

BAB II

KAJIAN TEORI TENTANG PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP KONSUMEN AIR MINUM ATAS PENGENAAN PEMBAYARAN TANPA PEMAKAIAN OLEH PDAM KABUPATEN PURWAKARTA

A. Tinjauan Umum tentang Konsumen

1. Pengertian Konsumen

Dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (Ketetapan MPR No. II/MPR/1993) disebutkan kata konsumen dalam rangka membicarakan tentang sasaran bidang perdagangan. Sama sekali tidak ada penjelasan lebih lanjut tentang pengertian istilah ini dalam ketetapan tersebut.

Di antara ketentuan normatif itu terdapat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (diberlakukan 5 Maret 2000, satu tahun setelah diundangkan). Undang-undang ini memuat suatu definisi tentang konsumen, yaitu setiap pemakai dan atau pengguna barang dan atau jasa, baik untuk kepentingan sendiri maupun untuk kepentingan orang lain. Batasan itu mirip dan garis besar makanya diambil alih oleh Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

Istilah lain yang agak dekat dengan konsumen adalah “pembeli”. Istilah ini dapat dijumpai dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Pengertian konsumen jelas lebih luas daripada pembeli. Luasnya pengertian konsumen

dilukiskan secara sederhana oleh mantan Presiden Amerika Serikat, John F. Kennedy dengan menyatakan, “Consumers by definition include us all”.¹

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Perlindungan Konsumen No. 8 Tahun 1999 menyebutkan 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”. Az. Nasution adalah “setiap orang yang mendapatkan secara sah dan menggunakan barang atau jasa untuk suatu kegunaan tertentu”.²

Konsumen dalam arti luas mencakup kedua kriteria itu, sedangkan konsumen dalam arti sempit hanya mengacu pada konsumen pemakai terakhir. Di Spanyol, pengertian konsumen didefinisikan secara lebih luas, yaitu: “Any individual or company who is the ultimate buyer or user of personal or real property, products, service or activities, regardless of whether the seller, supplier or producer is a public a private entity, acting alone or collectively”.³

Konsumen diartikan tidak hanya individu (orang), tetapi juga suatu perusahaan yang menjadi pembeli atau pemakai terakhir. Adapun yang menarik

¹ Mariam Darus Badruzaman, “Perlindungan terhadap Konsumen Dilihat dari Sudut Perjanjian Baku (Standar)”, dalam BPHN, Simposium Aspek-Aspek Hukum Perlindungan Konsumen, Bina Cipta, Bandung, 1986, hal. 57

² A.Z. Nasution, *Konsumen dan Hukum.*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995, hal. 69

³ R.A. Anderson dan W.A. Krump, *Business Law*, South-Western, Publishing Co., Cincinnati, 1972, hal. 553

disini, konsumen tidak harus terikat dalam hubungan jual beli sehingga dengan sendirinya konsumen tidak identik dengan pembeli.

Istilah konsumen berasal dari alih bahasa dari kata consumer (Inggris-Amerika), atau consument/konsument (Belanda). Pengertian dari consumer atau consument itu tergantung dalam posisi mana ia berada.

Secara harafiah arti kata consumer itu adalah “(lawan dari produsen) setiap orang yang menggunakan barang”. Tujuan penggunaan barang atau jasa itu nanti menentukan termasuk konsumen kelompok mana pengguna tersebut. Begitu pula Kamus Bahasa Inggris-Indonesia memberi arti kata consumer sebagai “pemakai atau konsumen”.⁴

Selanjutnya konsumen (sebagai alih bahasa dari consumer), secara harfiah pula berarti “seseorang yang membeli barang atau menggunakan jasa”, atau “seseorang atau sesuatu perusahaan yang membeli barang tertentu atau menggunakan jasa tertentu”, juga “sesuatu atau seseorang yang menggunakan suatu persediaan atau sejumlah barang”. Adapula yang memberikan arti lain, yaitu konsumen adalah “setiap orang yang menggunakan barang atau jasa”.

Dari berbagai studi yang dilakukan berkaitan dengan perlindungan konsumen diperoleh batasan tentang konsumen (akhir) antara lain:

- a. Pemakai akhir dari barang, digunakan untuk keperluan diri sendiri atau orang lain dan tidak untuk diperjual belikan.

⁴ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Cetakan ketiga: September 2006, PT. Grasindo, Jakarta, 2003, hlm 4.

- b. Pemakai barang atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, bagi keperluan diri sendiri atau keluarganya atau orang lain dan tidak untuk diperdagangkan kembali.
- c. Setiap orang atau keluarga yang mendapatkan barang untuk dipakai dan tidak untuk diperdagangkan.

2. Hak dan Kewajiban Konsumen

Secara umum dikenal ada empat hak dasar konsumen, yaitu:

- 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).⁵

Empat hak dasar ini diakui secara internasional. Dalam perkembangannya, organisasi-organisasi konsumen yang tergabung dalam The International Organization of Consumers Union (IOCU) menambahkan lagi beberapa hak, seperti hak kerugian, dan hak mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Ada delapan hak yang secara eksplisit dituangkan dalam Pasal 4 Undang-Undang Perlindungan Konsumen, sementara satu hak terakhir dirumuskan secara terbuka. Hak-hak konsumen itu adalah:

⁵ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Cetakan ketiga: September 2006, PT. Grasindo, Jakarta, 2003, hlm 8.

1. Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
2. Hak untuk memilih 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;
4. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
5. Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
6. Hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
7. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
8. Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
9. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Di samping hak-hak dalam Pasal 4, juga terdapat hak-hak konsumen yang dirumuskan dalam pasal-pasal berikutnya, khususnya dalam Pasal 7 Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang mengatur tentang kewajiban

pelaku usaha. Kewajiban dan hak merupakan antinomi dalam hukum, sehingga kewajiban pelaku usaha dapat dilihat sebagai hak konsumen.

Selain hak-hak yang disebutkan itu, ada juga hak untuk dilindungi dari akibat negatif persaingan curang. Hal ini berangkat dari pertimbangan, kegiatan bisnis yang dilakukan pengusaha sering dilakukan tidak secara jujur, yang dalam hukum dikenal dengan terminologi “persaingan curang” (unfair competition).

Kewajiban Konsumen Sesuai dengan Pasal 5 Undang-undang Perlindungan Konsumen, Kewajiban Konsumen adalah :

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.⁶

B. Hukum Perlindungan Konsumen

1. Pengertian Hukum Perlindungan Konsumen

Hukum konsumen terdiri dari rangkaian peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perilaku orang dalam pergaulan hidup untuk memenuhi

⁶ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Cetakan ketiga: September 2006, PT. Grasindo, Jakarta, 2003, hlm 23.

kebutuhan hidup mereka. Orang-orang tersebut terutama terdiri dari (pengusaha) penyedia barang atau penyelenggara jasa yang merupakan kebutuhan hidup manusia serta konsumen pengguna barang atau jasa tersebut.

Asas-asas dan kaidah-kaidah hukum yang mengatur hubungan dan masalah konsumen itu terdapat di dalam berbagai bidang hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis: antara lain hukum perdata, hukum internasional, terutama konvensi-konvensi yang berkaitan dengan kepentingan-kepentingan konsumen. Oleh karena itu, menjadi penting penggunaan instrumen-instrumen hukum perdata, hukum pidana, hukum administrasi, hukum internasional, dan hukum-hukum acara yang berkaitan dengan instrumen hukum itu, dalam pembahasan hubungan dengan masalah atau perlindungan konsumen.

Secara universal, berdasarkan berbagai hasil penelitian dan pendapat para pakar, ternyata konsumen umumnya berada pada posisi yang lebih lemah dalam hubungannya dengan pelaku usaha, baik secara ekonomis, tingkat pendidikan, maupun kemampuan atau daya bersaing/daya tawar. Kedudukan konsumen ini, baik yang bergabung dalam suatu organisasi apalagi secara individu, tidak seimbang dibandingkan dengan kedudukan pengusaha. Oleh sebab itu, untuk menyeimbangkan kedudukan tersebut dibutuhkan perlindungan kepada konsumen. Adapun pokok-pokok dan pedomannya telah termuat dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Ketetapan MPR.

Sejalan dengan batasan hukum konsumen, maka hukum perlindungan konsumen adalah keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah hukum yang

mengatur dan melindungi konsumen dalam hubungan dan masalahnya dengan cara penyedia barang dan atau jasa konsumen.

Hukum konsumen pada pokoknya lebih berperan dalam hubungan dan masalah konsumen yang kondisi para pihaknya berimbang dalam kedudukan social ekonomi, daya saing maupun tingkat pendidikan. Rasionya adalah sekalipun tidak selalu tepat, bagi mereka yang berkedudukan seimbang, maka mereka masing-masing lebih mampu mempertahankan dan menegakkan hak-hak mereka yang sah.

Mochtar Kusumaatmadja berpendapat bahwa hukum konsumen adalah keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah hukum yang mengatur hubungan dan masalah antara berbagai pihak satu sama lain, berkaitan dengan barang dan atau jasa konsumen, didalam pergaulan hidup.

Ketentuan dalam KUH Perdata yang paling banyak digunakan atau berkaitan dengan asas-asas dan kaidah hukum mengenai hubungan dan masalah konsumen, adalah Buku Ketiga KUH Perdata tentang Perikatan dan Buku Keempat KUH Perdata tentang Pembuktian dan Daluarsa. Buku Ketiga KUH Perdata memuat berbagai hubungan dalam perikatan, terjadi baik berdasarkan suatu perjanjian maupun yang lahir karena undang-undang (Pasal 1233 KUH Perdata). Hubungan hukum konsumen itu adalah untuk memberikan sesuatu, berbuat sesuatu atau untuk tidak berbuat sesuatu (Pasal 1234 KUH Perdata). Hal ini berkaitan dengan perjanjian jual beli di mana akan melahirkan hak dan kewajiban bagi para pihak.

Di dalam Buku Keempat KUHPerdata tentang pembuktian dan daluarsa terdapat ketentuan-ketentuan tentang beban pembuktian dan alat-alat bukti. Hal ini berkaitan erat dengan pertanggungjawaban para pihak apabila terjadinya sengketa dalam perjanjian jual beli.

Karena posisi konsumen yang lemah maka ia harus dilindungi oleh hukum. Salah satu sifat, sekaligus tujuan hukum itu adalah memberikan perlindungan (pengayoman) kepada masyarakat. Jadi, sebenarnya hukum konsumen dan hukum perlindungan konsumen adalah dua bidang hukum yang sulit dipisahkan dan ditarik batasnya.

Ada juga yang berpendapat, hukum perlindungan konsumen merupakan bagian dari hukum konsumen yang lebih luas itu. A.Z. Nasution berpendapat, hukum perlindungan konsumen merupakan bagian dari hukum konsumen yang memuat asas-asas atau kaidah-kaidah 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 berkaitan dengan barang dan atau jasa konsumen, di dalam pergaulan hidup.⁷

A.Z. Nasution mengakui, asas-asas dan kaidah-kaidah hukum yang mengatur hubungan dan masalah konsumen itu tersebar dalam berbagai bidang hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis, ia menyebutkan, seperti hukum

⁷ Janus sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2006, hlm 3.

perdata, hukum dagang, hukum pidana, hukum administrasi (negara) dan hukum internasional, terutama konvensi-konvensi yang berkaitan dengan kepentingan-kepentingan konsumen.⁸

Hukum perlindungan konsumen dibutuhkan apabila kondisi pihak-pihak yang mengadakan hubungan hukum atau bermasalah dalam masyarakat itu, tidak seimbang. Merupakan kenyataan bahwa kedudukan konsumen yang berjumlah besar itu, mempunyai kedudukan sangat lemah dibandingkan dengan para penyedia kebutuhan konsumen, baik penyedia swasta maupun pemerintah (publik) seperti pengadaan air bersih yang dilaksanakan oleh PAM/PDAM.

Selanjutnya perlindungan konsumen diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) yang disahkan pada tanggal 20 April 1999. Dalam Pasal 1 ayat (1) UU Perlindungan itu disebutkan bahwa “perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen”.

Pengertian perlindungan adalah memberikan jaminan adanya kepastian hukum kepada masyarakat dari setiap hal yang merugikan mereka. Karena itu, perlindungan konsumen adalah perlindungan hukum yang diberikan kepada konsumen dalam kegiatannya untuk memenuhi kebutuhan hidup.⁹

⁸ AZ. Nasution, *Konsumen dan Hukum*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1995.

⁹ *Ibid*, hlm 5.

2. Latar Belakang Terbitnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Kemajuan ekonomi terutama dalam sektor perdagangan sangat mempengaruhi kegiatan bisnis di dunia, tidak terkecuali Indonesia sebagai negara yang ingin mencapai tujuannya mensejahterahkan rakyatnya.

Perkembangan berbagai produk konsumen, bentuk usaha, dan praktek bisnis lainnya dipengaruhi oleh perkembangan pesat Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (IPTEK). Tidak dapat disangkal bahwa IPTEK sangat berperan dalam setiap kegiatan bisnis di dunia.

Berkaitan dengan itu AZ. Nasution menyatakan, Berbagai produk konsumen, bentuk usaha dan praktek bisnis yang ada pada masa diterbitkannya KIJH Perdata dan KUH Dagang belum ada, kini sudah dikenal dalam praktek. Beberapa hal pokok tentang subyek hukum suatu perikatan, seperti: bentuk perjanjian baku, perikatan sewa beli, kedudukan hukum berbagai cara pemasaran produk konsumen seperti penjualan dan rumah ke rumah, promosi-promosi dagang, iklan, serta praktek niaga lainnya yang tumbuh karena kebutuhan atau kegiatan ekonomi, tidak terakomodasi atau kalaupun ada terakomodasi secara sangat sumir dalam perundang-undangan itu.¹⁰

Perkembangan pola kehidupan ekonomi modren yang lebih berdasarkan pada persaingan bebas dalam pemasaran barang maupun jasa

¹⁰ Gunawan Wijaya dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, Jakarta, Gramedia, 2000.

dalam masyarakat yang semakin berkembang menimbulkan banyak permasalahan. Dengan sistem pemasaran yang bersaing ini, pada akhirnya pihak konsumenlah yang paling dirugikan.

Amerika Serikat merupakan negara yang paling banyak berperan terhadap perlindungan konsumen. Latar belakang dan perlindungan konsumen ini ditandai dengan munculnya gerakan-gerakan konsumen di akhir abad ke-19.

“Liga konsumen pertama kali dibentuk di New York pada tahun 1891, dan pada tahun 1898 terbentuklah perkumpulan konsumen untuk tingkat nasional di Amerika Serikat yaitu Liga Konsumen Nasional (The National Consumer’s League). Hingga pada masa sekarang dapat dilihat bahwa perlindungan Konsumen di Amerika Serikat telah berkembang dengan pesat. Sejalan dengan keadaan di atas, maka pada tahun 1985, PBB menghimbau seluruh anggotanya untuk memberlakukan hak-hak konsumen di negaranya masing-masing.

James F. Engel, dkk, mengatakan: Gerakan sosial yang muncul untuk memastikan bahwa suara konsumen didengar dan diberi respon dikenal dengan konsumerisme. Konsumerisme ini didefinisikan sebagai kebijakan dan aktifitas yang dirancang untuk melindungi kepentingan dan hak konsumen ketika mereka terlibat dalam suatu hubungan dengan organisasi jenis apapun.¹¹

¹¹ AZ. Nasution, *Konsumen dan Hukum*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995.

Secara umum, sejarah gerakan perlindungan konsumen dapat dibagi dalam empat tahapan, yaitu :

1) Tahapan I (1881 - 1914)

Kurun waktu ini titik awal munculnya kesadaran masyarakat untuk melakukan gerakan perlindungan konsumen. Pemicunya, histeria massal, akibat novel karya Upton Sinclair yang berjudul *The Jungle*, yang menggambarkan cara kerja pabrik pengolahan daging yang sangat tidak memenuhi syarat-syarat kesehatan.

2) Tahapan II (1920 - 1940)

Pada kurun waktu ini muncul buku yang berjudul *Your Money's Worth* karya Chase dan Schink, Karya ini mampu menggugah konsumen atas hak-hak mereka dalam jual beli.

3) Tahapan III (1950 - 1960)

Pada dekade tahun 1950-an ini muncut keinginan untuk mempersatukan gerakan perlindungan konsumen dalam lingkup internasional. Dengan diprakarsai oleh wakil-wakil gerakan konsumen dan Amerika Serikat, Inggris, Belanda, Australia, Belgia pada tanggal 1 April 1960. Berdirilah internasional organization of consumers yang berpusat di Den Haag, Belanda.

4) Tahapan IV (pasca-1965)

Pasca-1965 sebagai masa pematapan gerakan perundangan konsumen, baik tingkat regional maupun internasional yang berpusat di London, Inggris.¹²

Sementara itu, Indonesia seperti juga kebanyakan negara dunia lainnya memiliki konsep yang tersendiri. Di Indonesia sungguhpun konsep ekonomi pancasila masih kabur, tetapi landasannya telah mulai disusun, arah dan sasarannya telah mulai ditentukan. Konsekuensi logisnya bahwa konsep perlindungan konsumen versi pancasila tentu akan berbeda dengan konsep perlindungan konsumen negara lain. Sejalan dengan itu Munir Fuady mengatakan: Perbedaan itu bisa juga sebagai konsekuensi dan perbedaan sistem, penekanan tahap-tahap dari pembangunan suatu negara. Adanya trend pembangunan untuk meningkatkan produksi dalam negeri, misalnya proteksi terhadap produsen atau pengusaha kecil, akan memberi warna tersendiri pula terhadap masalah perlindungan konsumen ini.¹³

Di Indonesia, gema dan perlindungan konsumen mulai didengungkan dalam tahun 1970-an, dengan berdirinya Yayasan Lembaga Konsumen (YLK) bulan Mei 1973. Lahirnya YLK ditandai oleh rasa mawas diri terhadap gemuruhnya promosi yakni promosi untuk memperlancar perdagangan dalam negeri. Tahun 1972, Ny. Lasmidjah Hardi mengetahui suatu kegiatan berupa

¹² Gunawan Wijaya dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, Jakarta, Gramedia, 2000.

¹³ Janus sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2006, hlm 12.

aksi promosi terhadap berbagai barang dalam negeri, yaitu Pekan Swa Karya. Sejak itu mulai muncul suara-suara dari masyarakat khususnya dan pers untuk mengimbangi usaha promosi terhadap barang-barang dalam negeri dengan langkah-langkah pengawasan, agar kualitasnya tetap terjamin dan masyarakat konsumen tidak dirugikan.

Selanjutnya, Ibu Kartika Sujono Prawirabisma mengusulkan dasar gerak dari YLK ini tersimpul dari motto: “melindungi konsumen, menjaga martabat produsen, membantu pemerintah”.

Faktor utama yang menjadi kelemahan konsumen adalah tingkat kesadaran konsumen akan haknya masih rendah. Hal ini terutama disebabkan oleh rendahnya pendidikan konsumen. Oleh karena itu, Undang-Undang Perlindungan Konsumen dimaksudkan menjadi landasan hukum yang kuat bagi pemerintah dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat untuk melakukan upaya pemberdayaan konsumen melalui pembinaan dan pendidikan konsumen.

Upaya pemberdayaan ini penting karena tidak mudah mengharapkan kesadaran pelaku usaha yang pada dasarnya prinsip ekonomi pelaku usaha adalah mendapat keuntungan yang semaksimal mungkin dengan modal seminimal mungkin. Prinsip ini sangat merugikan kepentingan konsumen, baik secara langsung maupun tidak langsung.¹⁴

¹⁴ Janus sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2006, hlm 22

Atas dasar kondisi sebagaimana dipaparkan di atas, perlu upaya pemberdayaan konsumen melalui pembentukan undang-undang yang dapat melindungi kepentingan konsumen secara integratif dan komprehensif serta dapat diterapkan secara efektif di masyarakat. Piranti hukum yang melindungi konsumen tidak dimaksudkan untuk mematikan usaha para pelaku usaha, tetapi justru sebaliknya perlindungan konsumen dapat mendorong iklim berusaha yang sehat yang mendorong lahirnya perusahaan yang tangguh dalam menghadapi persaingan melalui penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas. Di samping itu, Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen ini dalam pelaksanaannya tetap memberikan perhatian khusus kepada pelaku usaha kecil dan menengah. Hal itu dilakukan melalui upaya pembinaan dan penerapan sanksi atas pelanggarannya.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen ini dirumuskan dengan mengacu pada filosofi pembangunan nasional bahwa pembangunan nasional termasuk pembangunan hukum yang memberikan perlindungan terhadap konsumen adalah dalam rangka membangun manusia Indonesia seutuhnya yang berlandaskan pada falsafah kenegaraan Republik Indonesia yaitu dasar negara Pancasila dan konstitusi negara Undang-Undang Dasar 1945.¹⁵

¹⁵ Gunawan Wijaya dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, Jakarta, Gramedia, 2000.

3. Prinsip-Prinsip Hukum Perlindungan Konsumen

Sejumlah peraturan yang tidak pernah disebut-sebut sebagai prioritas, dalam kenyataannya justru banyak yang didahulukan pengesahannya daripada Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Hal ini memperkuat dugaan yang beredar selama ini, pemerintah biasanya mendahulukan peraturan-peraturan yang menguntungkan pihaknya contoh peraturan di bidang perpajakan daripada peraturan-peraturan yang membebaninya dengan kewajiban yang besar seperti di bidang perlindungan konsumen.

Oleh karena itu menurut Hans W. Micklitz dalam perlindungan konsumen dapat ditempuh dengan dua kebijakan, yaitu: *Pertama*, kebijakan yang bersifat komplementer, yaitu kebijakan yang mewajibkan pelaku usaha memberikan informasi yang memadai kepada konsumen (hak atas informasi). *Kedua*, kebijakan kompensatoris, yaitu kebijakan yang berisikan perlindungan terhadap kepentingan ekonomi konsumen (hak atas kesehatan dan keselamatan). Dengan demikian dalam konteks hukum perlindungan konsumen terdapat prinsip tentang tanggung jawab mutlak yang merupakan perihal yang sangat penting dalam hukum perlindungan konsumen, di mana dalam kasus-kasus pelanggaran hak konsumen, diperlukan kehati-hatian dalam menganalisis siapa yang bertanggung jawab dan seberapa jauh tanggung jawab dapat dibebankan kepada pihak-pihak terkait.¹⁶

¹⁶ Janus sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2006, hlm 24.

Secara umum, prinsip-prinsip tanggung jawab dibedakan sebagai berikut:

a. Prinsip tanggung jawab berdasarkan unsur kesalahan

Prinsip ini adalah prinsip yang cukup umum berlaku dalam hukum pidana dan hukum perdata sebagaimana uraian berikut ini:

1) Aspek hukum pidana

Bentuk-bentuk tindak pidana yang menjadi dasar pembebanan tanggung jawab produsen terhadap konsumen adalah:

a. Negligence

Negligence ialah suatu perilaku yang tidak sesuai dengan kelakuan (standard of conduct) yang ditetapkan oleh undang-undang demi perlindungan anggota masyarakat terhadap risiko yang tidak rasional. Yang dimaksudkan dalam hal ini adalah adanya perbuatan kurang cermat yang merugikan orang lain, yang semestinya seorang penjual atau produsen mempunyai duty of care¹⁷. Untuk dapat menggunakan negligencesebagai dasar gugatan harus memenuhi syarat-syarat:

- a. Adanya suatu tingkah laku yang menimbulkan kerugian yang tidak sesuai dengan sikap hati-hati yang normal.
- b. Yang dibuktikan adalah bahwa tergugat (produsen) lalai dalam duty of careterhadap penggugat (konsumen).

¹⁷ Gunawan Wijaya dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, Jakarta, Gramedia, 2000.

- c. Kelakuan itu seharusnya penyebab nyata (proximate cause) dari kerugian yang timbul.

Pembuktian adanya negligence mencakup pembuktian atas:

1. Kerugian yang diderita ditimbulkan oleh cacat yang ada pada produk.
2. Bahwa cacat tersebut telah ada pada penyerahan.
3. Bahwa cacat pada produksi disebabkan oleh kurang cermatnya produsen.

b) Warranty (breach of warranty)

Gugatan dari konsumen terhadap produsen berdasarkan breach of warranty (pelanggaran janji, jaminan) ini didasarkan pada suatu hubungan kontrak. Produsen secara tegas atau diam-diam memberi jaminan bahwa produknya dapat memenuhi keinginan/kebutuhan. Pada umumnya warranty (janji, jaminan) itu dapat dikelompokkan dalam 2 kategori, yaitu:

1. Express warranty, janji, jaminan yang dinyatakan secara tegas (eksplisit).
2. Implied warranties, janji, jaminan yang dinyatakan secara diam-diam (implisit).

Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) tidak disebut-sebut kata “konsumen”. Kendati demikian, secara implisit

dapat ditarik beberapa pasal yang dapat dijadikan dasar kesalahan yang dilakukan produsen, antara lain:¹⁸

1. Pasal 202 KUHP

(1) Barang siapa memasukkan barang sesuatu ke dalam sumur, pompa, sumber atau ke dalam perlengkapan air minum untuk umum atau untuk dipakai oleh atau bersama-sama dengan orang lain, padahal diketahuinya bahwa karena perbuatan itu air lalu berbahaya bagi nyawa atau kesehatan orang, diancam dengan pidana penjara paling lama lima belas tahun.

(2) Jika perbuatan itu mengakibatkan orang mati, yang bersalah diancam dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara selama waktu tertentu paling lama dua puluh tahun.

2. Pasal 204

(1) Barang siapa menjual, menawarkan, menyerahkan atau membagi-bagikan barang yang diketahuinya membahayakan nyawa atau kesehatan orang, padahal sifat; berbahaya itu tidak diberi tahu, diancam dengan pidana penjara paling lama lima belas tahun.

¹⁸ AZ. Nasution, *Konsumen dan Hukum*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995.

(2) Jika perbuatan itu mengakibatkan orang mati, yang bersalah diancam dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara selama waktu tertentu paling lama dua puluh tahun.

3. Pasal 205

(1) Barang siapa karena kesalahannya (kealpaannya) menyebabkan barang-barang yang berbahaya bagi nyawa atau kesehatan orang, dijual, diserahkan atau di bagi-bagikan tanpa diketahui sifat berbahayanya oleh yang membeli atau yang memperoleh, diancam dengan pidana. penjara paling lama sembilan bulan atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau pidana denda paling banyak empat ribu lima ratus rupiah.

(2) Jika perbuatan itu mengakibatkan orang mati, yang bersalah diancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan atau pidana kurungan paling lama satu tahun.

(3) Barang-barang itu dapat disita.

4. Pasal 382

Barang siapa untuk mendapatkan, melangsungkan atau memperluas hasil perdagangan atau perusahaan milik sendiri atau orang lain, melakukan perbuatan curang untuk menyesatkan khalayak umum atau seorang tertentu, diancam, jika perbuatan itu dapat menimbulkan kerugian bagi konkuren-konkurennya atau konkuren-konkuren orang lain, karena

persaingan curang, dengan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan atau pidana denda paling banyak tiga belas ribu lima ratus rupiah.

5. Pasal 383

Diancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan, seorang penjual yang berbuat curang terhadap pembeli:

(1) Karena sengaja menyerahkan barang lain daripada yang ditunjuk untuk dibeli;

(2) Mengenai jenis keadaan atau banyaknya barang yang diserahkan, dengan menggunakan tipu muslihat.

6. Pasal 390

Barangsiapa dengan maksud hendak menguntungkan diri sendiri atau oranglain dengan melawan hak menguntungkan atau menaikkan harga barang dagangan, fonds atau surat berharga uang dengan menyiarkan kabar bohong, dihukum penjara selama - lamanya dua tahun delapan bulan.

2) Aspek Hukum Perdata

Prinsip tanggung jawab berdasarkan unsur kesalahan, dalam bidang perdata khususnya Pasal 1365, 1366, dan 1367 KUH Perdata, prinsip ini dipegang secara teguh.

Prinsip tanggung jawab berdasarkan unsur kesalahan ini dalam hukum perdata, menyatakan seseorang baru dapat diminta pertanggungjawabannya secara hukum jika ada unsur kesalahan yang dilakukannya. Sebagaimana Pasal 1365 KUH Perdata di atas mengharuskan terpenuhinya 4 (empat) unsur pokok tentang melawan hukum, yaitu:

- 1) Adanya perbuatan;
- 2) Adanya unsur kesalahan;
- 3) Adanya kerugian yang diderita;
- 4) Adanya hubungan kausalitas antara kesalahan dan kerugian.

b. Prinsip Praduga Untuk Selalu Bertanggung Jawab

Prinsip ini menyatakan, tergugat selalu dianggap bertanggung jawab (Presumption of Liability Principle), sampai ia dapat membuktikan, ia tidak bersalah. Jadi, beban pembuktian ada pada si tergugat. Berkaitan dengan prinsip tanggung jawab ini, dalam doktrin hukum pengangkutan khususnya, dengan 4 (empat) variasi:

1. Pengangkutan dapat membebaskan diri dari tanggung jawab kalau ia dapat membuktikan, kerugian ditimbulkan oleh hal-hal di luar kekuasaannya.

2. Pengangkutan dapat membebaskan diri dari tanggung jawab jika ia dapat membuktikan, ia mengambil suatu tindakan yang diperlukan untuk menghindari timbulnya kerugian.
3. Pengangkutan dapat membebaskan diri dari tanggung jawab jika ia dapat membuktikan kerugian yang timbul bukan karena kesalahannya.
4. Pengangkutan tidak bertanggung jawab jika kerugian itu ditimbulkan oleh kesalahan/kelalaian penumpang atau karena kualitas mutu barang yang diangkat tidak baik.

c. Prinsip praduga untuk tidak selalu bertanggung jawab

Prinsip ini adalah kebalikan dari prinsip-prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab. Prinsip praduga untuk tidak selalu bertanggung jawab hanya dikenal dalam lingkup transaksi. Konsumen yang sangat terbatas dan pembatasan demikian tidak dapat dibenarkan. Contoh dari prinsip ini adalah kehilangan atau kerusakan pada bagasi kabin/bagasi tangan, yang biasanya dibawa dan diawasi oleh si penumpang (konsumen) adalah tanggung jawab dari penumpang. Hal ini pelaku usaha tidak dapat diminta pertanggung jawabannya.

d. Prinsip Tanggung Jawab Mutlak

Prinsip tanggung jawab mutlak (strict liability) sering diidentikkan dengan prinsip tanggung jawab absolut (absolut liability). Prinsip

tanggung jawab ini adalah prinsip tanggung jawab yang menetapkan kesalahan tidak sebagai faktor yang menentukan. Namun, ada pengecualian-pengecualian yang memungkinkan untuk dibebaskan dari tanggung jawab, sebaliknya absolut liability adalah prinsip tanggung jawab tanpa kesalahan dan tidak ada pengecualian.