro, "Pengertian Regulasi Secara Umum, Tujuan, Contoh Regulasi," Maxmanroe, 2018, <https://www.maxmanroe.com/vid/bisnis/pengertian-regulasi.html>.

<sup>1</sup> Normand Edwin Elnizar, "Urgensi Pembentukan Lembaga Khusus Pengelola Reformasi Regulasi: Upaya Radikal Namun Diyakini Akan Memberikan Pengaruh Cepat," *Hukum Online.Com*, 2018, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5c07327ba1924/urgensi-pembentukan-lembaga-khusus-pengelola-reformasi-regulasi/>.

<sup>1</sup> "Pelatihan Penyusunan Regulasi Digelar," *Prokal.Co*, 2019, <https://rakyatkaltara.prokal.co/read/news/16879-pelatihan-teknis-penyusunan-regulasi-igelar.html>.

<sup>1</sup> Lsma Lsma, "Pentingnya Tata Fungsi Dan Kelembagaan Peraturan Perundangan," *Info Publik*, 2019, <http://infopublik.id/kategori/ekonomi-bisnis/327570/pentingnya-tata-fungsi-dan-kelembagaan-peraturan->

<sup>1</sup> M Dani Pratama Huzaini, "Akui Kualitas Produk Legislasi Rendah, Pemerintah Fokus Harmonisasi Regulasi," *Hukum Online.Com*, 2017, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt59f13bb6e2702/akui-kualitas-produk-legislasi-rendah--pemerintah-fokus-harmonisasi-regulasi>.

<sup>1</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional, "Inovasi Untuk Regulasi Yang Lebih Baik Dan Regulasi Untuk Mengakomodir Perkembangan Inovasi Teknologi," Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2019, <https://bphn.go.id/news/2019071104390193/INOVASI-UNTUK-REGULASI-YANG-LEBIH-BAIK-DAN-REGULASI-UNTUK-MENGAKOMODIR-PERKEMBANGAN-INOVASI-TEKNOLOGI>.

<sup>1</sup> Kedeputan Politik, Hukum, Pertahanan dan Keamanan, Pedoman Penerapan Reformasi Regulasi, 3–4.

<sup>1</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Reformasi Regulasi, Laporan Semester Satu Tahun 2007 (Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2007), 4.

<sup>1</sup> Danang Sugianto, “Alasan Jokowi Kebut Omnibus Law: Kita Mengalami Obesitas Regulasi,” DetikFinance, 2020, <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4875968/alasan-jokowi-kebut-omnibus-law-kita-mengalami-obesitas-regulasi>.

<sup>1</sup> Josseph Stiglitz, *Regulation and Fallure*, dalam Gamedia Blog, [gamedia.com/literasi/regulasi](http://gamedia.com/literasi/regulasi).

<sup>1</sup> Syamsul Fatoni, *Pembaharuan Sistem Pidanaaan*, Malang: Setara Press, 2015, hlm.65

<sup>1</sup> I Dewa Gede Atmaja, I Nyoman Putu Budiarta, *Teori-Teori Hukum*, Malang: Setara Press, 2018, hlm.133.

<sup>1</sup> Ibid, hlm 133

<sup>1</sup> Teguh Prasetyo, *Pembaharuan Hukum Perspektif Teori Keadilan Bermartabat*, Malang: Setara Press, 2017, hlm. V

<sup>1</sup> Suteki, *Masa Depan Hukum Progresif*, Yogyakarta: Thafa Media, 2015, hlm.V

<sup>1</sup> Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Edisi Revisi, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2004, hlm.24.

<sup>1</sup> Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen, Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, Jakarta: Universitas Indonesia, 2004), hlm.46.

<sup>1</sup> Ahmadi Miru, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004), h. 148.

<sup>1</sup> Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen, Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak, Jakarta: Universitas Indonesia*, 2004, hlm. 46

<sup>1</sup> Barry Nicholas, *In Introduction to Roman Law*, 1962, dalam Inosentius Samsul, *Op cit*, hlm. 49

<sup>1</sup> Inosentius Samsul, *Op cit*, hlm. 56

<sup>1</sup> Zulham, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013), hlm. 87.

<sup>1</sup> Inosentius Samsul, *Op. cit*, hlm. 62

<sup>1</sup> Berdasarkan pengecualian ini, pelaku usaha atau penjual produk yang mengandung unsur-unsur berbahaya atau membahayakan konsumen dapat digugat oleh konsumen walaupun tidak mempunyai hubungan kontrak, apabila kerugian yang diderita tersebut merupakan akibat dari produk yang membahayakan konsumen.

<sup>1</sup> Berdasarkan pengecualian ini, risiko yang diderita pihak ketiga dibebankan kepada pihak yang menawarkan produk, walaupun tidak mempunyai hubungan kontrak.

<sup>1</sup> Inosentius Samsul *Op cit*, hlm.65

<sup>1</sup> Zulham, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013), hlm. 91

<sup>1</sup> Bryan A. Garner, *Op cit* , hlm. 1336.

<sup>1</sup> Ibid, hlm. 1063.

<sup>1</sup> Zulham, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013), hlm.92.

<sup>1</sup> Prinsip penting dalam hukum kontrak adalah para pihak berada pada posisi tawar yang seimbang. Apabila salah satu pihak tidak puas dengan isi perjanjian, maka pihak tersebut memiliki kekuatan untuk merundingkan kembali isi perjanjian. Namun dalam praktiknya, posisi tawar antara konsumen dengan pelaku usaha selalu tidak seimbang. Bahkan, pelaku usaha dengan kekuatannya cenderung menerapkan prinsip tanggung jawab dengan pembatasan sebagai klausula eksonerasi dalam perjanjian standar yang dibuatnya. Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia* : Jakarta: Grasindo, 2006, hlm.64-65.

<sup>1</sup> Zulham, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013, hlm. 93

<sup>1</sup> Sudaryatmo, *Masalah Perlindungan Konsumen di Indonesia*, (Jakarta: 1996), hlm.23

<sup>1</sup> Basu Swastia, *Manajemen Modern*, (Yogyakarta, Liberty, 1997), hlm.25

<sup>1</sup> Inosentius Samsul. Op.cit, hlm.1

<sup>1</sup> *Ibid*, hlm. 96.

<sup>1</sup> Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia* : Jakarta: Grasindo, 2006, hlm.78

<sup>1</sup> Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen, Edisi Revisi*, (Jakarta: PT Raja Grfindo Persada, 2015), hlm. 8

<sup>1</sup> Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen, Edisi Revisi*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2015, hlm. 51.

<sup>1</sup> *Ibid*, hlm. 53.

<sup>1</sup> J.M. van Dunne dan van der Burghr, Gr, *Perbuatan Melawan Hukum*, Dewan Kerja Sama Ilmu Hukum Belanda dengan Indonesia, Proyek Hukum Perdata, Ujung Pandang, 1988, hlm.15.

<sup>1</sup> *Ibid*, hlm.17.

<sup>1</sup> Ahmadi miru da Sutarman Yodo Op cit, hlm.54-55.

<sup>1</sup> Nurmadjito, *Kesiapan Peraturan Perundang-undangan tentang Perlindungan Konsumen di Indonesia*, dalam Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyati, Penyunting, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Bandung: Mandar Maju, 2000, hlm 18.

<sup>1</sup> *Ibid*, hlm.18-19.

<sup>1</sup> Ahmadi Miru Op Cit, hlm.158.

<sup>1</sup> Pandangan David Oughton dan John Lowry, dalam Zulham, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013, hlm.21.

<sup>1</sup> Erman Rajagukguk, *Pentingnya Hukum Perlindungan Konsumen dalam Era Perdagangan Bebas*, dalam Husni Syawali, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Bandung: Mandar Maju, 2000, hlm.2

<sup>1</sup> Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1961 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 1961 tentang Barang menjadi Undang-Undang.

<sup>1</sup> Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

<sup>1</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, pasal 1

<sup>1</sup> Jhon M. Echols dan Hasan Sadily, *Kamus Inggris- Indonesia*, Jakarta, Gramedia, 1995, hlm.124

<sup>1</sup> WJS Poerwodarminto, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1976, hlm.521.

<sup>1</sup> Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen, Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab mutlak*, Jakarta: Universitas Indonesia, 2004, hlm.34.

<sup>1</sup> AZ Nasution, *Iklan dan Konsumen, Tinjauan dari sudut hukum dan Perlindungan Konsumen, dalam Manajemen dan Usahawan Indonesia*, Jakarta:LPM UI, No.: 3 Tahun XXIII, hlm.23

<sup>1</sup> Marian Darus Badrul Zaman, *Pembentukan Hukum Nasional dan Permasalahannya*, Bandung: Alumni, 1981, hlm.48.

<sup>1</sup> Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen dengan tegas menyatakan bahwa yang dimaksud dengan konsumen adalah konsumen akhir.

<sup>1</sup> Az Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, Jakarta: Daya Widya, 1999, hlm.32

<sup>1</sup> TAP MPR RI No.II/MPR/1993, Bab IV, Pembangunan Lima Tahun Keenam butir 4, huruf a "...menunjang peningkatan produksi dan daya saing, meningkatkan pendapatan produsen, terutama produsen hasil pertanian rakyat dan pedagang, melindungi kepentingan konsumen..".

<sup>1</sup> Zaidah Nur Rosidah, *Pengaturan Jaminan Pangan Halal Berbasis Asas Kemanan dan Keselamatan Konsumen*, Ringkasan Disertasi, PDIH, Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta: Surakartka, 2022, hlm.10.

<sup>1</sup> Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia, ctk ketiga*, Jakarta: Grasindo, 2006, hlm.35-36

<sup>1</sup> Zulham, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Kencana Prenada Media, 2013, hlm.32

<sup>1</sup> Munir Fuady, *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktik, Buku Kedua*, ctk kedua, Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1994, hlm.188

<sup>1</sup> Moto tersebut diterima oleh Dewan Pleno YLKI dan hingga sekarang tetap merupakan landasan dan arah perjuangan YLKI.

<sup>1</sup> Shidarta, *Hukum Perlindungan....Op cit*, hlm.49-50

<sup>1</sup> Zulham, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013, hlm.35.

<sup>1</sup> Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perindungan Op Cit*, hlm.26

<sup>1</sup> Mahdi Risqullah Ahmad, *Biografi Rasulullah, sebuah studi analisis berdasarkan sumber-sumber autentik*, Jakarta: Qisthi Pres, 2009, hlm.152

<sup>1</sup> Jusmaliani, *Op Cit*, hlm. 49

<sup>1</sup> Zulham, *Hukum Perlindungan Kosumen Op Cit*, hlm.41

<sup>1</sup> Jusmaliani, *Op Cit*, hlm.55

<sup>1</sup> Ikhwan Hamdani, *Sistem Pasar, Pengawasan Ekonomi (Hisbah) Dalam Perspektif Ekonomi Islam*, Jakarta: Nur Insani, 2003, hlm.28

<sup>1</sup> Muhammad Akram Khan, *Ajaran Nabi Muhammad SAW Tentang Ekonomi*, Jakarta: Bank Muamalat, 1996, hlm.151

<sup>1</sup> Rasulullah bersabda:”Janganlah kamu sekalian melakukan penawaran barang tanpa bermaksud untuk membeli”(HARI. At-Tarmidzi), Lihat juga dalam Abu Futuh Shabiri, *Sukses Bisnis Berkat Wasiat Nabi*, Jakarta: Pustaka Al-Kausar, 2007, hlm.56.

<sup>1</sup> Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Edisi Revisi, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2015, hlm.130

<sup>1</sup> <https://www.bkpm.go.id/id/publikasi/detail/berita/uu-cipta-kerja-berikan-jalan->

[mudah-untuk-berinvestasi-di-indonesia](#), diakses tanggal, 9 Januari 2023, Jam 10.30

<sup>1</sup> Stewardt, John and Kieron Walsh, “Change in The Management of Public Services”. Dalam *Jurnal Public Administration* Vol, 70 Winter 1992 (499-518). ISSN 00333298.

<sup>1</sup> Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 99.

<sup>1</sup> Purwiyatno Haryadi, *Keamanan Pangan, Prasyarat Dasar Pangan*, Majalah Keamanan Pangan, BPOM, Volume 23, 2017, hlm.10-13

<sup>1</sup> Bunyi Konsideran Undang-Undang No.36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan

<sup>1</sup> Muhammad Taufik, *Keadilan Substansial Memangkas Rantai Birokrasi Hukum*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014, hlm.98.

<sup>1</sup> Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen, Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, Jakarta: Universitas Indonesia, 2004), hlm.46.

<sup>1</sup> Ahmadi Miru, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004), h. 148.

<sup>1</sup> Zaidah Nur Rosidah, *Pengaturan Jaminan Pangan Halal Berbasis Asas Keamanan Dan Keselamatan Konsumen*, Ringkasan Disertasi, Surakarta: PDIH Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, 2022, hlm.26.

<sup>1</sup> Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *Hukum Perlindaungan Konsumen*, Edisi Revisi, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2015, hlm.131.

<sup>1</sup> Purwahid Patrik, *Dasar-Dasar Hukum Perikatan*, Bandung: Mandar Maju 1994, hlm.11.

<sup>1</sup> Ibid, hlm.63-63

<sup>1</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Op Cit, hlm.52

<sup>1</sup> Lond L Fuller, *The Morality of Law*, Revised End, Yale University Press, Cambridge, 1986, p.97

<sup>1</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991, hlm.178.

<sup>1</sup> Ibid, hlm.180

<sup>1</sup> A.A.Oka Mahendra, *Pedoman Praktis Legal Drafting*, Malang: Setara Press, 2017, hlm.68-69

<sup>1</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 5 menentukan bahwa asas-asas pembentukan Peraturan perundang-undangan meliputi: a. Kejelasan tujuan, b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, d. Dapat dilaksanakan, e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, f. Kejelasan rumusan, g. Keterbukaan.

<sup>1</sup> Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Edisi Revisi, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2015, hlm.247.

<sup>1</sup> Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Edisi Revisi, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2015, hlm.189

<sup>1</sup> Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 59 Tahun 2001 Tentang Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat.

<sup>1</sup> Zulham, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Kencana Prenada Media, 2013, hlm.138

<sup>1</sup> Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Edisi Revisi, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2015, hlm.218.

<sup>1</sup> Penyebaran informasi yang dilakukan oleh LPKSM meliputi penyebarluasan berbagai pengetahuan mengenai perlindungan konsumen, termasuk peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah perlindungan konsumen (Pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 59 Tahun 2001 Tentang Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat).

<sup>1</sup> Pelaksanaan kerja sama LPKSM dengan instansi terkait dapat meliputi pertukaran informasi mengenai perlindungan konsumen, pengawasan atas barang dan/atau jasa yang beredar di pasar, penyuluhan dan pendidikan konsumen (Pasal 6 Peraturan Pemerintah No. 59 Tahun 2001).

<sup>1</sup> Dalam membantu konsumen untuk memperjuangkan haknya, LPKSM dapat melakukan advokasi, atau pemberdayaan konsumen agar mampu memperjuangkan haknya secara mandiri, baik secara perorangan maupun kelompok (Pasal 7 Peraturan Pemerintah No. 59 Tahun 2001)

<sup>1</sup> Lawrence M.Friedman, *American Law an introduction*, *Hukum Amerika Sebuah Pengantar*, diterjemahkan oleh Wishnu Basuki, Jakarta: Tata Nusa, 2001, hlm.8.

<sup>1</sup> Murti Sumarni dan Jhon Suprihanto, *Pengantar Bisnis*, *Dasar-Dasar Ekonomi Perusahaan*, Yogyakarta: Liberty, 1987, hlm.21.

<sup>1</sup> Bismar Nasution, *Hukum Pasar Modal, Perlindungan Lingkungan Hidup dan Insider Trading*, Medan: Sekolah Pasca Sarjana Universitas Sumatera Utara, 2002, hlm.19.

<sup>1</sup> Az Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen, Suatu Pengantar*, Jakarta: Daya Widya, 1999, hlm.VIII

<sup>1</sup> Arif budiman, *Corporate Social Responsibility, Jawaban Bagi Model Pembangunan Indonesia Masa Kini*, Jakarta: ICSD, 2002, hlm.20.

<sup>1</sup> Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Edisi Revisi, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2015, hlm,185.

<sup>1</sup> Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *Op Cit*, hlm.240

<sup>1</sup> Erman Suparman, *Pilihan Forum Arbitrase dalam Sengketa Komersial Untuk Penegakan Keadilan*, Jakarta: Tatanusa, 2004, hlm.3

<sup>1</sup> Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Edisi Revisi, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2004, hlm.248.

<sup>1</sup> Lsma Lsma, “Pentingnya Tata Fungsi Dan Kelembagaan Peraturan Perundangan,” Info Publik, 2019, <http://infopublik.id/kategori/ekonomi-bisnis/327570/pentingnya-tata-fungsi-dan-kelembagaan-peraturan->

<sup>1</sup>“Pelatihan Penyusunan Regulasi Digelar,”Prokal.Co, 2019, <https://rakyatkaltara.prokal.co/read/news/16879-pelatihan-teknis-penyusunan-regulasi-igelar.html>.

<sup>1</sup> Zulham, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013, hlm.147

<sup>1</sup> Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen, Edisi Revisi*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2015, hlm.189

<sup>1</sup> Pasal 33 Ayat 1 UUD 1945: “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan”, Ayat (2):”Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”, ayat (3):”Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasi oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”,kemudian Ayat (4): “Perekonomian Nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”.

<sup>1</sup> Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2001 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen, <https://jdih.kemenkeu.go.id>, 2001

<sup>1</sup> Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen, Edisi Revisi*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2004, hlm.248.

<sup>1</sup> Lawrence M.Friedman, *American Law an Introduction : Hukum Amerika Sebuah Pengantar* (diterjemahkan oleh: Wahyu Basuki), Jakarta: Tatanusa, 2001, hlm.7

<sup>1</sup> Databoks.katadata.co.id, *Jumlah Penduduk Menurut Jenjang Pendidikan (Juni 2021)*, diakses tanggal 31 Oktober 2022.

<sup>1</sup> Ahmadi Miru, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2004, hlm. 197.

<sup>1</sup> Pasal 79 huruf a-d Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah.

<sup>1</sup> Pasal 54 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen

<sup>1</sup> Pasal 55 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen

<sup>1</sup> Zulham, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013, hlm.145

<sup>1</sup> Abdul Mukthie Fadjar, *Perjuangan untuk sebuah Negara Hukum yang bermartabat Dalam Membangun Negara Hukum yang Bermartabat*, Malang: Setera Press, 2013, hlm.2

<sup>1</sup> Teguh Prasetyo dan Arie Purnomosidi, *Membangun Hukum, op cit*, hlm.39

<sup>1</sup> Pasangan nilai-nilai menjadi patokan pokok terwujudnya asas-asas hukum dan sikap tindak tanduk yang tersusun dalam suatu norma, Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Ikhitsar Anatomi Aliran Filsafat Sebagai Landasan Filasafat hukum*, Jakarta: Rajawali, 1995, hlm.5

<sup>1</sup> *Ibid*, hlm. 77

<sup>1</sup> Berdasarkan pendapat Fuller, instrumen yuridis peraturan sebagai suatu sistem hukum yang baik harus memenuhi delapan asas yang dinamakan principles of legality, Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Aneka Ilmu, hlm. 51

<sup>1</sup> Erna Widjajati, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Tangerang Selatan: Wafi Mediatama, 2015

<sup>1</sup> Panrb, Deputi bidang pelayanan publik Kementerian PANRB, [menpan.go.id](http://menpan.go.id), diakses tgl 05 Januari 2023.

<sup>1</sup> Detikfinance, Berita ekonomi Bisnis, [https //finance detik.com](https://finance.detik.com), diakses tgl 5 Januari 2023.

<sup>1</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum, op cit*, hlm.52

<sup>1</sup> Zulham, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013, hlm.147

<sup>1</sup> Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan ...Op Cit*, hlm.228

## Jurnal

1. Anis Mashdurohatun, Tantangan Ekonomi Syariah dalam Menghadapi Masa Depan Indonesia di Era Globalisasi, *Jurnal Dinamika Hukum*, 2011, Jilid 11,

2. Sri Endah Wahyuningsih, Prinsip-prinsip Individualisasi dalam Hukum Pidana Islam, dalam *Jurnal Semarang*, Badan Penerbit Undip, th 2013

3. Sri Suprpto MS, Aktualisasi Nilai-Nilai Filsafat Pancasila notonegoro, dalam *jurnal Filsafat UGM*, Yogyakarta, Agustus, 1995, hlm.14

4. Erlyn Indarti, 2002. *Selayang Pandang Critical Theory, Critical Legal Theory dan Critical Legal Studies*, *Majalah Hukum FH. Undip*. Vol XXXI No. 3 Juli 2002, hlm.139

## Peraturan perundang-undangan

Tim Pustaka Setia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Bandung: CV Pustaka Setia, 2014

TAP MPR RI No.II/MPR/1993, Bab IV, *Pembangunan Lima Tahun Keenam butir 4, huruf a* “

Undang-undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen ( LN Tahun 1999 No. 42).

UU No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja

UU No. 7 Tahun 1996 Tentang Pangan

UU No. 11 Tahun 2008 Tentang ITE

UU NO. 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan.

### **Kamus**

Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, edisi kelima, Jakarta: Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2017



