

## PEMETAAN KELEMBAGAAN PERLINDUNGAN KONSUMEN<sup>1</sup>

Shidarta<sup>2</sup>

**Abstract:** Law No. 8 of 1999 provides some legal institutions in consumer protection, but the position, authority, function, and task of such institutions have not been adequately described yet. Besides, there are many institutions play similar roles as regulated in other legislation. This condition can make confusion worse confounded. This article portrays several consumer-protection institutions in an existing map of their interactions and suggests that such relations should be administered in order to make them perform properly and synergistically.

**Kata kunci:** lembaga, konsumen, perlindungan konsumen.

### PENDAHULUAN

Kata "lembaga" (*institution*) dalam terminologi hukum bisa diartikan sebagai pranata atau organisasi. Jika yang dimaksud lembaga di sini adalah pranata, maka ada banyak sekali pranata terkait dengan perlindungan hukum yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK), seperti klausula baku, garansi, gugatan perwakilan kelompok (*class action*), atau gugatan atas dasar *legal standing* LPKSM. Lain halnya jika yang dimaksud

dengan lembaga di sini adalah subjek atau organisasi perlindungan konsumen, yakni orang perorangan atau badan yang diberi kewenangan tertentu untuk menjalankan fungsi dan tugas perlindungan konsumen menurut UUPK. Dalam hal ini, maka akan disinggung institusi seperti Departemen Perdagangan, Badan Perlindungan Konsumen Nasional, Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat, atau Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen. Dalam tulisan ini, bahkan pengertian "lembaga" sebagai subjek perlindungan konsumen sengaja diperluas, sehingga mencakup pula konsumen dan kelompok konsumen, pelaku usaha dan asosiasi pelaku usaha, yang beberapa di antaranya memang tidak diatur secara khusus dalam UUPK.

Tulisan ini dimaksudkan untuk merangkum atau memetakan kedudukan masing-masing lembaga sesuai dengan kewenangan, fungsi, dan tugasnya, sehingga secara keseluruhan diharapkan akan terdapat pemahaman

<sup>1</sup> Tulisan ini adalah modifikasi dari makalah yang pernah penulis sajikan dalam Penataran Nasional Angkatan I Dosen Hukum Perlindungan Konsumen, kerja sama Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, Direktorat Perlindungan Konsumen, dan Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), di Hotel New Sanyrosa, Bandung, 17 s.d. 19 Maret 2005.

<sup>2</sup> Shidarta. Memperoleh gelar S.H dari FH Tarumanegara Jakarta, 1989; M.Hum dari Program Magister FH UGM, Yogyakarta 1994; Doktor Ilmu Hukum Dari Program Pascasarjana UNPAR Bandung, 2004. Saat ini tercatat sebagai Staf Pengajar di Fakultas Hukum UNTAR Jakarta.

tentang jalinan kerja yang sinergis dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen di Tanah Air.

### **KEDUDUKAN, KEWENANGAN, FUNGSI, DAN TUGAS**

Semua kata berikut ini, yaitu *kedudukan*, *kewenangan*, *fungsi*, dan *tugas* pasti sering dijumpai dalam peraturan perundang-undangan. Istilah-istilah tersebut seringkali diartikan secara tumpang tindih sehingga sebelum melangkah lebih jauh, ada baiknya dicari kesamaan pemahaman tentang pengertiannya terlebih dulu.<sup>3</sup>

Kedudukan (*position*) adalah tempat seseorang/suatu lembaga dalam situasi tertentu. Dengan demikian kedudukan selalu bernuansa perbandingan. Seseorang baru menyadari kedudukannya jika diperbandingkan dengan orang lain tatkala berada dalam situasi yang sama. Dari perbandingan itu dapat diketahui apakah kedudukannya sama, lebih rendah, atau lebih tinggi daripada yang lain.

Salah satu tolok ukur untuk mengetahui kedudukan ini adalah dengan memperhatikan kewenangan yang dimiliki. Kewenangan (*authority*) sering dirancu dengan kekuasaan (*power*). Kekuasaan adalah kemampuan untuk mengendalikan pihak lain. Misalnya, pelaku usaha dikatakan memiliki kekuasaan terhadap konsumen apabila pelaku usaha dapat "memaksa" konsumen membeli produk yang dijualnya. Tentu saja ada kekuasaan pelaku usaha yang sesuai dengan UUPK, dan ada yang tidak sesuai. Kekuasaan yang sejalan dan diakui sah

oleh UUPK itu adalah kewenangan. Jadi, kewenangan adalah kekuasaan yang dapat dibenarkan. Biasanya pembenaran ini diberikan oleh hukum.

Kewenangan menunjuk kepada area tanggung jawab resmi (*official responsibility*), yang indikatornya dapat diamati pada fungsi dan tugas yang diemban oleh seseorang/suatu lembaga. Kata "fungsi" (*function*) lebih luas dan abstrak daripada tugas (*task*). Fungsi menggambarkan tujuan (*objective*) hakiki keberadaan seseorang/suatu lembaga. Apabila fungsi tersebut dihilangkan, maka seharusnya hilang pula eksistensi seseorang/lembaga itu. Sebagai contoh, fungsi Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) adalah mengembangkan upaya-upaya perlindungan konsumen di Indonesia. Apabila pengembangan perlindungan konsumen dianggap tidak perlu dilakukan, dengan sendirinya BPKN pun tidak perlu ada.

Untuk melaksanakan fungsi tersebut, seseorang/suatu lembaga diberi tugas-tugas. Jadi, penjabaran dari fungsi adalah tugas. Sebagai contoh, memberi saran dan rekomendasi kebijakan kepada Pemerintah adalah tugas dari BPKN. Tugas tersebut jelas terkait dengan fungsi BPKN untuk mengembangkan perlindungan konsumen di Indonesia.

### **KONSUMEN DAN KELOMPOK KONSUMEN**

Konsumen dalam kaca mata UUPK adalah "lembaga" yang paling utama. Semua pranata dan organisasi perlindungan konsumen yang eksis menurut UUPK diabdikan semuanya untuk kepentingan konsumen. Memang benar bahwa dalam UUPK juga disebut-sebut tentang kewajiban konsumen

<sup>3</sup> Untuk batasan-batasan ini lihat: <http://www.freesearch.co.uk>.

terhadap pelaku usaha, tetapi tujuan hakiki (fungsi) keberadaan UUPK adalah tetap untuk melindungi konsumen. Jika pada gilirannya upaya ini juga berimbang pada perlindungan terhadap pelaku usaha, tentu hal ini merupakan tujuan tidak langsung. Jika ada yang mempertanyakan letak perlindungan hukum secara langsung bagi pelaku usaha, maka tentu bukan di UUPK tempatnya, melainkan, misalnya, dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Filosofi UUPK telah meninggalkan asumsi yang menyatakan bahwa semua orang sama kedudukannya di muka hukum (*equality before the law*).<sup>4</sup> Seperti ditegaskan oleh Marc Galanter, dalam kenyataannya pihak yang lebih unggul secara sosial, politis, dan/atau ekonomis, selalu mendapat tempat yang menguntungkan, termasuk di dalam hukum (*the haves always come out ahead*).<sup>5</sup> Para penstudi hukum kritis (*critical legal studies*) mensinyalir bahwa asumsi "*equality before the law*" ini sengaja didengung-dengungkan oleh para pemilik kekuasaan justru agar hukum perlindungan konsumen tidak terus berkembang.

UUPK menunjukkan keberpihakan kepada konsumen. Oleh karena itu, UUPK memfasilitasi peningkatan kedudukan konsumen di mata hukum. Konsumen tidak lagi semata-mata berfungsi sebagai "pelengkap penderita" dalam berhubungan dengan pelaku usaha. Konsumen adalah pelaku

ekonomi yang berfungsi menyerap ketersediaan produksi barang dan jasa. Tanpa konsumen, tidak ada gunanya barang dan jasa dihasilkan. Tanpa konsumen, roda perekonomian juga tidak akan berjalan.

Pasal 1 Butir 2 UUPK memberi definisi tentang siapa yang dimaksud dengan konsumen, yaitu setiap orang yang menjadi pemakai akhir (*end-consumer*). Kata "setiap" di sini sekilas bersifat tunggal, namun dalam kenyataannya tidak demikian. Butir 2 tersebut juga merinci bahwa pemakai akhir barang dan/atau jasa itu bisa si konsumen sendiri, keluarganya, orang lain, atau makhluk hidup lain. Jadi, konsumen itu bisa pula terdiri dari beberapa orang, bahkan satu komunitas tertentu yang loyal, yang disebut kelompok konsumen.

UUPK tidak banyak menyinggung keberadaan kelompok konsumen ini, kecuali dalam Penjelasan Pasal 49 Ayat (3). Lain halnya dengan UU Merek (UU No. 14 Tahun 1997), yang di dalamnya disebutkan tentang hak kelompok konsumen untuk meminta perlindungan hukum atas barang yang berasal dari daerah tertentu (indikasi geografis). Hak kelompok konsumen ini sebenarnya sejalan dengan Pasal 9 Ayat (1) Huruf h UUPK yang memuat larangan pencantuman keterangan seolah-olah suatu barang berasal dari daerah tertentu, padahal kenyataannya tidak. Di masa mendatang kelompok-kelompok konsumen seperti ini sangat perlu digalakkan dan diberdayakan karena dapat menjadi wadah (forum) komunikasi yang ampuh tatkala berhadapan dengan pelaku usaha. Kelompok konsumen penghisap rokok merek "A", misalnya, seandainya ingin berdialog dengan pelaku usaha

<sup>4</sup> Pembentuk UUPK mengabaikan perbedaan konsep berpikir ini sebagaimana masih kuatnya asumsi prinsip "*equality before the law*" seperti tertera dalam Penjelasan Pasal 18 UUPK.

<sup>5</sup> Marc Galanter, "Why the 'Haves' Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change," *Law and Society*, Fall, 1974, hlm. 147182.

(produsen) rokok tersebut, tentu kelompok konsumen ini akan diberi tempat dan diterima dengan tangan terbuka oleh si pelaku usaha.

Dalam rangka menjalankan fungsi konsumen sebagai pelaku ekonomi yang menjadi pemakai akhir itulah, maka konsumen memiliki tugas-tugas yang juga penting. Dalam Pasal 5 UUPK dicantumkan sejumlah kewajiban konsumen, yang menunjukkan adanya tugas konsumen untuk "mencerdaskan" dirinya (*being informed*) secara terus-menerus. Pasal 5 UUPK ini menarik untuk dicermati.

Pasal 5 Huruf a menyatakan bahwa konsumen wajib membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan. Tugas konsumen untuk membaca dan mengikuti petunjuk ini umumnya dilakukan setelah terjadi transaksi. Apabila konsumen membeli obat, misalnya, ia wajib membaca petunjuk pemakaian obat itu. Padahal, seharusnya tugas mengakses informasi seluas mungkin tentang barang/jasa yang akan dikonsumsi, sudah harus dilakukan konsumen sejak tahap pratransaksi. Konsumen memiliki tugas untuk mengkritisi (mewaspada) iklan-iklan yang menawarkan barang/jasa di sekitarnya.

Tentu tidak mudah menjalankan tugas yang satu ini. *Pertama*, terkait dengan itikad pemasang iklan. Pasal 7 Huruf a UUPK memang menggaris-bawahi hal ini. Iklan adalah karya seni komersial yang kompleks dan sarat kepentingan, khususnya kepentingan pelaku usaha (pemrakarsa iklan). Konsumen kerap sengaja dijebak untuk memberi penafsiran yang menyesatkan melalui gaya bahasa yang hiperbolis.

*Kedua*, terkait dengan keterbatasan media tempat iklan itu ditayangkan. Iklan yang dimuat di media cetak, media luar ruang, atau media elektronik, semuanya mengandung keterbatasan. Oleh sebab itu, dengan menunjuk pada keterbatasan ruang dan waktu pada saat beriklan, si pelaku usaha dapat dengan mudah mengelak tuduhan telah menyembunyikan informasi tentang efek buruk dari produknya. *Ketiga*, terkait dengan kesadaran konsumen. Kesadaran ini berkorelasi dengan banyak variabel, seperti tingkat kesejahteraan (daya beli), pendidikan, dan ketersediaan produk substitusi di pasaran.

Pasal 5 Huruf d adalah contoh berikutnya yang juga menarik untuk dicermati. Dinyatakan bahwa konsumen wajib mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut. Terminologi "patut" di sini sangat relatif. Tidak jelas, misalnya, apakah konsumen yang telah dirugikan lalu memilih diam (pasif), dengan sendirinya bisa dianggap tidak bersikap patut? Padahal, sangat mungkin konsumen memutuskan diam karena mempertimbangkan dimensi "untung-rugi" antara menggugat dan tidak menggugat.

Pada akhirnya, satu pertanyaan penting untuk dikemukakan adalah: apakah UUPK telah memberi penguatan kedudukan bagi konsumen? Seperti disampaikan di muka, kedudukan menuntut adanya komparasi, misalnya perbandingan antara situasi sebelum dan sesudah UUPK berlaku.

Secara filosofis dan yuridis, boleh jadi jawabannya "ya" karena UUPK secara eksplisit telah menegaskan bahwa konsumen harus dibela hak-haknya. Sebab, kedudukan konsumen dalam transaksi pada umumnya tidak

sejajar dengan kedudukan pelaku usaha. Kebijakan *laissez faire* tidak lagi berlaku sepenuhnya dalam transaksi konsumen. Demikian pula, sejumlah pasal yang memuat sanksi administratif dan pidana bisa dijadikan alternatif untuk memaksa pelaku usaha bersikap lebih baik kepada konsumen.

Namun, secara sosiologis, jawabannya belum pasti mengiyakan. Jawabannya akan "ya" apabila tugas-tugas konsumen sebagaimana dikemukakan di atas menjadi lebih mudah dijalankan setelah UUPK. Misalnya, konsumen lebih mudah memantau iklan-iklan yang beredar, lebih gampang meminta informasi tambahan, lebih terlayani saat mengajukan komplain, dan lebih banyak diuntungkan menyamping berperkaranya di lembaga peradilan atau nonperadilan.

#### **PELAKU USAHA**

Pelaku usaha adalah setiap orang perorangan 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. Demikianlah definisi "pelaku usaha" ditetapkan dalam Pasal 1 Butir 3 UUPK.

Berbeda dengan batasan konsumen, definisi untuk pelaku usaha secara tegas memberi tekanan bahwa pelaku usaha adalah pelaku kegiatan ekonomi. Batasan ini mengandung implikasi filosofis pula. Dalam ekonomi dikenal ada prinsip untuk mencari keuntungan sebesar-besarnya dengan pengorbanan sekecil-kecilnya. Artinya, kegiatan ekonomi identik dengan

kegiatan mencari untung. Lalu, bagaimana dengan pelaku usaha yang beranggapan kegiatannya bersifat sosial dan nirlaba? Apakah ini bukan termasuk pelaku usaha yang dimaksud oleh UUPK?

Contoh yang paling mudah untuk menunjukkan kontroversi di atas adalah rumah sakit. Sampai saat ini masih banyak pihak yang menilai hubungan hukum rumah sakit (bersama para dokter dan tenaga paramedis di dalamnya) dengan pasien bukan berada dalam area hukum konsumen. Ada kalangan menilai, hubungan pelaku usaha dan konsumen adalah hubungan komersial yang jelas berbeda dengan filosofi pendirian suatu rumah sakit atau filosofi hubungan dokter dan pasien. Pasien memiliki karakteristik yang berbeda dengan konsumen, karena pada saat darurat, seorang pasien umumnya tidak memiliki pilihan ke mana rumah sakit yang dituju. Biasanya, rumah sakit yang dipilih adalah rumah sakit terdekat yang segera dapat dimintai pertolongan. Pola hubungan dokter dan pasien umumnya juga tidak sejajar karena yang satu diasumsikan lebih tahu daripada yang lain. Keunggulan pengetahuan ini menyebabkan pasien memasrakan nasibnya kepada tindakan-tindakan dokter.

Kata-kata "melalui perjanjian" dalam definisi pelaku usaha juga perlu dicermati. Hukum perdata mengenal dua sumber perikatan, yaitu perjanjian dan undang-undang. Kegiatan pelaku usaha partikelir berupa usaha bersama lazimnya berawal dari perjanjian di antara mereka. Namun, tidak demikian halnya dengan kegiatan yang dilakukan oleh badan-badan usaha milik daerah atau negara, yang pendiriannya dapat saja ditetapkan melalui peraturan

perundang-undangan. Dapat terjadi, beberapa badan usaha seperti ini, atas perintah perundang-undangan, diminta untuk melakukan kegiatan ekonomi. Katakanlah, sebuah hotel, perusahaan taksi, dan bandara, yang semuanya dikelola oleh pemerintahan daerah diinstruksikan untuk bekerja sama melayani penumpang yang datang ke daerah tersebut. Apakah wujud pelayanan bersama seperti ini bukan termasuk dalam kategori pelaku usaha menurut UUPK?

UUPK memang memberi fungsi kepada pelaku usaha sebagai penyedia dan pelayan kebutuhan konsumen. Kebutuhan konsumen tersebut terkait dengan barang/jasa yang diperdagangkan oleh si pelaku usaha, tetapi bukan barang/jasa itu *an sich*. Sebelum bertransaksipun konsumen membutuhkan informasi yang memadai tentang produk barang/jasa yang akan dikonsumsi. Pelaku usaha, dengan demikian, harus menyediakan dan melayani kebutuhan akan informasi seperti ini. Lebih-lebih untuk barang yang sudah dijual namun pada saat transaksi tersebut barangnya belum diproduksi.<sup>6</sup>

Untuk melaksanakan fungsi tersebut, UUPK menetapkan sejumlah tugas kepada pelaku usaha. Tugas-tugas tersebut dapat diderivasi dari Pasal 7 UUPK, yang kemudian dijabarkan dalam pasal-pasal berikutnya. Ada banyak tugas pelaku

usaha, baik berupa suruhan maupun larangan. Salah satu tugas konkret pelaku usaha adalah sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 18 Ayat (4) UUPK, yaitu menyesuaikan klausula baku apabila rumusannya bertentangan dengan UUPK.

Harus diakui bahwa satu tugas yang demikian kasat mata seperti halnya keharusan mengubah klausula-klausula baku yang melanggar hak konsumen itu, sama sekali belum berjalan baik. Paling tidak, keadaan pasca-berlakunya UUPK tidak banyak berubah dibandingkan sebelum UUPK. Pelaku usaha juga belum menganggap hal tersebut urgen untuk dibenahi.<sup>7</sup>

Tidak mengherankan apabila kedudukan pelaku usaha yang lebih kuat daripada konsumen itu membuka lebar kemungkinan terjadinya penyelewengan-penyelewengan. Konsumen tidak bisa berbuat banyak karena tindakan afirmatif (*affirmative action*) untuk memberdayakan hak-haknya baru berada dalam tataran retorika pemerintah dan pelaku usaha. Ironisnya, ketidakpedulian ini sebagian justru datang dari unit-unit usaha yang dikelola pemerintah sendiri. Buruknya layanan pemberangkatan jemaah haji atau armada angkutan lebaran pemerintah adalah contoh klasik yang rutin terjadi dari waktu ke waktu, baik sebelum maupun sesudah UUPK berlaku. Konsumen terpaksa menerima kondisi buruk demikian karena memang tidak ada pilihan lain yang lebih baik. Padahal, tindakan pelaku usaha demikian dapat saja dikenai ketentuan penyalahgunaan keadaan (*misbruik van*

<sup>6</sup> Definisi "konsumen" dalam Pasal 1 Butir 2 UUPK membuka celah penafsiran bahwa barang dan/atau jasa itu harus tersedia dulu di masyarakat. Sebaiknya kata "tersedia" ini tidak diartikan secara fisik bahwa barangnya sudah harus ada di pasaran, melainkan dimaknai bahwa barangnya sudah dipasarkan kepada konsumen.

<sup>7</sup> BPSK Bandung, misalnya, pernah mengirim surat kepada pembuat 128 klausula baku. Di antaranya hanya 10 yang mengirim balasan (*Pikiran Rakyat*, 28 Mei 2004).

*omstandigheden*). Suatu pranata hukum, yang sayangnya tidak diadopsi secara optimal dalam UUPK.

### ASOSIASI PELAKU USAHA

Asosiasi pelaku usaha memang tidak disebutkan secara eksplisit dalam UUPK, tetapi dalam praktiknya keberadaan asosiasi ini sangat penting dalam penetapan unsur-unsur yang akan duduk dalam BPKN dan BPSK. Asosiasi pelaku usaha ini ada yang bersifat general seperti Kadin atau Kadinda, atau spesifik seperti Aspindo, Asiri, dan PPPI.

Kelembagaan asosiasi pelaku usaha sebenarnya diperlukan tidak sebatas hanya untuk mengisi pos-pos dalam BPKN<sup>8</sup> dan BPSK.<sup>9</sup> Mereka justru dibutuhkan untuk melengkapi kekurangan peraturan perundang-undangan di bidang hukum perlindungan konsumen. Contoh tepat untuk ini dapat dilihat dalam Pasal 17 Ayat (1) Huruf f UUPK.

Pasal 17 Ayat (1) Huruf f UUPK menyatakan bahwa pelaku usaha periklanan dilarang memproduksi iklan yang melanggar etika dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai periklanan. Jika melanggar, maka Ayat (2) menyatakan bahwa pelaku usaha dilarang melanjutkan peredaran iklan tersebut. Apabila pelaku usaha tetap melanggar, maka ia terancam pidana menurut Pasal

62 Ayat (2) UUPK, yaitu pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah). Pasal 63 UUPK bahkan membuka kemungkinan sanksi pidana tambahan, antara lain pencabutan izin usaha.

Etika periklanan (Tata Krama dan Tata Cara Periklanan) adalah dokumen hasil kesepakatan asosiasi-asosiasi pelaku usaha yang berkecimpung dalam aktivitas periklanan. Ada tujuh asosiasi pelaku usaha yang menamakan diri sebagai Masyarakat Periklanan yang ikut menandatangani etika periklanan itu. Mereka terdiri dari Asosiasi Perusahaan Media Luar Ruang Indonesia (AMLI), Asosiasi Pemrakarsa dan Penyantun Iklan Indonesia (Aspindo), Gabungan Perusahaan Bioskop Seluruh Indonesia (GPBSI), Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia (PPPI), Persatuan Radio Siaran Swasta Nasional Indonesia (PRSSNI), Serikat Penerbit Surat Kabar (SPS), dan Yayasan Televisi Republik Indonesia (TVRI).<sup>10</sup>

Dalam konteks ini, etika periklanan merupakan suatu bentuk *autonomic legislation*. Bentuk *autonomic legislation*<sup>11</sup> lainnya adalah kode etik profesi. Jadi, kode etik profesi pengacara, akuntan, dokter, perawat, atau bankir adalah *autonomic legislation* juga, yang tentu mempunyai implikasi terhadap wujud layanan mereka kepada konsumen masing-masing.

<sup>8</sup> Lihat Penjelasan Pasal 4 Ayat (2) Huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2001 tentang Badan Perlindungan Konsumen Nasional.

<sup>9</sup> Wakil asosiasi pelaku usaha dalam BPSK ditegaskan dalam Pasal 3 Kepmenperindag Nomor 301/MPP/Kep/10/2001 tentang Pengangkatan, Pemberhentian Anggota dan Sekretariat BPSK.

<sup>10</sup> Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia* (Jakarta: Grasindo, 2000), hlm. 115.

<sup>11</sup> Tentang *autonomic legislation*, baca Edgar

Bodenheimer, *Jurisprudence: The Philosophy and Method of the Law* (Cambridge: Harvard University Press, 1970), hlm. 271, 278-280. Di Indonesia, ilmuwan hukum pertama yang secara khusus mengangkat persoalan ini adalah Valerie J.L. Kriekhoff melalui tulisannya berjudul "Autonomic Legislation sebagai Sumber Hukum Formal dalam Penelitian Hukum," pidato pengukuhan guru besar di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 25 Oktober 1997.

Namun, tidak banyak yang menyadari bahwa ketentuan Pasal 17 ayat (1) huruf f tersebut sungguh-sungguh merupakan "revolusi" berpikir di kalangan ahli hukum Indonesia, karena untuk pertama kalinya suatu pelanggaran (murni) etika dinilai sama dengan pelanggaran pidana.

Jadi, asosiasi pelaku usaha tidak saja berfungsi ke luar yakni sebagai representasi kepentingan para pelaku ekonomi yang menyediakan dan melayani kebutuhan barang/jasa, namun juga berfungsi ke dalam untuk menjaga penerapan etika berusaha. Dalam rangka fungsi ini, asosiasi pelaku usaha selayaknya menetapkan kode etik dan mengawasi perilaku pelaku-pelaku usaha yang menjadi anggotanya.

#### **DEPARTEMEN PERDAGANGAN**

Spektrum hukum di bidang perlindungan konsumen sangat luas. Oleh sebab itu, lembaga pemerintah yang dimaksud dalam UUPK bisa terdiri dari banyak instansi teknis. Sekalipun demikian, Pasal 1 Butir 13 UUPK secara khusus menyatakan, bahwa menteri yang dimaksud dalam UUPK adalah menteri yang ruang lingkup tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang perdagangan.

Sekalipun demikian, Pasal 29 UUPK tidak secara tegas memberi fungsi pembinaan dan pengawasan selalu di bawah koordinasi Menteri Perdagangan. Pasal 29 Ayat (2) UUPK menyebutkan bahwa pembinaan oleh pemerintah atas penyelenggaraan perlindungan konsumen dilaksanakan oleh Menteri Perdagangan dan/atau menteri teknis terkait. Ayat berikutnya menegaskan bahwa menteri yang dimaksud (Menteri Perdagangan dan/atau menteri teknis terkait) melakukan koordinasi atas

penyelenggaraan perlindungan konsumen. Bunyi ketentuan senada juga ditemukan dalam Pasal 30 Ayat (2) yang menyatakan bahwa pengawasan oleh pemerintah dilaksanakan oleh Menteri Perdagangan dan/atau menteri teknis terkait.

Akibat perumusan Pasal 29 dan 30 yang menggunakan kata "dan/atau" tersebut membuat kedudukan Menteri Perdagangan tidak lebih tinggi dibandingkan menteri-menteri lainnya dalam pembinaan dan pengawasan perlindungan konsumen. UUPK sama sekali tidak meletakkan fungsi koordinasi sepenuhnya di tangan Menteri Perdagangan, sekalipun di departemen ini sudah terdapat Direktorat Perlindungan Konsumen.

Fungsi penyelenggaraan perlindungan konsumen (pembinaan dan pengawasan) memang ditetapkan secara tersurat tatkala UUPK menyinggung tentang proses pengangkatan dan pemberhentian anggota BPKN dan BPSK. Menteri Perdagangan diberi kewenangan untuk itu, bahkan kewenangan ini sedemikian jauh sampai-sampai ikut pula bertugas menetapkan kepala sekretariat dan anggota sekretariat BPSK di berbagai kabupaten/kota (Pasal 51 Ayat [3] UUPK).

Departemen Perdagangan adalah departemen teknis, sama halnya dengan Departemen Perindustrian, Departemen Agama, Departemen Kesehatan, Departemen Perhubungan, Departemen Pendidikan Nasional, dan Departemen Sosial. Akibat sama-sama merasa berwenang menangani hal-hal teknis terkait, tidak tertutup kemungkinan terjadi tarik-menarik kepentingan di antara departemen-departemen tersebut. Urusan "label halal" yang

melibatkan Departemen Kesehatan, Departemen Agama, Departemen Perindustrian, di samping Departemen Perdagangan, merupakan bukti tarik-menarik kepentingan yang kontra-produktif itu. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen memang memberi beberapa pedoman koordinasi. Namun, pedoman ini tetap menyisakan ketidakjelasan penyelesaian apabila terjadi kasus seperti urusan "label halal" di atas.

Terlepas dari pro dan kontra tentang ide koordinasi di bawah satu atap kementerian negara (seperti halnya urusan lingkungan hidup di bawah Kementerian Negara Lingkungan Hidup), dalam kesempatan ini dapat juga dikemukakan gagasan menempatkan koordinasi penyelenggaraan perlindungan konsumen ini di bawah kementerian negara yang khusus. Dalam posisi demikian, lembaga yang diberi fungsi koordinasi tersebut tentu akan bekerja secara lebih fleksibel, kendati ia tidak memiliki kewenangan mengeksekusi kebijakan-kebijakan yang Telah disepakati.

Terlepas dari pro dan kontra gagasan seperti itu, sekali lagi, pemikiran tersebut memerlukan kajian mendalam, termasuk dengan melakukan studi perbandingan ke negara-negara lain. Jika Departemen Perdagangan di negara lain, misalnya, dapat tetap efektif menjalankan fungsi koordinasinya, berarti ada variabel pengganggu lain yang harus dicermati dalam memperbaiki pola kerja sama kelembagaan pemerintahan kita di bidang perlindungan konsumen ini.

## **BADAN PERLINDUNGAN KONSUMEN NASIONAL**

Badan Perlindungan Konsumen Nasional adalah suatu lembaga yang lahir karena memang mendapat amanat dari UUPK. Badan ini berkedudukan di ibukota negara dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Sekalipun demikian, kedudukannya tidak seperti lembaga pemerintah nondepartemen pada umumnya. Ada keistimewaan pada BPKN tersebut. Hal ini terlihat dari susunan keanggotaannya yang terlebih dulu harus dikonsultasikan kepada DPR sebelum diangkat dan diberhentikan oleh Presiden (atas usul Menteri Perdagangan).

Pasal 43 UUPK menyatakan ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan BPKN diatur dengan peraturan pemerintah. Tampaknya peraturan pemerintah yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2001 tentang Badan Perlindungan Konsumen Nasional (lihat konsideran "menimbang"-nya). Sayangnya, peraturan inipun serba-tanggung. UUPK mengatur tidak kurang 13 pasal tentang BPKN, namun PP Nomor 57 hanya terdiri dari 9 pasal (sudah termasuk pasal ketentuan umum dan pasal penutup). Lima pasal pertama tidak memuat hal baru karena hanya mengulang substansi UUPK, sementara tiga pasal berikutnya mengatur prosedur pengangkatan dan pemberhentian anggota BPKN secara singkat. Memang benar bahwa ada sejumlah pengaturan yang kewenangannya dilimpahkan melalui keputusan Ketua BPKN, seperti soal pembentukan perwakilan BPKN di daerah dan tata kerja BPKN. Namun, mengingat fungsi BPKN yang demikian strategis, selayaknya PP Nomor 57 mengaturnya lebih detail.

Saat ini keanggotaan BPKN sudah terisi melalui Keputusan Presiden Nomor 150/M.2004 tanggal 19 Oktober 2004. Seluruhnya terdiri dari 17 orang anggota, yang mewakili lima unsur yang dipersyaratkan undang-undang. Di antara unsur-unsur tersebut terdapat wakil dari pemerintah. Penjelasan Pasal 4 Ayat (2) PP Nomor 57 menyatakan, yang menjadi wakil unsur pemerintah adalah instansi teknis terkait yang menangani masalah perlindungan konsumen yang sekurang-kurangnya menangani bidang industri, perdagangan, kesehatan, pertambangan, pertanian, perhubungan, dan keuangan. Apa makna kata "sekurang-kurangnya" dalam penjelasan pasal tersebut?

Kata "sekurang-kurangnya" seharusnya menunjukkan bahwa anggota BPKN dari unsur pemerintah mencerminkan komposisi minimal wakil-wakil dari tujuh instansi tersebut. Padahal, keterwakilan dalam BPKN mencakup lima unsur, dengan jumlah anggota 15 sampai dengan 25 orang. Sekalipun setiap unsur tidak harus tersebar rata sama banyaknya, tentu sangat ideal jika masing-masing unsur terdiri dari 3 hingga 5 orang. Jadi, penyebutan instansi seperti di atas, apalagi dimaksudkan untuk membatasi (limitatif) tentu tidak bermanfaat apa-apa untuk mengefektifkan tugas-tugas BPKN.

BPKN didesain sebagai lembaga pemberi saran dan pertimbangan kepada pemerintah dalam upaya mengembangkan perlindungan konsumen. Ini berarti lembaga ini menjalankan tugas-tugas konsultatif. Namun, rumusan Pasal 34 UUPK mengindikasikan BPKN tidak sekadar lembaga pemberi saran atau rekomendasi. BPKN juga melakukan

penelitian dan pengkajian terhadap peraturan, barang/jasa, mensosialisasikan sikap keberpihakan kepada konsumen (gerakan konsumerisme), menerima pengaduan dari berbagai pihak, dan melakukan survei kebutuhan konsumen.

Artinya, BPKN diharapkan menjadi lembaga yang sangat kritis. Harapan ini tercermin dari "proteksi" yang diberikan kepada para anggotanya, yaitu tidak dapat diberhentikan di tengah jalan oleh Presiden, sebelum Presiden mendapat persetujuan dari DPR (Penjelasan Pasal 7 Huruf d PP Nomor 57 Tahun 2001). Agar bisa bersikap kritis, BPKN membutuhkan data yang akurat tentang berbagai hal seputar penyelenggaraan perlindungan konsumen. Untuk itu aktivitas riset menjadi sangat penting.

Tugas-tugas ini tidak mudah. Di Amerika Serikat, misalnya, tidak ada lembaga perlindungan konsumen seperti BPKN yang ditugaskan melakukan penelitian untuk semua barang/jasa yang beredar dan melakukan aneka survei kebutuhan konsumen.<sup>12</sup> Di sana masing-masing bidang ditangani oleh komisi yang berbeda. *The Federal Trade Commission* (FTC) memfokuskan diri pada perlindungan konsumen akibat praktik curang dan penipuan oleh pelaku usaha.<sup>13</sup> Juga ada *the Consumer Product Safety Commission* (CPSC) yang memantau sekitar 15.000 produk

<sup>12</sup> Peraturan tidak menetapkan jenis produk barang dan jasa apa saja yang harus diteliti. Juga tidak ada kejelasan apakah dengan adanya Badan POM, misalnya, berarti untuk makanan, obat-obatan, dan kosmetika merupakan produk yang dikecualikan dari penelitian BPKN.

<sup>13</sup> FTC dikepalai oleh 5 orang komisioner yang personalianya diajukan oleh Presiden dengan mendapat persetujuan Senat. Paling banyak 3 dari anggotanya berasal dari partai politik yang sama.

berkaitan dengan alat-alat rumah tangga, sekolah, dan tempat rekreasi. Sementara itu, *the Federal Communications Commission* (FCC) mendorong persaingan dalam bisnis komunikasi sekaligus melindungi kepentingan publik di sektor ini. Demikian pula dengan *the Federal Reserve Board* (FED) yang memberi perlindungan bagi konsumen perbankan. Ada lagi *the Food and Drug Administration* (FDA) yang kurang lebih tugasnya dapat disamakan dengan Badan Pengawasan Obat dan Makanan di Indonesia.<sup>14</sup> Untuk perlindungan bagi konsumen di jalan raya terdapat *the National Highway Traffic Safety Administration* (NHTSA), dan bahkan ada *the Securities and Exchange Commission* (SEC) yang melindungi masyarakat yang ingin bertransaksi di bursa.

BPKN jelas membutuhkan personil yang luar biasa banyak, juga dana yang memadai, untuk bisa menjalankan tugas-tugas sebagaimana diamanatkan UUPK. Rentang tugas BPKN yang luas dan tidak terfokus ini berimbas pada indikator kinerjanya yang juga sangat beragam seperti dicantumkan dalam tujuan umum perlindungan konsumen (Pasal 3 UUPK).

Dengan demikian, kedudukan BPKN tampaknya masih belum jelas

benar dalam konstelasi penyelenggaraan perlindungan konsumen di Indonesia. Dilihat dari aspek personalia dan prosedur pengangkatannya, badan ini menyerupai komisi, misalnya KPPU. Namun berbeda dengan KPPU, sekalipun diberi tugas menerima pengaduan, BPKN bukan lembaga penyelesaian sengketa konsumen. BPKN juga tidak didesain untuk menggugat pelaku usaha atas nama konsumen. Di sisi lain, dilihat dari tugas-tugasnya yang utama, BPKN diarahkan menjadi lembaga konsultatif pemerintah dan "*think tank*" di bidang perlindungan konsumen.

#### **LEMBAGA PERLINDUNGAN KONSUMEN SWADAYA MASYARAKAT**

Sejak diberi tempat dalam peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup, peran serta lembaga swadaya masyarakat makin mengemuka di bidang-bidang hukum lainnya, termasuk bidang hukum perlindungan konsumen. Apalagi harus diakui bahwa perjuangan penyelenggaraan perlindungan konsumen di Tanah Air dimotori pertama kali oleh lembaga swadaya masyarakat (Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia) yang berdiri sejak tahun 1973.

Lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat (LPKSM) mempunyai kedudukan sebagai mitra masyarakat dan pemerintah (bahkan mitra pelaku usaha), dalam upaya melindungi hak-hak konsumen. Dikatakan sebagai mitra masyarakat, karena LPKSM memang didirikan secara swadaya oleh masyarakat (sekalipun ada yang disubsidi juga oleh pemerintah daerah) dan berfungsi mengupayakan penguatan hak-hak konsumen. Untuk

---

Masing-masing menjabat untuk masa 7 tahun (tidak diangkat/berhenti bersamaan). Kepala FTC ditunjuk oleh Presiden.

<sup>14</sup> Berbeda dengan Badan POM di Indonesia yang berdiri sendiri terlepas dari Departemen Kesehatan, FDA di Amerika Serikat adalah badan yang langsung berada di bawah *Department of Health and Human Services*.

menjalankan fungsi ini, LPKSM bertugas menampung keluhan konsumen, menjembatani komunikasi antara konsumen, pelaku usaha dan/atau pemerintah, melakukan kajian-kajian kritis, menyelenggarakan advokasi, sampai kepada mengajukan gugatan ke pengadilan.

Selanjutnya, melalui berbagai perangkat hukum yang ada, lembaga swadaya masyarakat di bidang-bidang hukum terkait, telah diberi kesempatan mengajukan gugatan atas dasar idealisme yang diembannya. UUPK pun telah mengadopsi pranata *legal standing* (*ius standi*) untuk LPKSM.

Salah satu indikator keberhasilan pembinaan Pemerintah dalam menyelenggarakan perlindungan konsumen adalah apabila jumlah dan aktivitas LPKSM makin berkembang. Harus diakui bahwa setelah keberlakuan UUPK, jumlah LPKSM telah tumbuh secara sangat signifikan. Tentu yang lebih penting bukan dari segi jumlahnya, melainkan juga dari spesifikasi kegiatannya. Sudah saatnya LPKSM bergerak secara lebih terfokus, terdiferensiasi ke masalah-masalah yang khusus, misalnya LPKSM di bidang elektronika atau di bidang asuransi saja. Dengan spesifikasi tersebut diharapkan LPKSM-LPKSM ini akan jauh lebih berkompeten tatkala menjadi mitra dialog pemerintah dan/atau pelaku usaha. Mereka pun akan dapat lebih efisien dalam memanfaatkan dana, sehingga pada gilirannya akan mampu membangun laboratorium sendiri dengan para peneliti dan analis yang memang sangat menguasai bidang kajiannya.

Kiprah LPKSM yang umumnya terhambat oleh pendanaannya sesungguhnya dapat diatasi jika mereka dapat

membangun sinergi. Oleh karena itu, fungsi kerja sama menjadi sangat penting, baik kerja sama di tingkat nasional, regional, maupun global. Dalam kaitan dengan kerja sama global, sayangnya sampai saat ini baru dua LPKSM dari Indonesia yang mencatatkan diri sebagai anggota Consumers International (CI), yaitu Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen (LP2K, anggota penuh No. 409) dan Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI, anggota penuh No. 774).<sup>15</sup> Organisasi-organisasi di tingkat lokal dan badan-badan pemerintah di Indonesia belum terlibat dalam forum CI. Mengingat lalu lintas barang dan jasa yang makin lintas negara, selayaknya kerja sama antarnegara makin perlu digalakkan. Alangkah baiknya suatu saat organisasi seperti BPKN dan KPPU dapat berpartisipasi dalam jaringan kerja sama seperti ini.

#### **BADAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN**

Lembaga penting di luar pengadilan yang diinisiasi melalui UUPK adalah Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). Menurut Keputusan Presiden Nomor 9 Tahun 2001 jo. Keputusan Presiden Nomor 108 Tahun 2004, secara formal sudah ada 24 BPSK di seluruh Indonesia. Beberapa di

<sup>15</sup> Bandingkan dengan India (14 anggota), Australia (5), Malaysia (4), Thailand (3), Filipina (2), dan Singapura (1). Tidak semua anggota CI adalah lembaga swadaya masyarakat yang independen dan berskala nasional (*full members*), selebihnya adalah organisasi independen berskala lokal (*affiliate members*) dan badan-badan pemerintah (*government affiliate*). CI saat ini terdiri dari 250 anggota dari 115 negara. Dua per tiga di antaranya berasal dari negara-negara berkembang.

antaranya belum bisa beroperasi karena terkendala berbagai hal.

Memang ada banyak catatan perihal kelemahan prosedur pengangkatan personalia dan ketentuan beracara di BPSK. Namun, tulisan ini tidak secara khusus membahas tentang kelemahan-kelemahan tersebut. Tulisan ini lebih menyoroti kedudukan BPSK secara kelembagaan.

BPSK adalah lembaga penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Walaupun begitu, BPSK tidak memiliki kompetensi absolut, dalam arti memaksa semua sengketa konsumen mutlak diselesaikan di badan ini. Di luar BPSK para pihak tetap dapat menggunakan lembaga-lembaga penyedia jasa penyelesaian sengketa, termasuk melalui jalur litigasi ke pengadilan.

Walaupun menyandang nama "badan penyelesaian sengketa", BPSK tidak sepenuhnya menangani urusan perselisihan antara konsumen dan pelaku usaha. Pasal 52 UUPK menunjukkan sejumlah tugas BPSK yang tidak langsung bersinggungan dengan sengketa konsumen. Baru pada urutan Huruf e sampai dengan m Pasal 52, terdapat susunan tugas yang kronologis. Sementara urutan Huruf a sampai dengan d merupakan tugas-tugas yang dapat berdiri sendiri.

Tugas Pasal 52 Huruf a menyatakan bahwa BPSK melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen dengan cara melalui mediasi atau arbitrase atau konsiliasi. Biasanya penyebutan mekanisme ini diurutkan mulai dari konsiliasi, mediasi, baru kemudian arbitrase. Masing-masing mekanisme ini tidak bersifat berjenjang. Hal ini berbeda jika kita mengacu pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 (tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa).

Menurut undang-undang ini arbitrase baru "direkomendasikan" untuk ditempuh apabila mekanisme pendahuluan, antara lain mediasi, ternyata menemui kegagalan.

Tugas Pasal 52 Huruf b merupakan tugas yang dapat menjadi satu kesatuan dengan tugas Huruf a, tetapi juga dapat merupakan tugas umum BPSK setiap kali ada pihak-pihak yang membutuhkan jasa konsultasi. Tentu saja, praktik konsultasi ini harus dibatasi sampai derajat tertentu, agar posisi BPSK masih relatif tetap objektif apabila sewaktu-waktu konsumen yang meminta jasa konsultasi itu berniat menyelesaikan kasusnya melalui jalur BPSK.

Pasal 52 Huruf c menunjukkan peran yang lebih jauh dari BPSK, yaitu sebagai badan pengawas pencantuman klausula baku. Tidak jelas mengapa BPSK yang diminta menjalankan tugas ini. Pelanggaran terhadap Pasal 18 UUPK tidak diancam dengan sanksi administratif yang merupakan bagian dari kewenangan BPSK apabila para pihak memilih mekanisme penyelesaian sengketa secara arbitrase (lihat Pasal 60 UUPK). Untuk itu BPSK dapat secara proaktif melaporkan tindakan pelanggaran UUPK itu (termasuk kasus pelanggaran Pasal 18) ke penyidik umum untuk diproses secara pidana.

BPSK memiliki ruang yurisdiksi secara geografis. Pengawasan klausula baku oleh BPSK tentu dilakukan terhadap klausula baku yang beredar dalam wilayah geografis setempat. Padahal, pelaku usaha yang sampai perlu mengeluarkan perjanjian standar, yang di dalamnya terdapat klausula-klausula baku, hampir dipastikan memiliki omzet usaha yang cukup besar dengan wilayah pemasaran yang luas. Konsumennya tersebar melintasi beberapa yurisdiksi BPSK sekaligus.

Oleh karena itu, dalam melakukan tugas pengawasan klausula baku ini, BPSK-BPSK perlu melakukan koordinasi agar pengawasannya dapat berjalan secara efisien dan efektif. Jangan sampai terjadi, terhadap klausula baku yang sama, oleh BPSK yang satu dinilai melanggar UUPK, sementara oleh BPSK yang lain dianggap sebaliknya.

Kedudukan BPSK yang demikian strategis dan menjangkau ke daerah-daerah sangat potensial untuk menghidupkan kesadaran hukum konsumen. Dengan munculnya BPSK di suatu daerah, otomatis akan menggugah unsur-unsur yang duduk di dalamnya untuk berpartisipasi dalam gerakan penguatan hak-hak konsumen. Dalam hal ini, tentu BPSK di daerah harus mampu menggalang dukungan masyarakat, khususnya dari komunitas pers dan dunia pendidikan, karena dua kelompok yang disebutkan belakangan ini merupakan artikulator dari segala kiprah BPSK.

### **SISTEM PERADILAN**

Mekanisme penegakan hukum perlindungan konsumen membutuhkan dukungan sistem peradilan. UUPK menyumbangkan beberapa ketentuan pidana baru, seperti tindakan memproduksi barang dengan kualitas, kuantitas, dan komposisi di luar standar atau yang tidak sesuai dengan jaminan/keterangan yang dijanjikan. Mempromosikan barang/jasa dengan memberi keterangan yang menyesatkan (*fraudulent misrepresentation*) atau melalui paksaan secara fisik dan psikis, juga adalah beberapa tindak pidana yang diatur dalam UUPK.

Untuk memproses tuntutan pidana seperti ini, konsumen hanya dapat mengajukannya melalui sistem peradilan

konvensional, bukan melalui BPSK. Peradilan umum juga menampung gugatan-gugatan perdata baik yang dilakukan oleh konsumen secara individual, atau melalui perwakilan kelompok (*class action*), atau gugatan atas dasar *legal standing* yang dimiliki LPKSM.

Tidak ada yang istimewa dari proses tuntutan dan gugatan di atas karena semua tunduk pada ketentuan hukum acara yang biasa berlaku. Sesuatu yang dapat dikatakan istimewa adalah dalam hal suatu kasus telah diselesaikan sebelumnya melalui forum BPSK, namun ternyata ada pihak yang berkeberatan atau tidak mau mengeksekusi.

Kepolisian adalah salah satu lembaga yang dapat dilibatkan apabila putusan BPSK ternyata tidak dilaksanakan oleh pelaku usaha, padahal yang bersangkutan tidak pula mengajukan keberatan atas putusan itu ke Pengadilan Negeri dalam batas waktu yang diberikan. Keterlibatan lembaga Kepolisian merupakan hal yang menarik dalam UUPK dan juga dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, yang kebetulan kedua produk hukum itu sama-sama digagas melalui hak inisiatif DPR.

Tatkala kasus ini masuk ke Kepolisian, berarti kasus ini masuk ke wilayah pidana. Polisi didudukkan sebagai penyidik. Bisa jadi ada perbedaan pendapat tentang dasar penuntutan terhadap pelaku usaha dalam konteks kejadian tersebut. Tapi yang jelas, pelaku usaha dituduh bersalah karena ia tidak mau menjalankan putusan BPSK. Putusan BPSK yang dikeluarkan melalui mekanisme arbitrase mengacu kepada Pasal 60 UUPK. Dalam pasal itu

dikatakan sanksi administratif berupa penetapan ganti rugi paling banyak Rp200.000.000,00 (dua ratus juta) rupiah.

Karena persoalannya dilaporkan ke Kepolisian dan dilakukan penyidikan, berarti pada akhirnya putusan BPSK pun terbuka untuk diuji kembali. Seperti biasa, penyidikan di Kepolisian bisa bermuara pada dua kemungkinan. Bisa jadi kasus itu dianggap tidak cukup bukti untuk diproses lebih lanjut, atau bisa diteruskan ke tahap penuntutan. Dalam hal penuntutan pun, tidak ada jaminan hakim di pengadilan akan sama pandangannya dengan para arbiter di BPSK. Lebih mengkhawatirkan lagi apabila pihak Kepolisian langsung berpendapat bahwa kasus yang diputuskan oleh BPSK adalah murni perdata (misalnya pelaku usaha dianggap sekadar wanprestasi terhadap janji layanan purnajual sebagaimana diatur Pasal 25 dan 26 UUPK), sehingga ia menyarankan konsumen menggugat saja ke pengadilan.

Keruwetan tidak berhenti sampai di situ. Pasal 41 Ayat (6) Kepmenperindag Nomor 350/MPP/Kep/2001 menyatakan bahwa yang harus menyerahkan putusan tersebut ke pihak penyidik adalah BPSK, bukan oleh konsumen. Artinya, BPSK adalah pihak pelapor dan pelaku usaha menjadi terlapor. Dalam hal demikian, dukungan konsumen terhadap BPSK juga harus tetap kuat dan terjalin erat. Jangan sampai terjadi, misalnya, konsumennya sendiri sudah frustrasi sehingga "malas" untuk terlibat lebih lanjut, sementara BPSK terkesan *ngotot* sendiri meneruskan kasus ini.

Alur proses perkara yang lain, yang juga menarik untuk dicermati adalah dalam hal para pihak mengajukan

keberatan terhadap putusan BPSK ke pengadilan negeri dalam waktu 14 hari setelah menerima pemberitahuan putusan. Pasal 56 UUPK mengatakan, pelaku usaha diberi kesempatan melaksanakan putusan BPSK dalam waktu tujuh hari sejak menerima putusan. Perbedaan waktu ini bisa memunculkan masalah. Bisa terjadi ada pelaku usaha yang memang beritikad baik dan melaksanakan putusan ini tepat waktu, namun pada hari ke-8 sampai dengan ke-14, pihak konsumen tiba-tiba mengajukan keberatan. Bukankah perbuatan konsumen ini sangat merugikan pelaku usaha?

Tentu skenario-skenario seperti di atas sangat tidak dikehendaki terjadi karena putusan BPSK seyogianya telah bersifat final. Oleh karena itu, koordinasi kerja antara BPSK dengan aparat penegak hukum di dalam sistem peradilan (polisi, jaksa, hakim, termasuk hakim agung) menjadi sangat penting. Koordinasi ini harus dimulai dari penyamaan persepsi tentang sengketa konsumen dan mekanisme penyelesaian sengketa di BPSK dan kelanjutan-kelanjutannya di dalam sistem peradilan. Dengan demikian, fungsi dan tugas dari masing-masing lembaga tersebut dapat disinkronkan agar tidak menjadi tumpang tindih atau malahan tereduksi, yang pada gilirannya akan merugikan upaya-upaya penyelenggaraan perlindungan konsumen.

Bagian terakhir yang tidak kalah pentingnya dari fungsi peradilan adalah untuk menampung permohonan-permohonan untuk menguji keabsahan suatu peraturan perundang-undangan. Pengujian demikian dikenal dengan pranata *judicial review*.

Di Indonesia, ada dua lembaga

yang menjalankan mekanisme *judicial review*, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Seringkali istilah ini mengacu hanya pada pengujian keabsahan secara material (substansi), namun dalam praktiknya Mahkamah Konstitusi pun melakukan uji formal, yaitu untuk memutuskan apakah suatu peraturan sudah dibuat melalui prosedur yang benar. Jika Mahkamah Agung melakukan *judicial review* terhadap peraturan di bawah undang-undang, maka Mahkamah Konstitusi melakukannya untuk peraturan setingkat undang-undang.

Lembaga-lembaga *judicial review* ini dapat dimasukkan ke dalam salah satu bentuk kelembagaan perlindungan konsumen juga, mengingat dewasa ini cukup banyak "gugatan" diajukan terhadap keberadaan suatu peraturan perundang-undangan. Yayasan Lembaga Konsumen Asuransi Indonesia (YLKAI) bersama dengan dua orang konsumen asuransi, misalnya, pernah mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi agar Pasal 2 ayat (5) Undang-Undang Nomor Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang dinyatakan tidak berlaku. Pasal tersebut dinilai telah melanggar Pasal 24, 24C, 27, dan 28D UUD 1945.

### **Pemetaan**

Jika diamati, sedikitnya terdapat delapan fungsi perlindungan konsumen yang melekat pada lembaga-lembaga yang disebutkan di atas. Tentu saja lembaga-lembaga yang disinggung di atas belum mencakup semua lembaga yang ada. Untuk itu, dalam uraian di bawah ditambahkan sekilas beberapa lembaga lain yang memiliki fungsi tertentu, misalnya Badan Pengawas

Obat dan Makanan (BPOM), Lembaga Sensor Film (LSF), Majelis Ulama Indonesia (MUI), Ombudsman, media massa, dan perguruan tinggi. Fungsi-fungsi yang ada tersebut bersifat komplementer dan sinergis.

*Pertama*, lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi regulasi. DPR dan Pemerintah (Presiden dan jajarannya) termasuk dalam kriteria lembaga seperti ini. Termasuk kategori Pemerintah ini tentu sangat banyak, terdiri dari baik institusi departemen maupun lembaga pemerintah nondepartemen. Namun, di samping lembaga-lembaga yang secara formal dikenal sebagai pengemban fungsi legislatif demikian, juga bisa ikut dimasukkan lembaga yang memproduksi *self-regulation* (swakrama). Lembaga-lembaga standarisasi dan sertifikasi juga kerap menjalankan fungsi regulasi pula. Aturan-aturan yang ditetapkan oleh lembaga swakrama ini boleh jadi tidak secara langsung mengikat masyarakat dan hanya berlaku di lingkup internal suatu organisasi, tetapi regulasi yang dibuatnya acapkali memiliki implikasi pula bagi konsumen. Ketentuan Pasal 17 Ayat (1) Huruf f UUPK, misalnya, tidak mungkin bisa eksis tanpa mengacu kepada *self-regulation* yang dibentuk bersama-sama oleh asosiasi-asosiasi yang menyebut diri mereka sebagai "Masyarakat Periklanan Indonesia" itu.

*Kedua*, lembaga yang melaksanakan fungsi konsultasi. BPKN adalah lembaga utama yang menjalankan fungsi ini, antara lain melalui kewenangan yang diletakkan oleh UUPK. Badan ini bertugas memberikan saran dan pertimbangan kepada Pemerintah dalam mengembangkan dan menetapkan kebijakan-kebijakan di bidang

perlindungan konsumen.

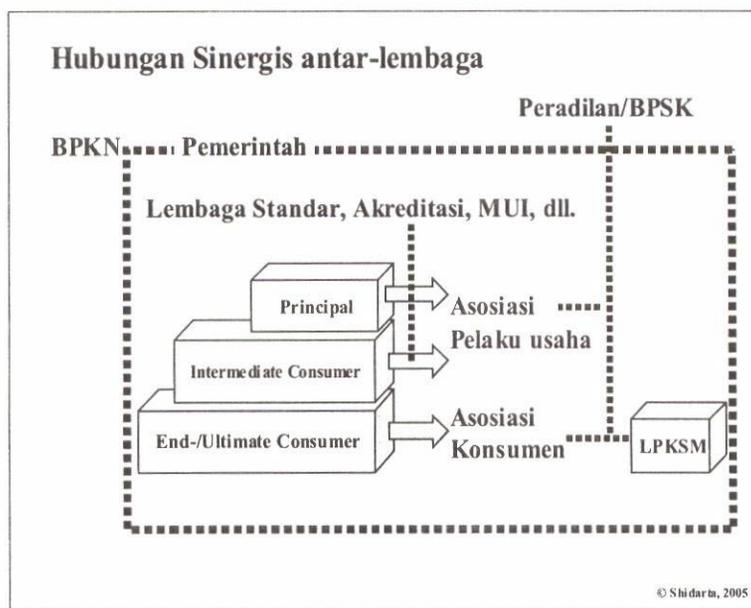
*Ketiga*, lembaga-lembaga yang melaksanakan fungsi resolusi (*dispute settlement*). Badan-badan peradilan, termasuk Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, ada dalam kategori ini. Demikian juga dengan BPSK yang secara kuantitatif terus bertambah dari waktu ke waktu. Lingkungan peradilan yang disentuh meliputi tidak hanya peradilan umum, melainkan juga tata usaha negara. Selain itu, Ombudsman pun dapat dimasukkan di sini, mengingat fungsinya sebagai jembatan di antara masyarakat (konsumen) dan pelaksana kekuasaan publik.

*Keempat*, lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi riset. Fungsi ini sangat penting karena perlindungan konsumen sangat membutuhkan data kuantitatif tentang risiko yang bakal dihadapi dan/atau kerugian yang telah diderita konsumen. Semua perhitungan tersebut hanya mungkin dilakukan melalui penelitian mendalam dengan pendekatan multidisipliner. Fungsi ini dilaksanakan antara lain oleh BPSK, BPOM, MUI (untuk pengujian pangan

halal) dan LPKSM. Jika BPKN dan BPOM melaksanakannya secara terstruktur dan berkala, maka LPKSM biasanya melakukan riset secara sporadis.

*Kelima*, lembaga-lembaga yang berfungsi sebagai supervisi. BPOM, misalnya, adalah lembaga yang diberi tugas untuk melakukan pra-audit dan pasca-audit iklan dan promosi produk. BPSK diberi tugas mengawasi pencantuman klausula baku. LSF juga bisa ditambahkan sebagai salah satu lembaga pengawas di bidang perfilman (termasuk untuk tayangan iklan di televisi). Fungsi ini juga dijalankan oleh media massa yang dikenal sebagai pilar keempat bagi tegaknya suatu negara demokrasi.

*Keenam*, lembaga-lembaga yang melaksanakan fungsi advokasi. Bentuk advokasi ini antara lain dengan pendampingan-pendampingan kepada konsumen pada saat mereka menghadapi permasalahan dengan pelaku usaha dan/atau pihak lain (misalnya Pemerintah). BPSK dan LPKSM adalah dua di antara lembaga yang menjalankan fungsi ini.



*Ketujuh*, fungsi edukasi yang dijalankan antara lain oleh perguruan tinggi, LPKSM, dan media massa. Pemerintah, khususnya melalui Departemen Perdagangan yang di dalamnya terdapat Direktorat Perlindungan Konsumen, dalam banyak aktivitasnya juga menjalankan fungsi advokasi terhadap konsumen.

*Kedelapan*, lembaga-lembaga yang menjadi aktivator perlindungan konsumen itu sendiri. Aktor-aktor utama perlindungan konsumen itu tentu saja adalah konsumen dan/atau asosiasi konsumen (*end-/ultimate consumers*) bersama-sama dengan pelaku usaha dan/atau asosiasi pengusaha (*principals + intermediate consumers*). Hukum perlindungan konsumen bertugas untuk memberikan penguatan atas hak-hak dari subjek hukum bernama "konsumen" dalam berhadapan dengan subjek hukum lain yang disebut "pelaku usaha".

Kedudukan dari sejumlah lembaga yang disinggung dalam tulisan ini dapat divisualisasikan dalam skema berikut ini.

## PENUTUP

Tentu saja masih banyak lembaga-lembaga lain di luar yang disebutkan di atas yang menunjang eksistensi UUPK. Lembaga yang bergerak di bidang standarisasi dan akreditasi, misalnya, juga berkedudukan vital dalam menumbuhkan kepercayaan konsumen terhadap suatu produk barang dan jasa. Demikian juga dengan pers dan lembaga pendidikan, seperti sempat disinggung di muka.

Kelembagaan perlindungan konsumen dalam UUPK, dengan demikian, hanya mengisi salah satu kelengkapan dari penyelenggaraan perlindungan konsumen di Indonesia, yaitu dari dimensi struktural

keorganisasian. Perlindungan konsumen membutuhkan lebih daripada itu, yakni roh yang menggerakkan kelembagaan-kelembagaan itu agar dapat berfungsi nyata sebagaimana yang diharapkan.

Sudah saatnya otoritas di bidang pembinaan perlindungan konsumen, khususnya BPKN, memikirkan bagaimana hubungan antar-lembaga ini dapat disinergikan secara lebih optimal lagi. Langkah pertama yang harus dilakukan adalah dengan menstrukturkan kembali kedudukan, kewenangan, fungsi, dan tugas masing-masing, agar tidak ada peran yang tersisa atau sebaliknya saling tumpang tindih. Dengan perkataan lain, lembaga-lembaga ini membutuhkan iklim yang kondusif agar mereka dapat bekerja secara lebih sistematis dan terkoordinasi sesuai dengan kedudukan, kewenangan, fungsi, dan tugasnya masing-masing.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bodenheimer, Edgar. *Jurisprudence: The Philosophy and Method of the Law*. Cambridge: Harvard University Press, 1970.
- Galanter, Marc. "Why the 'Haves' Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change," *Law and Society*, Fall, 1974: hlm. 147-182.
- Kriekhoff, Valerie J.L. "Autonomic Legislation sebagai Sumber Hukum Formal dalam Penelitian Hukum," pidato pengukuhan guru besar di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 25 Oktober 1997.
- Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*. Cct. 2. Jakarta: Grasindo, 2004.