

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA TENTANG OTORITAS JASA KEUANGAN, KOPERASI, KONSUMEN DAN BADAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN**

#### **A. Tinjauan umum Otoritas Jasa Keuangan**

##### **1. Pengertian Otoritas Jasa Keuangan**

Otoritas Jasa Keuangan yang merupakan otoritas tunggal di sektor jasa keuangan di Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan adalah sebuah lembaga pengawas jasa keuangan seperti industri perbankan, pasar modal, reksadana, perusahaan pembiayaan, dana pensiun dan asuransi yang sudah harus terbentuk pada tahun 2010. Keberadaan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) ini sebagai suatu lembaga pengawas sektor keuangan di Indonesia perlu untuk diperhatikan, karena harus dipersiapkan dengan baik segala hal untuk mendukung keberadaan OJK tersebut.

<sup>24</sup> Pasal 1 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 menyebutkan:

“Otoritas Jasa Keuangan, yang selanjutnya disingkat dengan OJK, adalah lembaga yang independen dan bebas dari campur tangan pihak lain, yang mempunyai fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan penyidikan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.”

---

<sup>24</sup> Siti Sundari, *Laporan Kompendium Hukum Bidang Perbankan*, Kementrian Hukum dan HAM RI, 2011, hlm. 44.

Dengan kata lain, dapat diartikan bahwa Otoritas Jasa Keuangan adalah sebuah lembaga pengawasan jasa keuangan seperti industri perbankan, pasar modal, reksadana, perusahaan pembiayaan, dana pensiun dan asuransi. Pada dasarnya UU tentang OJK ini hanya mengatur mengenai pengorganisasian dan tata pelaksanaan kegiatan keuangan dari lembaga yang memiliki kekuasaan didalam pengaturan dan pengawasan terhadap sektor jasa keuangan. Oleh karena itu, dengan dibentuknya OJK diharapkan dapat mencapai mekanisme koordinasi yang lebih efektif didalam penanganan masalah-masalah yang timbul didalam sistem keuangan. Dengan demikian dapat lebih menjamin tercapainya stabilitas sistem keuangan dan adanya pengaturan dan pengawasan yang lebih terintegrasi.<sup>25</sup>

Dalam bahasa Indonesia yang dimaksud dengan pengawasan adalah penilikan dan penjagaan, penilikan dan pengarahan kebijakan jalannya perusahaan.<sup>26</sup> *Controlling*, pengawasan adalah upaya agar sesuatu dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan dan instruksi dan yang telah dikeluarkan. Dilihat dari sisi yang lebih longgar pengawasan dalam arti pengawasan manajerial, adalah kegiatan untuk menjamin bahwa pelaksanaan

---

<sup>25</sup> Rebekka Dosma Sinaga, Sistem Koordinasi Antara Bank Indonesia Dan Otoritas Jasakeuangan Dalam Pengawasan Bank Setelah Lahirnya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan, Jurnal Hukum Ekonomi Universitas Sumatera Utara, 2013, hlm.2.

<sup>26</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka: Jakarta, Cet.ke-3, 1990, hlm. 58.

sesuai dengan rencana. Pengawasan tersebut merupakan salah satu fungsi dalam proses manajemen yang mencakup penafsiran dan pengembangan standar pelaksanaan, pengukuran pelaksanaan yang sebenarnya, penilaian pelaksanaan dan tindakan perbaikan bila mana pelaksanaan berbeda dengan rencana.<sup>27</sup>

Ada pula beberapa pendapat para sarjana di bawah ini antara lain: Menurut M. Manullang mengatakan bahwa : “Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan suatu pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula”.<sup>28</sup>

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (selanjutnya disebut UU OJK), OJK mempunyai tujuan agar keseluruhan kegiatan di sektor jasa keuangan terselenggara secara teratur, adil, transparan dan akuntabel serta mampu mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil dan mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat. Definisi secara umum yang dimaksud dengan Lembaga Keuangan adalah setiap perusahaan yang bergerak di bidang keuangan, menghimpun dana, menyalurkan dana atau kedua-duanya.<sup>29</sup> Sesuai dengan laju pertumbuhan ekonomi dan gerak pembangunan suatu bangsa.

---

<sup>27</sup> Komarudian, *Enxiklopedia Manajemen*, Bumi Aksara: Jakarta, 1994, hlm 165.

<sup>28</sup> M.Manullang, *Dasat-dasar Manajemen*, Ghalia Indonesia: Jakarta, 1995, hlm 18

<sup>29</sup> Kasmir, *Bank dan Lembaga Keuangan lainnya*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 2.

Lembaga keuangan tumbuh dengan berbagai alternatif jasa yang ditawarkan.<sup>30</sup> Paling tidak ada sembilan fungsi pokok yang dapat dilayani lembaga keuangan bank dan selain bank yakni fungsi kredit, fungsi investasi, fungsi pembayaran, fungsi tabungan, fungsi pengelolaan kas, fungsi penjamin, fungsi perantara, fungsi perlindungan, dan fungsi kepercayaan.<sup>31</sup>

OJK memerlukan adanya jaminan sumber pembiayaan yang mampu mendukung efektifnya pelaksanaan tugas dan fungsi sebagai salah satu unsur menjadikan OJK sebagai lembaga yang independen dalam pengaturan dan pengawasan sektor jasa keuangan.<sup>32</sup> Sesuai dengan Pasal 34 ayat 2 UU OJK, Anggaran OJK bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Pungutan dari pihak yang melakukan kegiatan di sektor jasa keuangan.

Ketentuan tersebut bermakna bahwa pembiayaan kegiatan OJK, sewajarnya didanai secara mandiri yang pendanaanya bersumber dari pungutan kepada pihak yang melakukan kegiatan di sektor jasa keuangan, pembiayaan secara adil harus dibebankan kepada pihak yang secara langsung menerima manfaat dari efektifnya fungsi pengaturan dan pengawasan sektor jasa keuangan oleh OJK.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Neni sri imaniyati, *Pengantar hukum Perbankan Indonesia*, PT. Refika Aditama, Bandung 2010, hlm. 1.

<sup>31</sup> Juli Irmayanto dkk, *Bank dan lembaga keuangan*, Universitas trisaksi, Jakarta 2002, hlm. 12.

<sup>32</sup> Zulkarnain Sitompul, "Fungsi dan Tugas Otoritas Jasa Keuangan dalam menjaga stabilitas Sistem Keuangan," (Medan: disampaikan pada Seminar tentang Keberadaan Otoritas Jasa Keuangan untuk Mewujudkan Perkonomian Nasional yang Berkelanjutan dan Stabil, 25 November 2014), hlm. 16.

<sup>33</sup> Ibid, hlm, 17.

Pungutan yang diwajibkan kepada industri jasa keuangan ini diyakini dapat dirasakan manfaatnya kembali oleh industri (*recycling*) dengan berbagai program kerja OJK yang bernilai tambah pada bidang pengaturan dan pengawasan terintegrasi, perlindungan konsumen dan *good governance*. Program kerja yang bernilai tambah itu diarahkan untuk meningkatkan pemahaman dan kepercayaan konsumen terhadap sektor jasa keuangan sehingga mampu menciptakan dan membangun pertumbuhan industri jasa keuangan yang berkelanjutan.<sup>34</sup>

Pungutan OJK ini ditujukan untuk memajukan industri jasa keuangan sesuai dengan tujuan dan fungsi dibentuknya OJK. Apabila pungutan ini dibebankan kepada konsumen atau masyarakat maka berpotensi mengurangi daya saing industri yang pada akhirnya merugikan perusahaan itu sendiri.<sup>35</sup>

Terhadap pihak yang sedang mengalami kesulitan keuangan dan dalam upaya penyehatan dan/atau dalam pemberesan, dapat dilakukan penyesuaian paungutan sebagaimana diatur dalam Pasal 17 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2014 tentang Pungutan oleh OJK (selanjutnya disebut PP No. 11 Tahun 2014). Berdasarkan hal tersebut, penetapan besarnya pungutan tersebut dilakukan dengan tetap memperhatikan kemampuan pihak yang melakukan

---

<sup>34</sup> <http://www.ojk.go.id/siaran-pers-aturan-pelaksanaan-pungutan-ojk> (diakses tanggal 8 Maret 2017 pukul 12.00 WIB).

<sup>35</sup> <http://www.ojk.go.id/siaran-pers-aturan-pelaksanaan-pungutan-ojk> (diakses tanggal 8 Maret 2017 pukul 12.00 WIB).

kegiatan di sektor jasa keuangan serta kebutuhan pendanaan OJK. Penjelasan Pemberesan yang dilakukan oleh kurator merupakan pemberesan dalam kepailitan, yang merupakan sita umum atas semua kekayaan debitur pailit yang pengurusannya dan pemberesannya dilakukan oleh kurator di bawah pengawasan Hakim Pengawas. Dalam sita umum, maka seluruh harta kekayaan debitur akan berada di bawah penguasaan dan pengurusan kurator, sehingga debitur tidak memiliki hak untuk mengurus dan menguasai harta kekayaannya.<sup>36</sup>

## 2. Dasar Hukum Otoritas Jasa Keuangan

Berdasarkan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (BI), pemerintah diamanatkan membentuk lembaga pengawas sektor jasa keuangan yang independen, selambat-lambatnya akhir tahun 2010 dengan nama Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Lembaga ini bertugas mengawasi industri perbankan, asuransi, dana pensiun, pasar modal, modal ventura, dan perusahaan pembiayaan, serta badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan dana masyarakat.

Menurut penjelasan Pasal 34 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004, OJK bersifat independen dalam menjalankan tugasnya dan kedudukannya berada di luar pemerintah dan berkewajiban menyampaikan laporan kepada Badan

---

<sup>36</sup> Sunarmi, *hukum kepailitan*, edisi 2, PT. Sofmedia, Medan, 2010, hlm. 29.

Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Sebelum OJK dibentuk, maka Undang-undangnya harus dibuat terlebih dahulu. Jika mau dibentuk, UU nya harus dibuat dulu, jika tidak OJK tidak punya dasar hukum.<sup>37</sup>

Alasan pembentukan OJK antara lain adalah makin kompleks dan bervariasinya produk jasa keuangan, munculnya gejala konglomerasi perusahaan jasa keuangan, dan globalisasi industri jasa keuangan. Disamping itu, salah satu 19 Afika Yumya Syahmi, Pengaruh Pembentukan Pengawasan Lembaga Perbankan Suatu Kajian Terhadap Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan, Skripsi Sarjana, (Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hal 6 21 Universitas Sumatera Utara 22 alasan rencana pembentukan OJK adalah karena pemerintah beranggapan BI, sebagai Bank Sentral telah gagal dalam mengawasi sektor perbankan. Kegagalan tersebut dapat dilihat pada saat krisis ekonomi melanda Indonesia mulai pertengahan tahun 1997, sejumlah bank yang ada pada saat itu dilikuidasi.<sup>38</sup>

Secara normatif ada empat tujuan pendirian OJK:<sup>39</sup>

- a. Meningkatkan dan memelihara kepercayaan public di bidang jasa keuangan;
- b. Menegakkan peraturan perundang-undangan di bidang jasa keuangan;

---

<sup>37</sup> Afika Yumya Syahmi, Pengaruh Pembentukan Pengawasan Lembaga Perbankan Suatu Kajian Terhadap Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan, Skripsi Sarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2004, hlm.6.

<sup>38</sup> Zainal Arifin Mochtar dan Iwan Satriawan, Jurnal Konstitusi, Volume 6, Nomor 3, September 2012, hlm. 152.

<sup>39</sup> Adrian Sutedi, *Aspek Hukum Otoritas Jasa Keuangan, Raih Asa Sukses*, Jakarta, 2014, hlm.42.

- c. Meningkatkan pemahaman public mengenai bidang jasa keuangan; dan
- d. Melindungi kepentingan konsumen jasa keuangan.

Menurut Pasal 4 UU OJK, Otoritas Jasa Keuangan dibentuk dengan tujuan agar keseluruhan kegiatan jasa keuangan di sektor jasa keuangan:

- a. Terselenggara secara teratur, adil, transparan dan akuntabel;
- b. Serta mampu mewujudkan system keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil; dan
- c. Mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat.

Dengan tujuan seperti ini diharapkan OJK mampu meningkatkan daya saing nasional. Selain itu, OJK harus mampu menjaga kepentingan nasional antara lain sumber daya manusia, pengelolaan, pengendalian dan kepemilikan disektor jasa keuangan, dengan tetap mempertimbangkan aspek globalisasi<sup>40</sup>

Otoritas Jasa Keuangan Indonesia lahir berdasarkan Undang-Undang No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan yang disahkan pada tanggal 22 November 2011, sehingga jelas sekarang landasan kerja, tugas pokok dan fungsi serta kewenangan dan hal-hal lain tentang lembaga ini diatur oleh UndangUndang tersebut. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Otoritas Jasa keuangan, pengertian “Otoritas Jasa Keuangan yang

---

<sup>40</sup> TIM Kerja Sama Panitia FEB-UGM dan FE-UI. Alternatif Struktur OJK yang Optimum: Kajian Akademik. hlm.29.



selanjutnya disingkat OJK, adalah lembaga yang independen dan bebas dari campur tangan pihak lain, yang mempunyai fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan penyidikan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini”<sup>41</sup>.

### 3. Asas dan Prinsip Otoritas Jasa Keuangan

Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya Otoritas Jasa Keuangan berlandaskan asas-asas sebagai berikut:

- a. Asas *independensi*, yakni independen dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang OJK, dengan tetap sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Asas kepastian hukum, yakni asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan Otoritas Jasa Keuangan;
- c. Asas kepentingan umum, yakni asas yang membela dan melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat serta memajukan kesejahteraan umum;
- d. Asas keterbukaan, yakni asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif

---

<sup>41</sup>Zulaikakita, “Ojk dalam ketatanegaraan indonesia”, <http://Zulakita.Blogspot.Com/2012/12/Ojk-Dalam-Ketatanegaraan-Indonesia.html>, diakses tanggal 8 Maret 2017 pukul 14.00 WIB).

- tentang penyelenggaraan Otoritas Jasa Keuangan, dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi dan golongan, serta rahasia negara, termasuk rahasia sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan;
- e. Asas *profesionalitas*, yakni asas yang mengutamakan keahlian dalam pelaksanaan tugas dan wewenang Otoritas Jasa Keuangan, dengan tetap berlandaskan pada kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - f. Asas *integritas*, yakni asas yang berpegang teguh pada nilai-nilai moral dalam setiap tindakan dan keputusan yang diambil dalam penyelenggaraan Otoritas Jasa Keuangan; dan
  - g. Asas akuntabilitas, yakni asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari setiap kegiatan penyelenggaraan Otoritas Jasa Keuangan harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

Sesungguhnya tujuan OJK adalah untuk menyelenggarakan sektor jasa keuangan secara teratur, adil, transparan, akuntabel, yang mana mengingatkan pemikiran pada prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik dan benar (*Good Corporate Governance*) yang terdiri dari 5 prinsip yang disingkat dengan TARIF, yaitu:<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Bisdan Sigalingging, Analisis Hubungan Kelembagaan Antara Otoritas Jasa Keuangan Dengan Bank Indonesia (Tesis Magister Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, 2013) hlm.107.

- a. *Transparency* (keterbukaan informasi) Secara sederhana bisa diartikan sebagai keterbukaan untuk menyediakan informasi yang cukup, akurat, tepat waktu;
  - b. *Accuntability* (akuntabilitas) Yaitu adanya kejelasan fungsi, struktur, sistem, kejelasan akan hak dan kewajiban serta wewenang dari elemen-elemen yang ada;
  - c. *Responsibility* (pertanggungjawaban) Yaitu kepatuhan perusahaan terhadap peraturan yang berlaku, diantaranya termasuk masalah pembayaran pajak, hubungan industrial, kesehatan dan keselamatan kerja, perlindungan lingkungan hidup, memelihara lingkungan bisnis yang kondusif bersama masyarakat dan sebagainya;
  - d. *Independency* (kemandirian) Yaitu mensyaratkan agar perusahaan dikelola secara profesional tanpa adanya benturan kepentingan dan tekanan atau intervensi dari pihak manapun maupun yang tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku; dan
  - e. *Fairness* (kesetaraan atau kewajaran) Prinsip ini menuntut adanya perlakuan yang adil dalam memenuhi hak shareholders dan stakeholders sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.
4. Fungsi, Tugas, dan Wewenang Otoritas Jasa Keuangan

Fungsi OJK ditentukan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, yang berbunyi bahwa OJK berfungsi menyelenggarakan system pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi

terhadap keseluruhan kegiatan di dalam sektor keuangan. OJK melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan terhadap:

- a. Kegiatan jasa keuangan di sektor perbankan;
- b. Kegiatan jasa keuangan di sektor pasar modal; dan
- c. Kegiatan jasa keuangan di sektor perasuransian, dana pension, lembaga pembiayaan, dan lembaga jasa keuangan lainnya.

Kewenangan OJK ditentukan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, yang berbunyi bahwa dalam melaksanakan tugasnya, OJK memiliki wewenang sebagai berikut:

- a. Pengaturan dan pengawasan mengenai kelembagaan bank yang meliputi:
  - 1) Perizinan untuk pendirian bank, pembukaan kantor bank, anggaran dasar, rencana kerja, kepemilikan, kepengurusan dan sumber daya manusia, merger dan akuisisi bank, serta pencabutan izin usaha bank; dan
  - 2) Kegiatan usaha bank, antara lain sumber dana, penyediaan dana, produk hibridasi, dan aktivitas dibidang jasa.
- b. Pengaturan dan pengawasan mengenai kesehatan bank yang meliputi:
  - 1) Likuiditas, rentabilitas, solvabilitas, kualitas asset, rasio kecukupan modal minimum, batas maksimum pemberian kredit, rasio pinjaman terhadap simpanan, dan pencadangan bank;
  - 2) Laporan bank yang terkait dengan kesehatan dan kinerja bank;
  - 3) System informasi debitur;
  - 4) Pengujian kredit (*credit testing*); dan

- 5) Standar akuntansi bank.
- c. Pengaturan dan pengawasan mengenai aspek kehati-hatian bank, meliputi:
  - 1) Manajemen risiko;
  - 2) Tata kelola bank;
  - 3) Prinsip mengenai nasabah dan anti pencucian uang;
  - 4) Pencegahan pembiayaan terorisme dan kejahatan perbankan.
- d. Pemeriksaan bank.

## **B. Tinjauan Umum Koperasi**

### **1. Pengertian Koperasi**

Kata koperasi, memang bukan asli dari khasanah bahasa Indonesia. Banyak yang berpendapat bahwa koperasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *co-operation*, *cooperative* atau bahasa Latin yaitu *coopere* atau dalam bahasa Belanda yaitu *cooperatie* yang kurang lebih berarti bekerja sama, atau kerja sama, atau usaha bersama atau yang bersifat bekerja sama. Koperasi berasal dari kata *co* yang berarti bersama serta *operation* yang mengandung makna bekerja. Jadi, secara leksikologis, koperasi bermakna sebagai suatu perkumpulan kerja sama yang beranggotakan orang-orang maupun badan-badan dimana ia memberikan kebebasan untuk keluar masuk sebagai anggotanya.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Hudiyanto, *Sistem Koperasi Ideologi dan Pengelolaan*, UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm.2.

Menurut R.M. Margono Djojohadikoesoeno sebagaimana dikutip oleh Muhammad Firdaus, koperasi adalah perkumpulan manusia orang-orang yang dengan sukanya sendiri hendak bekerjasama untuk memajukan ekonomi. Mengutip pendapat Soeriaatmadja yang juga termuat dalam bukunya Muhammad Firdaus, koperasi adalah suatu perkumpulan dari orang-orang atas dasar persamaan derajat sebagai manusia, dengan tidak memandang haluan agama dan politik secara sukarela masuk, untuk sekedar memenuhi kebutuhan bersama yang bersifat kebendaan atas tanggungan bersama.<sup>44</sup> Dalam perkumpulan tersebut, kesejahteraan para anggotanya benar-benar diperjuangkan.<sup>45</sup>

Didalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1967 tentang Perkoperasian, dinyatakan bahwa Koperasi Indonesia adalah organisasi rakyat yang berwatak sosial, beranggotakan orang-orang atau badan hukum koperasi yang merupakan tata susunan ekonomi sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan.<sup>46</sup>

Pada Bab I Ketentuan umum Pasal 1 bagian kesatu, dinyatakan bahwa “Koperasi adalah badan usaha yang beranggotakan orang seorang atau badan hukum koperasi dengan melandaskan kegiatan berdasarkan prinsip koperasi

---

<sup>44</sup> Muhammad Firdaus dan Agus Edhi Susanto, *Perkoperasian Sejarah, Teori & Praktek*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 39.

<sup>45</sup> Pandji Anoraga dan Djoko Sudantoko, *Koperasi, Kewirausahaan, dan Usaha Kecil*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hlm. 1.

<sup>46</sup> R.T Sutantya Raharja Hadhikusuma, *Op.Cit* hlm. 3.

sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat yang berdasarkan atas asas kekeluargaan.” Dibawah ini beberapa pengertian koperasi :

- a. Menurut Moh. Hatta: Koperasi adalah usaha bersama untuk memperbaiki nasib penghidupan ekonomi berdasarkan tolong-menolong. Semangat tolong menolong tersebut didorong oleh keinginan memberi jasa kepada kawan berdasarkan prinsip seorang buat semua dan semua buat seorang.
- b. Menurut Munkner: Koperasi adalah organisasi tolong menolong yang menjalankan urusan niaga secara kumpulan, yang berazaskan konsep tolong menolong. Aktivitas dalam urusan niaga semata-mata bertujuan ekonomi, bukan sosial seperti yang dikandung gotong royong.
- c. Menurut P.J.V. Dooren: Koperasi tidaklah hanya kumpulan orang-orang, akan tetapi dapat juga merupakan kumpulan dari badan-badan hukum (*corporate*).
- d. Menurut Prof. R.S. Soeriaatmadja: Koperasi adalah suatu badan usaha yang secara sukarela dimiliki dan dikendalikan oleh anggota yang adalah juga pelanggannya dan dioperasikan oleh mereka dan untuk mereka atas dasar laba atau dasar biaya.
- e. Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian: Koperasi adalah badan usaha yang beranggotakan orang seorang atau badan hukum koperasi, dengan melandaskan kegiatan berdasarkan prinsip koperasi sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat, yang berdasarkan atas azas kekeluargaan.

## 2. Dasar Hukum Koperasi

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian Pasal 3 menyatakan bahwa koperasi di Indonesia berasaskan pada asas kekeluargaan. Asas kekeluargaan ini adalah asas yang memang sesuai dengan jiwa dan kepribadian bangsa Indonesia dan telah berurat-berakar dalam jiwa bangsa Indonesia.<sup>47</sup>

Sesuai dengan jiwa kepribadian bangsa Indonesia, koperasi Indonesia harus menyadari bahwa dalam dirinya terdapat kepribadian sebagai pencerminan kehidupan yang dipengaruhi oleh keadaan, tempat tinggal, lingkungan, waktu, dengan suatu ciri khas adanya unsur Ke-Tuhanan Yang Maha Esa, kegotongroyongan dalam arti bekerja sama, saling bantu-membantu, kekeluargaan dengan semboyan Bhineka Tunggal Ika.

Dengan menganut asas kekeluargaan telah mencerminkan adanya kesadaran dari budi hati nurani manusia untuk mengerjakan segala sesuatu dalam koperasi oleh semua untuk semua, di bawah pimpinan pengurus serta pemilikan dari pada anggota atas dasar keadilan dan kebenaran serta keberanian berkorban bagi kepentingan bersama.<sup>48</sup> Asas kekeluargaan tersebut memiliki suatu karakteristik khas bangsa Indonesia, yaitu kerjasama atau kegotongroyongan. Di dalam kerjasama atau kegotongroyongan tersebut tercermin bahwa di dalam koperasi

---

<sup>47</sup>R.T. Sutantya Raharja Hadhikusuma, *Op. Cit*, hlm. 37.

<sup>48</sup>G. Kartasapoetra, A. G. Kartasapoetra, Bambang S., dan A. Setiady, *Koperasi Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hlm. 18.



telah terdapat kesadaran dan keinsyafan semangat kerjasama dan tanggung jawab bersama terhadap akibat dari karya, yang dalam hal bertitik berat pada kepentingan kebahagiaan bersama, ringan sama dijinjing berat sama pikul. Dengan demikian maka kedudukan koperasi akan semakin kuat dan pelaksanaan kerjanya akan semakin lancar karena para anggotanya dukung-mendukung dan dengan penuh kegairahan kerja seta tanggung jawab berjuang mencapai tujuan koperasi.

Asas kekeluargaan ini merupakan faham yang dinamis, artinya timbul dari semangat yang tinggi untuk secara bekerjasama dan tanggung jawab bersama berjuang mensukseskan tercapainya segala sesuatu yang menjadi cita-cita dan tujuan bersama dan berjuang secara manunggal untuk mengatasi risiko yang diderita koperasinya sebagai akibat usahanya untuk kepentingan bersama. Dengan kata lain, koperasi dalam menjalankan kegiatan usahanya melibatkan seluruh anggota yang ada secara gotong royong seperti lazimnya dalam kegiatan suatu keluarga, sehingga berat sama pikul ringan sama dijinjing. Semangat kebersamaan itu tidak hanya dalam bentuk gotong royong sama-sama ikut bertanggung jawab atas kegiatan usaha koperasi, tetapi juga dalam bentuk ikut memiliki modal bersama.<sup>49</sup>

Landasan hukum koperasi di Indonesia sangat kuat dikarenakan koperasi ini telah mendapat tempat yang pasti.

---

<sup>49</sup> R.T. Sutantya Raharja Hadhikusuma, Op. Cit., hlm. 39.

### 3. Prinsip-prinsip Koperasi

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian mengemukakan, ayat (1) Koperasi melaksanakan prinsip Koperasi sebagai berikut:

- a. Keanggotaan bersifat suka rela dan terbuka;
- b. Pengelolaan dilaksanakan secara demokratis;
- c. Pembagian sisa hasil usaha dilakukan secara adil sebanding dengan besarnya jasa usaha masing-masing anggota;
- d. Pemberian balas jasa yang terbatas terhadap modal;
- e. Kemandirian.

Ayat (2) dalam mengembangkan koperasi, maka koperasi melaksanakan prinsip koperasi sebagai berikut:

- a. Pendidikan perkoperasian;
- b. Kerja sama antar koperasi.

Penjelasan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian adalah, Prinsip koperasi merupakan satu kesatuan dan tidak dapat dipisahkan dalam kehidupan berkoperasi. Dengan melaksanakan keseluruhan prinsip tersebut koperasi mewujudkan dirinya sebagai badan usaha sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat yang berwatak sosial. Ayat (1). Prinsip koperasi ini merupakan esensi dari dasar kerja Koperasi sebagai badan usaha dan

merupakan ciri khas dan jati diri koperasi yang membedakan dari badan usaha lainnya.

- a. Sifat kesukarelaan dalam keanggotaan koperasi mengandung makna bahwa menjadi anggota koperasi tidak boleh dipaksakan siapapun. Sifat kesukarelaan juga mengandung makna bahwa anggota dapat mengundurkan diri dari koperasinya sesuai dengan syarat yang ditentukan dalam Anggaran Dasar Koperasi. Sedangkan sifat terbuka memiliki arti bahwa dalam keanggotaan tidak dilakukan pembatasan atau diskriminasi dalam bentuk apapun.
- b. Prinsip demokrasi menunjukan bahwa pengelolaan koperasi dilakukan atas kehendak dan keputusan para anggota. Para anggota itulah yang memegang dan melaksanakan keputusan tertinggi dalam koperasi.
- c. Pembagian sisa hasil usaha kepada para anggota dilakukan tidak semata-mata berdasarkan modal yang dimiliki seseorang dalam koperasi tetapi juga berdasarkan pertimbangan jasa usaha anggota terhadap koperasi. Ketentuan yang demikian ini merupakan perwujudan nilai kekeluargaan dan keadilan.
- d. Modal dalam koperasi pada dasarnya dipergunakan untuk kemanfaatan anggota dan bukan untuk sekedar mencari keuntungan. Oleh karena itu balas jasa terhadap modal yang diberikan kepada para anggota juga terbatas dan tidak didasarkan semata-mata atas dasarnya modal yang diberikan. Yang

dimaksud dengan terbatas adalah wajar dalam arti tidak melebihi suku bunga yang berlaku dipasar.

- e. Kemandirian mengandung pengertian dapat berdiri sendiri, tanpa tergantung pada pihak lain yang dilandasi oleh kepercayaan kepada pertimbangan, keputusan, kemampuan dan usaha sendiri. Dalam kemandirian terkandung pula pengertian kebebasan yang bertanggung jawab, otonomi, swadaya, berani mempertanggungjawabkan perbuatan sendiri, dan kehendak untuk mengelola diri sendiri.

### **C. Tinjauan Umum Perlindungan Konsumen**

#### **1. Pengertian Perlindungan Konsumen**

Perkembangan ekonomi yang pesat telah menghasilkan berbagai jenis barang dan atau jasa yang dapat dikonsumsi. Barang atau jasa tersebut pada umumnya merupakan barang dan jasa yang sejenis maupun yang bersifat komplementer satu terhadap yang lainnya. Dengan bervariasinya produk yang semakin luasnya dan dengan dukungan kemajuan teknologi komunikasi dan informasi, jelas terjadi perluasan ruang gerak arus transaksi barang dan/atau jasa yang ditawarkan secara variatif, baik yang berasal dari produksi domestik maupun yang berasal dari luar negeri.

Perkembangan yang demikian tersebut, pada satu sisi memberikan manfaat bagi konsumen karena kebutuhan akan barang dan/atau jasa yang diinginkan dapat terpenuhi, serta semakin terbukanya kesempatan dan kebebasan untuk

memilih aneka jenis dan kualitas barang dan/jasa sesuai dengan keinginan dan kemauan konsumen.

Namun kondisi dan fenomena tersebut, pada sisi lainnya dapat mengakibatkan kedudukan pelaku usaha dan konsumen menjadi tidak seimbang, dimana konsumen berada di posisi yang lemah. Konsumen menjadi objek aktivitas bisnis untuk meraup keuntungan yang sebesar-besarnya oleh pelaku usaha melalui jalan promosi, cara penjualan, serta perjanjian standar yang merugikan konsumen.<sup>50</sup>

Hal tersebut bukan hanya gejala regional saja, tetapi menjadi permasalahan yang mengglobal dan melanda seluruh konsumen di dunia. Timbul kesadaran konsumen, telah melahirkan salah satu cabang baru dalam ilmu hukum yaitu hukum Perlindungan Konsumen atau yang dikenal juga dengan hukum konsumen (*consumers law*).

Hukum perlindungan konsumen merupakan cabang hukum yang bercorak universal. Sebagian besar perangkatnya diwarnai hukum asing, namun kalau dilihat dari hukum positif yang sudah ada di seluruh Indonesia ternyata dasar-dasar yang menopang sudah ada sejak dulu termasuk hukum adat.<sup>51</sup>

Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen di dalam Pasal 1 angka 1 menyebutkan bahwa perlindungan

---

<sup>50</sup> Gunawan Widjaja & Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm. 11-12.

<sup>51</sup> *Ibid* hlm. 12.

konsumen merupakan segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen. Rumusan pengertian perlindungan konsumen yang terdapat dalam pasal tersebut cukup memadai. Kalimat yang menyatakan “segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum,” diharapkan sebagai benteng untuk meniadakan tindakan sewenang-wenang yang merugikan pelaku usaha hanya demi untuk kepentingan perlindungan konsumen, begitu pula sebaliknya menjamin kepastian hukum bagi konsumen.<sup>52</sup>

Az. Nasution mendefinisikan Perlindungan Konsumen adalah bagian dari hukum yang memuat asas-asas atau kaidah-kaidah yang bersifat mengatur dan juga mengandung sifat yang melindungi kepentingan konsumen. Adapun hukum konsumen diartikan sebagai keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah hukum yang mengatur hubungan dan masalah antara berbagai pihak satu sama lain yang berkaitan dengan barang dan atau jasa konsumen dalam pergaulan hidup.<sup>53</sup>

Perlindungan hukum bagi konsumen merupakan sebuah perangkat hukum yang diciptakan oleh lembaga pemerintah untuk dapat memberikan perlindungan hukum dan menjamin kepastian hukum bagi para konsumen dari berbagai permasalahan ataupun sengketa konsumen karena merasa dirugikan oleh pelaku usaha.

---

<sup>52</sup> Ahamadi Miru dan Sutarman Yodo, *Op.Cit* hlm. 1.

<sup>53</sup> Az.Nasution. *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, Diadit Media, Jakarta, 2011, hlm.22.

## 2. Dasar Hukum Perlindungan Konsumen

Dasar hukum perlindungan konsumen di Indonesia ditetapkan oleh pemerintah, yaitu ditetapkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Dengan adanya dasar hukum tersebut, maka jelaslah sudah bahwa perlindungan hukum terhadap hak dan kewajiban dari konsumen dan pelaku usaha mengenai pengaturannya. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen atau yang disingkat UUPK, diundangkan pada tanggal 20 April tahun 1999 dan dinyatakan berlaku efektif mulai tanggal 20 April tahun 2000, yaitu satu tahun setelah di undangkan.

Undang-Undang Perlindungan Konsumen ini memuat aturan-aturan hukum tentang perlindungan kepada konsumen yang berupa payung bagi perundang-undangan lainnya yang menyangkut konsumen, sekaligus mengintegrasikan perundang-undangan itu, sehingga memperkuat penegakkan hukum dibidang perlindungan konsumen. Perlu diperhatikan penegasan dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen ini bukan merupakan awal dan akhir dari hukum yang mengatur tentang perlindungan konsumen. Terbuka kemungkinan terbentuknya Undang-Undang yang baru ada, pada dasarnya memuat ketentuan-ketentuan yang melindungi konsumen. Dilihat dari isinya, UUPK ini, memuat garis-garis besar perlindungan kepada konsumen yang memungkinkan lagi untuk di atur dalam perundang-undangan tersendiri.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Janus Sidabalok, *Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, Hlm. 51

Ada beberapa pakar yang menyebutkan bahwa, hukum perlindungan konsumen merupakan cabang dari hukum ekonomi. Penggolongan demikian karena masalah yang diaur dalam hukum konsumen adalah hal-hal yang berhubungan dengan pemenuhan kebutuhan barang dan/atau jasa. Ada pula yang mengelompokan hukum konsumen kepada hukum bisnis atau hukum dagang, karena dalam rangkaian pemenuhan barang dan/atau jasa selalu berhubungan dengan aspek bisnis dan transaksi perdagangan, demikian pula digolongkan sebagai cabang dari hukum perdata disertai alasan bahwa hubungan antara konsumen dengan produsen atau pelaku usaha dalam aspek pemenuhan barang dan/atau jasa tersebut lebih merupakan hubungan-hubungan hukum perdata berkala.<sup>55</sup>

Selain Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, masih terdapat sejumlah perangkat hukum lain yang juga dapat dijadikan sebagai sumber hukum bagi perlindungan konsumen antara lain:

- a. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 57 Tahun 2001, Tanggal 21 Juli 2001 tentang Badan Perlindungan Konsumen Nasional;
- b. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2001, Tanggal 21 Juli 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Perlindungan Konsumen;
- c. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 2001, Tanggal 21 Juli 2001 tentang Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya masyarakat;

---

<sup>55</sup> N.T.H. Siahaan, *Perlindungan Konsumen dan Tanggung Jawab Produk*, Panta Rei, Jakarta, 2005, Hlm. 34.



- d. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 90 Tahun 2001 Tanggal 21 Juli 2001 tentang Pembekuan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Pemerintah Kota Medan, Kota Palembang, Kota Jakarta Pusat, Kota Jakarta Barat, Kota Bandung, Kota Semarang, Kota Yogyakarta, Kota Surabaya, Kota Malang dan Kota Makasar;
- e. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 301/MPP/KEP/10/2001 tentang Pengangkatan, Peberhentian Anggota dan Sekretariat Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen;
- f. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 302/MPP/KEP/6/2001 tentang Pendaftaran Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat;
- g. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 480/MPP/KEP/6/2002 tanggal 13 Juni 2002 tentang Perubahan Atas Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 302/MPP/KEP/6/2001 tentang Pendaftaran Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat;
- h. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 605/MPP/KEP/8/2002 tentang Pengangkatan Anggota Badan Penyelesaian Sengketa Konsmen pada Pemerintah Kota Makasar, Kota Palembang, Kota Surabaya, Kota Bandung, Kota Semarang, Kota Yogyakarta dan Kota Medan.

### 3. Asas dan Tujuan Perlindungan Konsumen

Asas-asas yang terkandung di dalam usaha memberikan perlindungan hukum kepada konsumen, ada lima asas. Dengan adanya asas dan tujuan yang jelas, hukum perlindungan konsumen memiliki pijakan yang benar-benar kuat. Perlindungan konsumen diselenggarakan sebagai usaha bersama seluruh pihak yang terkait, masyarakat, pelaku usaha, dan pemerintah berdasarkan lima asas, yang menurut Pasal 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, yaitu :

#### a. Asas Manfaat

Asas ini dimaksud untuk mengamanatkan bahwa segala upaya dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen, harus memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan. Asas ini menghendaki bahwa pengaturan dan penegakkan hukum perlindungan konsumen tidak dimaksudkan untuk menempatkan salah satu pihak di atas pihak lain atau sebaliknya, tetapi adalah untuk memberikan kepada masing-masing pihak, produsen dan konsumen, apa yang menjadi haknya. Dengan demikian, diharapkan bahwa pengaturan dan penegakkan hukum perlindungan konsumen bermanfaat bagi seluruh lapisan masyarakat dan pada gilirannya bermanfaat bagi kehidupan berbangsa;<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Janus Sidabalok, *Op.Cit* hlm.31-32.

b. Asas Keadilan

Asas ini dimaksudkan agar partisipasi seluruh masyarakat dapat diwujudkan secara maksimal dan memberikan kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil. Asas ini menghendaki bahwa melalui pengaturan dan penegakan hukum perlindungan konsumen ini. Kedua belah pihak dapat berlaku adil melalui perolehan hak dan kewajiban secara seimbang. Karena itu, Undang-undang ini mengatur sejumlah hak dan kewajiban konsumen dan pelaku usaha (produsen);<sup>57</sup>

c. Asas Keseimbangan

Asas ini dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha dan pemerintah dalam arti materil dan spiritual. Asas ini menghendaki agar konsumen, pelaku usaha dan pemerintah memperoleh manfaat yang seimbang dari pengaturan dan penegakan hukum perlindungan konsumen. Kepentingan antara konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah diatur dan harus diwujudkan secara seimbang, sesuai dengan hak dan kewajibannya masing-masing dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Tidak ada salah satu pihak yang mendapat perlindungan atas kepentingannya yang lebih besar dari pihak yang lain sebagai komponen bangsa dan Negara;<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> *Ibid*, hlm.32.

<sup>58</sup> *Ibid*, hlm.32.

d. Asas Keamanan dan Keselamatan Konsumen

Asas ini dimaksudkan untuk memberikan jaminan atas keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan. Asas ini menghendaki adanya jaminan hukum bahwa, konsumen akan memperoleh manfaat dari produk yang dikonsumsi atau dipakainya, dan sebaliknya bahwa produk itu tidak mengancam ketentraman dan keselamatan jiwa dan harta bendanya. Karena itu, Undang-undang ini membebankan sejumlah kewajiban yang harus dipenuhi dan menetapkan sejumlah larangan yang harus dipatuhi oleh produsen dalam memproduksi dan mengedarkan produknya;<sup>59</sup>

e. Asas Kepastian Hukum

Asas ini dimaksudkan agar pelaku usaha maupun konsumen mentaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen, serta Negara menjamin kepastian hukum. Artinya, Undang-undang ini mengharapakan bahwa aturan-aturan tentang hak dan kewajiban yang terkandung di dalam Undang-undang ini harus diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari, sehingga masing-masing pihak memperoleh keadilan. Oleh karena itu, Negara bertugas dan menjamin terlaksananya Undang-undang ini sesuai dengan bunyinya.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> *Ibid*, hlm.32-33.

<sup>60</sup> *Ibid*, hlm. 33.

Tujuan yang ingin dicapai melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen ini sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 adalah:<sup>61</sup>

- a. Meningkatkan kesadaran, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri;
- b. Mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari eksekusi negatif pemakaian barang dan/atau jasa;
- c. Meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan, dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen;
- d. Menciptakan system perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi;
- e. Menumbuhkan kesadaran pelaku usaha, mengenai pentingnya perlindungan konsumen, sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggungjawab dalam berusaha;
- f. Meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen.

---

<sup>61</sup> Ibid, hlm. 33-34.

Mengenai tujuan dan asas yang terkandung di dalam Undang-undang ini, maka jelas bahwa Undang-undang ini, membawa misi yang besar dan mulia dalam mewujudkan kehidupan berbangsa dan bernegara.

#### 4. Prinsip-Prinsip Perlindungan Konsumen

Prinsip-prinsip yang diterapkan dalam perlindungan terhadap konsumen antara lain :

##### a. Prinsip bertanggung jawab berdasarkan kelalaian

Tanggung jawab berdasarkan kelalaian adalah suatu prinsip tanggung jawab yang bersifat subjektif, yaitu suatu tanggungjawab yang ditentukan oleh perilaku produsen. Sifat subjektifitas muncul pada kategori bahwa seseorang yang bersikap hati-hati mencegah timbulnya kerugian pada konsumen. Berdasarkan teori tersebut, kelalaian produsen yang berakibat pada munculnya kerugian konsumen merupakan factor penentu adanya hak konsumen untuk mengajukan tuntutan kerugian kepada produsen. Di samping factor kesalahan dan kelalaian produsen, tuntutan ganti kerugian berdasarkan kelalaian produsen diajukan dengan bukti-bukti, yaitu :

- 1) Pihak tergugat merupakan produsen yang benar-benar mempunyai kewajiban untuk melakukan tindakan yang dapat menghindari terjadinya kerugian konsumen;
- 2) Produsen tidak melaksanakan kewajiban untuk menjamin kualitas produknya sesuai dengan standar yang aman untuk dikonsumsi atau digunakan;

### 3) Konsumen penderita kerugian.

Kelalaian produsen merupakan factor yang mengakibatkan adanya kerugian pada konsumen (hubungan sebab akibat antara kelalaian dan kerugian konsumen). Dalam prinsip tanggungjawab berdasarkan kelalaian juga mengalami perkembangan dengan tingkat responsibilitas yang berbeda terhadap kepentingan konsumen, yaitu :

#### a) Tanggung Jawab atas Kelalaian dengan Persyaratan Hubungan Kontrak

Teori murni prinsip tanggung jawab berdasarkan kelalaian adalah suatu tanggung jawab yang didasarkan pada adanya unsur kesalahan dan hubungan kontrak. Teori ini sangat merugikan konsumen karena gugatan baru dapat diajukan jika telah memenuhi dua syarat, yaitu adanya unsur kesalahan atau kelalaian dan hubungan kontrak antara produsen dan konsumen. Teori tanggungjawab produk berdasarkan kelalaian tidak memberikan perlindungan yang maksimal kepada konsumen, karena konsumen diharapkan pada dua kesulitan dalam mengajukan gugatan kepada produsen yaitu, pertama, tuntutan adanya hubungan kontrak antara konsumen sebagai penggugat dengan produsen sebagai tergugat. Kedua, argumentasi produsen bahwa kerugian konsumen diakibatkan oleh kerusakan barang yang tidak diketahui.

#### b) Kelalaian dengan Beberapa Pengecualian Terhadap Persyaratan Hubungan Kontrak

Perkembangan tahap kedua teori tanggungjawab berdasarkan kelalaian adalah prinsip tanggungjawab yang tetap berdasarkan kelalaian namun untuk beberapa kasus terdapat pengecualian terhadap persyaratan hubungan kontrak. Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, bahwa persyaratan hubungan kontrak merupakan salah satu hambatan konsumen untuk mengajukan ganti kerugian kepada produsen. Prinsip ini tidak memihak kepada kepentingan konsumen, karena pada kenyataannya konsumen yang sering mengalami kerugian atas pemakaian suatu produk adalah konsumen yang tidak memiliki kepentingan hukum dengan produsen.

c) Kelalaian Tanpa Persyaratan Hubungan Kontrak

Setelah prinsip tanggungjawab atau dasar kelalaian dengan beberapa pengecualian terhadap hubungan kontrak konsumen sebagai tahap kedua dalam perkembangan substansi hukum tanggungjawab produk, maka tahap berikutnya adalah tahap ketiga yaitu system tanggungjawab yang tetap berdasarkan kelalaian, tetapi sudah tidak mensyaratkan adanya hubungan kontrak.

d) Prinsip Praduga Lalai dan Prinsip Bertanggungjawab dengan Pembuktian Terbaik

Tahap perkembangan akhir dalam prinsip tanggungjawab berdasarkan kelalaian adalah dalam bentuk modifikasi terhadap prinsip tanggungjawab berdasarkan kesalahan. Modifikasi ini bermakna,



adanya keringanan-keriganan bagi konsumen dalam penerapan tanggungjawab berdasarkan kelalaian, namun prinsip tanggung jawab ini masih berdasarkan kesalahan. Modifikasi ini merupakan masa transisi menuju pembentukan tanggungjawab mutlak.

b. Prinsip Tanggungjawab Berdasarkan Wanprestasi

Selain mengajukan gugatan kelalaian produsen, ajaran hukum juga memperkenalkan konsumen untuk mengajukan gugatan atas wanprestasi. Tanggungjawab produsen yang dikenal dengan wanprestasi adalah tanggung jawab berdasarkan kontrak. Ketika suatu produk rusak dan mengakibatkan kerugian, konsumen biasanya melihat isi kontrak atau perjanjian atau jaminan yang merupakan bagian dari kontrak, baik tertulis maupun lisan. Keuntungan bagi konsumen dalam gugatan berdasarkan teori ini adalah penrapan kewajiban yang sifatnya mutlak, yaitu suatu kewajiban yang didasarkan pada upaya yang telah dilakukan penjual untuk memenuhi janjinya. Itu berarti apabila produsen telah berupaya memenuhi janjinya tetapi konsumen tetap menderita kerugian, maka produsen tetap dibebani tanggungjawab untuk mengganti kerugian. Akan tetapi, dalam prinsip tanggung jawab berdasarkan wanprestasi terdapat beberapa kelemahan yang dapat mengurangi bentuk perlindungan hukum terdapat kepentingan konsumen, yaitu :

- 1) Pembatasan waktu gugatan;
- 2) Persyaratan pemberitahuan;
- 3) Kemungkinan adanya bantahan;

- 4) Persyaratan hubungan kontrak, baik hubungan kontrak secara horizontal maupun vertikal.

c. Prinsip Tanggungjawab Mutlak

Asas tanggungjawab ini dikenal dengan nama *product liability*. Menurut prinsip ini, produsen wajib bertanggungjawab atas kerugian yang diderita konsumen atas penggunaan produk yang beredar dipasaran. Tanggungjawab mutlak *strict liability*, yakni unsur kesalahan tidak perlu dibuktikan oleh pihak pengggat sebagai dasar ganti kerugian, ketentuan ini merupakan *lex specialis* dalam gugatan tentang melanggar hukum pada umumnya. Penggugat (konsumen) hanya perlu membuktikan adanya hubungan klausalitas antara perbuatan produsen dan kerugian yang dideritanya. Dengan diterapkannya prinsip tanggung jawab ini, maka setiap konsumen yang merasa dirugikan akibat produk barang yang cacat atau tidak aman dapat menuntut kompensasi tanpa harus mempermasalahkan ada atau tidaknya unsur kesalahan pada pihak produsen. Alasan-alasan mengapa prinsip tanggungjawab mutlak diterapkan dalam hukum tentang *product liability* adalah :

- 1) Diantara korban/konsumen di satu pihak ada produsen di lain pihak, beban kerugian seharusnya ditanggung oleh pihak yang memproduksi;
- 2) Dengan menempatkan/mengedarkan barang-barang dipasaran, berarti produsen menjamin bahwa barang-barang tersebut aman dan pantas untuk digunakan, bilamana terbukti tidak demikian dia harus bertanggungjawab.

## 5. Konsumen

### a. Pengertian Konsumen

Istilah konsumen berasal dalam alih bahasa dari kata *consumer* (Inggris/Amerika) atau *consument/konsument* (Belanda). Pengertian dari *consument/konsument* itu tergantung dalam posisi mana.<sup>62</sup>

Istilah lain yang aga dekat dengan konsumen adalah pembeli. Istilah ini dapat dijumpai dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Pengertian konsumen jelas lebih luas dari pada pembeli. Luasnya pengertian dilukiskan secara sederhana oleh mantan Presiden Amerika Serikat, Jhon F. Kennedy dengan menyatakan, “*consumers by definition include us all*”.<sup>63</sup> Sedangkan dalam peraturan perundang-undangan Indonesia, istilah “konsumen” sebagai definisi yuridis formal ditemukan pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.<sup>64</sup> Terdapat dalam pasal 1 angka (2) Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, menyatakan bahwa :

“Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan”.

Penjelasan Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen di atas maka, keputusan ekonomi dikenal

---

<sup>62</sup> AZ. Nasution, *Op. Cit*, hlm.3.

<sup>63</sup> Sidharta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, PT. Grasindo, Jakarta, 2000 hlm.

4.

<sup>64</sup> *Ibid*, hlm.1.

konsumen-akhir dan konsumen-antara. Konsumen akhir adalah pengguna/pemanfaat akhir dari suatu produk, sedangkan konsumen antara konsumen yang menggunakan suatu produk, sedangkan konsumen-antara konsumen yang menggunakan suatu produk sebagai pembagi dari proses produksi suatu produk lainnya.<sup>65</sup>

Menurut Az Nasution, istilah/pengertian konsumen dibagi 3 (tiga), yaitu:<sup>66</sup>

- 1) Konsumen adalah setiap orang pemakai barang/jasa digunakan untuk tujuan tertentu;
- 2) Konsumen-antar adalah setiap orang yang mendapatkan barang dan/atau jasa untuk digunakan dengan tujuan membuat barang dan/atau jasa lain untuk diperdagangkan (tujuan komersial);
- 3) Konsumen-akhir adalah setiap orang alami yang mendapatkan dan menggunakan barang dan/atau jasa untuk membutuhkan kebutuhan hidup pribadi, keluarga dan atau rumah tangga dan tidak diperdagangkan kembali (non-komersial).

#### b. Hak dan Kewajiban Konsumen

Sebagai pemakai barang dan/atau jasa, konsumen memiliki sejumlah hak dan kewajiban. Pengetahuan tentang hak-hak konsumen sangat penting agar orang bisa bertindak sebagai konsumen yang kritis dan mandiri. Tujuannya, jika ditengarai adanya tindakan yang tidak adil terhadap dirinya, ia secara

---

<sup>65</sup> Ahmad Miru dan Sutarman Yodo, *Op. Cit* , hlm.4.

<sup>66</sup> Az. Nasution, *Op. Cit*, hlm.13.

spontan menyadari akan hal itu. Konsumen kemudian bisa bertindak lebih jauh untuk memperjuangkan hak-haknya. Dengan kata lain, ia tidak hanya tinggal diam saja ketika menyadari hak-haknya telah dilanggar oleh pelaku usaha.<sup>67</sup>

Secara umum dikenal ada 4 (empat) hak dasar konsumen, yaitu :<sup>68</sup>

- 1) Hak untuk mendapatkan keamanan (*the right to safety*);
- 2) Hak untuk mendapatkan informasi (*the right to be informed*);
- 3) Hak untuk memilih (*the right to choose*);
- 4) Hak untuk didengar (*the right to be heard*).

Berkaitan dengan perlindungan terhadap konsumen, maka berdasarkan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, hak konsumen adalah :

- 1) Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengonsumsi barang dan/atau jasa;
- 2) Hak untuk memiliki barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
- 3) Hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;

---

22. <sup>67</sup> Happy Susanto, *Hak-Hak Konsumen Jika Dirugikan*, PT. Visimedia, Jakarta, 2008, hlm.

<sup>68</sup> Shidarta, *Op.Cit*, hlm. 16-27.

- 4) Hak untuk didengar pendapat dan keluhan atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
- 5) Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- 6) Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminasi;
- 7) Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
- 8) Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Dari rumusan di atas, terdapat 8 (delapan) hak yang secara eksplisit dituangkan dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Selain memperoleh hak tersebut, sebagai *balance*, konsumen juga mempunyai beberapa kewajiban antara lain :

- 1) Membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan;
- 2) Beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa;
- 3) Membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati;
- 4) Mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut.

Itu dimaksudkan agar konsumen sendiri dapat memperoleh hasil yang optimum atas perlindungan dan/atau kepastian hukum bagi dirinya.

#### **D. Tinjauan Umum Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen**

##### **1. Penyelesaian Sengketa Konsumen**

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen memungkinkan penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan dilaksanakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian dan/atau mengenai tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terjadi kembali atau tidak akan terulang kembali kerugian yang diderita oleh konsumen. Dengan cara dimaksudkan supaya persoalan antara konsumen dan produsen dapat segera ditemukan jalan penyelesaian. Namun demikian, tidak menutup kemungkinan persoalan diselesaikan melalui pengadilan.

Untuk membantu penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan, undang-undang ini memperkenalkan sebuah lembaga yang bernama Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). Badan ini merupakan badan hasil bentukan pemerintah yang berkedudukan di ibu kota Daerah Tingkat II Kabupaten/Kota.

Penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan ini sama seperti penyelesaian sengketa dengan jalan mediasi, arbitrase, atau konsiliasi. Jadi,

majelis BPSK sedapat mungkin mengusahakan terciptanya kesepakatan di antara pihak-pihak yang bersengketa, sebagai bentuk penyelesaian sengketa tersebut. Dengan demikian, penyelesaian sengketa melalui BPSK ini memuat unsur perdamaian. Namun harus diingat bahwa sengketa konsumen tidak boleh diselesaikan dengan perdamaian saja sebab ketentuan hukum harus tetap dipegang. BPSK tidak menyelesaikan sengketa konsumen dengan jalan damai, tetapi memeriksa dan memutus sengketa berdasarkan hukum. Artinya, BPSK dalam menjalankan peranannya dalam penyelesaian sengketa tetap berpegang pada ketentuan undang-undang (hukum) yang berlaku. Namun demikian, penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK termasuk penyelesaian sengketa di luar pengadilan.

## 2. Susunan dan Keanggotaan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)

Badan penyelesaian sengketa konsumen (BPSK) adalah lembaga yang memeriksa dan memeriksa dan memutus sengketa konsumen, yang bekerja seolah-olah sebagai sebuah pengadilan. Karena itu, BPSK ini dapat disebut juga sebagai peradilan.

BPSK berkedudukan di Daerah Tingkat II Kabupaten/Kotamadya dengan susunan:

- a. Satu orang ketua merangkap anggota.
- b. Satu orang wakil ketua merangkap anggota, dan
- c. Sembilan sampai lima belas orang anggota.



Anggota BPSK terdiri dari unsur-unsur: pemerintah, konsumen, dan pelaku usaha, yang masing-masing unsur diwakili oleh sekurang-kurangnya tiga orang dan sebanyak-banyaknya lima orang. Anggota BPSK ditetapkan oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan. Untuk melancarkan tugasnya, BPSK dibantu oleh sekretariat yang dipimpin oleh seorang kepala sekretariat dan beberapa anggota sekretariat. Kepala dan anggota sekretariat diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan.

Untuk dapat diangkat menjadi anggota BPSK, menurut Pasal 49 ayat (2) harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- (1) Warga Negara Republik Indonesia;
- (2) Berbadan sehat;
- (3) Berkelakuan baik;
- (4) Tidak pernah dihukum karena kejahatan;
- (5) Memiliki pengetahuan dan pengalaman di bidang perlindungan konsumen;
- (6) Berusia sekurang-kurangnya tiga puluh tahun.

Berdasarkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 90 Tahun 2001, telah dibentuk BPSK di 10 Daerah Tingkat III yaitu di kota Medan, Palembang, Jakarta Pusat, Jakarta Barat, Bandung, Semarang, Yogyakarta, Surabaya, Malang dan Makasar. Khusus di Jawa Barat BPSK tersebar di Kota Bandung,

Kab.Bandung, Kab.Sumedang, Kab.Kuningan, Kab.Indarmayu, Kab.Cirebon, Kota Cirebon, Kab.Tasikmalaya, Kota Tasikmalaya, Kab.Purwakarta. Menurut Pasal 2 Keppres ini, setiap konsumen yang dirugikan atau ahli warisnya dapat menggugat pelaku usaha melalui BPSK di tempat domisili konsumen atau pada BPSK yang terdekat.

### 3. Tugas dan wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)

Tugas dan wewenang BPSK menurut Pasal 52 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen meliputi:

- a. melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen, dengan cara melalui mediasi atau arbitrase atau konsiliasi;
- b. memberikan konsultasi perlindungan konsumen;
- 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.

Melihat pada tugas dan wewenang BPSK sebagaimana dimaksudkan di atas, dapat dikatakan BPSK ini lebih luas dari badan peradilan perdata yang sampai masuk pada tugas dan wewenang Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN), yang dapat melakukan tugas di bidang pengawasan dan konsultasi. Sebaliknya tugas dan wewenang ini dipersempit sampai batas-batas penyelesaian sengketa saja sehingga BPSK ini dapat mencapai tujuannya.

Idealnya BPSK ini adalah sebagai sebuah lembaga arbitrase yang tugas-tugasnya berada pada lingkup mencari pemecahan/penyelesaian dengan jalan damai terhadap sengketa konsumen dengan produsen. Dengan tugas seperti ini

maka BPSK dapat dengan segera memberikan putusannya untuk mengakhiri sengketa konsumen. Diharapkan dengan penyelesaian sengketa yang sederhana dan singkat, tidak diperlukan lagi penyelesaian sengketa melalui pengadilan yang cenderung lama dan berbelit-belit. Akan tetapi, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Pelindung Konsumen ini dengan jelas menyebutkan bahwa pemeriksaan perkara konsumen oleh BPSK bukan dengan jalan damai, melainkan didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku. Ini berarti pula bahwa BPSK sungguh-sungguh akan berusaha menemukan bukti-bukti tentang adanya pelanggaran hukum di dalam sengketa konsumen tersebut dan membuat putusan sesuai dengan ketentuan hukum.

#### 4. Visi & Misi Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen

- a. Visi terwujudnya keharmonisan yang berkeadilan antara konsumen dan pelaku usaha.
- b. Misi
  - 1) Menjamin adanya kepastian hukum dan tidak diskriminatif;
  - 2) Mewujudkan konsumen yang mandiri dan bermartabat;
  - 3) Mewujudkan pelaku usaha yang produktif dan berkualitas;
  - 4) Mewujudkan penyelesaian sengketa konsumen secara efektif dan efisien.