

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA MENGENAI PERJANJIAN, PPJB DAN HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN

A. Tinjauan Umum Mengenai Perjanjian

1. Pengertian Perjanjian

Istilah perjanjian berasal dari bahasa Belanda, yaitu *overeenkomst* mengandung pengertian suatu hubungan hukum kekayaan/harta benda antara dua orang atau lebih, yang memberi kekuatan hak pada satu pihak untuk memperoleh prestasi dan sekaligus kewajiban pada pihak lain untuk menunaikan prestasi.

Dalam hubungan hukum antara pihak yang satu dengan yang lain tidak dapat timbul dengan sendirinya. Hubungan ini tercipta karena adanya “tindakan hukum atau *rechtshandeling* “. Tindakan/perbuatan hukum yang dilakukan oleh pihak-pihaklah yang menimbulkan hubungan hukum perjanjian, sehingga terhadap satu pihak diberi hak oleh pihak yang lain untuk memperoleh prestasi. Sedangkan pihak yang lain itupun menyediakan diri dibebani dengan kewajiban untuk menunaikan prestasi. Jadi satu pihak memperoleh hak atau *recht* dan pihak lain memikul kewajiban atau *plicht* menyerahkan/menunaikan prestasi.¹⁹

¹⁹ M. Yahya Harahap, *Op.Cit*, hlm. 7-9.

Prestasi ini adalah objek atau *voorwerp* dari perjanjian. Tanpa prestasi, hubungan hukum yang dilakukan berdasar tindakan hukum, sama sekali tidak mempunyai arti apa-apa bagi hukum perjanjian. Pihak yang berhak atas prestasi mempunyai kedudukan sebagai kreditur atau *schuldeiser*. Pihak yang wajib menunaikan prestasi berkedudukan sebagai debitur atau *schuldenaar*. Kreditur dan debitur itulah yang menjadi subjek perjanjian.

Pengertian perjanjian diatur dalam Pasal 1313 KUHPerduta “Suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih”, namun pengertian perjanjian menurut Pasal 1313 KUHPerduta terlalu luas karena perjanjian yang dikehendaki oleh Buku III KUHPerduta sebenarnya hanyalah perjanjian yang bersifat kebendaan bukan personal. Dalam bentuknya, perjanjian itu berupa suatu rangkaian perkataan yang mengandung janji-janji atau kesanggupan yang diucapkan atau ditulis.

Menurut R. Setiawan, menyebutkan bahwa perjanjian ialah suatu perbuatan hukum di mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya atau saling mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih. Kemudian R. Subekti, suatu perjanjian merupakan suatu peristiwa di mana seseorang berjanji kepada orang lain, atau di mana dua orang saling berjanji untuk melaksanakan sesuatu hal.²⁰ Begitu juga Sri Soedewi Masjchoen Sofwan,

²⁰ R. Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, PT. Intermasa, Jakarta, 2001, hlm. 36.

berpendapat bahwa perjanjian merupakan perbuatan hukum dimana seseorang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap seorang lain atau lebih.

Perikatan adalah suatu hubungan hukum dalam lapangan harta kekayaan antara dua orang atau lebih di mana pihak yang satu berhak atas sesuatu dan pihak lain berkewajiban atas sesuatu. Hubungan hukum dalam harta kekayaan ini merupakan suatu akibat hukum, akibat hukum dari suatu perjanjian atau peristiwa hukum lain yang menimbulkan perikatan. Maka dari itu perjanjian adalah sumber dari perikatan.

Perjanjian/*overeenkomst* mempunyai sifat yang dapat dipaksakan atau *afduringbaarheid*. Dalam perjanjian, kreditur berhak atas prestasi yang telah diperjanjikan. Hak mendapatkan prestasi tadi dilindungi oleh hukum berupa sanksi. Ini berarti kreditur diberi kemampuan oleh hukum untuk memaksa debitur menyelesaikan pelaksanaan kewajiban/prestasi yang mereka perjanjikan. Apabila debitur enggan secara sukarela memenuhi kewajiban prestasi, kreditur dapat meminta kepada Pengadilan untuk melaksanakan sanksi hukum, baik berupa eksekusi, ganti rugi atau uang paksa, dengan mempergunakan prosedur yang ditentukan dalam undang-undang hukum acara perdata.

Dalam perjanjian jual beli, kedua belah pihak sama-sama dibebani *schuld* yaitu kewajiban melaksanakan pemenuhan prestasi serta sekaligus masing-masing juga dibebani *haftung* yakni tanggung jawab hukum untuk memenuhi pelaksanaan prestasi kepada masing-masing pihak pada waktu bersamaan.

Hal ini sesuai dengan ketentuan hukum sebagaimana Pasal 1131

KUHPerdata yaitu:

Segala kebendaan si berutang, baik yang bergerak maupun yang tak bergerak maupun yang tak bergerak, baik yang sudah ada maupun yang baru akan ada di kemudian hari, menjadi tanggungan untuk segala perikatan perseorangan.

Pada prinsipnya seorang debitur mempunyai *schuld* (pertanggung jawaban) pemenuhan atas semua harta kekayaannya.

2. Lahirnya Perjanjian

Menurut BUKU III Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, dalam Pasal 1233 KUHPerdata dikatakan tiap-tiap perikatan dilahirkan baik karena persetujuan, baik karena undang-undang.

a. Persetujuan

Persetujuan atau perjanjian yaitu suatu tindakan/perbuatan, seseorang atau lebih yang mengikatkan diri kepada seseorang lain atau lebih sebagaimana Pasal 1313 KUHPerdata. Tindakan/perbuatan (*handeling*) hukum yang menciptakan persetujuan, berisi pernyataan kehendak antara para pihak. Dengan demikian persetujuan tiada lain dari persesuaian kehendak antara para pihak.

Persesuaian kehendak atau pernyataan kehendak dapat dinyatakan dengan lisan, tulisan/surat dan lain-lain. Pihak yang satu menawarkan atau mengajukan usul (proposal), serta pihak yang lain menerima atau menyetujui usul tersebut. Dengan adanya

penawaran/usul serta persetujuan oleh pihak lain atas usul, lahirlah persetujuan yang mengakibatkan ikatan hukum bagi para pihak.

b. Perikatan lahir karena undang-undang

Mengenai perjanjian yang lahir dari undang-undang diatur dalam Pasal 1352 KUHPerdara yaitu:

Perikatan-perikatan yang dilahirkan demi undang-undang, timbul dari undang-undang saja, atau dari undang-undang sebagai akibat perbuatan orang.

Persetujuan yang menimbulkan perikatan semata-mata karena undang-undang sebab umumnya telah jelas diatur dalam tersendiri dalam ketentuan undang-undang. Seperti kewajiban alimentasi yakni hubungan timbal balik antara anak dengan orang tua yang tidak hanya menyangkut penafkahan tetapi mengenai pemeliharaan kepada orang tua apabila memerlukan bantuan, sudah diatur dalam hukum kekeluargaan. Juga mengenai hak ahli waris atas harta pewaris, warisan dengan sendirinya terbuka saat sipewaris meninggal dunia, dan ahli waris tanpa kehendak yang lahir dari sipewaris terikat menyerahkan harta warisan kepada ahli waris, semata-mata karena ketentuan undang-undang.

Persetujuan /perjanjian yang lahir dari undang-undang sebagai akibat perbuatan manusia diatur dalam ketentuan Pasal 1353 KUHPerdara yaitu:

Perikatan-perikatan yang dilahirkan dari undang-undang sebagai akibat perbuatan orang, terbit dari perbuatan halal atau dari perbuatan melanggar hukum.

Perbuatan halal atau perbuatan yang sesuai dengan hukum/ *rechtmatic*, yang mengakibatkan timbulnya perikatan, mirip seperti perjanjian semu (*quasi contract*). Pada kontak biasa terjadi pernyataan kehendak dari kedua belah pihak secara serentak. Namun, pada perikatan yang diakibatkan perbuatan sesuai dengan hukum sebagai *quasi contract*. Persetujuan perikatan lahir dari sepihak apabila dia telah mengikatkan diri karena perbuatan hukum yang sah/dibenarkan sekalipun tanpa persetujuan pihak lain. Dengan sendirinya sipelaku tersebut telah mengikatkan diri melaksanakan maksud perbuatan hukum yang dibenarkan tadi, serta bertanggung jawab sepenuhnya terhadap kesempurnaan pelaksanaannya. Misalnya mengenai perwakilan sukarela atau *zaakwaarneming* yang diatur dalam Pasal 1354 KUHPerdata yaitu:

Jika seorang dengan sukarela, dengan tidak mendapat perintah untuk itu, mewakili urusan orang lain dengan atau tanpa pengetahuan orang ini, maka ia secara diam-diam mengikat dirinya untuk meneruskan serta menyelesaikan urusan tersebut, hingga orang yang diwakili kepentingannya dapat mengerjakan sendiri urusan itu.

Ia memikul segala kewajiban yang harus dipikulnya. Seandainya ia kuasakan dengan suatu pemberian kuasa yang dinyatakan dengan tegas.

Berdasarkan ketentuan diatas berarti seseorang yang sukarela mengurus kepentingan orang lain atau melakukan perwakilan sukarela tanpa suatu kewajiban hukum yang dibebankan kepadanya serta perbuatan dilakukannya dengan tidak setahu/persetujuan pihak yang diurusnya, maka secara diam-diam telah mengikatkan diri untuk

melanjutkan penyempurnaan penyelesaian perbuatan itu. Dia mesti memikul segala beban yang timbul akibat perbuatan sukarelanya itu serta harus tunduk terhadap semua kewajiban seperti selayaknya dia benar-benar telah mendapat persetujuan sebelumnya untuk itu dari orang yang berkepentingan.

Perikatan yang lahir dari undang-undang disebabkan oleh perbuatan manusia yang melanggar hukum (*onrechtmatige daad*). Kalau pada yang *rechtmatig*, perbuatan itu seolah-olah terjadi *quasi contract*, maka pada *onrechtmatig*, perbuatan tersebut seolah-olah merupakan delik atau *quasi delict*. Misalnya seseorang oleh karena kelalaian atau oleh karena kurang hati-hatian telah mengakibatkan luka atau mati, ataupun menimbulkan kerugian harta benda orang lain adalah perbuatan/tindakan yang mendekati perbuatan delik pidana. Itulah *onrechtmatig* seolah-olah mirip *quasi delict*. Mengenai *onrechtmatig* ini diatur dalam ketentuan Pasal 1365 KUHPerdara yaitu:

Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.

Jadi setiap perbuatan atau tingkah laku yang menimbulkan kerugian kepada orang lain, mewajibkan pelakunya membayar ganti rugi, asal antara perbuatan dan tingkah laku tadi dengan kerugian yang terjadi terdapat hubungan sebab akibat. Kerugian yang dialami orang lain, jelas-jelas merupakan akibat langsung tingkah laku sipembuat.

Perbuatan melanggar hukum bukan hanya tingkah laku yang bertentangan dengan undang-undang, juga norma-norma pergaulan hidup masyarakat.

3. Hubungan Antara Perjanjian, Persetujuan dan Perikatan

Suatu perikatan adalah suatu perhubungan antara dua orang atau dua pihak, berdasarkan mana pihak yang satu berhak menuntut sesuatu hal dari pihak yang lain, dan pihak yang lain berkewajiban untuk memenuhi tuntutan itu.

Suatu perjanjian adalah suatu peristiwa di mana seorang berjanji kepada seorang lain atau di mana dua orang itu saling berjanji untuk melaksanakan sesuatu hal. Dari peristiwa ini, timbullah suatu hubungan antara dua orang tersebut dinamakan perikatan. Perjanjian itu menerbitkan suatu perikatan antara dua orang yang membuatnya. Dalam bentuknya, perjanjian itu berupa suatu rangkaian perkataan yang mengandung janji-janji atau sangupan yang diucapkan atau ditulis.

Dengan demikian, hubungan antara perikatan dan perjanjian adalah bahwa perjanjian itu menerbitkan perikatan. Perjanjian adalah sumber perikatan, di sampingnya sumber-sumber lain. Suatu perjanjian juga dinamakan persetujuan, karena dua pihak itu setuju untuk melakukan sesuatu. Dapat dikatakan bahwa dua perkataan (perjanjian dan

persetujuan) itu adalah sama artinya. Perkataan kontrak, lebih sempit karena ditujukan kepada perjanjian atau persetujuan yang tertulis.²¹

4. Unsur-Unsur Perjanjian

Unsur-unsur pokok didalam suatu perjanjian dapat dijadikan pedoman dalam hal melakukan penggolongan suatu perjanjian ke dalam salah satu dari tiga jenis perikatan yang diatur di dalam Pasal 1234 KUHPerdara, yaitu perikatan untuk menyerahkan sesuatu, perikatan untuk berbuat sesuatu, atau perikatan untuk tidak berbuat sesuatu dengan segala akibat hukumnya.

a. Unsur Essensialia

Unsur essensialia adalah unsur wajib yang harus ada dalam setiap perjanjian, unsur ini membedakan perjanjian (bernama) yang satu dengan perjanjian yang lainnya. Unsur essensialia berisi ketentuan-ketentuan berupa prestasi-prestasi yang wajib dilakukan oleh salah satu atau lebih pihak yang membuat perjanjian dimana unsur ini mengandung sifat dari perjanjian tersebut.

Kata sepakat merupakan bagian essentialia yang harus ada. Sebagai contoh dalam perjanjian jual beli, dimana salah satu pihak mempunyai prestasi untuk membayar apa yang telah pihak lawannya jual dengan harga yang telah disepakati bersama. Artinya, tanpa dijanjikan adanya harga, maka jual beli bukanlah perjanjian jual beli,

²¹ Subekti, *Hukum Perjanjian*, PT. Intermasa, Jakarta, 2014, hlm. 1.

melainkan perjanjian lain yang berbeda. Dengan perkataan lain, apabila oleh para pihak dikatakan adanya jual beli tanpa menyebutkan harganya, tetapi ternyata oleh para pihak saling diserahkan suatu benda, perbuatan hukum tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai jual beli.

Namun, perjanjian tersebut memenuhi ciri perjanjian tukar-menukar. Peristiwa hukum tersebut tidak dapat kita golongan pada fakta hukum semata karena peristiwa hukum tersebut memenuhi unsur suatu perjanjian bernama yang lain. Dalam hal ini, misalnya memenuhi unsur perjanjian tukar-menukar.

b. Unsur *Naturalia*

Unsur *naturalia* merupakan unsur perjanjian yang berdasarkan sifatnya dianggap ada tanpa perlu diperjanjikan secara khusus oleh para pihak. Bagian dari perjanjian ini galibnya bersifat mengatur termuat di dalam peraturan perundang-undangan masing-masing perjanjian bernama. Ini berarti bahwa para pihak bebas untuk mengaturnya sendiri, bahkan karena ketentuan tersebut tidak bersifat memaksa, bebas untuk menyimpaginya. Sebaliknya, jika para pihak tidak mengatur sendiri di dalam perjanjian, peraturan perundang-undangan tentang perjanjian tersebut akan berlaku.

Beberapa contoh bagian *naturalia* pada perjanjian jual beli:

- 1) Biaya penyerahan barang ditanggung oleh penjual jika tidak telah diadakan persetujuan lain (Pasal 1476 KUHPerdara).

- 2) Penanggungan yang menjadi kewajiban penjual terhadap pembeli mengenai penguasaan benda yang dijual secara aman dan tentram dan terhadap adanya cacat-cacat barang yang tersembunyi (Pasal 1491 KUHPerdara).
 - 3) Jika benda yang dijual berupa barang yang sudah ditentukan, barang ini sejak saat pembelian adalah atas tanggungan pembeli meskipun penyerahannya belum dilakukan dan penjual berhak menuntut harganya (Pasal 1460 KUHPerdara).
- c. Unsur Aksidentalia

Unsur aksidentalia adalah unsur dari perjanjian berupa ketentuan yang diperjanjikan secara khusus oleh para pihak. Misalnya, termin (jangka waktu) pembayaran, pilihan domisili, pilihan hukum, dan cara penyerahan barang.

Contoh dari ketentuan aksidentalia pada perjanjian jual beli rumah susun adalah:

- 1) Pilihan hukum dan pilihan domisili
- 2) Cara pembayaran
- 3) Denda atas keterlambatan penyerahan akta jual beli
- 4) Pengaturan pembayaran rekening listrik, air, telepon, pajak bumi dan bangunan, dan lain sebagainya.

Singkatnya, bagian aksidentalia pada perjanjian jual beli adalah bagian yang tidak termasuk, baik ke dalam bagian essentialia maupun naturalia dari perjanjian jual beli.

5. Asas-Asas dalam Perjanjian

Di dalam hukum perjanjian dikenal lima asas penting, yaitu:

a. Asas Kebebasan Berkontrak (*Freedom of Contract*)

Asas kebebasan berkontrak diatur dalam ketentuan Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdara, yaitu:

Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya.

Setiap orang bebas untuk, mengadakan perjanjian sesuai yang dikehendakinya, dan tidak terikat pada bentuk serta syarat tertentu selama memenuhi syarat sah perjanjian dan tidak melanggar hukum, kesusilaan, serta ketertiban umum.

b. Asas Konsensualitas (*Concensualism*)

Asas konsensualitas dapat disimpulkan dalam Pasal 1320 KUH Perdata. Dalam pasal itu ditentukan bahwa salah satu syarat sahnya perjanjian yaitu adanya kesepakatan kedua belah pihak. Asas konsensualitas merupakan asas yang menyatakan bahwa perjanjian pada umumnya tidak diadakan secara formal, tetapi cukup dengan adanya kesepakatan kedua belah pihak. Kesepakatan merupakan persesuaian antara kehendak dan pernyataan yang dibuat oleh kedua belah pihak.

c. Asas Kekuatan Mengikat (*Pacta Sunt Servanda*)

Asas *pacta sunt servanda* atau disebut juga dengan asas kepastian hukum. Asas ini berhubungan dengan akibat perjanjian yakni setiap perjanjian yang dibuat oleh para pihak, mengikat seperti undang-

undang dan tidak boleh melakukan intervensi terhadap substansi perjanjian yang dibuat oleh para pihak. Ketentuan asas *pacta sunt servanda* dapat disimpulkan dalam Pasal 1338 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yang berbunyi: “Perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang.”

Adagium pacta sunt servanda diakui sebagai aturan yang menetapkan bahwa semua perjanjian yang dibuat secara sah, mengingat kekuatan hukum yang terkandung di dalamnya, dimaksudkan untuk dilaksanakan dan pada akhirnya dapat dipaksakan penaatannya.

d. Asas Itikad Baik (*Goede Trouw*)

Asas ini berkaitan dengan pelaksanaan perjanjian. Asas itikad baik ini dapat disimpulkan dari ketentuan Pasal 1338 ayat (3) KUH Perdata yang menyatakan bahwa “Perjanjian perjanjian harus di laksanakan dengan itikad baik”.

Asas itikad baik merupakan asas bahwa para pihak, yaitu pihak kreditur dan debitur harus melaksanakan substansi perjanjian berdasarkan kepercayaan atau keyakinan yang teguh atau kemauan baik dari para pihak.

Asas itikad baik dibagi menjadi dua macam, yaitu:

- 1) Itikad baik nisbi, orang memperhatikan sikap dan tingkah laku yang nyata dari subjek.

- 2) Itikad baik mutlak, penilaiannya terletak pada akal sehat dan keadilan, dibuat ukuran yang objektif untuk menilai keadaan (penilaian tidak memihak) menurut norma-norma yang objektif.
- e. Asas Kepribadian (Personalitas)

Asas kepribadian merupakan asas yang menentukan bahwa seseorang yang akan melakukan dan atau membuat perjanjian hanya untuk kepentingan perseorangan saja. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 1315 KUHPerdara bahwa “Pada umumnya tidak seorangpun dapat mengikatkan diri atas namanya sendiri atau meminta di tetapkannya suatu janji selain dari pada untuk dirinya sendiri”.

Pasal 1340 KUHPerdara berbunyi: “Perjanjian hanya berlaku antara pihak yang membuatnya.” Ini berarti bahwa perjanjian yang dibuat oleh para pihak hanya berlaku bagi mereka yang membuatnya. Namun, ketentuan itu ada pengecualiannya, sebagaimana yang di introdusir dalam Pasal 1317 KUHPerdara, yang berbunyi: “Dapat pula perjanjian yang diadakan untuk kepentingan pihak ketiga bila orang lain, mengandung suatu syarat semacam itu.” Pasal ini mengkonstruksikan bahwa seseorang dapat mengadakan perjanjian untuk kepentingan pihak ketiga, dengan suatu syarat tertentu. Sedangkan di dalam Pasal 1318 KUHPerdara, tidak hanya mengatur perjanjian untuk diri sendiri, tetapi juga kepentingan ahli warisnya dan untuk orang-orang yang memperoleh hak dari padanya.

Disamping kelima asas itu, di dalam Lokakarya Hukum Perikatan yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dari tanggal 17 sampai 19 Desember 1985 telah berhasil dirumuskan delapan asas hukum perikatan nasional, yaitu:²²

a. Asas kepercayaan

Asas kepercayaan mengandung pengertian bahwa setiap orang yang akan mengadakan perjanjian akan memenuhi setiap prestasi yang diadakan di antara mereka di belakang hari.

b. Asas persamaan hukum

Yang dimaksud dengan asas persamaan hukum adalah bahwa subjek hukum yang mengadakan perjanjian mempunyai kedudukan, hak, dan kewajiban yang sama dalam hukum. Mereka tidak dibeda-bedakan antara satu sama lain, walaupun subjek hukum itu berbeda warna kulit, agama dan ras.

c. Asas keseimbangan

Asas keseimbangan adalah asas yang menghendaki kedua belah pihak memenuhi dan melaksanakan perjanjian. Kreditur mempunyai kekuatan untuk menuntut prestasi dan jika diperlukan dapat menuntut pelunasan prestasi melalui kekayaan debitur, namun debitur memikul pula kewajiban untuk melaksanakan perjanjian itu dengan itikad baik.

²² Salim, *Hukum Kontrak: Teori & Teknik Penyusunan Kontrak*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 2020, hlm. 13-14.

d. Asas kepastian hukum

Perjanjian sebagai figur hukum harus mengandung kepastian hukum. Kepastian ini terungkap dari kekuatan mengikatnya perjanjian, yaitu sebagai undang-undang bagi yang membuatnya.

e. Asas moral

Asas moral ini terikat dalam perikatan wajar, yaitu suatu perbuatan sukarela dari seseorang tidak dapat menuntut hak baginya untuk menggugat prestasi dari pihak debitur. Hal ini terlihat dalam *zaak warneming*, yaitu seseorang melakukan perbuatan dengan sukarela (moral). Yang bersangkutan mempunyai kewajiban hukum untuk meneruskan dan menyelesaikan perbuatannya. Salah satu faktor yang memberikan motivasi pada yang bersangkutan melakukan perbuatan hukum itu adalah didasarkan pada kesusilaan (moral) sebagai panggilan hati nuraninya.

f. Asas kepatutan

Asas ini berkaitan dengan ketentuan mengenai isi perjanjian. Asas kepatutan tertuang dalam Pasal 1339 KUHPerdara yang berbunyi: “Suatu perjanjian tidak hanya mengikat untuk hal-hal yang dengan tegas dinyatakan didalamnya, tetapi juga untuk segala sesuatu yang menurut sifat perjanjian, diharuskan oleh kepatutan, kebiasaan atau undang-undang.”

g. Asas kebiasaan

Asas ini dipandang sebagai bagian dari perjanjian. Suatu perjanjian tidak hanya mengikat untuk apa yang secara tegas diatur, akan tetapi juga hal-hal yang menurut kebiasaan lazim diikuti.

h. Asas perlindungan

Asas perlindungan mengandung pengertian bahwa antara debitur dan kreditur harus dilindungi oleh hukum. Namun, yang perlu mendapat perlindungan itu adalah pihak debitur, karena pihak debitur berada pada pihak yang lemah.

Asas-asas inilah yang menjadi dasar pijakan dari para pihak dalam menentukan dan membuat kontrak.

6. Syarat Sahnya Perjanjian

Mengikat atau tidak mengikatnya suatu perjanjian terhadap para pihak yang membuatnya tergantung kepada sah atau tidak sahnya perjanjian yang dibuat oleh para pihak tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdara, serta syarat sah sebagaimana diatur di luar Pasal 1320 KUHPerdara, yaitu Pasal 1335, Pasal 1339, dan Pasal 1347 KUHPerdara.

Pasal 1320 KUHPerdara dapat ditegaskan sebagai instrumen hukum yang pokok untuk menguji sahnya suatu perjanjian, karena pasal tersebut menentukan adanya empat syarat yang harus dipenuhi untuk sahnya suatu kontrak, yaitu:

- a. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya (*de toestemming van degenen die zich verbinden*)

Menurut R. Subekti, yang dimaksud dengan kata sepakat adalah persesuaian kehendak antara dua pihak yaitu apa yang dikehendaki oleh pihak ke satu juga dikehendaki oleh pihak lain dan kedua kehendak tersebut menghendaki sesuatu yang sama secara timbal balik. Dan dijelaskan lebih lanjut bahwa dengan hanya disebutkannya "sepakat" saja tanpa tuntutan sesuatu bentuk cara (formalitas) apapun seperti tulisan, pemberian tanda atau panjer dan lain sebagainya, dapat disimpulkan bahwa bilamana sudah tercapai sepakat itu, maka sahlah sudah perjanjian itu atau mengikatlah perjanjian itu atau berlakulah ia sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya.²³

Menurut J. Satrio menyatakan, menyatakan kata sepakat sebagai persesuaian kehendak antara dua orang di mana dua kehendak saling bertemu dan kehendak tersebut harus dinyatakan. Pernyataan kehendak harus merupakan pernyataan bahwa ia menghendaki timbulnya hubungan hukum. Dengan demikian adanya kehendak saja belum melahirkan suatu perjanjian karena kehendak tersebut harus diutarakan, harus nyata bagi yang lain dan harus dimengerti oleh pihak lain.²⁴

²³ R. Subekti, *Bunga Rampai Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 4.

²⁴ J. Satrio, *Hukum Jaminan, Hak-Hak Jaminan Kebendaan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, hlm. 129.

Menurut Abdulkadir Muhammad, menyatakan kesepakatan pihak-pihak (*consensus*) dianggap ada apabila pihak-pihak saling menyetujui dengan bebas (*free will*), tanpa pemaksaan (*durres*), tanpa penipuan (*fraude*), tanpa kesalahan (*mistake*), atau tanpa pengaruh (*intervention*) dari pihak lain mengenai hal-hal yang mereka kehendaki bersama. Dengan kata lain, kesepakatan pihak-pihak adalah persetujuan yang mengikat pihak-pihak mengenai isi kontrak yang mereka buat. Kesepakatan pihak-pihak tersebut dinyatakan dengan penerimaan yang tegas oleh kedua pihak, baik dengan kata-kata, perbuatan, atau dokumen.²⁵

KUHPerdata tidak menjelaskan mengenai kata sepakat ini, akan tetapi di dalam Pasal 1321 KUHPerdata ditentukan syarat bahwa tidak ada sepakat yang sah apabila sepakat itu diberikan karena kekhilafan atau diperolehnya karena dengan paksaan atau penipuan.

- 1) Kekhilafan/ kekeliruan (*dwaling*) terjadi apabila salah satu pihak keliru mengenai apa yang diperjanjikan, namun pihak lain membiarkan pihak tersebut dalam keadaan keliru. Kekeliruan yang dapat dibatalkan harus mengenai inti sari pokok perjanjian. Dengan demikian *dwaling* yang menyebabkan lenyapnya perjanjian harus mengenai:

²⁵ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010, hlm. 227-228.

- a) Pokok atau maksud objek persetujuan (*zelfstandigheid van de zaak*).
 - b) Kedudukan hukum subjek yang membuat persetujuan.
 - c) Hak subjek hukum yang bersangkutan.
- 2) Paksaan terjadi jika salah satu pihak memberikan kesepakatannya karena ditekan (dipaksa secara psikologis), jadi yang dimaksud dengan paksaan bukan paksaan fisik karena jika yang terjadi adalah paksaan fisik pada dasarnya tidak ada kesepakatan.
 - 3) Penipuan terjadi jika salah satu pihak secara aktif memengaruhi pihak yang lain sehingga pihak yang dipengaruhi menyerahkan sesuatu atau melepaskan sesuatu. Hal ini menyebabkan perjanjian dianggap tidak ada.
 - 4) Penyalahgunaan keadaan terjadi jika seseorang tergerak karena keadaan khusus (*bijzondere omstandigheden*) untuk melakukan tindakan hukum dan pihak lawan menyalahgunakan hal ini.²⁶

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata mengatur ihwal akibat dari kekeliruan/khilafan (*dwaling*), kekerasan/paksaan (*bedreiging, dwang*), dan penipuan (*bedrog*) dalam ketentuan Pasal 1322-1328 KUHPerdata. Sedangkan KUHPerdata belum mengatur secara khusus mengenai penyalahgunaan keadaan. Namun, pengaturan tentang hal ini dapat ditemukan dalam yurisprudensi. Sebagaimana dinyatakan

²⁶ Herlien Budiono, *Ajaran Umum Hukum Perjanjian dan Penerapannya di Bidang Kenotariatan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2019, hlm. 100.

oleh Setiawan, Prof. Z Asikin Kusumah Atmadja menyatakan bahwa penyalahgunaan keadaan adalah faktor yang membatasi atau mengganggu terbentuknya kehendak bebas yang dipersyaratkan bagi persetujuan antara kedua pihak sebagaimana disebutkan di dalam ketentuan Pasal 1320 ayat (1) KUHPerdara.

- b. Cakap untuk membuat suatu perikatan (*de bekwaamheid om eene verbintenis aan te gaan*)

Kecakapan bertindak adalah kecakapan atau kemampuan untuk melakukan perbuatan hukum. Perbuatan hukum adalah perbuatan yang akan menimbulkan akibat hukum.

Setiap orang dianggap cakap melakukan tindakan hukum, sepanjang tidak ditentukan lain oleh undang-undang. Ketentuan Pasal 1329 KUHPerdara menyatakan hal serupa bahwa:

Setiap orang adalah cakap untuk membuat perikatan-perikatan, terkecuali ia oleh undang-undang dinyatakan tidak cakap.

Ketentuan Pasal 1330 KUPerdara menegaskan bahwa:

Tak cakap untuk membuat suatu perjanjian adalah:

1. Orang-orang yang belum dewasa
2. Mereka yang ditaruh di bawah pengampuan
3. Orang-orang perempuan, dalam hal-hal yang ditetapkan oleh undang-undang, dan pada umumnya semua orang kepada siapa undang-undang telah melarang membuat perjanjian-perjanjian tertentu.

Mereka yang belum dianggap tidak cakap adalah orang yang belum dewasa atau anak-anak di bawah umur (*minderjarig*) dan mereka yang ditempatkan di bawah pengampuan (*curatele*). Mereka ini semua, tanpa seizin wakil, yakni orang tua atau wali mereka

menurut peraturan perundang-undangan, dinyatakan tidak dapat melakukan tindakan hukum terkecuali melalui lembaga perwakilan. Ketentuan perempuan yang telah kawin tidak cakap membuat suatu perjanjian sebagaimana ketentuan Pasal 1330 ayat (3) KUHPerdara tetapi dalam perkembangannya istri dapat melakukan perbuatan hukum sebagaimana yang diatur dalam Pasal 31 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan jo. SEMA No. 3 Tahun 1963 tentang Gagasan Menganggap *Burgelijk Wetboek* Tidak Sebagai Undang-Undang.

Ketentuan Pasal 330 ayat (1) KUHPerdara menegaskan bahwa:

Belum dewasa adalah mereka yang belum mencapai umur genap dua puluh satu tahun dan tidak lebih dahulu telah kawin.

Kecakapan bertindak untuk melakukan perbuatan hukum tertentu dapat diberikan oleh undang-undang dalam bentuk ketentuan khusus. Misalnya, batas usia menikah adalah untuk pria 19 tahun, sedangkan untuk perempuan adalah 16 tahun sebagaimana ketentuan Pasal 7 Undang-undang tentang Perkawinan. Jadi apabila seseorang berumur di bawah 21 tahun tetapi sudah menikah dianggap telah dewasa menurut hukum.

Di bawah pengampunan adalah mereka yang dianggap tidak cakap untuk melaksanakan sendiri hak-hak yang mereka miliki. Orang yang dianggap di bawah pengampunan adalah setiap orang dewasa yang selalu dalam keadaan gila, dungu, atau lemah akal walaupun ia

kadang-kadang cakap menggunakan pikirannya. Orang dewasa yang boros juga termasuk di bawah pengampuan.

- c. Suatu benda atau objek tertentu atau dapat ditentukan (*eene bepaald onderwerp objekt*)

Yang dimaksud dengan suatu hal tertentu dalam suatu perjanjian ialah objek perjanjian. Objek perjanjian adalah prestasi yang menjadi pokok perjanjian yang bersangkutan. Sesuai dengan ketentuan Pasal 1234 KUHPerdata menyebutkan bahwa:

Tiap-tiap perikatan adalah untuk memberikan sesuatu, untuk berbuat sesuatu, atau untuk tidak berbuat sesuatu.

Ketentuan Pasal 1235 ayat (1) KUHPerdata menegaskan bahwa:

Dalam tiap-tiap perikatan untuk memberikan sesuatu adalah termaktub kewajiban si berutang untuk menyerahkan kebendaan yang bersangkutan dan untuk merawatnya sebagai seorang bapak rumah yang baik, sampai pada saat penyerahan.

Memberikan sesuatu (*te geven*), berarti suatu kewajiban untuk menyerahkan atau melever (*levering*) benda. Tetapi perjanjian untuk menyerahkan bukan semata-mata yang berwujud benda nyata saja, maupun jenis dan jumlah benda tertentu. Kedalam perjanjian memberikan sesuatu termasuk kedalamnya penikmatan (*genot*) dari suatu barang. Misalnya dalam perjanjian sewa-menyewa yang diatur dalam Pasal 1550 KUHPerdata. yang diserahkan bukan hak kebendaannya tetapi pemakaian untuk dinikmati dengan aman.

Melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu (*te doen of niet te doen*) dapat bersifat positif dan bersifat negatif.

Bersifat positif jika isi perjanjian ditentukan untuk melakukan/berbuat sesuatu. Ini timbul misalnya dalam perjanjian kerja seperti yang diatur dalam Pasal 1603 KUHPerdara. Pekerja wajib sedapat mungkin melakukan pekerjaan sebaik-baiknya.

Perjanjian berupa prestasi negatif adalah verbintenris yang memperjanjikan untuk tidak berbuat/melakukan sesuatu. Sewa-menyewa yang diatur Pasal 1550 ayat (3) KUHPerdara, merupakan salah satu perjanjian dengan prestasi negatif yang menyewakan harus memberikan si penyewa menikmati barang sewaan secara tentram selama jangka waktu sewa masih berjalan.

Objek atau *voorwerp* perjanjian harus dapat ditentukan. Takkan ada arti perjanjian jika undang-undang tidak menentukan hal demikian. Itulah sebabnya Pasal 1320 ayat (3) KUHPerdara menentukan bahwa objek/prestasi perjanjian harus memenuhi syarat, yaitu objeknya harus tertentu atau sekurang-kurangnya obyek itu mempunyai jenis tertentu seperti yang dirumuskan dalam Pasal 1333 KUHPerdara, misalnya jual beli rumah harus jelas tanah yang mana, ukuran bangunan, dan luas tanahnya.

Objek harus ditentukan baik hal itu mengenai benda yang berwujud ataupun tidak berwujud, agar perjanjian tersebut memenuhi kekuatan hukum yang sah, bernilai dan mempunyai kekuatan yang mengikat. Misalnya dalam persetujuan perburuan, penjamin atau pemberian kuasa. Objek dapat dari barang yang diharapkan di masa

yang akan datang seperti yang dirumuskan dalam Pasal 1334 KUH Perdata, misalnya barang yang akan datang dapat diperdagangkan contoh hasil panen padi.

Perjanjian yang prestasinya sama sekali tidak mungkin dilakukan sejak dari semula membuat persetujuan, perjanjian yang demikian dengan sendirinya dianggap tidak berharga (*ongeldig*), dan tidak ada kewajiban debitur untuk memenuhinya. Sebab ketidak mungkinan itu telah menghapuskan kewajiban itu sendiri. Hal ini telah menjadi prinsip umum dalam kehidupan hukum, yang berbunyi: *impossibilium nulla obligatio est*, artinya ketidak mungkinan meniadakan kewajiban, resiko yang timbul akibat ketidak mungkinan, tidak dapat dipikulkan pada pihak debitur. Sebab perjanjian demikian tidak mempunyai akibat perjanjian, dan tidak mempunyai kekuatan mengikat.

Apabila pada saat dibuat perjanjian prestasi semula memang benar-benar mungkin (*mogelijk*) kemudian oleh karena sesuatu hal menjadi tidak mungkin, maka perjanjian seperti ini tetap sah dan berharga. Adapun masalah sampai dimana pengaruh kejadian yang menyebabkan ketidak mungkinan melaksanakan prestasi, persoalan ini termasuk ruang lingkup *overmarct*.

d. Sebab atau causa yang halal (*eene geoorloofde oorzaak*)

Menurut Abdulkadir Muhammad, kausa yang dimaksud adalah kontrak yang menjadi dasar (*cause*) dan tujuan yang ingin dicapai pihak-pihak (*effect*) harus halal. Artinya, tidak dilarang undang-

undang, tidak bertentangan dengan ketertiban umum, dan tidak bertentangan dengan kesusilaan.²⁷

Ketentuan Pasal 1320 ayat (4) KUHPerdata menyebutkan isi persetujuan harus memuat/*causa* yang diperbolehkan (*geoorloofde oorzaak*). Apa yang menjadi objek, atau apa yang menjadi isi dan tujuan prestasi yang melahirkan perjanjian, harus kausa yang sah.²⁸

Ketentuan Pasal 1337 KUHPerdata menegaskan bahwa:

Suatu sebab adalah terlarang, apabila dilarang oleh undang-undang, atau apabila berlawanan dengan kesusilaan baik atau ketertiban umum.

Setiap perjanjian yang objek/prestasinya bertentangan dengan yang diperbolehkan oleh undang-undang, ketertiban umum dan kesusilaan, perjanjian demikian melanggar persyaratan yang semestinya seperti yang diatur Pasal 1320 ayat (4) KUHPerdata.

Hoge Raad sejak tahun 1927 mengartikan *orzaak* sebagai sesuatu yang menjadi tujuan para pihak. Contoh A menjual sepeda motor kepada B. akan tetapi, sepeda motor yang dijual oleh A itu adalah barang hasil curian. Jual beli seperti itu tidak mencapai tujuan dari pihak B. Karena B menginginkan barang yang dibelinya itu barang yang sah.²⁹

Syarat pertama dan kedua disebut syarat subjektif, karena menyangkut pihak-pihak yang mengadakan perjanjian. Sedangkan syarat ketiga dan

²⁷ Abdulkadir Muhammad, *Op.Cit*, hlm. 229.

²⁸ M. Yahya Harahap, *Op.Cit*, hlm. 11-12.

²⁹ Salim, *Op.Cit*, hlm. 34.

keempat disebut syarat objektif, karena menyangkut objek perjanjian. Apabila syarat pertama dan kedua tidak terpenuhi maka perjanjian itu dapat dibatalkan. Artinya, bahwa salah satu pihak dapat mengajukan kepada Pengadilan untuk membatalkan perjanjian yang disepakatinya. Tetapi apabila para pihak tidak ada yang keberatan maka perjanjian itu tetap dianggap sah. Syarat ketiga dan keempat tidak terpenuhi maka perjanjian itu batal demi hukum. Artinya, bahwa dari semula perjanjian itu dianggap tidak ada.

7. Jenis-Jenis Perjanjian

Secara umum perjanjian dapat dibedakan menjadi dua kelompok, yaitu perjanjian obligatoir dan perjanjian non obligatoir. Perjanjian obligatoir adalah perjanjian yang mewajibkan seseorang untuk menyerahkan atau membayar sesuatu. Adapun hak milik baru berpindah dengan dilakukannya *levering* atau penyerahan. Dengan demikian, maka dalam sistem KUH Perdata tersebut "*levering*" merupakan suatu perbuatan yuridis guna memindahkan hak milik.³⁰

Yang dimaksud dengan "*levering*" atau "*transfer of ownership*" adalah penyerahan suatu barang oleh pemilik atau atas namanya kepada orang lain, sehingga orang lain ini memperoleh hak milik atas barang tersebut dalam hal ini adalah satuan unit rumah susun. *Levering* atau *transfer of ownership* ini mengikuti perjanjian obligator, karena menurut

³⁰ R. Subekti, *Hukum Perjanjian, Op.Cit*, hlm. 79.

sistem KUHPerdato, perjanjian obligator itu baru dalam taraf melahirkan hak dan kewajiban saja, belum memindahkan hak milik, supaya hak milik berpindah, perlu diikuti dengan penyerahan barangnya.³¹

Penyerahan yang dimaksud meliputi pemindahan penguasaan dan pemindahan hak atas barang berdasarkan perikatan dasar yaitu perjanjian. Dalam setiap perjanjian yang mengandung tujuan memindahkan penguasaan dan hak milik, perlu dilakukan dengan penyerahan barang tersebut (*delivery, transfer, levering*). Penyerahan tersebut dilakukan baik secara nyata, maupun secara yuridis. Penyerahan yuridis dapat dilihat dengan jelas pada barang tidak bergerak, karena tata caranya diatur dalam undang-undang.

Mengenai sifat jual beli obligatoir ini terlihat jelas dalam Pasal 1459 KUHPerdato, yang menerangkan bahwa hak milik atas barang yang dijual tidaklah berpindah kepada si pembeli selama penyerahannya belum dilakukan (menurut ketentuan-ketentuan yang bersangkutan). Perjanjian non obligatoir adalah perjanjian yang tidak mewajibkan seseorang untuk membayar sesuatu.³²

Perjanjian obligatoir dibagi menjadi beberapa jenis, yaitu:

- a. Perjanjian sepihak dan perjanjian timbal balik

Perjanjian sepihak adalah perjanjian yang membebankan prestasi hanya pada satu pihak. Misalnya perjanjian hibah, perjanjian

³¹ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perikatan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990, hlm.106.

³² Komariah, *Hukum Perdata*, Universitas Muhammadiyah Malang, Malang, 2001, hlm. 171.

penanggungan (*brogtocht*), dan perjanjian pemberian kuasa tanpa upah. Sedangkan perjanjian timbal balik adalah perjanjian yang membebaskan prestasi pada kedua belah pihak, misalnya jual beli.

b. Perjanjian cuma-cuma dan perjanjian atas beban

Perjanjian cuma-cuma adalah perjanjian di mana pihak yang satu memberikan suatu keuntungan kepada pihak yang lain tanpa menerima suatu manfaat bagi dirinya. Misalnya hibah, pinjam pakai, pinjam meminjam tanpa bunga, dan penitipan barang tanpa biaya. Sedangkan perjanjian atas beban adalah perjanjian yang mewajibkan pihak yang satu untuk melakukan prestasi berkaitan langsung dengan prestasi yang harus dilakukan oleh pihak lain, misalnya jual beli, sewa menyewa, dan pinjam meminjam dengan bunga.

c. Perjanjian konsensual, perjanjian riil dan perjanjian formil

Perjanjian konsensual adalah perjanjian yang mengikat sejak adanya kesepakatan dari kedua belah pihak seperti perjanjian jual beli dan perjanjian sewa menyewa. Sedangkan perjanjian riil adalah perjanjian yang tidak hanya mensyaratkan kesepakatan, namun juga mensyaratkan penyerahan objek perjanjian atau bendanya seperti penitipan barang dan perjanjian pinjam pakai. Perjanjian formil adalah perjanjian yang selain dibutuhkan kata sepakat, juga dibutuhkan formalitas tertentu, sesuai dengan apa yang telah ditentukan oleh undang-undang seperti fidusia.

d. Perjanjian bernama, perjanjian tak bernama dan perjanjian campuran

Menurut Pasal 1319 KUHPerdota menyebutkan bahwa semua perjanjian, baik yang mempunyai nama khusus, maupun yang tidak dikenal dengan suatu nama tertentu, tunduk pada peraturan-peraturan umum, yang termuat di dalam bab ini dan bab yang sesudahnya. Hal ini menandakan bahwa semua perjanjian baik yang mempunyai nama khusus, maupun yang tidak terkenal dengan nama tertentu, tunduk pada peraturan-peraturan umum yang termuat dalam KUHPerdota.

Muhammad Syaifuddin membagi jenis-jenis perjanjian yang disebut kontrak menurut penamaan dan sifat pengaturan hukumnya menjadi dua jenis, yaitu³³ Pertama, kontrak bernama (*benoemde contract* atau *nominaatcontract*) adalah kontrak yang mempunyai nama sendiri yang telah diatur secara khusus dalam Bab V sampai dengan Bab XVIII KUH Perdata. Kedua, kontrak tidak bernama (*onbenoemde contract* atau *innominaat contract*) adalah kontrak yang tidak diatur secara khusus dalam KUHPerdota, tetapi timbul dan berkembang di masyarakat berdasarkan asas kebebasan membuat kontrak menurut Pasal 1338 KUH Perdata. Jumlah kontrak ini tidak terbatas dengan nama yang disesuaikan dengan kebutuhan pihak-pihak yang membuatnya. Misalnya, kontrak pembiayaan konsumen, kontrak sewa guna usaha, kontrak anjak piutang,

³³ Muhammad Syaifuddin, *Hukum Kontrak Memahami Kontrak dalam Perspektif Filsafat, Teori, Dogmatik, dan Praktik Hukum (Seri Pengayaan Hukum Perikatan)*, Mandar Maju, Bandung, 2012, hlm 150.

kontrak modal ventura, kontrak waralaba, kontrak lisensi hak kekayaan intelektual dan lain-lain

a. Kontrak Bernama (*nominat*)

Perjanjian yang diatur dalam Buku III KUHPerdato disebut juga dengan peraturan pelengkap, bukan peraturan memaksa, yang berarti bahwa para pihak dapat mengadakan perjanjian dengan menyampingkan peraturan-peraturan perjanjian yang ada. Oleh karena itu di sini dimungkinkan para pihak untuk mengadakan perjanjian-perjanjian yang sama sekali tidak diatur dalam bentuk perjanjian itu.

Jenis-jenis perjanjian yang diatur dalam KUHPerdato merupakan perjanjian yang mempunyai nama sendiri dan diatur dalam Bab V sampai dengan Bab XVIII terdiri dari:

- 1) Perjanjian jual beli, diatur mulai Pasal 1457 sampai dengan Pasal 1540 KUHPerdato;
- 2) Perjanjian tukar menukar, diatur dalam Pasal 1541 sampai dengan Pasal 1546 KUHPerdato;
- 3) Perjanjian sewa menyewa, diatur dalam Pasal 1547 sampai dengan Pasal 1600 KUHPerdato;
- 4) Perjanjian kerja, diatur dalam Pasal 1601 sampai dengan Pasal 1617 KUHPerdato;
- 5) Perjanjian perseroan perdata, diatur dalam Pasal 1618 sampai dengan Pasal 1652 KUHPerdato;

- 6) Perjanjian penghibahan, diatur dalam Pasal 1666 sampai dengan Pasal 1739 KUHPerduta;
 - 7) Perjanjian pinjam pakai, diatur dalam Pasal 1740 sampai dengan Pasal 1769 KUHPerduta;
 - 8) Bunga tetap atau bunga abadi, diatur dalam Pasal 1770 sampai dengan Pasal 1773 KUHPerduta;
 - 9) Persetujuan untung-untungan, diatur dalam Pasal 1774 sampai dengan Pasal 1791 KUHPerduta;
 - 10) Pemberian kuasa, diatur dalam Pasal 1792 sampai dengan Pasal 1819 KUHPerduta;
 - 11) Perjanjian penanggung utang, diatur dalam Pasal 1820 sampai dengan Pasal 1850 KUHPerduta;
 - 12) Perjanjian perdamaian, diatur dalam Pasal 1851 sampai dengan Pasal 1864 KUHPerduta.
- b. Kontrak Tidak Bernama (*innominat*)

Dilihat dari aspek pengaturan hukumnya, kontrak tidak bernama dibedakan menjadi tiga jenis, yaitu

- 1) Kontrak tidak bernama yang diatur secara khusus dan dituangkan dalam bentuk undang-undang dan/atau telah diatur dalam pasal-pasal tersendiri. Misalnya kontrak *production sharing* yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dan kontrak konstruksi yang diatur dalam Undang-

Undang Nomor 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi, dan lain-lain.

- 2) Kontrak tidak bernama yang diatur dalam peraturan pemerintah, misalnya kontrak waralaba (*frenchise*) yang diatur dalam Pemerintah Pemerintah Nomor 42 Tahun 2007 tentang Waralaba.
- 3) Kontrak tidak bernama yang belum diatur atau belum ada undang-undangnya di Indonesia, misalnya kontrak rahim (*surrogate mother*).

Kontrak Tidak Bernama bersifat khusus sebagaimana tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, sedangkan Kontrak Bernama bersifat umum, sehingga di sini asas *lex specialis derogate legi generale* berlaku.

8. Bentuk-Bentuk Perjanjian

Bentuk perjanjian dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu tertulis dan lisan. Perjanjian tertulis adalah perjanjian yang dibuat oleh para pihak dalam bentuk tulisan. Sedangkan perjanjian lisan adalah suatu perjanjian yang dibuat oleh para pihak dalam wujud lisan (cukup kesepakatan para pihak).³⁴

Ada tiga bentuk perjanjian tertulis, sebagaimana dikemukakan berikut ini:

³⁴ Salim, *Op.Cit*, hlm. 42-43.

- a. Perjanjian di bawah tangan yang ditandatangani oleh para pihak yang bersangkutan saja. Perjanjian itu hanya mengikat para pihak dalam perjanjian, tetapi tidak mempunyai kekuatan mengikat pihak ketiga. Dengan kata lain, jika perjanjian tersebut disangkal pihak ketiga maka para pihak atau salah satu pihak dari perjanjian itu berkewajiban mengajukan bukti-bukti yang diperlukan untuk membuktikan bahwa keberatan pihak ketiga dimaksud diperlukan untuk membuktikan bahwa keberatan pihak ketiga dimaksud tidak berdasar dan tidak dapat dibenarkan.
- b. Perjanjian dengan saksi notaris untuk melegalisir tanda tangan para pihak. Fungsi kesaksian notaris atas suatu dokumen semata-mata hanya untuk melegalisir kebenaran tanda tangan para pihak. Akan tetapi, kesaksian tersebut tidaklah mempengaruhi kekuatan hukum dari isi perjanjian. Salah satu pihak mungkin saja menyangkal isi perjanjian. Namun, pihak yang menyangkal itu adalah pihak yang harus membuktikan penyangkalannya.
- c. Perjanjian yang dibuat di hadapan dan oleh Notaris dalam bentuk akta notariel. Akta notariel adalah akta yang dibuat di hadapan dan di muka pejabat yang berwenang untuk itu. Pejabat yang berwenang untuk itu adalah Notaris, Camat, PPAT, dan lain-lain. Jenis dokumen ini merupakan alat bukti yang sempurna bagi para pihak yang bersangkutan maupun pihak ketiga.

9. Akibat Suatu Perjanjian

Akibat dari suatu perjanjian yang dibuat secara sah antara lain:³⁵

- a. Berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya (Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdara), asas janji mengikat.
- b. Suatu perjanjian hanya berlaku antara pihak yang membuatnya (Pasal 1340 KUHPerdara) dan perjanjian dapat mengikat pihak ketiga apabila telah diperjanjikan sebelumnya (Pasal 1317 KUHPerdara).
- c. Konsekuensinya para pihak dalam perjanjian tidak dapat secara sepihak menarik diri dari akibat-akibat perjanjian yang dibuat oleh mereka (Pasal 1338 ayat (2) KUHPerdara).
- d. Perjanjian dapat diakhiri secara sepihak jika ada alasan-alasan yang oleh undang-undang dinyatakan cukup untuk itu (Pasal 1338 ayat (2) KUHPerdara), yaitu seperti yang termuat dalam ketentuan Pasal 1571, Pasal 1572, Pasal 1649, Pasal 1813 KUHPerdara.
- e. Janji untuk kepentingan pihak ketiga hanya mungkin dalam 2 (dua) hal, yaitu sebagai berikut:
 - 1) Jika seseorang memberi sesuatu kepada orang lain. Contoh A memberikan rumahnya kepada B dengan membebankan agar B melakukan sesuatu prestasi untuk C.
 - 2) Jika seseorang dalam perjanjian membuat suatu janji untuk kepentingan sendiri. Contoh A menjual rumahnya kepada B

³⁵ R. Soeroso, *Perjanjian Di Bawah Tangan: Pedoman Praktis Pembuatan Dan Aplikasi Hukum*, PT. Sinar Grafika, 2011, hlm. 19-23.

dengan syarat bahwa B melakukan sesuatu prestasi untuk C (Pasal 1317 KUHPerdato).

- f. Dalam pelaksanaan suatu perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik (Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdato), jadi itikad baik harus ada sesudah perjanjian itu ada. Aturan Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdato salah satu aturan yang tidak jelas, karena itikad baik merupakan pengertian yang abstrak, sehingga penafsirannya hanya dapat dirumuskan apabila menemukan perkara yang konkret. Praktek Pengadilan memberikan pegangan yang dimaksudkan dengan itikad baik tidak lain bahwa perjanjian harus dilaksanakan secara pantas dan patut.
- g. Suatu perjanjian selain mengikat untuk hal-hal yang diperjanjikan juga mengikat hal-hal berikut:
 - 1) Segala sesuatu yang menurut sifat perjanjian diharuskan oleh kepatutan, kebiasaan, atau undang-undang (Pasal 1339 KUH Perdato).
 - 2) Hal-hal yang menurut kebiasaan selamanya disetujui untuk secara diam-diam dimasukkan ke dalam perjanjian (Pasal 1347 KUH Perdato).
- h. Dalam pemberlakuan unsur-unsur penambah yang menentukan isi perjanjian harus diperhatikan pembatasan umum yakni unsur-unsur penambah baru ditambahkan kalau sifat perjanjiannya memang membutuhkan penambahan dan yang ditambahkan itu harus sesuai

dengan sifat perjanjian yang dapat ditambahkan (Pasal 1339 KUHPerdara).

- i. Dengan demikian yang menentukan isi suatu perjanjian adalah:
 - Undang-undang yang memaksa, karena perjanjian tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang bersifat memaksa, maka undang-undang yang seperti itu dapat mempengaruhi isi perjanjian tersebut.
 - Kata-kata dalam perjanjian yang bersangkutan.
 - Janji yang selalu diperjanjikan.
 - Undang-undang yang menambah/mengatur.
 - Kebiasaan.
 - Kepatutan.
- j. Undang-undang yang memaksa berarti kepada para pihak yang membuat perjanjian tidak diberikan kesempatan untuk memilih menggunakan atau mengesampingkan ketentuan yang bersangkutan. Contoh: biasanya ketentuan tersebut berkaitan dengan masalah kesusilaan, ketertiban umum atau kepentingan umum.
- k. Undang-undang yang bersifat menambah atau mengatur berarti kepada para pihak yang membuat perjanjian ketentuan yang bersangkutan boleh secara tegas disingkirkan, tetapi jika para pihak tinggal diam, maka secara otomatis ketentuan yang bersifat mengatur mengisi kekosongan perjanjian yang dibuat tersebut.

- l. Konsekuensi jika undang-undang yang bersifat memaksa disamping /disingkirkan para pihak dalam membuat perjanjian, maka seluruh atau bagian tertentu dari isi perjanjian yang bertentangan dengan undang-undang yang memaksa tersebut menjadi batal.
- m. Isi perjanjian salah satunya ditentukan oleh kebiasaan, kebiasaan menurut hukum ada 2 (dua) bentuk, yakni:
 - Kebiasaan menurut Pasal 1339 KUHPerdara, yakni suatu peristiwa yang terjadi berulang-ulang dalam hubungan yang jenis yang berlaku di suatu wilayah.
 - Kebiasaan menurut Pasal 1347 KUHPerdara, yakni suatu ketentuan/janji tertentu yang diperjanjikan berulang-ulang dalam perjanjian jenis tertentu (janji yang selalu diperjanjikan).

10. Hapusnya Perjanjian

Hapusnya perjanjian (*tenietgaan van verbintenis*) dapat disebut juga sebagai hapusnya persetujuan (*tenietgaan van overeenkomst*), yang berarti menghapuskan semua pernyataan kehendak yang telah dituangkan dalam persetujuan bersama antara pihak kreditur dan debitur.³⁶

Namun secara teori hapusnya persetujuan secara otomatis menghapus hubungan hukum antara kreditur dan debitur, tetapi tidak sebaliknya

³⁶ Tuti Astuti, *Tanggung Jawab Perdata dalam Investasi Menurut Perspektif Hukum Perdata*, Jurnal Hukum Bisnis, Volume 25, No.1 Tahun 2006, hlm. 106.

hapusnya persetujuan akan mengembalikan status para pihak “seperti keadaan semula.”

Berdasarkan Pasal 1381 KUHPerdara, berakhirnya atau hapusnya perjanjian dibagi menjadi sepuluh cara, yaitu:

- a. Pembayaran;
- b. Penawaran pembayaran tunai, diikuti dengan penyimpanan atau penitipan (kongsignasi);
- c. Pembaharuan utang (novasi);
- d. Perjumpaan utang atau kompensasi;
- e. Pencampuran utang (konfusio);
- f. Pembebasan utangnya;
- g. Musnahnya barang yang terutang;
- h. Kebatalan atau pembatalan;
- i. Berlakunya suatu syarat batal;
- j. Kadaluarsa (karena lewatnya waktu).

Kesepuluh cara berakhirnya perikatan tersebut tidak disebutkan, mana perikatan yang berakhir karena perjanjian dan undang-undang. Berdasarkan hasil kajian terhadap pasal-pasal yang mengatur tentang berakhirnya perikatan maka kesepuluh cara tersebut dapat digolongkan menjadi dua macam, yaitu berakhirnya perikatan karena perjanjian dan undang-undang. Yang termasuk berakhirnya perikatan karena undang-undang adalah:

- a. Konsignasi
- b. Musnahnya barang yang terutang
- c. Daluwarsa.

Yang termasuk berakhirnya perikatan karena perjanjian dibagi menjadi tujuh macam, yaitu

- a. Pembayaran
- b. Pembaharuan utang (novasi)
- c. Kompensasi
- d. Pencampuran utang (konfusio)
- e. Pembebasan utang
- f. Kebatalan atau pembatalan
- g. Berlaku syarat batal

Disamping ketujuh cara tersebut, dalam praktik dikenal pula cara berakhirnya perjanjian, yaitu:

- a. Jangka waktunya berakhir
- b. Dilaksanakan objek perjanjian
- c. Kesepakatan kedua belah pihak
- d. Pemutusan perjanjian secara sepihak oleh salah satu pihak
- e. Adanya putusan pengadilan

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa berakhirnya perikatan karena perjanjian dapat digolongkan menjadi 12 (duabelas) macam.

11. Wanprestasi

Apabila si berutang (debitur) tidak melakukan apa yang diperjanjikan maka dikatakan ia melakukan wanprestasi. Ia alpa atau lalai atau ingkar janji. Atau juga ia melanggar perjanjian, bila ia melakukan atau berbuat sesuatu yang tidak boleh dilakukannya.

Perkataan wanprestasi berasal dari Bahasa Belanda yaitu *wanprestatie* yang artinya tidak dipenuhinya prestasi atau kewajiban yang telah ditetapkan terhadap pihak-pihak tertentu di dalam suatu perikatan, baik perikatan yang dilahirkan dari suatu perjanjian ataupun perikatan yang timbul karena undang-undang. Wanprestasi adalah suatu sikap di mana seseorang tidak memenuhi atau lalai melaksanakan kewajiban sebagaimana yang telah ditentukan dalam perjanjian yang dibuat antara kreditur dan debitur, Wirjono Prodjodikoro mengemukakan bahwa wanprestasi adalah ketiadaan suatu prestasi didalam hukum perjanjian, berarti suatu hal yang harus dilaksanakan sebagai isi dari suatu perjanjian. Barangkali dalam Bahasa Indonesia dapat dipakai istilah pelaksanaan janji untuk prestasi dan ketiadaan pelaksanaannya janji untuk wanprestasi.³⁷

R. Subekti mengemukakan bahwa “wanprestasi” itu adalah kelalaian atau kealpaan seorang yang dapat berupa 4 (empat) macam yaitu:

- a. Tidak melakukan apa yang telah disanggupi akan dilakukannya.

³⁷ Abdul R Saliman, Ahmad Jalis dan Hermansyah, *Esensi Hukum Bisnis Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2004, hlm. 15.

- b. Melaksanakan apa yang telah diperjanjikannya, tetapi tidak sebagaimana yang diperjanjikan.
- c. Melakukan apa yang diperjanjikan tetapi terlambat.
- d. Melakukan suatu perbuatan yang menurut perjanjian tidak dapat dilakukan.³⁸

Mengenai pembagian beban pembuktian atas wanprestasi, terdapat pada ketentuan Pasal 1865 KUHPerdara dan Pasal 163 HIR.

Ketentuan Pasal 1865 KUHPerdara menyatakan:

Setiap orang yang mendalilkan bahwa ia mempunyai sesuatu hak, atau, guna meneguhkan haknya sendiri maupun membantah suatu hak orang lain, menunjukkan pada suatu peristiwa, diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut.

Ketentuan Pasal 163 HIR menegaskan bahwa:

Barang siapa, yang mengatakan ia mempunyai hak, atau ia menyebutkan suatu perbuatan untuk menguatkan haknya itu, atau untuk membantah hak orang lain, maka orang itu harus membuktikan adanya hak itu atau adanya kejadian itu.

Pada pembagian beban pembuktian tersebut, adalah bahwa yang harus dibuktikan itu hanyalah perbuatan-perbuatan dan kejadian-kejadian yang dipersengketakan oleh kedua belah pihak yang berperkara, artinya yang tidak mendapatkan persetujuan kedua pihak. Dengan kata lain, bahwa perbuatan-perbuatan dan kejadian-kejadian yang telah diakui atau tidak disangkal oleh pihak lawan, tidak usah dibuktikan lagi.³⁹

³⁸ R. Subekti, *Hukum Perjanjian, Op.Cit*, hlm. 45.

³⁹ *RIB HIR (Reglemen Indonesia yang diperbarui) dengan Penjelasan*, Pustaka Buana hlm. 121-122.

Dalam hubungan ini hukum materil seringkali sudah menetapkan suatu pembagian beban pembuktian yaitu:⁴⁰

- a. Adanya keadaan memaksa harus dibuktikan oleh pihak debitur (Pasal 1244 KUHPerdara).
- b. Siapa yang menuntut penggantian kerugian yang disebabkan suatu perbuatan melanggar hukum, harus membuktikan adanya kesalahan (Pasal 1365 KUHPerdara).
- c. Siapa yang menunjukkan tiga kwintansi yang terakhir, dianggap telah membayar semua angsuran (Pasal 1394 KUHPerdara).
- d. Barang siapa menguasai suatu barang bergerak, dianggap sebagai pemiliknya (Pasal 1977 ayat (1) KUHPerdara).

Ketentuan Pasal 1238 KUHPerdara menyebutkan bahwa:

Si berhutang adalah lalai, apabila ia dengan surat perintah, atau dengan sebuah akta sejenis itu telah dinyatakan lalai, atau demi perikatannya sendiri, ialah jika ini menetapkan, bahwa si berhutang harus dianggap lalai dengan lewatnya waktu yang ditentukan.

Ketentuan Pasal 1238 KUHPerdara tersebut dapat dikatakan bahwa debitur dinyatakan wanprestasi apabila sudah ada pernyataan lalai/somasi (*ingebrekestelling*). Somasi adalah teguran dari si berpiutang (kreditur) kepada si berhutang (debitur) agar dapat memenuhi prestasi sesuai dengan isi perjanjian yang telah disepakati antara keduanya. Somasi timbul disebabkan debitur tidak memenuhi prestasinya, sesuai dengan yang diperjanjikan. Yang berwenang mengeluarkan surat perintah itu adalah

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 123.

kreditur atau pejabat yang berwenang untuk itu. Pejabat yang berwenang adalah Juru Sita, Badan Urusan Piutang Negara dan lain-lain.

Adapun bentuk-bentuk somasi dalam ketentuan Pasal 1238 KUH Perdata adalah:

a. Surat Perintah

Surat perintah tersebut berasal dari hakim yang biasanya berbentuk penetapan, dan dengan surat penetapan ini juru sita memberitahukan secara lisan kepada debitur kapan selambat-lambatnya dia harus berprestasi.

b. Akta

Akta ini dapat berupa akta di bawah tangan maupun Akta Notaris.

c. Tersimpul dalam perikatan itu sendiri

Maksudnya sejak pembuatan perjanjian, kreditur sudah menentukan saat adanya wanprestasi.

Isi atau hal yang harus dimuat dalam surat somasi, yaitu

- a. Apa yang dituntut (pembayaran pokok kredit dan bunganya);
- b. Dasar tuntutan (perjanjian kredit yang dibuat antara kreditur dan debitur);
- c. Tanggal paling lambat untuk melakukan pembayaran angsuran atau memenuhi prestasinya.

Ketentuan Pasal 1267 KUHPerdata menyatakan bahwa:

Pihak terhadap siapa perikatan tidak memenuhi, dapat memilih apakah ia, jika hal itu masih dapat dilakukan, akan memaksa pihak yang lain untuk memenuhi perjanjian, atautkah ia akan menuntut

pembatalan perjanjian, disertai penggantian biaya kerugian dan bunga.

Menurut Pasal 1267 KUHPerdara tersebut, pihak kreditur dapat menuntut si debitur yang lalai itu: pemenuhan perjanjian atau pembatalan disertai penggantian biaya, rugi, dan bunga (disingkat ganti rugi). Dengan sendirinya ia juga dapat menentukan pemenuhan perjanjian disertai ganti rugi, misalnya penggantian kerugian karena pemenuhan itu terlambat, atau kualitas barangnya kurang dan lain sebagainya. Ia juga dapat menuntut ganti-rugi saja, dalam hal mana ia dianggap telah melepaskan haknya untuk minta pemenuhan maupun pembatalan. Dan juga ia dapat menuntut pembatalan saja. Sebagai kesimpulan dapat ditetapkan, bahwa kreditur dapat memilih antara tuntutan-tuntutan sebagai berikut:

- a. Pemenuhan perjanjian.
- b. Pemenuhan perjanjian disertai ganti rugi.
- c. Ganti rugi saja.
- d. Pembatalan perjanjian.
- e. Pembatalan disertai ganti rugi.

Ada lima macam peristiwa yang tidak mensyaratkan pernyataan lalai, sebagai berikut:

- a. Debitur menolak pemenuhan

Seorang kreditur tidak perlu mengajukan somasi apabila debitur menolak pemenuhan prestasinya, sehingga kreditur boleh berpendirian bahwa dalam sikap penolakan demikian suatu somasi tidak akan menimbulkan suatu perubahan.

b. Debitur mengakui kelalaiannya

Pengakuan demikian dapat terjadi secara tegas, akan tetapi juga secara implisit (diam-diam), misalnya dengan menawarkan ganti rugi.

c. Pemenuhan prestasi tidak mungkin dilakukan

Debitur lalai tanpa adanya somasi, apabila prestasi (di luar peristiwa *overmarcht*) tidak mungkin dilakukan, misalnya karena debitur kehilangan barang yang harus diserahkan atau barang tersebut musnah. Tidak perlunya pernyataan lalai dalam hal ini sudah jelas dari sifatnya (somasi untuk pemenuhan prestasi).

d. Pemenuhan tidak berarti lagi (*zinloos*)

Tidak diperlukannya somasi, apabila kewajiban debitur untuk memberikan atau melakukan, hanya dapat diberikan atau dilakukan dalam batas waktu tertentu, yang dibiarkan lampau. Contoh klasik, kewajiban untuk menyerahkan pakaian pengantin atau peti mati. Penyerahan kedua barang tersebut setelah perkawinan atau setelah pemakaman tidak ada artinya lagi.

e. Debitur melakukan prestasi tidak sebagaimana mestinya.

Adapun hukuman atau akibat-akibat bagi debitur yang lalai ada 4 (empat) macam, yaitu:⁴¹

a. Debitur membayar kerugian yang diderita oleh kreditur atau dengan singkat dinamakan ganti-rugi.

b. Pembatalan perjanjian atau juga dinamakan pemecahan perjanjian.

⁴¹ Subekti, *Hukum Perjanjian, Op.Cit*, hlm.45.

- c. Peralihan resiko.
- d. Debitur membayar biaya perkara, kalau sampai diperkarakan di depan hakim.

Ketentuan Pasal 1243 KUHPerdata, menegaskan bahwa:

Penggantian biaya, rugi dan bunga karena tak di penuhiya suatu perikatan, barulah mulai diwajibkan, apabila si berutang, setelah dinyatakan lalai memenuhi perikatannya, tetap melalaikannya, atau jika sesuatu yang harus diberikan atau dibuatnya, hanya dapat diberikan atau dibuat dalam tenggang waktu yang telah dilampaukannya.

Apabila seorang debitur sudah diperingatkan atau sudah dengan tegas ditagih janjinya, seperti yang diterangkan di atas, maka jika ia tetap tidak melakukan prestasinya, ia berada dalam keadaan lalai atau alpa dan terhadap dia dapat diperlakukan sanksi-sanksi sebagaimana disebutkan di atas yaitu ganti rugi, pembatalan perjanjian dan peralihan risiko.⁴²

Ganti rugi diperinci dalam 3 (tiga) unsur: biaya, rugi, dan bunga (dalam bahasa Belanda: *kosten, schaden en interesten*). Yang dimaksud dengan biaya adalah segala pengeluaran atau perongkosan yang nyata-nyata sudah dikeluarkan oleh satu pihak. Yang dimaksud dengan rugi adalah kerugian karena kerusakan barang-barang kepunyaan kreditur yang diakibatkan oleh kelalaian si debitur. Sedangkan yang dimaksud dengan bunga adalah kerugian yang berupa kehilangan keuntungan (bahasa Belanda: *winstderving*), yang sudah dibayangkan atau dihitung oleh kreditur.

⁴² *Ibid*, hlm. 47-49.

Dalam soal penuntutan ganti rugi, oleh undang-undang diberikan ketentuan-ketentuan tentang apa yang dapat dimasukkan dalam ganti rugi tersebut. Ketentuan tersebut merupakan pembatasan dari apa yang boleh dituntut sebagai ganti rugi. Dengan demikian, seorang debitur yang lalai atau alpa tetap dilindungi oleh undang-undang terhadap kesewenang-wenangan si kreditur sebagaimana diatur dalam Pasal 1247, Pasal 1248, dan Pasal 1250 KUHPerdara yang bertujuan membatasi ganti rugi yang dapat dituntut terhadap seorang debitur yang lalai.

Mengenai pembatalan perjanjian atau juga dinamakan pemecahan perjanjian, sebagai sanksi kedua atas kelalaian seseorang debitur. Pembatalan perjanjian, bertujuan membawa kedua belah pihak kembali pada keadaan sebelum perjanjian diadakan. Kalau suatu pihak sudah menerima sesuatu dari pihak yang lain, baik uang maupun barang, maka itu harus dikembalikan. Pokoknya, perjanjian itu ditiadakan. Masalah pembatalan perjanjian karena kelalaian atau wanprestasi pihak debitur tersebut, dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata terdapat pengaturannya pada Pasal 1266 KUHPerdara, yaitu suatu pasal yang terdapat dalam bagian kelima Bab I, Buku III, yang mengatur tentang perikatan bersyarat.⁴³

Ketentuan Pasal 1266 KUHPerdara, berbunyi bahwa:

Syarat batal dianggap selalu dicantumkan dalam persetujuan-persetujuan yang bertimbal balik, manakala salah satu pihak tidak memenuhi kewajibannya.

⁴³ *Ibid*, hlm. 49.

Dalam hal demikian persetujuan tidak batal demi hukum, tetapi pembatalan harus dimintakan kepada Hakim.

Permintaan ini juga harus dilakukan, meskipun syarat batal mengenai tidak dipenuhinya kewajiban dinyatakan didalam perjanjian.

Jika syarat batal tidak dinyatakan dalam persetujuan. Hakim adalah leluasa untuk, menurut keadaan, atas permintaan si tergugat, memberikan sesuatu jangka waktu untuk masih juga memenuhi kewajibannya, jangka waktu mana namun itu tidak boleh lebih dari satu bulan.

Dengan adanya ketentuan, bahwa pembatalan perjanjian itu harus di minta kepada Hakim, tak mungkinlah perjanjian itu sudah batal secara otomatis pada waktu si debitur nyata-nyata melalaikan kewajibannya. Kalau itu mungkin, permintaan pembatalan kepada hakim tidak ada artinya. Dan disebutkan juga secara jelas, bahwa perjanjian itu tidak batal demi hukum.

Putusan hakim itu tidak bersifat *declaratoir* tetapi *constitutif*, secara aktif membatalkan perjanjian itu. Amar (*dictum*) putusan hakim itu tidak berbunyi “Menyatakan batalnya perjanjian antara penggugat dan tergugat” melainkan, “membatalkan perjanjian”. Menurut ajaran yang sekarang dianut, hakim itu mempunyai kekuasaan *discretionair*, artinya kekuasaan untuk menilai besar kecilnya kelalaian debitur dibandingkan dengan beratnya akibat pembatalan perjanjian yang mungkin menimpa si debitur. Kalau hakim menimbang kelalaian debitur itu terlalu sepele (terlalu kecil, atau terlalu tak berarti), sedangkan pembatalan perjanjian akan membawa kerugian yang terlalu besar bagi debitur, maka permohonan untuk membatalkan perjanjian akan di tolak oleh Hakim. Hal ini tidak boleh

bertentangan dengan norma dan pelaksanaan suatu perjanjian harus dengan itikad baik.⁴⁴

Hakim dapat memberikan jangka waktu kepada debitur untuk masih memenuhi kewajibannya. Jangka waktu itu terkenal dengan nama *terme de grace* (bahasa Perancis yang berarti jangka waktu pengampunan).

Dalam hal perjanjian dibatalkan, maka kedua belah pihak dibawa dalam keadaan sebelum perjanjian diadakan. Dikatakan, pembatalan itu berlaku surut sampai pada detik dilahirkannya perjanjian. Apa yang sudah telanjur diterima oleh satu pihak harus dikembalikan kepada pihak yang lainnya.

Peralihan resiko sebagai sanksi ketiga atas kelalaian seorang debitur disebutkan dalam Pasal 1237 ayat (2) KUHPerdara. yang dimaksud dengan risiko adalah kewajiban untuk memikul kerugian jika terjadi suatu peristiwa di luar kesalahan salah satu pihak, yang menimpa barang menjadi obyek perjanjian.⁴⁵

Ketentuan Pasal 1237 KUHPerdara, mengatakan bahwa:

Dalam hal adanya perikatan untuk memberikan sesuatu kebendaan tertentu, kebendaan itu semenjak perikatan dilahirka, adalah atas tanggungan si berpiutang.

Jika si berutang lalai akan menyerahkannya, maka semenjak saat kelalaian, kebendaan adalah atas tanggungannya.

Ketentuan dalam Pasal 1237 KUHPerdara adalah risiko dalam perjanjian sepihak, dimana hanya ada satu pihak yang berkewajiban

⁴⁴ *Ibid*, hlm. 50.

⁴⁵ *Ibid*, hlm. 52.

memenuhi prestasi yaitu memberikan suatu kebendaan tertentu. Pengaturan risiko dalam perjanjian timbal balik, dimana kedua belah pihak sama-sama berkewajiban memenuhi prestasi, dapat disimpulkan pengaturannya dari perkataan-perkataan yang dipakai dalam Pasal 1264 dan 1444 ayat (1) KUHPerdota yang menentukan sebagai berikut:⁴⁶

Ketentuan Pasal 1264 KUHPerdota menyatakan:

- (1) Jika perikatan bergantung kepada sesuatu syarat tangguh, barang yang menjadi pokok perikatan tetap menjadi tanggungannya si berutang, yang hanya berwajib menyerahkan barang itu apabila syarat terpenuhi.
- (2) Jika barang tersebut sama sekali musnah di luar kesalahan si berutang, baik pada pihak yang satu maupun pada pihak yang lainnya tiada lagi suatu perikatan.

Perkataan tanggungannya pada Pasal 1264 KUHPerdota itu dapat ditafsirkan juga risiko. Bahwa risiko musnahnya barang yang menjadi pokok perjanjian bersyarat, sebelum diserahkan karena belum terpenuhinya syarat perjanjian itu, menjadi tanggungannya pemilik barang. Dan apabila barang tersebut musnah karena *overmarcht*, perjanjian yang pelaksanaannya masih menunggu terpenuhinya syarat itu menjadi batal (*nietih*).

Kemudian ketentuan Pasal 1444 ayat (1) KUHPerdota menyatakan demikian:

Jika barang tertentu yang menjadi bahan persetujuan, musnah, tidak lagi dapat diperdagangkan, atau hilang, sedemikian hingga sama sekali tidak diketahui apakah itu masih ada, sehingga hapuslah perikatannya, asal barang itu musnah atau hilang di luar salahnya si berutang, dan sebelum ia lalai menyerahkannya.

⁴⁶ H. Riduan Syahrani, *Seluk-Beluk dan Asas-Asas Hukum Perdata*, Op.Cit, hlm. 239-240.

Perkataan hapuslah perikatannya pada Pasal 1444 ayat (1) KUH Perdata itu oleh para sarjana juga ditafsirkan sebagai pengaturan tentang risiko. Dalam pasal itu ditentukan bahwa apabila suatu barang tertentu yang menjadi bahan perjanjian musnah, tidak lagi dapat diperdagangkan, atau hilang karena *overmarcht*, sehingga perikatan antara pihak-pihak yang membuat perjanjian menjadi hapus, dan dengan sendirinya pula pihak yang membuat perjanjian tidak dapat menuntut sesuatu apapun antara yang satu terhadap yang lain.

Tentang pembayaran ongkos biaya perkara sebagai sanksi keempat bagi seorang debitur yang lalai adalah tersimpul dalam suatu peraturan Hukum Acara, bahwa pihak yang dikalahkan diwajibkan membayar biaya perkara sebagaimana diatur dalam Pasal 181 ayat (1) H.I.R. Seorang debitur yang lalai tentu akan dikalahkan kalau sampai terjadi suatu perkara di depan Hakim.

12. Pembelaan Debitur yang Dituduh Lalai

Seorang debitur yang dituduh lalai dan dimintakan supaya kepadanya diberikan hukuman atas kelalaiannya, ia dapat membela diri dengan mengajukan beberapa macam alasan untuk membebaskan dirinya dari hukuman itu. Pembelaan tersebut ada 3 (tiga) macam, yaitu:⁴⁷

- a. Mengajukan tuntutan adanya keadaan memaksa (*overmarcht* atau *force majeure*).

⁴⁷ Subekti, *Hukum Perjanjian, Op.Cit*, hlm. 55-56.

- b. Mengajukan bahwa si berpiutang (kreditur) sendiri juga telah lalai (*exceptio non adimpleti contractus*).
- c. Mengajukan bahwa kreditur telah melepaskan haknya untuk menuntut ganti rugi (pelepasan hak: bahasa Belanda: *recht sverwerking*).

Overmacht berasal dari bahasa Belanda atau *Force Majeure* dalam bahasa Perancis yang berarti suatu keadaan yang merajalela dan menyebabkan rang tidak dapat menjalankan tugasnya. *Overmacht* dalam arti luas berarti suatu keadaan di luar kekuasaan manusia yang mengakibatkan salah satu pihak dalam perjanjian tidak dapat memenuhi prestasinya.

Keadaan memaksa (*overmacht* atau *force majeure*). Dengan mengajukan pembelaan ini, debitur berusaha menunjukkan bahwa tidak terlaksananya apa yang dijanjikan itu disebabkan oleh hal-hal yang sama sekali tidak dapat diduga, dan di mana ia tidak dapat berbuat apa-apa terhadap keadaan atau peristiwa yang timbul di luar dugaan tadi. Dengan perkataan lain, hal tidak terlaksananya perjanjian atau keterlambatan dalam pelaksanaan itu, bukanlah disebabkan karena kelalaiannya. Ia tidak dapat dikatakan salah atau alpa, dan orang yang tidak salah tidak boleh dijatuhi sanksi-sanksi yang diancamkan atas kelalaian.

Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, soal keadaan tersebut diatur dalam ketentuan Pasal 1244 dan 1245 KUHPerdata. Dua pasal tersebut terdapat bagian yang mengatur tentang ganti rugi. Dasar pikiran

pembuat undang-undang ialah keadaan memaksa adalah suatu alasan untuk dibebaskan dari kewajiban membayar ganti rugi.

Ketentuan Pasal 1244 KUHPerdara, menyatakan:

Jika ada alasan untuk itu, si berutang harus dihukum mengganti biaya, rugi dan bunga apabila ia tak dapat membuktikan, bahwa hal tidak atau tidak pada waktu yang tepat dilaksanakannya perikatan itu, disebabkan suatu hal yang tak terduga, pun tak dapat dipertanggung jawabkan padanya, kesemuanya itu pun jika itikad buruk tidaklah ada pada pihaknya.

Ketentuan Pasal 1245 KUHPerdara, menyebutkan:

Tidaklah biaya, rugi dan bunga, harus digantinya, apabila lantaran keadaan memaksa atau lantaran suatu kejadian tak disengaja si berutang beralangan memberikan atau berbuat sesuatu yang diwajibkan, atau lantaran hal-hal yang sama telah melakukan perbuatan yang terlarang.

Ketentuan dua pasal tersebut di atas maksudnya adalah mengatur suatu hal yang sama, yaitu dibebaskannya si debitur dari kewajiban mengganti kerugian, karena suatu kejadian yang dinamakan keadaan memaksa dan keadaan memaksa tersebut merupakan suatu kejadian yang tak terduga, tak disengaja, dan tak dapat dipertanggungjawabkan kepada debitur serta memaksa dalam arti debitur terpaksa tidak dapat menepati janjinya. Pembuktian adanya keadaan memaksa merupakan kewajiban si debitur. Dengan kata lain, apabila prestasi tidak datang, debitur itu *a priori* dianggap salah kecuali kalau ia membuktikan bahwa ia tidak salah.

Ada dua teori yang membahas tentang keadaan memaksa, yaitu:⁴⁸

- a. Teori ketidakmungkinan (*onmogelijkeheid*)

⁴⁸ Salim, *Op.Cit*, hlm. 102-103.

Teori ketidakmungkinan berpendapat bahwa keadaan memaksa adalah suatu keadaan tidak mungkin melakukan pemenuhan prestasi yang diperjanjikan. Ketidakmungkinan dapat dibedakan menjadi 2 (dua) macam, yaitu:

- 1) Ketidakmungkinan *absolut* atau objektif (*absolut onmogelijkheid*), yaitu suatu ketidakmungkinan sama sekali dari debitur untuk melakukan prestasinya pada kreditur.
 - 2) Ketidakmungkinan relatif atau ketidakmungkinan subjektif (*relative onmogelijkheid*) yaitu suatu ketidakmungkinan relatif dari debitur untuk memenuhi prestasinya.
- b. Teori penghapusan atau peniadaan kesalahan (*afwesigheid van schuld*)

Teori penghapusan, berarti dengan adanya *overmarcht* terhapuslah kesalahan debitur atau *overmarcht* peniadaan kesalahan, sehingga akibat kesalahan yang telah ditiadakan tadi tidak boleh/dapat dipertanggungjawabkan.

Exceptio non adimpleti contractus, dengan pembelaan ini si debitur yang dituduh lalai dan dituntut membayar ganti rugi itu mengajukan di depan Hakim bahwa kreditur sendiri juga tidak menepati janjinya. Dalam setiap perjanjian timbal-balik, dianggap ada suatu asas bahwa kedua belah pihak harus sama-sama melakukan kewajibannya. Misalnya si pembeli menuduh si penjual terlambat menyerahkan barangnya, tetapi ia sendiri ternyata sudah tidak menepati janjinya untuk memberikan uang muka.

Prinsip sama-sama memenuhi kewajiban dalam perjanjian timbal balik, pada perjanjian jual beli misalnya ditetapkan dalam Pasal 1478 KUH Perdata.

Ketentuan Pasal 1478 KUHPerdata menyebutkan bahwa:

Si penjual tidak diwajibkan menyerahkan barangnya, jika si pembeli belum membayar harganya, sedangkan si penjual tidak telah mengizinkan penundaan pembayaran kepadanya.

Tentang *exceptio non adimpleti contractus*, sebagai suatu pembelaan/tangkisan bagi si debitur yang dituduh lalai, yang jika ternyata benar dapat membebaskan debitur dari pembayaran ganti rugi ini. Ketentuan *exceptio non adimpleti* tidak ada disebutkan dalam sesuatu pasalpun dari undang-undang. Ia merupakan suatu hukum yurisprudensi, suatu peraturan hukum yang telah diciptakan oleh para Hakim yakni keputusan Mahkamah Agung RI tanggal 15 Mei 1957 No. 156 K/SIP/1955, yang menguatkan keputusan Pengadilan Tinggi, yang telah menguatkan keputusan Pengadilan Negeri Jakarta tanggal 29 September 1951 No. 767/1950 G dalam perkara perdata antara PT. Pacific Oil Company (Java Inc vs Oei Ho Liang (Oei Ho Liang Trading Company)).

Alasan ketiga yang dapat membebaskan si debitur yang dituduh lalai dari kewajiban mengganti kerugian dan memberikan alasan untuk menolak pembatalan perjanjian adalah dinamakan pelepasan hak atau *recht sverwerking* pada pihak kreditur. Dengan ini dimaksudkan suatu sikap pihak kreditur dari mana pihak debitur boleh menyimpulkan bahwa kreditur itu sudah tidak akan menuntut ganti rugi. Misalnya, si pembeli

meskipun barang yang diterimanya tidak memenuhi kualitas atau mengandung cacat yang tersembunyi, tidak menegor si penjual atau mengembalikan barangnya, tetapi barang itu dipakainya. Atau juga, ia pesan lagi barang seperti itu. Dari sikap tersebut (barangnya dipakai, pesan lagi) dapat disimpulkan bahwa barang itu sudah memuaskan si pembeli. Jika ia kemudian menuntut ganti rugi atau pembatalan perjanjian, maka tuntutan itu sudah selayaknya tidak diterima oleh Hakim.

Permasalahan tersebut harus ditentukan secara kasuistis, setelah melihat proses pembuktian di depan sidang Pengadilan yang memeriksa perkara yang bersangkutan. Apabila debitur dapat membuktikan bahwa debitur benar-benar telah melepaskan haknya, tuntutan ganti kerugian dan tuntutan-tuntutan lainnya yang diajukan kepadanya harus ditolak oleh Hakim. *Rechtsverwerking* bukan bersumber dari salah satu pasal undang-undang tetapi bersumber dari yurisprudensi, sebagaimana telah dituangkan oleh Mahkamah Agung RI dalam keputusannya tanggal 9 Juni 1955 No. 147 K/Sip/1955 berikut dalam keputusan tanggal 30 November 1955 No. 14 K/Sip/1955.

13. Perbuatan Melawan Hukum

Pasal 1365 sampai dengan Pasal 1380 KUHPerdato mengatur tentang perbuatan melawan hukum. Pengertian perbuatan melawan hukum tertulis dalam Pasal 1365 KUHPerdato, menyatakan:

Setiap perbuatan melawan hukum yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang karena salahnya menerbitkan kerugian

itu, mengganti kerugian tersebut”.

Pasal 1365 sampai dengan Pasal 1380 KUHPerdara mengatur tentang perbuatan melawan hukum. Pengertian perbuatan melawan hukum tertulis dalam Pasal 1365 KUHPerdara, bahwa “Setiap perbuatan melawan hukum yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut”. Selain itu pengertian perbuatan melawan hukum menurut pendapat para ahli berbeda-beda, namun secara umum masing-masing memberikan gambaran sifat melawan hukum itu sendiri. Berikut ada beberapa definisi lain yang pernah diberikan terhadap perbuatan melawan hukum, yaitu:

- a. Suatu perbuatan atau tidak berbuat sesuatu yang mengakibatkan timbulnya kerugian bagi orang lain tanpa sepenuhnya ada suatu hubungan hukum, dimana perbuatan atau tidak berbuat tersebut, baik merupakan suatu perbuatan biasa maupun juga merupakan suatu kecelakaan.
- b. Tidak memenuhi suatu kewajiban yang dibebankan oleh hukum, kewajiban mana ditunjukkan terhadap setiap orang pada umumnya dan dengan tidak memenuhi kewajibannya tersebut dapat dimintakan suatu ganti rugi.
- c. Suatu kesalahan perdata (*civil wrong*) terhadap mana suatu ganti kerugian dapat dituntut yang bukan merupakan wanprestasi terhadap kontrak, atau wanprestasi terhadap kewajiban *trust*, ataupun wanprestasi terhadap kewajiban equity lainnya.

- d. Suatu kerugian yang tidak disebabkan oleh wanprestasi terhadap kontrak, atau lebih tepatnya, merupakan suatu perbuatan yang merugikan hak-hak orang lain yang diciptakan oleh hukum yang tidak terbit dari hubungan kontraktual.
- e. Sesuatu perbuatan atau tidak berbuat sesuatu yang secara bertentangan dengan hukum melanggar hak orang lain yang diciptakan oleh hukum, dan karenanya suatu ganti rugi dapat dituntut oleh pihak yang dirugikan.

Berikut adalah unsur-unsur yang harus dipenuhi agar seseorang dapat dikatakan telah melakukan perbuatan melawan hukum:

- a. Adanya suatu perbuatan

Suatu perbuatan melawan hukum diawali oleh suatu perbuatan dari si pelakunya. Umumnya diterima anggapan bahwa dengan perbuatan disini dimaksudkan baik berbuat sesuatu maupun tidak berbuat sesuatu, misalnya tidak berbuat sesuatu, padahal dia mempunyai kewajiban hukum untuk membuatnya, kewajiban mana timbul dari hukum yang berlaku. Karena itu terhadap perbuatan melawan hukum, tidak ada unsur “persetujuan atau kata sepakat” dan tidak ada unsur “sebab yang diperbolehkan” sebagaimana yang terdapat dalam kontrak.

b. Perbuatan melawan hukum

Perbuatan yang dilakukan tersebut haruslah melawan hukum. Saat ini, unsur melawan hukum diartikan dalam arti yang seluasluasnya, yaitu meliputi:

- 1) Perbuatan yang melanggar undang-undang yang berlaku;
- 2) Yang melanggar hak orang lain yang dijamin oleh hukum;
- 3) Perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku;
- 4) Perbuatan yang bertentangan dengan kesusilaan;
- 5) Perbuatan yang bertentangan dengan sikap yang baik dalam bermasyarakat untuk memperhatikan kepentingan orang lain.

c. Adanya kesalahan dari pihak pelaku

Undang-undang dan yurisprudensi mensyaratkan perbuatan melawan hukum harus dekanakan Pasal 1365 KUHPerdara, dan pelaku haruslah mengandung unsur kesalahan dalam melaksanakan perbuatan tersebut. Karena tanggung jawab tanpa kesalahan tidak termasuk tanggung jawab berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdara. Bila dalam hal tertentu diperlukan tanggung jawab tanpa kesalahan tersebut, hal tersebut tidaklah didasari atas Pasal 1365 KUHPerdara, tetapi didasrkan undang-undang lain.

Pasal 1365 KUHPerdara mensyaratkan adanya unsur kesalahan dalam suatu perbuatan melawan hukum, maka perlu diketahui cakupan dari unsur kesalahan tersebut. Suatu tindakan dianggap oleh hukum mengandung unsur kesalahan sehingga dapat dimintakan

tanggung jawabnya secara hukum jika memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

- 1) Ada unsur kesengajaan;
- 2) Ada unsur kelalaian;
- 3) Tidak ada alasan pembenar atau alasan pemaaf, seperti keadaan *overmacht*, membela diri, tidak waras dan lainnya.

d. Adanya kerugian bagi korban

Adanya kerugian bagi korban juga merupakan syarat agar gugatan berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdata dapat dipergunakan. Berbeda dengan kerugian karena wanprestasi yang hanya mengenal kerugian materil, kerugian karena perbuatan melawan hukum di samping kerugian materil, yurisprudensi juga mengakui konsep kerugian imateril yang juga akan dinilai dengan uang.

e. Adanya hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian

Hubungan kausal antara perbuatan yang dilakukan dengan kerugian yang terjadi juga merupakan syarat dari suatu perbuatan melawan hukum. Untuk hubungan sebab akibat ada dua macam teori, yaitu teori hubungan faktual dan teori penyebab kira-kira. Hubungan sebab akibat secara faktual hanyalah merupakan masalah “fakta” atau apa yang secara fakta telah terjadi. Setiap penyebab yang menyebabkan timbulnya kerugian dapat merupakan penyebab secara faktual asalkan kerugian (hasilnya) tidak akan pernah terdapat tanpa penyebab.

Sedangkan konsep teori “sebab kira-kira” merupakan bagian yang paling membingungkan dan paling banyak pertentangan pendapat dalam hukum tentang perbuatan melawan hukum. Kadang-kadang untuk penyebab jenis ini disebut juga dengan istilah legal cause atau dengan berbagai penyebutan lainnya.

B. Tinjauan Umum Mengenai Perjanjian Baku dan Perjanjian Pengikatan Jual Beli Rumah Susun (PPJB Rusun)

1. Pengertian Perjanjian Baku

Secara tradisional suatu perjanjian terjadi berlandaskan asas kebebasan berkontrak di antara dua pihak yang mempunyai kedudukan yang seimbang dan kedua belah pihak berusaha untuk mencapai kesepakatan yang diperlukan bagi terjadinya perjanjian itu melalui suatu proses negoisasi di antara para pihak. Namun pada dewasa ini kecenderungan makin memperlihatkan bahwa banyak perjanjian di dalam transaksi bisnis yang terjadi bukan melalui proses negoisasi yang seimbang di antara para pihak, tetapi perjanjian itu terjadi dengan cara di pihak yang satu telah menyiapkan syarat-syarat baku pada suatu formulir perjanjian yang sudah dicetak dan kemudian disodorkan kepada pihak lainnya untuk disetujui dengan hampir tidak memberikan kebebasan sama sekali kepada pihak lainnya untuk melakukan negoisasi atas syarat-syarat

yang disodorkan. Perjanjian yang demikian ini dinamakan perjanjian standar atau perjanjian baku atau perjanjian *adhesi*.⁴⁹

Hondius mengemukakan bahwa syarat-syarat baku adalah syarat-syarat konsep tertulis yang dimuat dalam beberapa perjanjian yang masih akan dibuat, yang jumlahnya tidak tertentu, tanpa membicarakan isinya lebih dahulu. Inti dari perjanjian baku menurut Hondius adalah isi perjanjian itu tanpa dibicarakan dengan pihak lainnya, sedangkan pihak lainnya hanya diminta untuk menerima atau menolak isi perjanjian tersebut (*take it or leave it*).⁵⁰

Mariam Darus Badruzaman mengemukakan bahwa perjanjian standar merupakan perjanjian yang telah dibakukan (ditentukan standarnya, sehingga memiliki arti yang tetap, yang dapat menjadi pegangan umum) dan dituangkan dalam bentuk formulir.⁵¹

Beliau menambahkan bahwa perjanjian baku adalah perjanjian yang dipakai sebagai patokan atau pedoman bagi siapapun yang menutup perjanjian dengannya tanpa kecuali, dan disusun terlebih dahulu secara sepihak serta dibangun oleh syarat-syarat standar, ditawarkan kepada pihak lain untuk disetujui dengan hampir tidak ada kebebasan bagi para pihak yang diberi penawaran untuk melakukan negoisasi atas apa yang

⁴⁹ Sutan Remy Sjahdeini, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia*, Institut Bankir Indonesia, Jakarta, 1993, hlm. 65-66.

⁵⁰ Salim, *Op.Cit*, hlm. 107.

⁵¹ Mariam Darus Badruzaman, *Perjanjian Baku (Standard): Perkembangannya di Indonesia*, PT. Alumni, Bandung, 1980, hlm. 96.

ditawarkan, sedangkan hal yang dibakukan, biasanya meliputi model, rumusan, dan ukuran.⁵²

Mertokusumo berpendapat, yang dimaksud dengan perjanjian baku adalah perjanjian yang isinya ditentukan secara *apriori* oleh penguasa atau perseorangan, yang pada umumnya kedudukannya lebih kuat atau lebih unggul secara ekonomis atau psikologis dibandingkan dengan pihak lawannya.

Sutan Remy Sjahdeini berpendapat bahwa perjanjian baku ialah perjanjian yang hampir semua klausul-klausulnya sudah dibakukan oleh pihak yang membuat klausula baku tersebut, sehingga pihak yang lain pada dasarnya tidak mempunyai peluang untuk merundingkan atau meminta perubahan. Yang belum dibakukan hanyalah beberapa hal saja, misalnya menyangkut jenis, harga, jumlah, warna, tempat, waktu, dan beberapa hal lainnya yang spesifik dari obyek yang diperjanjikan. Dengan kata lain yang dibakukan bukan formuli perjanjian tetapi klausul-klausulnya.⁵³

Sedangkan menurut Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, klausula (perjanjian) baku adalah setiap aturan atau ketentuan dan syarat-syarat yang telah dipersiapkan dan ditetapkan terlebih dahulu secara sepihak oleh pelaku

⁵² *Ibid*, hlm. 136.

⁵³ Sutan Remy Sjahdeini, *Op.Cit*, hlm. 66.

usaha yang dituangkan dalam suatu dokumen dan/atau perjanjian yang mengikat dan wajib dipenuhi oleh konsumen.

Dari beberapa definisi di atas, dapatlah diketahui bahwa yang dimaksud perjanjian baku adalah suatu perjanjian yang isinya telah ditetapkan secara sepihak oleh pihak yang pada umumnya mempunyai kedudukan ekonomi lebih kuat, yang diperuntukan bagi setiap orang yang melibatkan diri dalam perjanjian sejenis itu, tanpa memperhatikan perbedaan kondisi antara orang yang satu dengan yang lainnya.

Mariam Darus Badruzaman mengemukakan ciri-ciri perjanjian baku adalah sebagai berikut:⁵⁴

- a. Isinya ditetapkan secara sepihak oleh pihak yang posisi (ekonominya) kuat.
- b. Masyarakat/debitur sama sekali tidak ikut bersama-sama menentukan isi perjanjian.
- c. Terdorong oleh kebutuhannya, debitur terpaksa menerima perjanjian itu.
- d. Bentuk tertentu (tertulis).
- e. Dipersiapkan secara massal dan kolektif.

Dari uraian di atas, bahwa hakikat dari perjanjian baku adalah perjanjian yang telah distandardisasi isinya oleh pihak ekonomi kuat, sedangkan pihak lainnya hanya diminta untuk menerima atau menolak isinya. Apabila debitur menerima isi perjanjian tersebut maka ia

⁵⁴ Salim, *Op.Cit*, hlm. 107-108.

menandatangani perjanjian tersebut, tetapi ia menolak maka perjanjian itu dianggap tidak ada.

Mariam Darus Badruzaman membagi jenis perjanjian baku menjadi 4 (empat) macam, yaitu:

- 1) Perjanjian baku sepihak yaitu perjanjian yang isinya ditentukan oleh pihak yang kuat kedudukannya di dalam perjanjian itu. Pihak yang kuat di sini ialah pihak kreditur yang lazimnya mempunyai posisi (ekonomi) kuat dibandingkan pihak debitur.
- 2) Perjanjian baku timbal balik, yaitu perjanjian baku yang isinya ditentukan oleh kedua belah pihak, misalnya perjanjian baku yang terdiri dari pihak majikan (kreditur) dan Pihak buruh (debitur). Kedua pihak lazimnya terikat dalam organisasi, misalnya pada perjanjian buruh kolektif.
- 3) Perjanjian baku yang ditetapkan oleh Pemerintah yaitu perjanjian baku yang isinya ditentukan oleh Pemerintah terhadap perbuatan-perbuatan hukum tertentu, misalnya perjanjian-perjanjian yang mempunyai objek hak-hak atas tanah. Dalam bidang agraria, lihatlah misalnya formulir-formulir perjanjian sebagaimana yang diatur dalam SK Menteri Dalam Negeri tanggal 6 Agustus 1977 No. 104/Dja/1977 berupa antara lain akta jual beli.
- 4) Perjanjian baku yang ditentukan di lingkungan notaris atau advokat, yaitu perjanjian-perjanjian yang konsepnya sejak semula sudah disediakan untuk memenuhi permintaan dari anggota masyarakat

yang minta bantuan notaris atau advokat yang bersangkutan. Di dalam perpustakaan Belanda, jenis keempat ini disebut *contract model*.

2. Keberlakuan Klausula Baku

Keberadaan klausula baku sebagai bagian dari suatu perjanjian, tidak sepenuhnya dapat dilarang atau bertentangan dengan hukum. Pendapat, pengaturan maupun putusan pengadilan jelas menunjukkan bahwa klausula baku yang memenuhi persyaratan tertentu tetap berlaku.

Pada kaca mata literatur, pendapat yang cukup sering digunakan dalam memandang keberlakuan klausula baku adalah pendapat Stein. Ia berpendapat bahwa perjanjian baku dapat diterima sebagai perjanjian berdasarkan pandangan bahwa apabila para pihak menerima dokumen perjanjian tersebut, maka hal itu menunjukkan bahwa para pihak konsumen secara sukarela setuju pada isi perjanjian tersebut.

Selanjutnya adalah pendapat Asser Rutten, yang menyatakan bahwa seseorang terikat kepada kontrak baku karena ia sudah menandatangani kontrak tersebut, sehingga ia harus dianggap mengetahui, serta menghendaki dan karenanya bertanggungjawab kepada isi dari kontrak tersebut. Jadi setiap orang yang menandatangani kontrak, bertanggung jawab pada isi dan apa yang ditandatanganinya. Jika ada seseorang yang membubuhkan tanda tangan pada formulir kontrak baku, maka tanda tangan tersebut akan membangkitkan kepercayaan bahwa yang

bertandatanganinya. Tidak mungkin seseorang menandatangani apa yang ia tidak ketahui isinya.

Kemudian, Hondius berpendapat bahwa perjanjian baku mempunyai kekuatan mengikat, berdasarkan “kebiasaan” yang berlaku di lingkungan masyarakat dan lalu lintas perdagangan.

Pada tataran undang-undang, pengertian dan menjadi dasar keberlakuan klausula baku dapat dilihat pada Pasal 1 angka 10 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang menyebutkan:

Klausula baku adalah setiap aturan atau ketentuan dan syarat-syarat yang telah dipersiapkan dan ditetapkan terlebih dahulu secara sepihak oleh pelaku usaha yang dituangkan dalam suatu dokumen dan/atau perjanjian yang mengikat dan wajib dipenuhi oleh konsumen.

Pengertian yang sama persis sama juga ditemukan dalam Pasal 1 angka 11 Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 69 Tahun 2018 tentang Pengawasan Barang Beredar dan/atau Jasa serta Pasal 1 angka 6 Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.

Selain itu, sebagai suatu perjanjian, keberlakuan klausula baku juga dapat didasarkan pada keberlakuan perjanjian yang isinya meliputi klausul-klausul tersebut, sebagaimana ketentuan Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdara menyebutkan:

Semua persetujuan yang dibuat sesuai dengan undang-undang berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya.

Selain mengatur keberlakuan klausula baku sebagai dari perjanjian, terdapat juga beberapa pendapat dan pengaturan yang menyatakan bahwa pencantuman klausula baku tidak dapat diterima.

Sluijter berpendapat bahwa perjanjian baku ini bukan perjanjian, sebab kedudukan pengusaha di dalam konteks perjanjian baku lebih mirip seperti pembentuk undang-undang swasta (yang mana hal tersebut tidak dimungkinkan). Pitlo memiliki pendapat senada dengan menyatakan bahwa perjanjian baku merupakan perjanjian paksa.

Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang secara tegas mengatur mengenai klausula baku, telah diatur pula syarat-syarat yang harus dipenuhi agar suatu klausula baku diperbolehkan untuk dicantumkan dalam suatu perjanjian. Pasal 18 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen memuat rambu-rambu bentuknya yang tidak dapat diketahui secara jelas oleh pihak lain dalam perjanjian (Pasal 18 ayat (1) dan (2) Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen).

Selain itu, Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen mengatur bahwa pelanggaran atas ketentuan-ketentuan tersebut, dapat menjadikan batalnya klausula baku tersebut (Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen).

Klausula baku yang dilarang untuk dimuat atau dicantumkan pada setiap dokumen dan/perjanjian berdasarkan substansinya menurut Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan

Konsumen, akan dianggap ada, apabila klausula tersebut menyatakan atau mengatur mengenai:

- a. Pengalihan tanggung jawab pelaku usaha;
- b. Hak pengusa menolak penyerahan kembali barang yang dibeli konsumen;
- c. Hak pengusaha menolak penyerahn kembali uang yang dibayarkan atas barang dan/atau jasa yang dibeli oleh konsumen;
- d. Pemberian kuasa tidak terbatas dari konsumen kepada pelaku usaha yang berkaitan dengan barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran;
- e. Pembuktian atas hilangnya kegunaan barang atau pemanfaatan jasa yang dibeli oleh konsumen;
- f. Hak pelaku usaha untuk mengurangi manfaat jasa atau mengurangi harta kekayaan konsumen yang menjadi obyek jual beli jasa;
- g. Tunduknya konsumen kepada peraturan yang berupa aturan baru, tambahan, lanjutan, dan/atau pengubahan lanjutan yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha dalam masa konsumen memanfaatkan jasa yang dibelinya;
- h. Kuasa konsumen kepada pelaku usaha untuk pembebanan hak tanggungan, hak gadai, atau hak jaminan terhadap barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran.

Sementara itu, klausula baku yang dilarang berdasarkan letak dan bentuknya diatur dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Menurut ketentuan tersebut, pelaku usaha dilarang mencantumkan klausula baku yang letak atau bentuknya sulit terlihat atau tidak dapat dibaca secara jelas, atau yang pengungkapannya sulit dimengerti.

Pada bagian penjelasan terhadap kedua pasal di atas, Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menyatakan bahwa larangan ini dimaksudkan untuk menempatkan kedudukan konsumen setara dengan pelaku usaha berdasarkan prinsip kebebasan berkontrak. Sehingga konsekuensi dari pencantuman klausula baku yang dilarang

tersebut, baik dari sisi substansi maupun bentuknya, menurut Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, menyebabkan dokumen atau perjanjian terkait dinyatakan batal demi hukum.

Selain berdasarkan ketentuan Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen di atas, pembatalan klausula baku, juga dapat didasarkan pada ketentuan-ketentuan dalam KUHPerdato.

Pembatalan klausula baku berdasarkan KUHPerdato, khususnya Pasal 1254 KUHPerdato, dapat dilakukan berdasarkan dua konsep pokok, yaitu *unconscion ability*, jika klausula baku terkait bertentangan dengan ketertiban umum, kesusilaan, atau itikad baik/kewajaran dan kepatutan, dan *undue influence*, jika terdapat kedudukan atau pengaruh tidak seimbang yang mengakibatkan cacatnya kehendak salah satu pihak dalam menyepakati berlakunya tersebut.

Dari pengaturan pasal tersebut, dasar-dasar pembatalan berdasarkan KUHPerdato yang dapat digunakan untuk mennuntut pembatalan terhadap klausula baku adalah:

- a. Cacatnya kehendak pihak lawan yang menerima tawaran klausula baku. Kesepakatan atau bertemunya penawaran dengan penerimaan ini, diatur dalam Pasal 1320 angka 1 KUHPerdato.
- b. Klausula baku yang sangat memberatkan pihak lawan/konsumen juga dapat dianggap sebagai suatu sebab yang bertentangan dengan ketertiban umum dan/atau kesusilaan. Dalam kondisi seperti ini, Pasal

1320 angka 4 jo. Pasal 1337 KUHPerdato dapat digunakan sebagai dasar pembatalan perjanjian yang memuat klausula baku tersebut.

- c. Suatu perjanjian juga dapat dibatalkan, ketika dalam pelaksanaan isinya, karena ada satu atau lebih klausul yang sangat memberatkan salah satu pihaknya, sehingga menyebabkannya bertentangan dengan prinsip itikad baik. Prinsip itikad baik tersebut pada dasarnya, tercapai apabila kedua belah pihak akan bertindak berdasarkan kewajaran dan kepatutan dalam melaksanakan perjanjian. Pada kondisi ini, gugatan dapat didasarkan pada Paal 1338 KUHPerdato.

Apabila dirumuskan dan dihubungkan dengan asas-asas dalam perjanjian, maka dasar kebatalan terhadap pencantuman klausula baku dapat dilakukan berdasarkan:

- a. Teori kehendak, sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 angka 1 KUHPerdato, dimana salah satu pihak menerima suatu klausul yang tak sewajarnya dia terima, sehingga itu dapat dianggap batal.
- b. Teori sebab yang halal, sebagaimana diatur dalam Pasal 1337 jo. 1335 KUHPerdato, dimana penafsiran terhadap klausul perjanjian untuk melindungi pihak yang lemah dengan alasan ketertiban umum dan/atau kesusilaan.
- c. Teori itikad baik, sebagaimana diatur dalam Pasal 1338 KUHPerdato, dimana memerintahkan dilaksanakannya suatu klausula/perjanjian dengan itikad baik.

3. Pembatasan Terhadap Klausul Eksonerasi

Di dalam suatu perjanjian dengan adanya keinginan dari salah satu pihak agar tidak mengalami kerugian terlalu besar, maka pengusaha berusaha mengelakkan kerugian itu dengan jalan mencantumkan syarat-syarat yang bermaksud mengurangi, meringankan atau bahkan menghapuskan sama sekali tanggung jawabnya terhadap kerugian tersebut. Syarat-syarat itulah yang oleh Patrik dinamakan dengan klausul eksonerasi (*exoneration clause*).

Menurut Mertokusumo, yang dimaksud dengan klausul eksonerasi adalah syarat dalam suatu perjanjian, yang berupa pengecualian tanggung jawab atau kewajiban, terhadap akibat dari suatu peristiwa, yang menurut hukum yang berlaku seharusnya di tanggung risikonya oleh pihak yang telah mencantumkan klausul tersebut.

Sjahdeini berpendapat bahwa klausul eksemsi adalah klausul yang bertujuan untuk membebaskan atau membatasi tanggung jawab salah satu pihak terhadap gugatan pihak lainnya dalam hal yang bersangkutan tidak atau tidak dengan mestinya melaksanakan kewajibannya yang ditentukan di dalam peraturan perjanjian tersebut.

Pada dasarnya pencantuman klausul eksonerasi tersebut tidak seimbang karena perbandingan risiko kedua belah pihak yang menjadi kewajiban atau tanggung jawab di antara para pihak. Sehingga, tujuan dimuatnya klausul eksonerasi tidak lain adalah untuk mengurangi kewajiban atau tanggung jawab dari salah satu pihak. Hal itu dilakukan

guna mengurangi risiko yang terlalu besar karena kemungkinan timbulnya banyak kesalahan. Dengan perkataan lain, tujuannya adalah untuk pembagian beban risiko secara layak.

Menurut Engels menyatakan syarat-syarat untuk pembatasan atau penghapusan tanggung jawab (syarat-syarat eksonerasi) tersebut, pada umumnya dituangkan dalam tiga bentuk yuridis:

- a. Bentuk di mana tanggung jawab untuk akibat-akibat hukum, karena tidak atau kurang baik memenuhi kewajiban-kewajiban, dikurangi atau dihapuskan (misalnya ganti kerugian dalam hal ingkar kewajiban atau wanprestasi).
- b. Bentuk di mana kewajiban-kewajiban sendiri, yang biasanya dibebankan pada pihak untuk mana syarat dibuat, dibatasi atau dihapuskan (misalnya perluasan pengertian keadaan darurat).
- c. Bentuk di mana kewajiban-kewajiban dicipta, salah satu pihak dibebankan dengan kewajiban untuk memikul tanggung jawab pihak yang lain yang mungkin ada untuk kerugian yang diderita oleh pihak ketiga.

Sejalan dengan itu David Yates, klausul-klausul eksemisi tersebut dapat muncul dalam berbagai bentuk yaitu:

- a. Pembebasan sama sekali tanggung jawab yang harus dipikul oleh pihaknya apabila terjadi ingkar janji atau wanprestasi.
- b. Pembatasan jumlah ganti rugi yang dapat dituntut.

- c. Pembatasan waktu bagi orang yang dirugikan untuk dapat mengajukan gugatan atau ganti rugi (dalam hal ini batas waktu tersebut seringkali lebih pendek dari batas waktu yang ditentukan oleh undang-undang, bagi seseorang untuk dapat mengajukan gugatan atau ganti rugi).

Dalam prakteknya para pihak yang terlibat di dalam suatu perjanjian sering mencantumkan klausul eksonerasi dalam perjanjian yang mereka buat, akan tetapi walaupun demikian merekapun tidak dapat begitu saja memasukkan semua bentuk dan macam klausul eksonerasi sesuka hati.

Hal ini berdasarkan apa yang dinyatakan oleh A. Plato.

Orang yang diperbolehkan menghapuskan atau membatasi ketidak hati-hatiannya sendiri, tetapi apabila bertentangan dengan kesusilaan maka perjanjian pembatasan itu adalah tidak pantas dan batal. Dengan demikian batal syarat-syarat penghapusan tanggung jawab terhadap kesalahan sendiri.

J. Satrio menyatakan:

Memperjanjikan bahwa orang yang dibebaskan dari tanggung jawab terhadap kesengajaan tidak boleh, demikian pula terhadap kecerobohan-kecerobohan, karena yang demikian itu bertentangan dengan kesusilaan dan karenanya batal demi hukum.

Menurut Mertokusumo, klausul eksonerasi yang dibuat terhadap perbuatan yang dilakukan dengan sengaja adalah dianggap batal.

Pada bagian lain, sehubungan dengan adanya pembatasan tersebut, Engles menyatakan bahwa klausul eksonerasi yang dibuat oleh salah satu pihak itu:

- a. Apabila dibuat untuk kesengajaan sendiri adalah batal demi hukum.

- b. Apabila dibuat untuk kesalahan besar, pada umumnya dipandang batal, karena bertentangan dengan kesusilaan.
- c. Apabila dibuat untuk kesalahan ringan, tidak dapat diberikan peraturan secara umum. Dalam hal ini harus dilihat maksud dari para pihak dan keadaan-keadaan.

Dengan berlakunya Undang-Undang No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, maka terdapat pembatasan yang relatif lebih tegas terhadap pencantuman klausul (perjanjian) baku dan klausul eksonerasi. Hal tersebut sebagaimana ditetapkan di dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, menyebutkan pelaku usaha wajib menyesuaikan klausula baku yang bertentangan dengan undang-undang ini. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) dan (2) Undang-Undang No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Sebagai akibat hukumnya (sanksinya) bila pelaku usaha tetap mencantumkan klausul eksonerasi di dalam perjanjian tersebut, maka Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menetapkan setiap klausula baku yang telah ditetapkan oleh pelaku usaha pada dokumen yang memenuhi ketentuan sebagai sebagaimana dimaksud pada Pasal 18 ayat (1) dan (2) Undang-Undang No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dinyatakan batal demi hukum.

Dengan adanya sanksi bahwa perjanjian tersebut batal demi hukum, maka berarti sejak semula dianggap tidak pernah terjadi perjanjian antara konsumen dengan pelaku usaha (dianggap tidak pernah ada perjanjian), sehingga segala sesuatu yang telah diterima konsumen dan pelaku usaha, harus dikembalikan ke pemilik awalnya (yang berarti konsumen harus mengembalikan barang yang telah diterimanya, sedangkan pelaku usaha harus mengembalikan uang yang telah diterimanya).

Klausul eksonerasi yang telah dibakukan dalam suatu perjanjian dan isinya telah ditetapkan secara sepihak akan mengikat para pihak apabila telah dilakukan hal-hal di bawah ini:

- a. Penandatanganan pada dokumen-dokumen ataupun syarat-syarat tertulis (kekuatan mengikat dari dokumen-dokumen yang ditandatangani). Subekti berpendapat bahwa dengan bersama-sama menaruh tanda tangan di bawah pernyataan-pernyataan tertulis, merupakan bukti bahwa kedua belah pihak telah menyetujui segala apa yang tertera di atas tulisan itu. Perjanjian demikian, berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya, dalam arti perjanjian itu mengikat seperti halnya dengan suatu undang-undang (asas *pacta sunt servanda*).
- b. Pemberitahuan ataupun pengetahuan tentang adanya syarat-syarat, yang dicantumkan di dalam dokumen yang tidak ditandatangani (kekuatan mengikat dari dokumen-dokumen yang tidak ditandatangani). Didalam praktiknya, pencantuman klausul eksonerasi

ternyata tidaklah pada dokumen-dokumen perjanjian baku yang ditandatangani saja. Akan tetapi, klausul tersebut merambah dokumen-dokumen perjanjian baku yang tidak perlu ditandatangani oleh para pihak yang terlibat di dalamnya, baik yang berdiri sendiri maupun yang menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari perjanjian lain yang bersangkutan.

4. Perjanjian Pengikatan Jual Beli Rumah Susun (PPJB Rusun)

Istilah perjanjian jual beli berasal dari terjemahan *contract of sale*. Perjanjian jual beli diatur dalam Pasal 1457 sampai dengan Pasal 1459 KUHPerdata. Yang dimaksud perjanjian jual beli dalam Pasal 1457 KUHPerdata adalah suatu persetujuan dengan mana pihak satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan dan pihak lain untuk membayar harga yang dijanjikan. Esensi dari definisi ini penyerahan benda dan membayar harga.

Perjanjian pengikatan jual beli (PPJB) adalah suatu perbuatan hukum yang dilakukan pihak penjual dan pihak pembeli di mana masing-masing pihak dituntut untuk melakukan satu atau lebih prestasi sebelum dilakukannya jual beli dikarenakan ada unsur-unsur yang belum terpenuhi.

Unsur-unsur yang tidak dipenuhi tersebut antara lain :

- a. Pembayaran terhadap objek jual beli belum dapat dilunaskan.
- b. Surat-surat atau dokumen tanah masih dalam proses/belum lengkap.

- c. Obyek atau bidang tanah belum dapat dikuasai oleh para pihak, pihak penjual ataupun pihak pembeli, dalam hal ini pemilik asal ataupun pemilik baru.
- d. Besaran obyek jual beli masih dalam pertimbangan para pihak.

Umumnya perjanjian pengikatan jual beli dibuat secara otentik atau dibuat di hadapan notaris selaku pejabat umum, sebaliknya ada juga perjanjian pengikatan jual beli yang dibuat di bawah tangan.

Berdasarkan pengertian diatas dijelaskan, bahwa perjanjian pengikatan jual beli dibuat sebelum dilakukannya jual beli, hal ini berarti bahwa perjanjian pengikatan jual beli merupakan suatu perjanjian pendahuluan yang dibuat sebelum dilaksanakannya perjanjian yang utama.

Subekti mengemukakan bahwa pengikatan jual beli adalah:

Perjanjian antar pihak penjual dan pihak pembeli sebelum di laksanakan nya jual beli dikarenakan adanya unsur-unsur yang harus dipenuhi untuk jual beli tersebut antara lain adalah sertifikat belum ada karena masih dalam proses, belum terjadinya pelunasan harga.⁵⁵

Herlien Budiono berpendapat perjanjian pengikatan jual beli adalah:

Perjanjian bantuan yang berfungsi sebagai perjanjian pendahuluan yang bentuknya bebas. Pada umumnya perjanjian pengikatan jual beli mengandung janji-janji yang harus dipenuhi terlebih dahulu oleh salah satu pihak atau para pihak sebelum dilakukannya perjanjian pokok yang merupakan tujuan akhir dari para pihak.⁵⁶

Fitri Susanti mendefinisikan perjanjian pengikatan jual beli adalah:

Sebuah perjanjian pendahuluan yang dibuat sebelum dilaksanakannya perjanjian utama atau perjanjian pokoknya.

⁵⁵ R. Subekti, *Aneka Perjanjian*, Alumni, Bandung, 1985, hlm. 75.

⁵⁶ Herlien Budiono, *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2008, hlm. 270.

Perjanjian pendahuluan merupakan perjanjian yang mula-mula atau pertama dibuat atau dilakukan oleh para pihak. Perjanjian pendahuluan dalam konsep ini, yaitu perjanjian pengikatan jual beli. Sementara itu, perjanjian pokok atau yang utama yang akan dibuat oleh para pihak, yaitu perjanjian jual beli. Objeknya, berupa benda bergerak dan benda tidak bergerak.

Dari uraian di atas, berikut ini disajikan pengertian perjanjian pengikatan jual beli (PPJB) merupakan:

Surat tanda bukti yang dibuat di muka dan di hadapan notaris, yang mengatur dan memuat hak dan kewajiban antara pihak pertama/calon penjual dengan pihak kedua/calon pembeli, dimana pihak pertama berjanji mengikatkan diri akan menjual dan menyerahkan objek jual beli kepada pihak kedua, dan pihak kedua berjanji dan mengikat dirinya akan membeli objek yang akan dijualnya apabila semua syarat-syaratnya sudah terpenuhi.

Ada 6 (enam) unsur yang tercantum dalam definisi perjanjian pengikatan jual beli di atas, yang meliputi:

- a. Adanya surat tanda bukti;
- b. Adanya pejabat yang berwenang;
- c. Adanya subjek hukum;
- d. Adanya objek hukum;
- e. Adanya hak dan kewajiban; dan
- f. Adanya syarat.

Ketiga definisi di atas, hanya menyajikan konsep teoritis tentang perjanjian pengikatan jual beli dan bentuknya bebas. Hal ini disebabkan

dalam definisi di atas, bahwa perjanjian pengikatan jual beli dapat dilakukan dengan akta:

a. Akta di bawah tangan,

Akta di bawah tangan adalah akta yang dibuat tidak oleh atau tanpa perantaraan seseorang pejabat umum, melainkan dibuat dan ditandatangani sendiri oleh para pihak yang mengadakan perjanjian.⁵⁷

Ketentuan Pasal 1875 KUHPerdato menyatakan bahwa:

Suatu tulisan di bawah tangan yang di akui oleh orang terhadap siapa tulisan itu hendak dipakai, atau yang dengan cara menurut undang-undang dianggap sebagai diakui, memberikan terhadap orang-orang yang menandatanganinya serta para ahli warisnya dan orang-orang yang mendapat hak dari mereka, bukti yang sempurna seperti suatu akta autentik, dan demikian pula berlakulah ketentuan Pasal 1871 untuk tulisan itu.

Dalam hal apabila para pihak yang menandatangani surat perjanjian tersebut mengakui dan tidak menyangkal tanda tangannya, tidak menyangkal isi dan apa yang tertulis dalam surat perjanjian itu, maka akta di bawah tangan tersebut mempunyai kekuatan pembuktian yang sama dengan suatu akta autentik atau resmi.

b. Akta autentik

Akta autentik adalah suatu akta yang bentuknya ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau di hadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu di tempat di mana akta itu dibuatnya (Pasal 1868 KUHPerdato).⁵⁸

⁵⁷ R. Soeroso, *Op.Cit*, hlm. 8.

⁵⁸ *Ibid*, hlm. 7.

Keistimewaan akta autentik adalah merupakan suatu alat bukti yang sempurna (*volledig bewijs* tentang apa yang dimuat di dalamnya), artinya apabila seseorang mengajukan akta autentik kepada hakim sebagai bukti, maka hakim harus menerima dan menganggap apa yang tertulis di dalam akta merupakan peristiwa yang sungguh-sungguh telah terjadi, dan hakim tidak boleh memerintahkan penambahan pembuktian.

Adapun pokok-pokok perbedaan antara akta autentik dengan akta di bawah tangan adalah sebagai berikut:

Akta autentik:

- a. Akta autentik dibuat dalam bentuk sesuai dengan yang ditentukan oleh undang-undang;
- b. Harus dibuat oleh atau di hadapan pejabat umum yang berwenang;
- c. Mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna, terutama mengenai waktu, tanggal pembuatan, dan dasar hukumnya;
- d. Kalau kebenarannya disangkal, maka si penyangkal harus membuktikan ketidakbenarannya.

Sedangkan akta di bawah tangan:

- a. Tidak terikat bentuk formal, melainkan bebas;
- b. Dapat dibuat bebas oleh setiap subjek hukum yang berkepentingan;
- c. Apabila diakui oleh penanda tangan atau tidak disangkal, akta tersebut mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna sama halnya seperti akta autentik.

- d. Tetapi bila kebenarannya disangkal, maka pihak yang mengajukan sebagai bukti yang harus membuktikan kebenarannya (melalui bukti atau saksi-saksi).

Kepadatan penduduk dan keterbatasan lahan serta harga tanah mahal di perkotaan, masyarakat membutuhkan penyedia alternatif tempat tinggal selain dari *landed house*. Rumah susun adalah salah satu alternatif baru untuk menjawab kebutuhan tersebut.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), rumah susun adalah gedung atau bangunan bertingkat terbagi atas beberapa tempat tinggal (masing-masing untuk satu keluarga).

Ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Rumah Susun (UURS) menyatakan bahwa:

Rumah susun adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional, baik dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat hunian yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama.

Rumah susun, apartemen dan kondominium merupakan istilah-istilah yang sering digunakan untuk merujuk pada hunian bertingkat. Adapun perbedaan peruntukan hunian tersebut yaitu istilah rumah susun digunakan untuk hunian bertingkat yang ditujukan kepada kalangan bawah, apartemen untuk kalangan menengah dan kondominium untuk kalangan atas. Perbedaan utama dari ketiganya terletak pada fasilitas yang ditawarkan. Rumah susun dilengkapi dengan fasilitas yang seadanya,

apartemen memiliki fasilitas yang lebih lengkap seperti parkir yang luas, kolam renang dan sarana kebugaran, sedangkan kondominium dilengkapi dengan fasilitas yang sangat lengkap dan mewah.

Dalam UURS semua jenis hunian vertikal disebut dengan istilah rumah susun, namun pada prakteknya terdapat perbedaan. Adapaun jenis-jenis rumah susun diantaranya adalah:

- a. Rumah susun umum adalah rumah susun yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah.
- b. Rumah susun khusus adalah rumah susun yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan khusus. Misalnya diperuntukan untuk korban bencana, pondok pesantren.
- c. Rumah susun negara adalah rumah susun yang dimiliki negara dan berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian, sarana pembinaan keluarga, serta penunjang pelaksanaan tugas pejabat dan/atau pegawai negeri.
- d. Rumah susun komersial adalah rumah susun yang diselenggarakan untuk mendapatkan keuntungan. Misalnya apartemen dan kondominium.

Rumah Susun atau sering disingkat Rusun, sering disamakan sebagai apartemen oleh masyarakat, namun sebenarnya apartemen dikategorikan sebagai rumah susun komersial. Apartemen sendiri menurut KBBI yaitu tempat tinggal (terdiri atas kamar duduk, kamar tidur, kamar mandi, dapur, dsb) yang berada pada satu lantai bangunan bertingkat yang besar dan

mewah, dilengkapi dengan berbagai fasilitas (kolam renang, pusat kebugaran, toko, dsb).

Berdasarkan definisi apartemen diatas, apartemen adalah beberapa ruangan dan bertingkat yang setiap ruangnya ditempati oleh penghuni dimana penghuni melakukan kegiatan sehari-harinya, layaknya aktivitas seseorang di sebuah rumah. Dimana selain melakukan aktivitas di ruang diri sendiri, terdapat beberapa fasilitas yang ada di bangunannya yang dapat digunakan secara terpisah oleh setiap penghuni yang diselenggarakan untuk mendapatkan keuntungan.

Pemasaran rumah susun oleh pengembang biasanya menggunakan strategi siasat penjualan secara *pre project selling*, yaitu pemasaran yang dilakukan sebelum pembangunan rumah susun dilaksanakan, sehingga yang ditawarkan pengembang berupa ilustrasi maupun rancangan.

Pemasaran dengan siasat sebagaimana disebutkan diatas memang diperbolehkan untuk dilaksanakan dalam Pasal 42 ayat (1) UURS selama pengembang memenuhi ketentuan yang ditentukan dalam Pasal 42 ayat (2) UURS setidaknya harus memiliki:

- a. Kepastian sasaran ruang;
- b. Kepastian status hak atas tanah;
- c. Kepastian status penguasaan rumah susun;
- d. Perizinan pembangunan rumah susun;
- e. Jaminan atas pembangunan rumah susun dari lembaga penjamin.

Selain itu, selama proses pemasaran dilakukan oleh pengembang/*developer* keseluruhan hal yang disanggupi oleh pengembang menjadi komitmen yang dituangkan sebagai suatu perjanjian pengikatan jual beli atau disebut dengan PPJB oleh para pihak.

Ketentuan Pasal 1 angka 2 Permen PUPR No. 11/PRT/M/2019 tentang Sistem Perjanjian Pendahuluan Jual Beli Rumah (SPPJBR) menyatakan:

Perjanjian Pendahuluan Jual Beli atau Perjanjian Pengikatan Jual Beli yang selanjutnya disebut PPJB adalah kesepakatan antara pelaku pembangunan dan setiap orang untuk melakukan jual beli rumah atau satuan rumah susun yang dapat dilakukan oleh pelaku pembangunan sebelum pembangunan untuk rumah susun atau dalam proses pembangunan untuk rumah tunggal dan rumah deret yang dinyatakan dalam akta notaris.

Pengembang dapat melakukan pemasaran rumah susun pada saat dalam tahap proses pembangunan maupun sebelum pembangunan dilaksanakan. Namun, pemasaran yang dibuat harus memuat informasi pemasaran yang benar, jelas, dan menjamin kepastian informasi mengenai perencanaan dan kondisi fisik yang ada.

Pembayaran yang dilakukan oleh calon pembeli kepada pengembang pada saat pemasaran menjadi bagian pembayaran atas harga Rumah. Pengembang yang menerima pembayaran pada saat pemasaran harus menyampaikan informasi mengenai jadwal pelaksanaan pembangunan, jadwal penandatanganan PPJB dan akta jual beli dan jadwal serah terima Rumah.

Dalam hal pengembang lalai memenuhi jadwal, calon pembeli dapat membatalkan pembelian rumah susun dan seluruh pembayaran yang diterima pengembang harus dikembalikan sepenuhnya kepada calon pembeli. Namun, pembatalan bukan disebabkan kelalaian pengembang maka pelaku pembangunan mengembalikan pembayaran yang telah diterima kepada calon pembeli dengan dapat memotong 10% (sepuluh persen) dari pembayaran yang telah diterima oleh pengembang ditambah atas biaya pajak yang telah diperhitungkan.

Dalam hal pengembalian pembayaran dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kalender sejak surat pembatalan ditandatangani, tidak terlaksana, maka pengembang dikenakan denda sebesar 1‰ (satu per-mil) perhari kalender keterlambatan pengembalian dihitung dari jumlah pembayaran yang harus dikembalikan sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (6) Permen PUPR No. 11/PRT/M/2019 tentang Sistem Pendahuluan Perjanjian Jual Beli Rumah.

Ketentuan Pasal 10 ayat (1) Permen PUPR No. 11/PRT/M/2019 tentang Sistem Pendahuluan Perjanjian Jual Beli Rumah, PPJB dapat dilakukan setelah pelaku pembangunan memenuhi persyaratan kepastian atas:

- a. Status kepemilikan tanah, dibuktikan dengan sertipikat hak atas tanah yang diperlihatkan kepada calon pembeli pada saat penandatanganan PPJB.

- b. Hal yang diperjanjikan, mengenai kondis rumah, sarana, prasarana, utilitas umum yang menjadi informasi pemasaran serta penjelasan materi muatan PPJB .
- c. Kepemilikan izin mendirikan bangunan induk atau izin mendirikan bangunan, disampaikan salinan sesuai asli kepada calon pembeli pada saat penandatanganan PPJB.
- d. Ketersediaan prasarana, sarana, dan utilitas umum, untuk perumahan dibuktikan dengan terbangunnya prasarana paling sedikit jalan dan saluran pembuangan air hujan/drainase, lokasi pembangunan sarana sesuai peruntukan dan surat pernyataan pelaku pembangunan mengenai tersedianya utilitas umum berupa sumber listrik dan sumber air. Sedangkan rumah susun dibuktikan dengan surat pernyataan dari pelaku pembangunan mengenai ketersediaan tanah siap bangun di luar tanah bersama yang akan diserahkan kepada Pemerintah Daerah kabupaten/kota atau Pemerintah Daerah Provinsi khusus untuk Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta.
- e. Keterbangunan paling sedikit 20% (dua puluh persen), dibuktikan dengan:
 - 1) Untuk rumah tunggal atau rumah deret keterbangunan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari seluruh jumlah unit rumah serta ketersediaan prasarana, sarana, dan utilitas umum dalam suatu perumahan yang direncanakan

- 2) Untuk rumah susun keterbangunan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari volume konstruksi bangunan rumah susun yang sedang dipasarkan.

Keterbangunan 20% (dua puluh persen) harus sesuai dengan hasil laporan dari konsultan pengawas pembangunan atau konsultan manajemen konstruksi.

Alasan-alasan dibuatnya perjanjian pengikatan jual beli, yang dalam bahasa Inggris disebut *the reasons the dead made binding sale and purchase agreement*, sedangkan dalam bahasa Belanda, disebut dengan *de redenen voor de daad maakte binding koopovereenkomst* adalah hal-hal yang mendorong para pihak, baik calon penjual maupun calon pembeli untuk dibuatnya PPJB. Ada dua alasan dibuatnya PPJB Rusun, yang meliputi:

- a. Alasan Normatif

Alasan normatif merupakan alasan yang tercantum dalam undang-undang, seperti alasan yang tercantum dalam Pasal 43 ayat (2) UURS. Pasal ini mengatur syarat-syarat untuk membuat PPJB. Syarat-syarat itu meliputi atas:

- 1) status kepemilikan tanah;
- 2) kepemilikan IMB;
- 3) ketersediaan prasarana, sarana, dan utilitas umum;
- 4) keterbangunan paling sedikit 20% (dua puluh persen);
- 5) hal yang diperjanjikan.

b. Alasan Pragmatis

Alasan pragmatis merupakan alasan-alasan yang bersifat praktis. Alasan-alasan yang sering digunakan oleh para pihak dalam membuat PPJB, seperti:

- 1) Sertifikat hak atas tanah sedalam proses penerbitan oleh Kantor BPN Mataram;
- 2) Objeknya belum dibayar lunas oleh calon pembeli;
- 3) Objek ikatan jual beli akan dialihkan kepada pihak lainnya;
- 4) Agar supaya di kemudian hari para pihak tidak memungkiri perjanjian;
- 5) Calon pembeli tidak membatalkan PPJB secara sepihak;
- 6) Menunda pembayaran pajak penghasilan;
- 7) Tidak mau membayar BPHTB.

PPJB dilakukan sebagai kesepakatan jual beli antara pelaku pembangunan dengan calon pembeli pada tahap proses pembangunan Rumah. Ketentuan Pasal 11 ayat (2) Permen PUPR No. 11/PRT/M/2019 tentang Sistem Pendahuluan Perjanjian Jual Beli Rumah menyatakan bahwa PPJB Rusun paling sedikit memuat:

- a. identitas para pihak;
- b. uraian objek PPJB;
- c. harga Rumah dan tata cara pembayaran;
- d. jaminan pelaku pembangunan;
- e. hak dan kewajiban para pihak;
- f. waktu serah terima bangunan;
- g. pemeliharaan bangunan;
- h. penggunaan bangunan;
- i. pengalihan hak;
- j. pembatalan dan berakhirnya PPJB; dan

- k. penyelesaian sengketa

Ketentuan Pasal 98 dan Pasal 110 UURS menyatakan:

Pelaku pembangunan yang membuat PPJB:

- a. yang tidak sesuai dengan yang dipasarkan; atau
- b. sebelum memenuhi persyaratan kepastian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (2);

Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98, dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun atau denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

Dalam hal pembatalan pembelian rumah setelah penandatanganan PPJB karena kelalaian pelaku pembangunan maka seluruh pembayaran yang telah diterima harus dikembalikan kepada pembeli. Pasal 13 Permen PUPR No. 11/PRT/M/2019 tentang Sistem Pendahuluan Perjanjian Jual Beli Rumah menyatakan bahwa dalam hal pembatalan pembelian rumah setelah penandatanganan PPJB karena kelalaian pembeli maka:

- a. Jika pembayaran telah dilakukan pembeli paling tinggi 10% (sepuluh persen) dari harga transaksi, keseluruhan pembayaran menjadi hak pelaku pembangunan; atau
- b. Jika pembayaran telah dilakukan pembeli lebih dari 10% (sepuluh persen) dari harga transaksi, pelaku pembangunan berhak memotong 10% (sepuluh persen) dari harga transaksi.

5. Pejabat yang Berwenang membuat Perjanjian Pengikatan Jual Beli Rumah

Susun

Pengikatan jual beli rumah susun ditandatangani oleh calon pembeli dan pelaku pembangunan yang dibuat di hadapan notaris sesuai dengan ketentuan Pasal 12 Permen PUPR No. 11/PRT/M/2019 tentang Sistem Pendahuluan Perjanjian Jual Beli Rumah.

Notaris sebagai pejabat umum memiliki peranan setral dalam menegakkan hukum Indonesia. Notaris sebagai manusia yang bebas dan menjadi elemen penting dalam pembangunan bangsa kiranya harus lekat dengan sifat-sifat humanisme mengingat peranannya yang signifikan dalam lalu lintas masyarakat. Notaris sebagai pejabat umum yang berwenang membuat akta sedikit banyak berpengaruh pada hak dan kewajiban para pihak yang menghadap kepadanya. Adanya legalisasi dari notaris memang sangat diperlukan untuk membuktikan akan adanya suatu perbuatan serta hak dan kewajiban tertentu.⁵⁹

Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN). Notaris didefinisikan sebagai pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam UUJN. Definisi yang diberikan oleh UUJN ini merujuk pada tugas dan wewenang yang dijalankan oleh notaris. Artinya notaris memiliki tugas sebagai pejabat umum dan memiliki wewenang untuk membuat akta otentik serta kewenangan lainnya yang diatur oleh UUJN.

Kewenangan notaris, menurut Pasal 15 UUJN adalah membuat akta otentik mengenai perbuatan, perjanjian dan ketetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dihendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta otentik, menjamin kepastian

⁵⁹ Abdul Ghofur Anshori, *Lembaga Kenotariatan Indonesia: Perspektif Hukum dan Etika*, UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 5.

tanggal pembuatan akta, menyimpan akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan akta, semuanya itu sepanjang pembuatan akta-akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang. Notaris memiliki wewenang pula untuk:

- a. Mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus.;
- b. Membubuk surat-surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
- c. Membuat kopi dari asli surat-surat di bawah tangan berupa salinan yang memuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan;
- d. Melakukan pengesahan kecocokan fotokopi dengan surat aslinya;
- e. Memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan akta;
- f. Membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan; atau
- g. Membuat akta risalah lelang.

Melalui pengertian notaris tersebut terlihat bahwa tugas seorang notaris adalah menjadi pejabat umum, sedangkan wewenangnya adalah membuat akta otentik. Sedangkan akta otentik adalah suatu akta yang bentuknya ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau dihadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu di tempat di mana akta dibuatnya. Akta notaris sebagai akta otentik dibuat menurut bentuk dan tata cara yang ditetapkan oleh UUJN.

Arti penting dari profesi notaris disebabkan karena notaris oleh undang-undang diberi wewenang untuk menciptakan alat pembuktian yang mutlak, dalam pengertian bahwa apa yang disebut dalam akta otentik itu pada pokoknya dianggap benar. Hal ini sangat penting untuk mereka yang membutuhkan alat pembuktian untuk sesuatu keperluan, baik untuk kepentingan pribadi maupun untuk kepentingan suatu usaha.

Tentang kekuatan pembuktian dari akta notaris sebagai alat bukti umumnya dapat dikatakan bahwa pada umumnya akta notaris dibedakan menjadi tiga macam kekuatan pembuktian yakni:⁶⁰

1. Kekuatan pembuktian lahiriah (*uitwendige bewijskracht*)

Uitwendige bewijskracht merupakan kekuatan pembuktian dalam artian kemampuan dari akta itu sendiri untuk membuktikan dirinya sebagai akta otentik. Kemampuan ini berdasarkan Pasal 1875 KUHPerdara tidak dapat diberikan kepada akta yang dibuat di bawah tangan. Akta yang dibawah tangan baru berlaku sah, yakni sebagai yang benar-benar berasal dari pihak, terhadap siapa akta tersebut dipergunakan, apabila yang menandatangani mengakui kebenaran dari tanda tangannya itu atau apabila itu dengan cara yang sah menurut hukum telah diakui oleh yang bersangkutan. Sementara akta otentik membuktikan sendiri keabsahannya (*acta publica probant sese ipsa*). Apabila suatu akta nampak sebagai akta otentik, artinya menandakan dirinya dari luar, dari kata-katanya sebagai yang berasal dari seorang

⁶⁰ *Ibid*, hlm. 19-22.

pejabat umum, maka akta itu terhadap setiap orang dianggap akta otentik sampai dapat dibuktikan bahwa akta tersebut bukanlah suatu akta otentik.

2. Kekuatan pembuktian formal (*formale bewijskracht*)

Formale bewijskracht ialah kepastian bahwa sesuatu kejadian dan fakta tersebut dalam akta betul-betul dilakukan oleh notaris atau diterangkan oleh pihak-pihak yang menghadap. Artinya bahwa pejabat yang bersangkutan telah menyatakan dalam tulisan sebagaimana yang tercantum dalam akta itu dan selain dari itu kebenaran dari apa yang diuraikan oleh pejabat dalam akta itu sebagai yang dilakukan dan disaksikannya di dalam jabatannya itu.

Pada akta di bawah tangan kekuatan pembuktian ini hanya meliputi kenyataan bahwa keterangan itu diberikan, apabila tanda tangan tercantum dalam akta di bawah tangan itu diakui oleh orang yang menandatangani atau dianggap sebagai telah diakui sedemikian menurut hukum. Dalam arti formal, maka terjamin kebenaran/kepastian tanggal akta tersebut, kebenaran tandatangan yang terdapat dalam akta itu, identitas dari orang-orang yang hadir (*comparanten*), demikian juga tempat akta itu dibuat. Sepanjang mengenai *acte partij* bahwa para pihak yang ada menerangkan seperti yang diuraikan dalam akta itu, sedang kebenaran dari keterangan-keterangan itu sendiri hanya pasti antara pihak-pihak sendiri.

Pada akta otentik berlaku kekuatan pembuktian formal dan berlaku terhadap setiap orang yakni apa yang ada dan terdapat di atas tandatangan mereka. Namun, terdapat kekecualian atau pengingkaran atas kekuatan pembuktian formal ini. Pertama, pihak penyangkal dapat langsung tidak mengakui bahwa tanda tangan yang dibubuhkan dalam akta tersebut adalah tanda tangannya. Pihak penyangkal dapat mengatakan bahwa tanda tangan yang kelihatannya sebagai yang dibubuhkan olehnya ternyata dibubuhkan oleh orang lain dan karenanya dalam hal ini terjadi apa yang dikenal sebagai pemalsuan tanda tangan. Kedua pihak penyangkal dapat menyatakan bahwa notaris dalam membuat akta melakukan sesuatu kesalahan atau kekhilafan (*ten onrechte*) namun tidak menyangkal tanda tangan yang ada di dalam akta tersebut.

3. Kekuatan pembuktian material (*materiele bewijskracht*)

Materiele bewijskracht ialah kepastian bahwa apa yang tersebut dalam akta itu merupakan pembuktian sah terhadap pihak-pihak yang membuat akta atau mereka yang mendapat hak dan berlaku untuk umum, kecuali ada pembuktian sebaliknya (*tegenbewijs*). Artinya tidak hanya kenyataan yang dibuktikan oleh suatu akta otentik, namun isi dari akta itu dianggap dibuktikan sebagai yang benar terhadap setiap orang, yang menyuruh adakan/buatkan akta itu sebagai tanda bukti terhadap dirinya (*preuve preconstituee*).

Akta otentik dapat menjadi akta yang dibuat oleh pejabat (*acte ambtelijk, procesverbaal acte, verbaalakte*) dan akta yang dibuat oleh para pihak (*partijakte*). *Acte ambtelijk* merupakan akta yang dibuat oleh pejabat yang diberi wewenang untuk itu, pejabat tersebut menerangkan apa yang dilihat serta apa yang dilakukannya. inisiatif *acte ambtelijk* berasal dari pejabat yang bersangkutan dan tidak berasal dari orang yang namanya tercantum dalam akta.

Sedangkan *partijakte* adalah akta yang dibuat dihadapan pejabat yang diberi wewenang untuk itu. *Partijakte* dibuat oleh pejabat atas permintaan pihak-pihak yang berkepentingan. Mengenai dua macam akta ini dapat dikemukakan perbedaan dari sisi sifatnya. Dalam *acte ambtelijk*, akta ini masih sah sebagai suatu alat pembuktian apabila ada satu atau lebih pihak di antara penghadapnya tidak menandatangani, asal saja notaris disebutkan apa sebabnya ia atau mereka tidak menandatangani. Sedangkan dalam *partijakte* hal demikian itu akan menimbulkan akibat yang lain. Sebab apabila salah satu pihak tidak menandatangani aktanya dapat diartikan bahwa pihak tersebut tidak menyetujui perjanjian tersebut kecuali apabila tidak menandatanganinya di dasarkan atas alasan-alasan yang kuat, terutama dalam bidang fisik. Alasan demikian dicantumkan dengan jelas oleh notaris dalam akta yang bersangkutan.

C. Tinjauan Umum Mengenai Hukum Perlindungan Konsumen

1. Pengertian Hukum Perlindungan Konsumen

Manusia sebagai manusia (*zoon politicon*) senantiasa cenderung ingin bergaul dan berinteraksi dengan manusia lain atau kelompok manusia (masyarakat). Hal ini dilakukan dalam rangka memenuhi semua kebutuhan hidupnya. Manusia tidak dapat memenuhi segala kebutuhan hidupnya hanya dengan mengandalkan diri sendiri, melainkan memerlukan bantuan atau keterlibatan orang lain. Salah satu cara yang dilakukan manusia untuk memenuhi kebutuhan hidupnya adalah dengan membeli barang/jasa yang tersedia di masyarakat yang merupakan produk dari pelaku usaha.

Interaksi antar manusia pada dasarnya senantiasa menghendaki hubungan yang harmonis sesama manusia. Namun dalam praktiknya tidaklah selalu demikian, sering dalam interaksi tersebut terjadi konflik di antara mereka yang merasa dirugikan oleh pihak lainnya. Agar interaksi ini dapat berjalan dengan baik maka dibutuhkan aturan berdasarkan mana orang melindungi kepentingannya dan menghormati hak orang lain sesuai hak dan kewajiban yang ditentukan aturan (hukum) itu. Sehingga dalam hal ini hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia.

Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan hukum merupakan keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, melainkan meliputi pula lembaga-lembaga (*institution*) dan proses-proses (*processes*) yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah itu dalam kenyataan.

Pengertian hukum menurut Mochtar Kusumaatmadja ini mengingatkan bahwa dalam mempelajari hukum tidak hanya memandang hukum itu sebagai suatu perangkat kaidah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tetapi harus pula mencakup lembaga (institution) dan proses (processes) yang diperlukan untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataan. Sehingga jika dikaitkan dengan hukum perlindungan konsumen di Indonesia, maka pembahasan hukum perlindungan konsumen tidak hanya berupa pembahasan mengenai asas dan kaidah hukum perlindungan konsumen, tetapi juga akan membahas mengenai lembaga-lembaga yang ada dalam hukum perlindungan konsumen yakni, Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN), Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM), Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), dan pengadilan. Selain itu, pembahasan juga meliputi proses yakni proses penyelesaian sengketa konsumen baik di luar pengadilan maupun di pengadilan.

Pembangunan dan perkembangan perekonomian umumnya dan khususnya di bidang perindustrian dan perdagangan nasional telah menghasilkan berbagai variasi barang dan/atau jasa yang dapat dikonsumsi. Di samping itu, globalisasi dan perdagangan bebas yang didukung oleh kemajuan teknologi telekomunikasi dan informatika telah memperluas ruang gerak arus transaksi barang dan/atau jasa melintasi batas-batas wilayah suatu negara, sehingga barang dan/atau jasa yang

ditawarkan bervariasi baik produksi luar negeri maupun produksi dalam negeri.

Kondisi yang demikian pada satu pihak mempunyai manfaat bagi konsumen karena kebutuhan konsumen akan barang dan/atau jasa yang diinginkan dapat terpenuhi serta semakin terbuka lebar kebebasan untuk memilih aneka jenis kualitas barang dan/atau jasa sesuai dengan keinginan dan kemampuan konsumen.

Di sisi lain, kondisi dan fenomena tersebut di atas dapat mengakibatkan kedudukan pelaku usaha dan konsumen menjadi tidak seimbang dan konsumen berada pada posisi yang lemah. Konsumen menjadi objek aktivitas bisnis untuk meraup keuntungan yang sebesar-besarnya oleh pelaku usaha melalui kiat promosi, cara penjualan, serta penerapan perjanjian standar yang merugikan konsumen.

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 tentang 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 potensial merugikan kepentingan konsumen, baik secara langsung maupun tidak langsung.

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.

Disamping 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 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.

Disamping itu, Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen pada dasarnya bukan merupakan awal dan akhir dari hukum yang

mengatur tentang perlindungan konsumen, sebab sampai pada terbentuknya Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen ini telah ada beberapa undang-undang yang materinya melindungi kepentingan konsumen.

Ketentuan Pasal 1 angka 1 UUPK menyatakan:

Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.

Kepastian hukum tersebut diperlukan karena adanya suatu ketidakseimbangan kedudukan antara pelaku usaha dengan konsumen. Konsumen sering berada di posisi yang lebih lemah.

Az. Nasution mengemukakan hukum perlindungan konsumen adalah keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur dan melindungi konsumen dalam hubungan dan masalah penyediaan dan penggunaan produk (barang dan/jasa) konsumen antara penyedia dan penggunanya, dalam kehidupan bermasyarakat. Dengan demikian, hukum perlindungan konsumen dibutuhkan apabila kondisi para pihak yang mengadakan hubungan hukum atau bermasalah dalam masyarakat itu tidak seimbang.

Subyek perlindungan konsumen yang diatur dalam UUPK pada dasarnya harus memenuhi kriteria yang ditetapkan oleh UUPK, yakni kriteria konsumen yang dilindungi oleh UUPK adalah konsumen dalam pengertian sebagai konsumen akhir, dan bukan konsumen antara. Hal ini sesuai dengan definisi konsumen dalam Pasal 1 angka 2 UUPK yang menyebutkan bahwa konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia di masyarakat, baik bagi kepentingan diri

sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan. Yang dimaksud konsumen dalam Pasal 1 angka 2 UUPK adalah konsumen akhir sebagaimana penjelasan umum UUPK.

Pengertian konsumen dapat terdiri dari 3 pengertian:⁶¹

- a. Konsumen adalah setiap orang yang mendapatkan barang dan/ atau jasa yang digunakan untuk tujuan tertentu.
- b. Konsumen antara adalah setiap orang yang mendapatkan barang/ atau jasa yang digunakan untuk diperdagangkan, komersial.
- c. Konsumen akhir adalah setiap orang yang mendapatkan barang dan/atau jasa yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup pribadinya, keluarga, dan/atau rumah tangganya dan tidak untuk diperdagangkan kembali.

Selanjutnya UUPK menentukan kriteria pelaku usaha sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 3 UUPK 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 menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi. Pelaku usaha yang dimaksud dalam UUPK termasuk dalam pengertian perusahaan, korporasi, BUMN, koperasi, importir, pedagang, distributor, dll. UUPK membatasi pemberlakuan UUPK ini hanya terhadap pelaku

⁶¹ Susanti Adi Nugroho, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau Dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008, hlm. 62.

usaha yang berada di wilayah Republik Indonesia sehingga UUPK tidak dapat menjangkau (diterapkan) kepada pelaku usaha yang berada di luar wilayah Republik Indonesia.

Pemerintah sebagai pihak terkait dan memiliki peranan yang penting dalam upaya penegakan perlindungan konsumen. Dalam rangka hal tersebut, pemerintah bertugas menyelenggarakan perlindungan konsumen dan melaksanakan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan perlindungan konsumen guna menjamin diperolehnya hak dan kewajiban konsumen dan pelaku usaha serta dapat membentuk peraturan perundang-undangan yang terkait dengan usaha untuk melindungi kepentingan konsumen.⁶²

Adanya keterlibatan pemerintah dalam pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen berdasarkan ketentuan Pasal 29 UUPK, di dasarkan pada kepentingan yang diamanatkan oleh Pembukaan UUD 1945 bahwa kehadiran negara antara lain untuk mensejahterakan rakyat. Adanya tanggung jawab pemerintah dalam hal pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen tidak lain dimaksudkan untuk memberdayakan konsumen memperoleh haknya.⁶³

Berkenaan dengan hal pengawasan, dalam Pasal 30 UUPK pemerintah disertai tugas melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen serta penerapan ketentuan

⁶² Az. Nasution, *Laporan Perjalanan ke Daerah-Daerah Dalam Rangka Pengembangan Perlindungan Konsumen*, 2004, hlm. 6.

⁶³ Ahmad Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 180-181.

peraturan perundang-undangnya. Dihubungkan dengan Penjelasan ayat (3) UUPK yang menentukan bahwa pengawasan dilakukan dengan cara penelitian, pengujian, dan/atau survey, terhadap aspek yang meliputi pemuatan informasi tentang risiko penggunaan barang, pemasangan label, periklanan dan lain-lain.⁶⁴

Wewenang pemerintah dalam hal pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen adalah bentuk upaya untuk terciptanya iklim usaha dan hubungan yang sehat antara konsumen dan pelaku usaha, berkembangnya lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat dan meningkatnya kualitas sumber daya manusia dan penelitian serta pengembangan perlindungan konsumen.

Dalam berbagai hubungan hukum yang terjadi, termasuk pula peran yang dijalankan pemerintah sebagai pemegang kewenangan publik, berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kekuasaan publik yang dijalankan oleh alat-alat negara berdasarkan hukum yang berlaku tidak lain dimaksudkan untuk menyasikan hubungan-hubungan hukum dan atau masalah di antara pengusaha/pelaku usaha dan konsumen.

2. Sumber Hukum Perlindungan Konsumen

Sumber hukum perlindungan konsumen tidak dapat dilihat dalam konteks Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) saja,

⁶⁴ *Ibid*, hlm. 187.

tetapi juga harus dilihat dalam kerangka sistem hukum perlindungan konsumen. Hukum sebagai suatu sistem merupakan tatanan, merupakan suatu kesatuan yang utuh yang terdiri dari bagian-bagian atau unsur-unsur yang saling berkaitan satu sama lain untuk mencapai tujuan kesatuan tersebut. Sehingga untuk mempelajari hukum perlindungan konsumen, selain mempelajari UUPK sebagai sumber hukum yang utama, juga harus mempelajari sumber-sumber hukum perlindungan konsumen lainnya yang terdapat dalam hukum perdata/privat maupun publik, walaupun tidak secara khusus bertujuan untuk melindungi konsumen.

Hukum perlindungan konsumen dalam hukum perdata yakni dalam pengertian hukum perdata dalam arti luas, yakni hukum perdata yang terdapat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata), Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUH Dagang), serta Peraturan Perundang-Undangan Nasional yang tergolong dalam hukum privat.

KUH Perdata walaupun tidak secara khusus mengatur menyebutkan istilah konsumen, tetapi ketentuan-ketentuan dalam KUH Perdata juga mengatur masalah hubungan antara pelaku usaha. Salah satu aspek hukum privat yang terdapat dalam Buku III KUH Perdata tentang Perikatan, yakni berkaitan dengan aspek hukum perjanjian maupun Perbuatan Melawan Hukum (PMH). Selanjutnya, dalam KUH Dagang yang berkaitan Pengangkutan, Asuransi, dll. Adapun dalam Peraturan Perundang-Undangan Nasional Perlindungan Konsumen antara lain yang terdapat dalam UU Pangan.

Selanjutnya Hukum perlindungan konsumen dalam hukum publik yang dimaksud adalah hukum yang mengatur hubungan antara negara dan alat-alat perlengkapannya atau hubungan antara negara dengan perorangan. Adapun yang termasuk dalam hukum publik dan terutama dalam kerangka hukum konsumen dan/atau hukum perlindungan konsumen adalah Hukum Administrasi Negara (HAN), Hukum Pidana, Hukum Acara Perdata/ Pidana, dan Hukum Internasional.

3. Politik Hukum Perlindungan Konsumen dalam UUPK yang Sesuai dengan Pasal 33 UUD 1945

Secara etimologis, istilah politik hukum merupakan terjemahan bahasa Indonesia dari istilah hukum Belanda *rechtspolitiek*, yang merupakan bentukan dari dua kata *recht* dan *politiek*. Dalam bahasa Indonesia kata *recht* berarti hukum yang berasal dari bahasa Arab *hukm* (kata jamaknya *ahkam*), yang berarti putusan, ketetapan, perintah, pemerintahan, kekuasaan, hukuman dan lain-lain.

Dalam kamus bahasa Belanda yang di tulis oleh Van Der Tas, kata *politiek* mengandung arti *beleid* yang berarti kebijakan (*policy*). Politik hukum secara singkat berarti kebijakan hukum. Adapun kebijakan sendiri dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak. Dengan kata lain, politik hukum adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan

dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak dalam bidang hukum.

Mahfud MD mengemukakan bahwa politik hukum adalah *legal policy* atau arah hukum yang akan diberlakukan oleh negara untuk mencapai tujuan negara yang bentuknya dapat berupa pembuatan hukum baru dan penggantian hukum lama.⁶⁵

Imam Syafei menyimpulkan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang, dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.

Padmo Wahjono berpendapat bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara yang bersifat mendasar dalam menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk dan tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dengan demikian menurut Padmo Wahjono, politik hukum berkaitan dengan hukum yang berlaku di masa mendatang (*ius constituendum*).

Solly Lubis memberikan pengertian dari politik hukum itu sebagai kebijakan politik yang menentukan aturan hukum apa yang seharusnya berlaku mengatur pelbagai hal kehidupan bermasyarakat dan bernegara.⁶⁶

Sudarto mengemukakan bahwa politik hukum ialah kebijaksanaan dari negara dengan perantaraan badan-badan yang berwenang untuk

⁶⁵ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Penerbit Pustaka LP3ES, Jakarta, 2006, hlm. 5

⁶⁶ Bintang Regen Saragih, *Politik Hukum*, Penerbit CV. Utomo, Bandung, 2006, hlm. 23-24.

menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan dapat digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.

Teuku Mohammad Radhie mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku diwilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.⁶⁷

Dalam definisi-definisi diatas setelah dielaborasi muncul unsur-unsur yang sama, yaitu:

- a. Kebijakan dasar penyelenggara negara. Setiap politik hukum akan berkaitan dengan kebijakan negara dalam rangka menjalankan konstitusi, negara berkeinginan/mempunyai kehendak mewujudkan cita-cita/tujuan bangsa.
- b. Alat-alat perlengkapan negara. Dalam perspektif trias politika, negara di sini diartikan terdiri dari eksekutif, legislatif dan yudikatif.
- c. Dalam bidang hukum. Karena hukum itu sifatnya tidak statis, ia harus sesuai dengan perkembangan dan aspirasi masyarakat.
- d. Yang akan, sedang, dan telah berlaku. Hukum itu harus dibuat secara sistematis dan terprogram (berkesinambungan).
- e. Yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat. Falsafah dan pandangan bangsa merupakan wujud dari nilai-nilai yang berlaku dalam suatu masyarakat.

⁶⁷ H. Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Pustaka Kartini, Banjarmasin, 1991, hlm. 191.

- f. Untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan. Tujuan negara yang dicita-citakan tertuang dalam konstitusi

Kebijakan hukum dan politik merupakan dua hal tidak dapat dipisahkan karena kebijakan hukum akan terbentuk apabila kebijakan politik mendukung, oleh karena itu unsur non hukum (politik) sangat mempengaruhi terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini tidak terlepas dari ilmu pengetahuan hukum, sekurang-kurangnya ada tiga landasan peraturan perundang-undangan yaitu: landasan filosofi, landasan sosiologis dan landasan yuridis.⁶⁸

Peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan filosofis (*filosofische grondslag*) apabila rumusannya atau norma-normanya mendapat pembenaran (*rechtvaardiging*) dikaji secara filosofis. Berarti mempunyai alasan yang dapat dibenarkan apabila dipikirkan secara mendalam. Alasan tersebut sesuai dengan cita-cita dan pandangan hidup manusia dalam pergaulan hidup bermasyarakat. Sesuai dengan cita-cita kebenaran (*idée der waarheid*), cita-cita keadilan (*idée der gerechtigheid*).⁶⁹ Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis (*sociologische grondslag*) apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini penting agar peraturan perundang-undangan yang dibuat ditaati oleh masyarakat. Landasan yuridis (*rechtsgrond*) atau

⁶⁸ Amiroeddin Sjarif, *Perundang-Undangan: Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*, Bina Akasara, Jakarta, 1997, hlm. 91.

⁶⁹ *Ibid.*

disebut juga landasan hukum atau dasar hukum ataupun legalitas adalah landasan atau dasar yang terdapat dalam ketentuan-ketentuan hukum yang lebih tinggi derajatnya.

Landasan yuridis ini dapat pula dibedakan menjadi dua macam yaitu: landasan yuridis yang beraspek formal yaitu ketentuan-ketentuan hukum yang memberikan kewenangan kepada badan pembentuknya, dan landasan yuridis yang beraspek materiil adalah ketentuan-ketentuan hukum tentang masalah atau persoalan apa yang harus diatur.

Pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual dalam era demokrasi ekonomi berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen 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 1945.⁷⁰

Dalam model pembangunan ekonomi yang menempatkan manusia sebagai titik sentralnya, sasaran penciptaan peluang kerjandan partisipan rakyat dalam arti seluas-luasnya perlu mendapatkan perhatian utama. Ini berarti bahwa dalam penyusunan rencana-rencana pembangunan, setiap

⁷⁰ Firman Turmantara Endipradja, *Op.Cit*, hlm. 195-196.

kebijakan, program, proyek-proyeknya berisi komponen-komponen kuantitatif dalam sasaran-sasaran peluang kerja, peluang berusaha dan partisipan rakyat tersebut, lengkap dengan tolok ukur dan cara-cara menilainya.⁷¹

Salah satu masalah serius yang dihadapi dalam pembangunan ekonomi di Indonesia adalah mempraktekkan kerangka hukum dan konstitusi dalam pengembangan kebijakan-kebijakan perekonomian. Selama ini, persoalan tersebut dianggap tidak penting mengingat praktik penyelenggaraan ekonomi sejak kemerdekaan telah berjalan mengikuti arus logika pembangunan ekonomi yang berkembang atas dasar pengalaman empiris di lapangan atau teori-teori dan kisah-kisah sukses di negara-negara lain yang dipandang layak dijadikan contoh.⁷²

Dalam upaya menyusun skema pembangunan ekonomi, dimana di dalamnya perlindungan konsumen merupakan komponen yang cukup penting yang perlu diperhatikan, yang perlu difokuskan adalah pengintegrasian komponen sistem hukum. Sebagaimana dijelaskan oleh Lawrence Friedman, sistem hukum meliputi:⁷³

1. Struktur Hukum (*legal structur*) yaitu bagian-bagian yang bergerak di dalam suatu mekanisme sistem atau fasilitas yang ada dan disiapkan dalam sistem. Misalya lembaga-lembaga dan institusi ekonomi, pemerintahan, pengadilan, Kejaksaan, dan lain-lain.

⁷¹ Mubyarto, *Sistem dan Moral Ekonomi Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1994, hlm. 44.

⁷² Firman Turmantara Endipradja, *Op.Cit*, hlm. 196.

⁷³ *Ibid*, hlm. 203.

2. Substansi Hukum (*legal substance*) yaitu hasil aktual yang diterbitkan oleh sistem hukum. Misalnya peraturan perundang-undangan berkaitan dengan kebijakan ekonomi, Putusan Hakim, dan keputusan-keputusan yang bersifat teknis.
3. Budaya hukum (*legal culture*) yaitu sikap publik atau nilai-nilai, komitmen moral dan kesadaran yang mendorong bekerjanya sistem hukum, atau keseluruhan faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempat yang logis dalam kerangka budaya milik masyarakat.

Ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 sebagai dasar demokrasi ekonomi merupakan ketentuan yang imperatif dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di bidang ekonomi, karena dasar-dasar pemikiran dan perumusan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, mengatur tentang dasar-dasar sistem ekonomi atau susunan perekonomian dan kegiatan-kegiatan perekonomian yang dikehendaki Negara Indonesia.

Politik hukum perlindungan konsumen, menurut Johannes Gunawan dapat dirumuskan sebagai pemikiran dasar tentang campur tangan negara melalui badan eksekutif, legislatif, dan yudikatif pada penciptaan hukum, penerapan hukum dan pengembangan hukum perlindungan konsumen di suatu negara. Politik hukum perlindungan konsumen sebagaimana terkandung di dalam UUD 1945 akan menentukan struktur perubahan

UUPK, dan selanjutnya struktur perubahan tersebut akan menentukan orientasi, substansi, konstruksi, sistematika, gramatika UUPK yang baru.⁷⁴

Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 menentukan:

1. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan.
2. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
3. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Berdasarkan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 beserta amandemennya, politik hukum perlindungan konsumen di Indonesia adalah:

- a. Kebersamaan peranan konsumen dan pelaku usaha;
- b. Keseimbangan kemajuan konsumen dan pelaku usaha;
- c. Efisiensi yang berkeadilan dalam hubungan transaksional antara konsumen dan pelaku usaha;
- d. Berkelanjutan alam pengembangan konsumen dan pelaku usaha;
- e. Berwawasan lingkungan dalam pengembangan konsumen dan pelaku usaha;
- f. Kemandirian konsumen dan pelaku usaha.⁷⁵

⁷⁴ Johannes Gunawan, *Penyelesaian Sengketa Konsumen, Kelembagaan Perlindungan Konsumen, Panduan Focus Group Discussion (FGD) Penyempurnaan Materi Perubahan Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen*, Badan Perlindungan Konsumen Nasional Bidang Penelitian Dan Pengembangan Jakarta, 2011, hlm. 3.

⁷⁵ *Ibid.*

Wacana penyempurnaan Politik Hukum Perlindungan Konsumen sudah diamanatkan dalam alinea terakhir penjelasan umumnya UUPK yang menyebutkan bahwa:

Dikemudian hari masih terbuka kemungkinan terbentuknya undang-undang baru yang pada dasarnya memuat ketentuan-ketentuan yang melindungi konsumen.

Dalam ketentuan Pasal 33 UUD 1945, tersimpul dasar ekonomi, bahwa perekonomian mestilah dibangun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Selain itu, ketentuan ini mengandung arti bahwa "... kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran seseorang...". Ketentuan ini mengandung makna, bahwa dalam mencari kemakmuran, tidak dikehendaki adanya seseorang yang kuat memanfaatkan (mengeksplotasi) pihak yang lemah.⁷⁶

Dengan melihat kenyataan bahwa implementasi politik hukum (termasuk politik hukum perlindungan konsumen) di Indonesia saat ini belum memadai. Selain itu, *bargaining position* konsumen pada prakteknya semakin jauh di bawah para pelaku usaha, selain untuk menampung perkembangan mutakhir tentang perlindungan konsumen dan juga mengakomodasi pelbagai peraturan perundang-undangan yang baru, maka dipandang perlu Politik Hukum Perlindungan Konsumen dalam UUPK disempurnakan sesuai dengan Pasal 33 UUD 1945.⁷⁷

⁷⁶ Firman Turmantara Endipradja, *Op.Cit*, hlm. 198.

⁷⁷ *Ibid.*

4. Pengaturan Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen

Secara normatif, Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) merupakan dasar hukum perlindungan konsumen di Indonesia. Namun demikian, pemberlakuan UUPK tidaklah menghapuskan ketentuan peraturan perundang-undangan yang sebelumnya telah ada yang juga memberikan perlindungan hukum kepada konsumen. Hal ini berdasarkan Ketentuan Peralihan Pasal 64 UUPK yang menyatakan bahwa segala ketentuan peraturan perundang-undangan yang bertujuan melindungi konsumen yang telah ada saat undang-undang ini diundangkan, dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak diatur secara khusus dan/atau tidak bertentangan dengan ketentuan dalam UUPK. Artinya bahwa UUPK masih mengakui keberadaan peraturan perundang-undangan yang telah ada yang juga bertujuan untuk melindungi konsumen.

Disamping itu, Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen pada dasarnya bukan merupakan awal dan akhir dari hukum yang mengatur tentang perlindungan konsumen, sebab sampai pada terbentuknya Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen ini telah ada beberapa undang-undang yang materinya melindungi kepentingan konsumen.

Beberapa undang-undang tersebut antara lain, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata), Undang-Undang No. 10 Tahun 1961 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. Tahun 1961 tentang Barang, Undang-Undang No. 2 Tahun 1966 tentang

Hygiene, Undang-Undang No. 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian, Undang-Undang No. 15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan, Undang-Undang No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan, dll. Hal ini sesuai dengan Penjelasan Umum Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Selain itu, UUPK juga masih memberikan ruang untuk pengaturan atau peraturan perundang-undangan baru yang bertujuan untuk perlindungan konsumen di Indonesia. Hal ini sesuai dengan Penjelasan Umum UUPK yang menyatakan bahwa di kemudian hari, masih terbuka kemungkinan terbentuknya undang-undang baru yang pada dasarnya memuat ketentuan-ketentuan yang melindungi konsumen. Dengan demikian, Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen ini merupakan payung yang mengintegrasikan dan memperkuat penegakan hukum di bidang perlindungan konsumen.

Setelah pemberlakuan UUPK, terdapat beberapa peraturan perundang-undangan baru yang juga bertujuan untuk melindungi kepentingan konsumen, antara lain Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, Undang-Undang No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, Undang-Undang No. 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal. Keberadaan undang-undang yang baru ini juga terintegrasi dengan UUPK sebagai undang-undang payung dalam perlindungan konsumen di Indonesia.

Penjelasan UUPK menyatakan bahwa Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen pada dasarnya bukan merupakan awal dan akhir dari hukum yang mengatur tentang perlindungan konsumen, sebab sampai pada terbentuknya Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen ini telah ada beberapa undang-undang. Keberadaan UUPK sebagai UU Payung perlu dilihat dari perspektif ini. Artinya, tidak ada niat dari keberadaan UUPK untuk mengesampingkan undang-undang sektoral yang sudah ada dan yang akan ada. Secara eksplisit disebutkan untuk memperkuat sistem hukum yang sudah ada. Dalam tataran praktis misalnya Undang-undang tentang Perbankan telah memuat ketentuan yang melindungi kepentingan nasabah, namun norma yang terdapat dalam UU Perbankan perlulah diperkuat dengan visi dan prinsip perlindungan konsumen. Posisi sebagai undang-undang payung ini yang menjadi dasar untuk mengatakan bahwa hubungan undang-undang sektoral dengan UUPK bukanlah hubungan *lex specialis* dan *lex generalis*. Melainkan hubungan yang bersifat saling melengkapi dan memperkuat (*complementary*).⁷⁸

Pasal 1 angka 1 UUPK menyebutkan bahwa perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen. Perlindungan hukum pada

⁷⁸ Inosentius Samsul, *10 Tahun Mencari format Politik hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Makalah seminar 10 tahun UUPK, Diselenggarakan oleh FH Unpas Bandung pada 20 April 2009 Dalam buku Firman Turmantara Endipradja, *Hukum Perlindungan Konsumen: Filosofi Perlindungan Konsumen dalam Perspektif Politik Hukum Negara Kesejahteraan*, Setara Press, Malang, 2016, hlm 126.

dasarnya merupakan pemenuhan atas hak-hak konsumen yang seharusnya diberikan kepada konsumen, sehingga perlindungan konsumen sesungguhnya identik dengan perlindungan hukum yang terhadap hak-hak konsumen.

Segala upaya yang dilakukan untuk memberikan kepastian hukum dalam memberikan perlindungan konsumen menunjukkan bahwa perlindungan konsumen tidak hanya berorientasi kepada persoalan ganti rugi maupun pemberian sanksi kepada pelaku usaha. Upaya-upaya perlindungan terhadap konsumen juga diarahkan dalam pemberdayaan konsumen maupun peningkatan kesadaran pelaku usaha akan pentingnya perlindungan konsumen. Selain itu, upaya perlindungan konsumen juga tidak melalui pada suatu bidang hukum saja, tetapi juga menyangkut aspek-aspek hukum lain, antara lain hukum perdata, hukum administrasi maupun hukum pidana.

Cakupan perlindungan konsumen dalam UUPK mencakup perlindungan secara luas yakni perlindungan terhadap penggunaan barang dan/atau jasa. Pasal 1 angka 4 UUPK menyebutkan bahwa barang adalah setiap benda baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak, dapat dihabiskan maupun tidak dapat dihabiskan, yang dapat diperdagangkan, dipakai, diperdagangkan, atau dimanfaatkan oleh konsumen. Adapun yang dimaksud dengan Jasa berdasarkan Pasal 1 angka 5 UUPK adalah setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang disediakan bagi masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen.

Secara garis besarnya, UUPK mengatur hal-hal sebagai berikut:

a. Ketentuan Umum

Memuat pengertian-pengertian tentang istilah yang dipakai dalam UUPK, antara lain pengertian mengenai perlindungan konsumen, konsumen, pelaku usaha, barang dan jasa, promosi, Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat, Klausula Baku, Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, dll.

b. Asas dan Tujuan

Memuat asas-asas perlindungan konsumen dan tujuan perlindungan konsumen.

c. Hak dan Kewajiban

Memuat hak dan kewajiban yang dimiliki oleh konsumen maupun pelaku usaha.

d. Perbuatan yang Dilarang Bagi Pelaku Usaha

Memuat sejumlah perbuatan-perbuatan yang dilarang untuk dilakukan oleh pelaku usaha, yang berkaitan dengan kegiatan produksi, memasarkan, promosi atau iklan, penjualan dengan obral, dll.

e. Ketentuan Pencantuman Klausula Baku

Memuat ketentuan-ketentuan mengenai larangan pencantuman klausula baku.

f. Tanggung Jawab Pelaku Usaha

- Memuat aturan-aturan tentang tanggung jawab pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya, baik tanggung jawab secara privat, maupun publik.
- g. **Pembinaan dan Pengawasan**
Memuat ketentuan-ketentuan tentang pelaksanaan pembinaan dan pengawasan dalam perlindungan konsumen.
 - h. **Badan Perlindungan Konsumen (BPKN)**
Memuat ketentuan tentang fungsi, tugas, organisasi dan keanggotaan BPKN.
 - i. **Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM)**
Memuat tentang tugas dan fungsi LPKSM.
 - j. **Penyelesaian Sengketa**
Memuat ketentuan-ketentuan tentang penyelesaian sengketa konsumen, baik di pengadilan maupun di luar pengadilan.
 - k. **Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)**
Memuat tentang fungsi, tugas dan kewenangan BPSK.
 - l. **Penyidikan**
Memuat tentang ketentuan penyidikan perkara konsumen yang diduga memenuhi unsur-unsur pidana.
 - m. **Sanksi**
Memuat ketentuan-ketentuan tentang jenis sanksi, meliputi sanksi administratif maupun sanksi pidana.
 - n. **Ketentuan Peralihan**

Memuat ketentuan tentang ketentuan peralihan berkaitan dengan pemberlakuan UUPK.

o. Ketentuan Penutup

Memuat tentang mulainya berlakunya UUPK.

5. Asas-Asas Perlindungan Konsumen

Van Eikma Hommes mengemukakan bahwa asas hukum tidak boleh dianggap sebagai norma-norma hukum konkret, akan tetapi perlu di pandang sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku.

Asas hukum merupakan pikiran dasar yang sifatnya umum atau merupakan latar belakang dari peraturan yang konkret yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang menjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat ditemukan dengan mencari sifat umum dalam peraturan konkret tersebut. Jadi, asas hukum bukanlah kaidah hukum yang konkret, melainkan merupakan latar belakang peraturan konkret dan bersifat umum atau abstrak.⁷⁹

Ketentuan Pasal 2 Undang-Undang No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menyebutkan bahwa:

Perlindungan konsumen berasaskan manfaat, keadilan, keseimbangan, keamanan dan keselamatan konsumen, serta kepastian hukum.

⁷⁹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1999, hlm. 34.

Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menyebutkan bahwa perlindungan konsumen diselenggarakan sebagai usaha bersama berdasarkan 5 (lima) asas yang relevan dalam pembangunan nasional.

a. Asas manfaat

Asas manfaat dimaksudkan untuk mengamanatkan bahwa segala upaya dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan (Penjelasan Pasal 2 UUPK).

Segala upaya dalam perlindungan konsumen hendaknya harus memberikan manfaat baik bagi konsumen dan pelaku usaha. Bagi konsumen pemberlakuan UUPK yang mengatur mengenai hak dan kewajiban telah mempertegas posisinya sebagai konsumen yang dilindungi oleh hukum.

Selain itu, pemberlakuan UUPK juga telah memberikan kemudahan-kemudahan bagi konsumen untuk menuntut haknya apabila dirugikan oleh pelaku usaha. Sedangkan bagi pelaku usaha pemberlakuan UUPK tidaklah dimaksudkan untuk mematikan kegiatan usaha pelaku usaha, namun 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.

b. Asas keadilan

Asas keadilan dimaksudkan agar partisipasi seluruh rakyat dapat diwujudkan secara maksimal dan memberikan kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil (Penjelasan Pasal 2 UUPK).

Melalui pengaturan dan penegakan hukum perlindungan konsumen ini, diharapkan konsumen maupun pelaku usaha dapat mendapatkan dan memperjuangkan hak-hak secara adil sebagaimana telah ditentukan dalam UUPK.

c. Asas keseimbangan

Asas keseimbangan dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha dan pemerintah dalam arti materiil dan spiritual (penjelasan Pasal 2 UUPK).

Penyelenggaraan perlindungan konsumen diharapkan dapat mengakomodir segala macam kepentingan-kepentingan baik konsumen, pelaku usaha dan pemerintah secara seimbang, baik dari aspek regulasi maupun penegakan norma-norma perlindungan konsumen.

d. Asas keamanan dan keselamatan

Asas keamanan dan keselamatan dimaksudkan untuk memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang

dan/atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan (Penjelasan Pasal 2 UUPK).

Penyelenggaraan perlindungan konsumen diharapkan memperhatikan aspek-aspek keamanan dan keselamatan bagi konsumen. Dalam mewujudkan keamanan dan keselamatan konsumen atas barang dan/atau jasa diawali dengan membuat regulasi yang baik, standarisasi, serta optimalisasi lembaga-lembaga pengawas.

e. Asas kepastian hukum

Asas kepastian hukum dimaksudkan agar baik pelaku usaha maupun konsumen menaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen, serta negara menjamin kepastian hukum (Penjelasan Pasal 2 UUPK).

Pemberlakuan UUPK diharapkan dapat memberikan pedoman yang pasti terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen di Indonesia. Semua pihak harus menjalankan hak dan kewajiban sesuai dengan apa yang telah ditentukan. Penegakan hukum terhadap pelanggaran penyelenggaraan perlindungan konsumen dilaksanakan sesuai dengan aturan yang telah ditentukan, dengan tetap memperhatikan keadilan serta kemanfaatan bagi para pihak.

6. Tujuan Hukum Perlindungan Konsumen

Dibentuknya Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen sudah tentu mempunyai tujuan dalam hal ini agar menjamin kepastian hukum bagi para konsumen, Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menentukan bahwa yang dimaksud perlindungan terhadap konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.

Tujuan dari adanya perlindungan konsumen adalah :

- a. Meningkatkan kesadaran, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri.

Meningkatkan kesadaran, kemampuan, dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri. Perlindungan konsumen tidaklah senantiasa selalu berkaitan dengan penegakan norma-norma UUPK. Sebelum masuk ke arah penegakan hukum, perlindungan konsumen lebih diarahkan untuk meningkatkan kesadaran, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri. Kesadaran konsumen akan pentingnya perlindungan konsumen merupakan salah bentuk mencegah terjadinya kerugian yang akan timbul. Dengan meningkatnya kesadaran konsumen, maka konsumen akan cenderung lebih berhati-hati dalam mengonsumsi atau menggunakan barang dan/atau jasa. Peningkatan kemampuan dan kemandirian konsumen dimaksudkan agar konsumen memiliki kemampuan dan kemandirian

untuk menghindari diri dari kemungkinan adanya kerugian akibat beredarnya barang dan/atau jasa yang ada di masyarakat.

- b. Mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari eksese negatif pemakaian barang dan atau jasa.

Konsumen dalam posisinya yang lemah acap kali menjadi objek dari pelaku usaha. Posisinya yang lemah sering menyebabkan posisi tawar lemah jika dibandingkan dengan pelaku usaha. Untuk itu, paradigmanya adalah konsumen harus sejajar dengan pelaku usaha. Konsumen bukan lagi menjadi objek, melainkan menjadi salah satu subyek dalam kegiatan perdagangan, di mana baik pelaku usaha maupun konsumen merupakan 2 (dua) pihak yang sejajar dan saling membutuhkan. Salah satu cara yang dapat dilakukan untuk mengangkat harkat dan martabat konsumen adalah dengan mengampanyekan konsumen cerdas.

- c. Meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen.

Pemberdayaan konsumen merupakan salah satu cara efektif untuk mewujudkan perlindungan terhadap konsumen. Salah satu cara pemberdayaan konsumen yakni membekali konsumen dengan pengetahuan tentang hukum perlindungan konsumen, sehingga konsumen diharapkan memiliki pengetahuan dalam menuntut hak-haknya sebagai konsumen.

- d. Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapat informasi.

Pemberlakuan UUPK telah menetapkan berbagai hak dan kewajiban bagi konsumen dan pelaku usaha. Hak dan kewajiban tersebut menjadi pedoman yang harus ditaati oleh konsumen dan pelaku usaha. Pelanggaran terhadap norma-norma UUPK membawa konsekuensi adanya kemungkinan gugatan baik dari seorang atau sekelompok konsumen, Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM), maupun pemerintah atau instansi terkait. UUPK telah memberikan kemudahan-kemudahan serta akses penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK selain penyelesaian sengketa konsumen di pengadilan.

- e. Menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha.

Pemberlakuan UUPK diharapkan dapat meningkatkan kesadaran pelaku usaha akan pentingnya perlindungan terhadap konsumen. Pelaku usaha tidak bisa hanya mementingkan kepentingan pribadinya saja dengan mengabaikan kepentingan-kepentingan konsumen.

Pelaku usaha dalam menawarkan dan/atau memasarkan produknya seyogianya dengan sikap jujur dan bertanggung jawab,

karena pada dasarnya pelaku usaha bertanggung jawab atas peredaran produk yang ada di masyarakat (*product liability*).

- f. Meningkatkan kualitas barang atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan dan keselamatan konsumen.

Pemberlakuan UUPK tidaklah dimaksudkan untuk mematikan kegiatan usaha pelaku usaha. Namun justru diharapkan dapat memacu peningkatan kualitas barang dan/atau jasa yang dibuatnya. Di tengah persaingan usaha yang ada konsumen akan cenderung untuk memilih barang dan/atau jasa yang memiliki kualitas baik, serta aman untuk dipergunakan atau dikonsumsi. Kondisi demikian memacu pelaku usaha untuk senantiasa meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang dipasarkannya jika tidak ingin ditinggalkan oleh konsumennya.

7. Hubungan Hukum Antara Konsumen dan Pelaku Usaha

Hubungan Hukum adalah hubungan antara dua atau lebih subjek hukum. Dalam hubungan hukum ini hak dan kewajiban pihak yang satu berhadapan dengan hak dan kewajiban pihak yang lain. Setiap hubungan hukum mempunyai 2 (dua) segi, yaitu segi *bevoegheid* (kekuasaan/kewenangan hak) dan lawannya *plicht* atau kewajiban. Kewenangan yang diberikan oleh hukum kepada subjek hukum (orang atau badan hukum) yang dinamakan hak.

Suatu hubungan hukum timbul karena peristiwa hukum. Peristiwa hukum dapat berupa perbuatan misalnya perjanjian, dapat berupa kejadian misalnya kelahiran, kematian, dan dapat berupa keadaan misalnya pekarangan berdampingan. Dalam hubungan hukum setiap pihak mempunyai hak dan kewajiban yang saling bertimbal balik.

Macam-macam hubungan hukum itu ada 3 (tiga) macam yaitu:

a. Hubungan hukum yang bersegi satu (*eenzijdige rechtsbetrekkingen*)

Disini hanya terdapat satu pihak yang berwenang. Pihak lain hanya berkewajiban. Jadi dalam hubungan hukum yang bersegi satu ini hanya ada satu pihak saja berupa memberikan sesuatu, berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu;

b. Hubungan hukum bersegi dua (*tweezijdige rechtsbetrekkingen*)

Terdapat kedua belah pihak (masing-masing) mempunyai hak maupun kewajiban untuk memberikan sesuatu atau menerima sesuatu;

c. Hubungan antara satu subjek hukum dengan semua subjek hukum lainnya.

Selain pihak-pihak yang melakukan hubungan hukum, pihak-pihak tersebut mempunyai hubungan dengan pihak-pihak diluar hubungan tersebut.

Hubungan yang terjadi antara konsumen dan pelaku usaha merupakan suatu hubungan hukum yang bersifat bersegi dua, di mana hubungan terjadi akibat adanya suatu peristiwa hukum yakni masing-masing pihak

bersepakat untuk mengikat diri antara satu sama lain sehingga ada suatu kewajiban dan hak yang terjadi diantara pihak-pihak.

Hubungan pelaku usaha dengan konsumen dapat terjadi secara langsung maupun tidak langsung. Hubungan langsung dapat terjadi apabila antara pelaku usaha dengan konsumen langsung terikat karena adanya perjanjian yang mereka buat atau karena ketentuan undang-undang. Apabila hubungan itu terjadi dengan perantara pihak lain, maka terjadi hubungan tidak langsung. Hubungan antara pelaku usaha dengan konsumen merupakan berlangsung terus menerus dan berkesinambungan karena keduanya saling membutuhkan dan saling interdependensi. Adapun hak dan kewajiban konsumen dan pelaku usaha, sebagai berikut:

a. Hak Konsumen

Pasal 4 UUPK menentukan hak konsumen adalah sebagai berikut:

- 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 keluhan atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
- 5) Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan dan upaya penyelesaian dan/atau jasa yang digunakan;
- 6) Hak untuk mendapatkan pembinaan dan pendidikan konsumen;
- 7) Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminasi;
- 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.

b. Kewajiban Konsumen

Pasal 5 UUPK menentukan kewajiban konsumen adalah sebagai berikut:

- 1) Membaca dan 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 sengketa perlindungan konsumen secara patut.

c. Hak Pelaku Usaha

Untuk menciptakan kenyamanan berusaha bagi para pelaku usaha dan sebagai keseimbangan atas hak-hak yang diberikan kepada konsumen, kepada pelaku usaha diberikan hak sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UUPK adalah sebagai berikut:

- 1) Hak untuk menerima pembayaran sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- 2) Hak untuk mendapat perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik;
- 3) Hak untuk melakukan pembelaan diri sepatutnya di dalam penyelesaian hukum sengketa konsumen;
- 4) Hak untuk rehabilitasi nama baik apabila terbukti secara hukum bahwa kerugian konsumen tidak diakibatkan oleh barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- 5) Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

d. Kewajiban Pelaku Usaha

Sebagai konsekuensi dari hak konsumen, maka kepada pelaku usaha dibebankan pula suatu kewajiban yang harus dilakukannya.

Kewajiban pelaku usaha merupakan bagian dari hak konsumen. Pasal

7 UUPK menentukan kewajiban pelaku usaha adalah sebagai berikut:

- 1) Beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
- 2) Memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta member penjelasan penggunaan, perbaikan, pemeliharaan;
- 3) Memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- 4) Menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku;
- 5) Memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji, dan/atau jasa tertentu serta memberi jaminan dan/atau garansi atas barang yang dibuat dan/atau yang di perdagangkan;
- 6) Memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- 7) Memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

UUPK juga mengatur tentang perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha diatur dalam Bab IV UUPK, yang terdiri dari 10 pasal, dimulai dengan Pasal 8 – Pasal 17 UUPK.

Hubungan hukum yang terjadi diantara pelaku usaha dan konsumen berjalan dengan perjanjian tersebut dimana kedua belah pihak baik pelaku usaha maupun konsumen memiliki hak dan kewajiban yang harus di penuhi. Hubungan hukum ini akan berjalan baik apabila kedua belah pihak

memiliki itikad baik dalam melaksanakan hak dan kewajibannya sebagai pelaksanaan dari perjanjian tersebut.

8. Tanggung Jawab Pelaku Usaha Terhadap Konsumen

Tanggung jawab menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah keadaan wajib menanggung segala sesuatunya. Sehingga bertanggung jawab adalah berkewajiban menanggung, memikul, menanggung segala sesuatunya, atau memberikan jawab dan menanggung akibatnya.⁸⁰

Dengan adanya hubungan antara pelaku usaha dan konsumen, tidak menutup kemungkinan akan timbulnya suatu pihak yang dirugikan. Biasanya hal ini banyak dialami oleh konsumen.

Apabila sampai terjadi kerugian yang diderita konsumen akibat barang dan/atau jasa oleh pelaku usaha, maka konsumen dapat mengambil tindakan dengan cara menggugat pelaku usaha. Untuk dapat menggugat, seorang konsumen harus dapat membuktikan secara jelas bahwa pelaku usaha bertanggung jawab terhadap barang dan/atau jasa yang merugikannya.

Bentuk-bentuk tanggung jawab pelaku usaha dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, antara lain:

⁸⁰ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1991, hlm. 1006

a. *Contractual liability*

Contractual liability adalah tanggung jawab perdata atas dasar perjanjian atau kontrak dari pelaku usaha atas kerugian yang dialami konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau memanfaatkan jasa yang diberikannya. Artinya dalam kontraktual ini terdapat suatu perjanjian atau kontrak langsung antara pelaku usaha dengan konsumen.

b. *Product liability*

Product liability adalah tanggung jawab perdata terhadap produk secara langsung dari pelaku usaha atas kerugian yang dialami konsumen akibat menggunakan produk yang dihasilkan.

Pertanggungjawaban produk tersebut didasarkan pada perbuatan melawan hukum (*tortius liability*). Unsur-unsur dalam *tortuis liability* antara lain adalah unsur perbuatan melawan hukum, kesalahan, kerugian dan hubungan kasualitas antara perbuatan melawan hukum dengan kerugian yang ditimbulkan.

Jadi, *product liability* dalam hal tidak terdapat hubungan perjanjian (*no privity of contract*) antara pelaku usaha dengan konsumen, tanggung jawab pelaku usaha didasarkan pada *product liability* atau pertanggungjawaban produk. Ketentuan ini terdapat dalam Pasal 19 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang menyatakan pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan/atau

kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang yang dihasilkan atau diperdagangkan.

c. *Professional liability*

Dalam hal terdapat perjanjian (*privity contract*) antara pelaku usaha dengan konsumen, dimana prestasi pelaku usaha dalam hal ini sebagai pemberi jasa tidak terukur sehingga merupakan perjanjian ikhtiar yang didasarkan pada itikad baik, tanggung jawab pelaku usaha didasarkan pada pertanggungjawaban professional langsung (*strict liability*) dari pelaku usaha atas kerugian yang dialami konsumen akibat memanfaatkan atau menggunakan jasa yang diberikannya. Sebaliknya ketika hubungan perjanjian (*privity of contract*) tersebut merupakan prestasi yang terukur sehingga merupakan perjanjian hasil, tanggung jawab pelaku usaha didasarkan pada pertanggungjawaban profesional yang menggunakan tanggung jawab perdata atas perjanjian/kontrak (*contractual liability*) dari pelaku usaha apabila timbul kerugian yang dialami konsumen sebagai akibat memanfaatkan atau menggunakan jasa yang diberikan.

d. *Criminal Liability*

Criminal liability adalah pertanggungjawaban pidana dari pelaku usaha antara pelaku usaha dengan negara.

Dalam pembuktian, yang dipakai adalah pembuktian terbalik seperti diatur dalam Pasal 22 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, yang menyatakan bahwa:

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

Jadi, kedudukan tanggung jawab perlu diperhatikan, karena mempersoalkan kepentingan konsumen harus disertai pula analisis mengenai siapa yang semestinya dibebani tanggung jawab dan sampai batas mana pertanggungjawaban itu di bebaskan kepadanya.

Secara umum prinsip tanggung jawab dibedakan menjadi 5 (lima) macam, yaitu:

- a. Prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan (*liability based on fault*). Kalau yang digugat tidak terbukti maka tergugat bebas, harus dapat dibuktikan oleh yang mendalilkan kesalahan tergugat.
- b. Prinsip praduga selalu bertanggung jawab/pembuktian terbalik (*presumption of liability*). Tergugat selalu dianggap bertanggung jawab sampai dia tidak bersalah. Jadi beban pembuktian ada pada si tergugat.
- c. Prinsip praduga tidak selalu bertanggung jawab (*presumption of non liability*). Prinsip ini hanya dikenal dalam lingkup transaksi konsumen yang sangat terbatas dan pembatasan demikian biasanya secara *common sense* dapat dibenarkan. Sebagai contoh hukum pengangkutan pada bagasi atau kabin tangan, yang didalam pengawasan konsumen sendiri.
- d. Prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability*). Biasanya prinsip ini diterapkan karena beberapa hal, diantaranya:

- 1) Konsumen tidak dalam posisi menguntungkan untuk membuktikan adanya kesalahan dalam suatu proses produksi dan distribusi yang kompleks.
- 2) Diasumsikan produsen lebih dapat mengantisipasi jika sewaktu-waktu ada gugatan atas kesalahannya, misalnya dengan asuransi atau menambah komponen biaya tertentu pada harga produknya.
- 3) Asas ini dapat memaksa produsen lebih berhati-hati. Prinsip ini dapat digunakan untuk menjerat pelaku usaha yang memasarkan barang dan/jasanya yang merugikan konsumen (*product liability*). *Product liability* dapat dilakukan berdasarkan tiga hal:
 - a) Melanggar jaminan, misalnya khasiat tidak sesuai janji
 - b) Ada unsur kelalaian (*negligence*), misalnya lalai memenuhi standar pembuatan obat yang baik.
 - c) Menerapkan tanggung jawab mutlak (*strict liability*)
- e. Prinsip pembatasan tanggung jawab (*limitation of liability*). Contoh dari prinsip ini adalah dalam hal cuci cetak film, bila film yang dicuci itu hilang maka konsumen hanya dibatasi ganti kerugiannya sebesar sepuluh kali lipat dari harga aslinya.

Aturan mengenai sanksi-sanksi yang dapat dikenakan pada pelaku usaha yang melanggar ketentuan dapat ditemukan dalam Bab XIII Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen, yang dimulai dari Pasal 60-Pasal 63 UUPK. Sanksi-sanksi yang dapat dikenakan terdiri dari:

a. Sanksi administratif

Sanksi administratif diatur dalam satu pasal yaitu Pasal 60 UUPK. Sanksi administratif ini merupakan suatu “hak khusus” yang diberikan oleh UUPK kepada Badan Penyelesaian Sengketa (BPSK) atau tugas dan/atau kewenangan yang diberikan oleh UUPK ini kepada BPSK untuk menyelesaikan sengketa konsumen di luar pengadilan.

Menurut ketentuan Pasal 60 ayat (2) jo. Pasal 60 ayat (1) UUPK, sanksi administratif yang dapat dijatuhkan oleh BPSK adalah berupa penetapan ganti rugi sampai sebesar-besarnya Rp.200.000. 000,00 (dua ratus juta rupiah) terhadap para pelaku usaha yang melakukan pelanggaran.

b. Sanksi pidana pokok

Sanksi pidana pokok adalah sanksi yang dapat dikenakan dan dijatuhkan oleh pengadilan atau tuntutan jaksa penuntut umum terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha. UUPK memungkinkan dilakukannya penuntutan pidana terhadap pelaku usaha dan/atau pengurusnya.

Rumusan Pasal 61 UUPK memungkinkan dilakukannya penuntutan pidana terhadap pelaku usaha dan/atau pengurusnya.

Ketentuan Pasal 62 UUPK menentukan bahwa pelaku usaha dan/atau pengurusnya yang melakukan pelanggaran terhadap:

- (1) Pelaku usaha yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 13 ayat (2),

Pasal 15, Pasal 17 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, huruf e, ayat (2) dan Pasal 18 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak Rp 2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah).

- (2) Pelaku usaha yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13 ayat (1), Pasal 14, Pasal 16, dan Pasal 17 ayat (1) huruf d dan huruf f dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau pidana denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Terhadap pelanggaran yang mengakibatkan luka berat, sakit berat, cacat tetap atau kematian diberlakukan ketentuan pidana yang berlaku.

c. Sanksi pidana tambahan

Ketentuan Pasal 63 UUPK memungkinkan diberikannya sanksi pidana tambahan diluar sanksi pidana pokok yang dapat dijatuhkan berdasarkan ketentuan Pasal 62 UUPK. Sanksi-sanksi pidana tambahan dapat dijatuhkan berupa:

- a. Perampasan barang tertentu;
- b. Pengumuman keputusan hakim;
- c. Pembayaran ganti rugi;
- d. Perintah penghentian kegiatan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian konsumen;
- e. Pencabutan izin usaha.

9. Efektivitas Lembaga Pengawasan Klausula Baku

Lembaga-lembaga yang bertugas mengawasi dan menyelesaikan sengketa klausula baku dibentuk oleh negara. Peran lembaga-lembaga ini tidak terlepas dari pembagian fungsi negara yang didasarkan pada teori

trias politika yang membagi fungsi negara ke dalam legislatif, eksekutif, dan yudikatif.⁸¹

Dalam konteks klausula baku, setiap lembaga tersebut mempunyai peran dan fungsi berbeda. Legislatif berfungsi merumuskan dan membentuk undang-undang, yang antara lain memuat klausula baku. Selain bersama legislatif menyusun undang-undang, eksekutif dapat membuat peraturan teknis pelaksanaan dan membentuk lembaga-lembaga yang mendukung pelaksanaan peraturan-peraturan teknis tentang klausula baku. Badan yudikatif berfungsi sebagai peradilan yang menyelesaikan dan memutus sengketa klausula baku. Pengawasan klausula baku merupakan penjabaran fungsi preventif atas potensi pelanggaran klausula baku. UUPK sendiri telah secara tegas menyatakan bahwa salah satu fungsi pengawasan yang diberikan kepada BPSK adalah pengawasan klausula baku. UUPK memberikan tugas dan tanggung jawab dalam pelaksanaan UUPK kepada Menteri Perdagangan.

Kewenangan Kementerian Perdagangan atas pengawasan klausula baku tak hanya didasarkan pada UUPK, tetapi juga Peraturan Menteri Perdagangan No. 69 Tahun 2018 tentang Pengawasan Barang Beredar dan/atau Jasa. Demikian pula halnya kewenangan BPSK, tak hanya merujuk UUPK, tetapi juga diatur lebih lanjut dalam Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 350/MPP/Kep/12/2001 tentang

⁸¹ Padmo Wahyono, *Negara Republik Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 1986, hlm. 73.

Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.

Keterlibatan pemerintah dalam pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen didasarkan kepentingan yang diamanatkan oleh Pembukaan UUD 1945, yaitu bahwa kehadiran negara bertujuan antara lain untuk menyejahterakan rakyatnya. Amanat ini dijabarkan dalam Pasal 33 UUD 1945, Garis Besar Haluan Negara (GBHN), dan peraturan perundang-undangan.⁸²

Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) merupakan suatu badan yang diamanatkan oleh UUPK untuk menangani dan menyelesaikan sengketa konsumen antara pelaku usaha dan konsumen.

Ketentuan Pasal 1 angka 8 Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 350/MPP/Kep/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen menegaskan bahwa:

Sengketa konsumen adalah sengketa antara pelaku usaha dengan konsumen yang menuntut ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan/atau yang menderita kerugian akibat mengkonsumsi barang dan/atau memanfaatkan jasa.

Proses kerja yang dilakukan oleh BPSK mirip dengan pengadilan, karena BPSK disebut sebagai kuasi badan peradilan untuk menangani kasus-kasus konsumen, seperti halnya penyelesaian sengketa di bidang perpajakan atau perburuhan. Selain memiliki tugas dan wewenang menyelesaikan sengketa, BPSK mempunyai tugas dan wewenang

⁸² Susanti Adi Nugroho, *Op.Cit*, hlm. 225.

memberikan konsultasi dan pengawasan klausula baku sebagaimana diatur dalam Pasal 52 UUPK.

Tugas BPSK dalam melakukan pengawasan klausula baku tidak harus selalu akibat adanya sengketa konsumen, kaena tugas ini lebih bersifat preventif. Agar tugas tersebut dijalankan dengan baik, BPSK perlu proaktif menegakkan norma-norma pencantuman klausula baku yang diamanatkan Pasal 18 UUPK baik dengan cara-cara persuasif maupun represif.⁸³

Pasal 9 Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 350/MPP/Kep/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen adalah payung hukum wewenang BPSK dalam mengawasi klausula baku. Namun, Keputusan Menteri ini tidak memuat petunjuk teknis yang terperinci mengenai bagaimana pelaksanaan pengawasan klausula baku. Ketidakjelasan ini mengakibatkan pengawasan klausula baku tidak dapat berjalan dengan maksimal. Hal demikian berbeda dengan tugas BPSK dalam menyelesaikan dan memutus sengketa, karena tata cara permohonan penyelesaian sengketa dan tata cara persidangannya sudah diatur secara terperinci.

Menurut Satjipto Rahardjo, untuk membuat hukum yang nantinya akan dijalankan sebagaimana mestinya, pembuatan hukum seyogianya

⁸³ Yusuf Shofie, *Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen, Teori dan Praktik Penegakan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm. 21.

ditafsirkan sebagai suatu rencana bertindak (*plan of action*) sehingga yang disebut sebagai undang-undang itu sekadar suatu kerangka dan pedoman bertindak. Undang-undang itu masih harus diperlengkapi dengan segala macam sarana yang dibutuhkan agar ia dapat dijalankan semestinya.⁸⁴ Dengan perkataan lain, dibutuhkannya sarana dan pedoman petunjuk teknis agar tugas dan wewenang BPSK sebagai pengawasan klausula baku dapat berjalan dengan maksimal.

Ketentuan Pasal 9 ayat (1) Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 350/MPP/Kep/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen menyatakan:

Pengawasan terhadap pencantuman klausula baku, sebagaimana dimaksud Pasal 3 huruf c, dilakukan oleh BPSK dengan atau tanpa pengaduan dari konsumen.

Pengawasan klausula baku yang dilakukan BPSK dapat bersumber dari pengaduan konsumen atau dari inisiatif BPSK. Sebaliknya, dalam menjalankan wewenang penyelesaian sengketa, BPSK hanya bersifat menunggu laporan konsumen, dan tidak dapat melakukan proses penyelesaian sengketa jika tidak ada laporan. Jadi, jelas berbeda dengan pengawasan klausula baku. Dalam hal terakhir ini, BPSK dapat bertindak tanpa menunggu laporan. Dengan demikian, BPSK dirancang untuk bertindak aktif atau jemput bola dalam melakukan pengawasan.

⁸⁴ Satjipto Rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembang Ilmu Hukum*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. 157.

Ketentuan Pasal 9 ayat (2) Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 350/MPP/Kep/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen menyatakan:

Hasil pengawasan baku sebagaimana dimaksud ayat (1) yang membuktikan pelanggaran terhadap larangan pencantuman klausula baku dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen, diberikan secara tertulis kepada pelaku usaha sebagai peringatan.

Pasal ini bukanlah pengaturan tentang cara dimulainya proses pengawasan klausula baku, melainkan sudah langsung mengatur tindak lanjut hasil pengawasan klausula baku. Kepmen itu juga tidak mengatur organ apa dari BPSK yang melakukan pengawasan klausula baku, apakah anggota, majelis, atau cukup oleh bagian sekretariat. Selain itu, tata cara mulainya pengawasan juga tidak diatur, apakah dengan cara pengambilan contoh perjanjian atau dokumen yang memuat klausula baku kemudian dianalisis oleh anggota, atau majelis atau menunggu laporan dari konsumen dan selanjutnya membentuk tim pengawasan klausula baku.

Jika dilihat dari prosesnya, sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (2) Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 350/MPP/Kep/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, pengawasan klausula baku yang dilakukan BPSK harus melalui proses pembuktian adanya pelanggaran terhadap larangan pencantuman klausula baku. Pengawasan dan pembuktian telah terjadi pelanggaran pencantuman klausula baku tidak jelas diatur dilakukan oleh siap, apakah anggota saja atau tim yang terdiri dari anggota yang mewakili kepentingan tiga unsur, atau melalui proses rapat pleno BPSK yang

melibatkan seluruh anggota. Seyogianya, proses pembuktian ini dilakukan oleh satu tim, atau dalam proses penyelesaian sengketa disebut majelis, yang anggotanya terdiri dari unsur pemerintah, pelaku usaha, dan konsumen. Tahapan setiap proses juga tidak diatur sehingga tidak jelas apakah didahului kajian, baru kemudian ditindaklanjuti dengan penelitian, sehingga bisa diambil kesimpulan telah terjadi dan terbukti ada pelanggaran pencantuman klausula baku.

Hasil pengawasan yang membuktikan adanya pelanggaran pencantuman klausula baku selanjutnya dijadikan peringatan tertulis oleh BPSK kepada pelaku usaha. Peringatan ini dilakukan 3 (tiga) kali berturut-turut dengan tenggang waktu 1 (satu) bulan. Peringatan tersebut berarti diberikan dalam tenggang waktu minimal 3 (tiga) bulan sebelum BPSK mengambil tindakan lanjutan melaporkan ke PPNS jika pelaku usaha tidak mengubah klausula bakunya sebagaimana ketentuan Pasal 9 ayat (3) dan (4) Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 350/MPP/Kep/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.

Anggota BSPK terdiri unsur pemerintah, pelaku usaha, dan konsumen. Keberagaman unsur ini menjadi salah satu penghambat pelaksanaan pengawasan klausula baku, karena latar belakang anggota memengaruhi persepsi dan pandangan terhadap klausula baku yang dilarang oleh UUPK. Menurut Susanti Adi Nugroho, sekurang-kurangnya sepertiga dari anggota BPSK harus berlatar belakang pendidikan hukum,

mengingat BPSK merupakan badan bentukan pemerintah yang tugas pokoknya menjalankan fungsi pengadilan.⁸⁵

Mengingat wewenang BPSK banyak berkaitan dengan masalah-masalah hukum, jumlah anggota BPSK yang wajib berpengetahuan dan berpendidikan hukum masih dirasakan kurang. Pasal 4 ayat (2) Peraturan Menteri Perdagangan No. 13/M-DAG/PER/ 2010 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota BPSK dan Sekretariat BPSK menyebutkan:

Anggota Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit 1 orang harus berpendidikan Strata I (S-1) di bidang hukum.

Peraturan Menteri Perdagangan No. 13/M-DAG/PER/ 2010 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota BPSK dan Sekretariat BPSK telah diganti dengan Peraturan Menteri Perdagangan No. 06/M-DAG/PER/2017 tentang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, namun aturan tentang anggota BPSK yang berpendidikan strata 1 di bidang hukum masih tetap sama.

Hambatan menjalankan fungsi pengawasan klausula baku antara lain karena pengaturan lebih lanjut tentang tata cara pengawasan belum ada. Regulasi berupa petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan pengawasan klausula baku belum ada, padahal pengawasan adalah tindakan pencegahan agar tidak terjadi sengketa konsumen. Hambatan lain adalah keterbatasan kemampuan anggota BPSK, ketersediaan anggaran, serta belum adanya kerja sama dengan PPNS dan Kepolisian. Apabila BPSK

⁸⁵ Susanti Adi Nugroho, *Op.Cit*, hlm. 214.

menjalankan fungsi pengawasan klausula baku di tempat pelaku usaha, umumnya harus didampingi oleh petugas Kepolisian. Pendamping oleh petugas Kepolisian ini untuk memberikan rasa aman, sekaligus merepresentasikan aparat penegakan hukum pada saat UUPK hendak ditegakkan.

Faktor kelemahan sumber daya manusia anggota BPSK mencerminkan bahwa BPSK, sebagai lembaga yang diharapkan dapat merespon dengan cepat pelanggaran pencantuman klausula baku melalui fungsi pengawasan, harus didukung sumber daya manusia yang mumpuni. Secara umum, hambatan yang dialami BPSK dapat diklasifikasi atas tiga jenis hambatan, yaitu sumber daya manusia, fasilitas, dan regulasi.

Ketentuan Pasal 18 UUPK menentukan pencantuman klausula baku sebagai berikut:

- (1) Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang membuat atau mencantumkan klausula baku pada setiap dokumen dan/atau perjanjian apabila:
 - a. menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha;
 - b. menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali barang yang dibeli konsumen;
 - c. menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali uang yang dibayarkan atas barang dan/atau jasa yang dibeli oleh konsumen;
 - d. menyatakan pemberian kuasa dari konsumen kepada pelaku usaha baik secara langsung maupun tidak langsung untuk melakukan segala tindakan sepihak yang berkaitan dengan barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran;
 - e. mengatur perihal pembuktian atas hilangnya kegunaan barang atau pemanfaatan jasa yang dibeli oleh konsumen;
 - f. memberi hak kepada pelaku usaha untuk mengurangi manfaat jasa atau mengurangi harta kekayaan konsumen yang menjadi obyek jual beli jasa;

- g. menyatakan tunduknya konsumen kepada peraturan yang berupa aturan baru, tambahan, lanjutan dan/atau perubahan lanjutan yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha dalam masa konsumen memanfaatkan jasa yang dibelinya;
 - h. menyatakan bahwa konsumen memberi kuasa kepada pelaku usaha untuk pembebanan hak tanggungan, hak gadai, atau hak jaminan terhadap barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran.;
- (2) Pelaku usaha dilarang mencantumkan klausula baku yang letak atau bentuknya sulit terlihat atau tidak dapat dibaca secara jelas, atau yang pengungkapannya sulit dimengerti.
 - (3) Setiap klausula baku yang telah ditetapkan oleh pelaku usaha pada dokumen atau perjanjian yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dinyatakan batal demi hukum.
 - (4) Pelaku usaha wajib menyesuaikan klausula baku yang bertentangan dengan undang-undang ini.

Direktorat Pengawasan Barang Beredar dan Jasa Kementerian Perdagangan (DPBBJ) merupakan salah direktorat di bawah Direktorat Jenderal Standardisasi dan Perlindungan Konsumen Kementerian Perdagangan Republik Indonesia (Dirjen SPK). Pada awalnya, DPBBJ merupakan suatu subdirektorat pada Direktorat Pemberdayaan Konsumen, dan baru menjadi direktorat tersendiri pada 2001.

Tugas pokok DPBBJ adalah melaksanakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan pedoman, norma, standar, prosedur dan kriteria, serta pemberian bimbingan teknis dan evaluasi pelaksanaan kebijakan di bidang pengawasan barang beredar dan jasa. Untuk melaksanakan tugas tersebut, DPBBJ menyelenggarakan beberapa fungsi.

Pembentukan DPBBJ adalah wujud pelaksanaan tugas Menteri Perdagangan untuk melaksanakan pengawasan barang dan/atau jasa yang diamanatkan Pasal 30 UUPK, yang kemudian diatur lebih lanjut dalam

Pasal 7 dan Pasal 8 Peraturan Pemerintah No.58 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen.

Permendag No. 20/M-DAG/PER/5/2009 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pengawasan Barang dan/atau Jasa (Permendag No. 20/2009) lebih jauh mengatur lingkup pengawasan barang/atau jasa yang beredar di pasar. Salah satu lingkup pengawasan barang dan/atau jasa yang beredar di pasar adalah dalam rangka memenuhi klausula baku.

Materi pengaturan klausula baku dalam Permendag No. 20/2009 tidak berbeda jauh dengan pengaturan klausula baku yang terlebih dulu diatur dengan Pasal 18 ayat (1) dan (2) UUPK. Perbedaan antara keduanya terletak pada ketentuan mengenai larangan pada konsumen memberi kuasa kepada pelaku usaha untuk pembebanan hak tanggungan, hak gadai, atau hak jaminan terhadap barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran yang diatur dalam UUPK, namun tidak terdapat dalam Permendag No. 20/2009.

Selain itu, aturan tentang klausula baku yang terdapat dalam Permendag No. 20/2009 namun tidak diatur dalam UUPK, menyangkut penggunaan istilah-sitilah, tanda-tanda, atau penggunaan bahasa yang tidak mudah dimengerti oleh konsumen dan tidak dalam bahasa Indonesia.

Permendag No. 20/2009 lebih jauh menentukan bahwa pengawasan ketentuan klausula baku dilakukan terhadap dokumen dan/atau perjanjian mengenai barang/atau jasa yang ditawarkan yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Permendag No. 20/2009. Permendag No. 20/2009 menentukan bahwa

pengawasan klausula baku dilakukan dengan cara pengawasan berkala. Pengaturan cara pengawasan ini memperlihatkan bahwa Permendag No.20/2009 tidak begitu mementingkan pengawasan klausula baku. Pengawasan khusus lebih membuka peluang melakukan pengawasan yang baik dan efektif mengingat pengawasan tersebut bersumber dari adanya temuan, inidikasi, pelanggaran, laporan pengaduan konsumen, atau informasi dari media cetak dan elektronik. Hal ini berbeda dengan pengawasan berkala yang hanya dilakukan dalam waktu tertentu berdasarkan prioritas barang dan/atau jasa yang akan diawasi sesuai program.

Tata cara pengawasan klausula baku diatur lebih lanjut dalam Pasal 26 Permendag No. 20/2009. Pengawasan dimulai dari tindakan pengawas yang membeli barang dan/atau jasa, minta formulir/blangko konsumen, dan/atau perjanjian. Selanjutnya dilakukan pengecekan dan evaluasi terhadap dokumen dan/atau perjanjian tersebut untuk mengetahui apakah terdapat klausula baku yang dilarang. Apabila tidak ditemukan klausula baku yang dilarang, akan dipublikasikan kepada masyarakat. Sedangkan jika tidak ditemukan klausula baku yang dilarang dalam dokumen dan/atau perjanjian yang dianalisis, akan dilakukan pembinaan dengan instansi terkait, permintaan penjelasan kepada pelaku usaha, dan penyerahan kepada PPNS-PK apabila diduga ada pelanggaran tindak pidana perlindungan konsumen.

Menurut narasumber dari DPBBJ, wewenang yang diberikan UUPK, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Menteri Perdagangan kepada DPBBJ untuk mengawasi klausula baku sudah tepat, walaupun secara tegas UUPK telah mengamanatkan pengawasan klausula baku dilakukan oleh BPSK, sebagaimana diatur dalam Pasal 52 huruf c, dan ditindaklanjuti dalam Pasal 9 Permendag No. 350/2001. Wewenang yang diberikan kepada DPBBJ sudah tepat, karena DPBBJ mempunyai tupoksi melakukan pengawasan penyelenggaraan perlindungan konsumen, yang di dalamnya termasuk klausula baku. DPBBJ memandang, kelak diperlukan suatu lembaga yang mengawasi klausula baku, mengingat cakupan klausula baku cukup luas dan terdapat di berbagai sektor, misalnya perbankan, perumahan, perhubungan, dan pendidikan. Seyogianya, ada lembaga atau usaha yang menerapkan klausula baku.

Kendala yang dihadapi sejauh ini adalah petunjuk teknis tentang cara pengawasan klausula baku dan masalah pemberian wewenang kepada PPNS dalam melakukan pengawasan klausula baku. Langkah yang sudah dilakukan DPBBJ adalah mengajukan usulan perubahan UUPK, termasuk perubahan pengaturan klausula baku. Upaya yang sedang dilakukan saat ini adalah mengupayakan koordinasi antarsektor usaha untuk menyusun dan membuat petunjuk teknis.

Dalam perkembangannya, Permendag No. 20/2009 telah diubah dengan Permendag No. 69 Tahun 2018 tentang Pengawasan Barang dan/atau Jasa (Permendag No. 69/2018) dimana pengawasan klausula

baku oleh PPNS-PK diatur dalam Pasal 33 Permendag No. 69/2018. Langkah-langkah pengawasan dalam pasal tersebut dimulai dari pemeriksaan dokumen, pengambilan sampel, permintaan keterangan, pengumpulan data informasi, dan permintaan informasi dan/atau klarifikasi.

Dalam perkembangannya kemudian di Indonesia, pasca di berlakukannya UUPK, di samping BPSK yang secara tegas diamanatkan undang-undang untuk mengawasi klausula baku secara umum, muncul pula lembaga yang mengawasi klausula baku dalam bidang usaha yang lebih spesifik di bidang keuangan, yakni Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Dalam upaya memperkuat sistem hukum perlindungan konsumen di bidang jasa keuangan, OJK mendefinisikan pengertian konsumen lebih luas dari definisi yang terdapat dalam UUPK. Menurut UU OJK, konsumen bukan hanya individu, namun mencakup juga badan usaha. Selain itu, konsumen bukan hanya konsumen akhir, namun juga konsumen antara.

Ketentuan Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan menyatakan:

Konsumen adalah pihak-pihak yang menempatkan dananya dan/atau memanfaatkan pelayanan yang tersedia di Lembaga Jasa Keuangan antara lain nasabah pada Perbankan, pemodal di Pasar Modal, pemegang polis pada Perasuransian, dan peserta pada Dana Pensiun, berdasarkan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.

Hal tersebut berbeda dengan definisi konsumen yang terdapat UUPK yang membatasi unsur konsumen adalah individu dan konsumen akhir.

Dalam konteks perlindungan konsumen dari eksekusi negatif klausula baku sebagaimana diamanatkan dalam UUPK, khusus dalam bidang jasa keuangan, OJK mengeluarkan Surat Edaran Otoritas Jasa Keuangan Nomor 13/SEOJK.07/2014 tentang Perjanjian Baku. Surat Edaran ini merupakan petunjuk pelaksanaan dari Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 1/POJK.07/2013 tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan yang secara khusus mengatur tentang perjanjian baku sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 21 dan Pasal 22 peraturan tersebut.

Dilihat dari substansinya, Surat Edaran tersebut pada prinsipnya mengatur dua hal penting. Pertama, perintah kepada Pelaku Usaha Jasa Keuangan (PUJK) untuk memenuhi keseimbangan, keadilan, dan kewajaran dalam pembuatan perjanjian dengan konsumen dan larangan mencantumkan klausul eksonerasi/eksepsi dan penyalahgunaan keadaan. Kedua, melarang segala bentuk perjanjian yang memuat hal-hal sebagai berikut:

- a. menyatakan menyatakan pengalihan tanggung jawab atau kewajiban Pelaku Usaha Jasa Keuangan kepada Konsumen;
- b. menyatakan bahwa Pelaku Usaha Jasa Keuangan berhak menolak pengembalian uang yang telah dibayar oleh konsumen atas produk dan/atau layanan yang dibeli;
- c. menyatakan pemberian kuasa dari konsumen kepada Pelaku Usaha Jasa Keuangan, baik secara langsung maupun tidak langsung, untuk

- melakukan segala tindakan sepihak atas barang yang diagunkan oleh konsumen, kecuali tindakan sepihak tersebut dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- d. mengatur tentang kewajiban pembuktian oleh konsumen, jika Pelaku Usaha Jasa Keuangan menyatakan bahwa hilangnya kegunaan produk dan/atau layanan yang dibeli oleh konsumen, bukan merupakan tanggung jawab Pelaku Usaha Jasa Keuangan;
 - e. memberi hak kepada Pelaku Usaha Jasa Keuangan untuk mengurangi kegunaan produk dan/atau layanan atau mengurangi harta kekayaan Konsumen yang menjadi obyek perjanjian produk dan layanan;
 - f. menyatakan bahwa konsumen tunduk pada peraturan baru, tambahan, lanjutan dan/atau perubahan yang dibuat secara sepihak oleh Pelaku Usaha Jasa Keuangan dalam masa konsumen memanfaatkan produk dan/atau layanan yang dibelinya; dan/atau
 - g. menyatakan bahwa konsumen memberi kuasa kepada Pelaku Usaha Jasa Keuangan untuk pembebanan hak tanggungan, hak gadai, atau hak jaminan atas produk dan/atau layanan yang dibeli oleh Konsumen secara angsuran.

Dari paparan tersebut, dilihat secara keseluruhan, rumusan dalam Peraturan OJK dan peraturan pelaksanaannya sudah sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 18 UUPK. Namun, terdapat beberapa hal prinsip yang menggambarkan konstruksi perlindungan dalam peraturan OJK berbeda dengan UUPK, karena lebih sempit dibandingkan dengan apa

yang dimaksudkan dalam Pasal 18 UUPK, yaitu Pasal 22 peraturan OJK menggunakan konstruksi hukum perjanjian baku, sementara dalam Pasal 18 UUPK menggunakan konstruksi klausula baku.⁸⁶

Direktur Pengembangan Kebijakan Perlindungan Konsumen OJK menyebutkan, OJK belum melakukan pengawasan perjanjian baku dengan cara memeriksa dan memberikan koreksi atas isi perjanjian baku yang diterapkan pelaku usaha jasa keuangan. Pelaku usaha hanya diwajibkan mengirimkan perjanjian baku yang telah dibuatnya, yaitu yang sudah mengikuti Surat Edaran OJK, ke OJK. OJK memberikan kesempatan kepada pelaku usaha untuk melakukan *self assessment*. Selanjutnya, OJK akan melakukan konfirmasi pada saat ada pengawasan ke tempat pelaku usaha. OJK merasa perlu melakukan upaya pengawasan perjanjian baku ini secara bertahap dengan maksud untuk menjaga keseimbangan, karena pelaku usaha memerlukan waktu untuk menyesuaikan seluruh perjanjian bakunya. Namun, OJK berharap, kelak pelaku usaha sudah memenuhi seluruh ketentuan yang diatur OJK.⁸⁷

10. Penyelesaian Sengketa Konsumen

Pada dasar setiap perjanjian yang dibuat para pihak harus dapat dilaksanakan dengan sukarela atau itikad baik, namun pada kenyataannya

⁸⁶ Insentius Samsul, *Perlindungan Konsumen Jasa Keuangan Pasca Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan (OJK)*, Jurnal Negara Hukum. Vol. No.2, November 2013, hlm. 164.

⁸⁷ Wawancara dengan Direktur Pengembangan Kebijakan Perlindungan Konsumen Otoritas Jasa Keuangan, Anto Prabowo, pada 5 Februari 2015. Dalam buku David M.L. Tobing, *Klausula Baku: Paradoks Dalam Penegakan Hukum Perlindungan Konsumen*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2019, hlm. 60.

perjanjian yang dibuatnya seringkali dilanggar. Dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, merupakan payung yang mengintegritaskan dan memperkuat penegakan hukum, di bidang perlindungan konsumen, serta merupakan landasan hukum yang kuat bagi pemerintah ataupun lembaga lain sebagai penyelenggara.

Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen telah mengamanatkan pembentukan badan yang akan melaksanakan atau menyelenggarakan Perlindungan Konsumen, yaitu:

- Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN).
- Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM).
- Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).

Untuk berperan aktif menyelenggarakan perlindungan konsumen dan bersama pemerintah turut melaksanakan pengawasan atau menyelenggarakan perlindungan konsumen.

Pintu terakhir atas pengamanan pelaksanaan suatu undang-undang terletak pada Badan Peradilan Umum. Khusus Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen, yang dimaksud dengan pintu gerbang terakhir yang menentukan berhasil tidaknya pengamanan pelaksanaan penyelenggaraan Perlindungan Konsumen adalah terletak ditangan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).

Dalam penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK, konsumen di beri kesempatan untuk memilih penyelesaian sengketa konsumen secara damai (penyelesaian di luar pengadilan) atau melalui pengadilan.

Ketentuan Pasal 45 UUPK, menyatakan:

- (1) Setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum.
- (2) Penyelesaian sengketa konsumen dapat ditempuh melalui pengadilan atau diluar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa.
- (3) Penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak menghilangkan tanggung jawab pidana sebagaimana diatur dalam Undang-undang.
- (4) Apabila telah dipilih upaya penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan, gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya tersebut dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu pihak atau oleh para pihak yang bersengketa.

Dari ketentuan diatas dapat diketahui bahwa para pihak yang bersengketa diberi hak untuk memilih lembaga atau badan yang mana akan mereka pilih untuk menyelesaikan permasalahan yang mereka hadapi baik melalui jalur pengadilan maupun jalur luar pengadilan, untuk jalur pengadilan pengertiannya adalah pengadilan umum, sedangkan penyelesaian sengketa konsumen jalur luar pengadilan dilaksanakan di dalam suatu Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen sebagaimana ketentuan Pasal 49 ayat (1) UUPK.

Dalam keanggotaan, anggota BPSK terdiri dari 3 (tiga) unsur yaitu Pemerintah, Pelaku Usaha dan Konsumen. Anggota dari setiap unsur berjumlah sedikitnya 3 orang dan maksimal 5 orang. Keterwakilan unsur-unsur ini oleh undang-undang dimaksudkan untuk menunjukkan

partisipasi masyarakat dalam upaya perlindungan konsumen serta menunjukkan bahwa perlindungan konsumen menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah dan masyarakat. Berdasarkan ketentuan Pasal 49 ayat (3) UUPK jo. Pasal 10 ayat (3), (4), dan (5) Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2020 tentang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, ketiga unsur tersebut secara berimbang terdiri dari yaitu:

- a. Unsur Pemerintah yang berasal dari Perangkat Daerah pada Pemerintah Daerah provinsi dan/atau kabupaten/kota di wilayah kerja BPSK.
- b. Unsur pelaku usaha yang berasal dari wakil asosiasi atau organisasi Pelaku Usaha di kabupaten/kota yang berada di wilayah kerja BPSK.
- c. Unsur konsumen yang berasal dari wakil LPKSM di kabupaten/ kota yang berada di wilayah kerja BPSK.



Gambar 1. Bagan Struktur Organisasi BPSK Kota Bandung

BPSK dibentuk oleh pemerintah sebagai lembaga penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan yang berprinsip cepat, mudah, dan murah. Cepat karena penyelesaian sengketa melalui BPSK harus diputus dalam tenggang waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja. Mudah karena prosedur administratif dan proses pengambilan putusan sangat sederhana

dan dapat dilakukan sendiri oleh para pihak tanpa diperlukan kuasa hukum. Murah karena biaya persidangan dapat terjangkau oleh konsumen.

Pada prinsipnya, putusan BPSK merupakan putusan yang bersifat final dan mengikat, tetapi para pihak yang tidak setuju dapat mengajukan keberatan atas putusan tersebut ke Pengadilan Negeri paling lambat 14 (empat belas) hari setelah menerima pemberitahuan putusan. Jika sifat putusan ini sungguh-sungguh diberlakukan, tujuan penyelesaian sengketa konsumen secara cepat, murah dan sederhana akan tercapai.

UUPK menyediakan 4 (empat) cara dalam mengajukan gugatan ke pengadilan, yaitu gugatan oleh seorang konsumen yang dirugikan atau ahli waris yang bersangkutan (individual), gugatan yang diajukan oleh sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama, lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat dan pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 46 ayat (1) UUPK.⁸⁸

Dari keempat gugatan tersebut, gugatan yang dilakukan oleh pemerintah belum ditemukan, bahkan Peraturan Pelaksanaan yang diamanatkan oleh Pasal 46 ayat (3) tentang Peraturan Pemerintah yang mengatur mengenai kerugian materil yang besar dan/atau korban tidak sedikit sebagai jenis gugatan yang dapat diajukan oleh Pemerintah, sampai pada saat ini dilakukan belum terbentuk.

⁸⁸ Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen: Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, Program Pascasarjana FH UI, Jakarta, 2018, hlm. 207.



Gambar 2. Bagan Penyelesaian Sengketa Konsumen

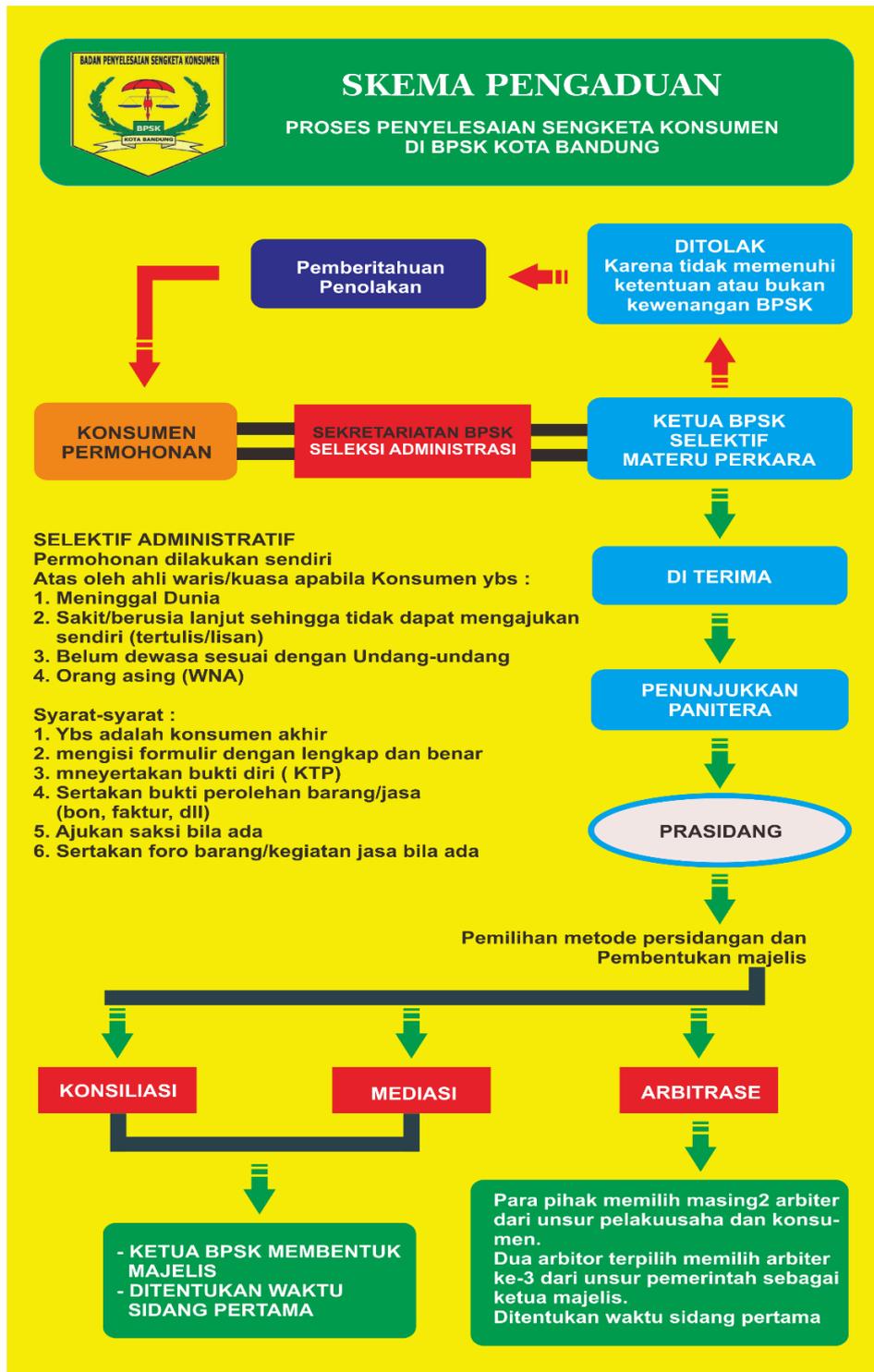
Selain itu di BPSK juga dibagi menjadi beberapa metode atau cara penyelesaian sengketa yang dapat dipilih oleh para pihak yang bersengketa dan memilih BPSK sebagai lembaga yang dipercaya untuk membantu menyelesaikan. Metode yang dimaksud adalah mediasi, konsiliasi, dan arbitrase dengan cara dipilih oleh para pihak yang bersengketa.

Proses penyelesaian sengketa yang diselesaikan melalui BPSK tersebut secara lebih khusus didapatkan oleh penulis tahapan demi tahapan

yang dilakukan BPSK ketika menjalankan proses penyelesaian sengketa konsumen.

Apabila dilihat pada ketentuan Pasal 23 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dikatakan bahwa dalam hal pelaku usaha pabrikan dan/atau pelaku usaha distributor menolak dan/atau tidak memberi tanggapan dan/atau tidak memenuhi ganti rugi atas tuntutan konsumen, maka diberikan hak untuk menggugat pelaku usaha dan menyelesaikan perselisihan yang melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen atau dengan cara memajukan gugatan kepada badan peradilan di tempat kedudukan konsumen. Terdapat dua hal penting yaitu:

- a. Bahwa UUPK melalui badan di luar sistem peradilan yang disebut dengan BPSK, selain melalui Pengadilan Negeri yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan konsumen;
- b. Bahwa pilihan penyelesaian sengketa konsumen dengan pelaku usaha bukanlah suatu pilihan yang eksklusif, yang tidak harus dipilih. Pilihan penyelesaian sengketa melalui BPSK adalah paralel atau sejajar dengan pilihan penyelesaian sengketa melalui badan peradilan.



Gambar 3. Penyelesaian sengketa konsumen di BPSK Kota Bandung

MEKANISME PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN

a. Proses Pra-Sidang

- 1) Pemanggilan kepada para pihak untuk melakukan Pra-Sidang dilakukan oleh Ketua BPSK.
- 2) Panggilan kepada para pihak harus disampaikan secara langsung baik kepada sekretariat ataupun utusan untuk itu dan harus di terima langsung oleh para pihak yang bersangkutan.
- 3) Nomor Surat Panggilan :
 - Hari, tanggal, tahun panggilan tersebut diserahkan;
 - Identitas dan kedudukan para pihak yang berperkara;
 - Kepentingan di panggil;
 - Hari, tanggal, tahun panggilan tersebut harus di penuhi;
 - Surat, bukti yang harus di bawa saat memenuhi panggilan;
 - Nama, tandatangan para pihak yan memanggil;
 - Nama tandatangan Format pemanggilan berisi tentang pihak yang menyerahkan.
- 4) Pelaku usaha yang di panggil selaku tergugat dapat memberi kuasa atau memberi tugas kepada karyawan yang bertugas di bagian hukum.
- 5) Dalam hal pelaku usaha tidak memenuhi panggilan maka ketua BPSK dan meminta bantuan penyidik untuk menghadirkannya.
- 6) Dalam hal pelaku usaha tidak memenuhi panggilan setelah dipanggil secara patut, maka Ketua BPSK dapat melaporkannya

kepada penyidik untuk mendapatkan pengusutan adanya dugaan pelanggaran terhadap peraturan perlindungan konsumen.

- 7) Apabila para pihak yang dipanggil pada masa pra sidang datang menghadap, Ketua BPSK atau anggota yang ditunjuk akan memeriksa dan mencatat pilihan forum dan pilihan cara penyelesaian sengketa yang disepakati oleh para pihak.
 - 8) Apabila dalam Pra Sidang tidak terjadi kesepakatan pemilihan forum, dan pemilihan cara penyelesaian sengketa, maka persidangan tidak bisa dilanjutkan dan untuk itu Ketua BPSK membuat surat keterangan tentang tidak terjadinya kesepakatan tersebut.
- b. Proses Persidangan
- 1) Penunjukan Panitera dan Pembentukan Majelis
 - a) Penunjukan Panitera dilakukan oleh Ketua BPSK setelah berkas perkara diterima Ketua BPSK.
 - b) Pembentukan Majelis dalam acara Konsiliasi dan Mediasi dilakukan oleh Ketua BPSK setelah para pihak hadir dalam acara Pra Sidang dan memilih penyelesaian sengketa dengan cara Konsiliasi dan Mediasi.
 - c) Pembentukan Majelis dalam acara Arbitrase dilakukan setelah para pihak hadir dalam acara pra sidang, para pihak memilih arbiter masing-masing dan selanjutnya Arbiter yang

dipilih para pihak, akan memilih Arbiter dari unsur Pemerintah, yang akan bertindak sebagai Ketua Majelis.

2) Pemanggilan Para pihak

Pemanggilan kepada para pihak untuk hadir dalam sidang yang dilakukan oleh panitera atas perintah Ketua Majelis.

c. Metode Persidangan

(Berdasarkan Pasal 52 huruf a UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen)

1) Mediasi

- a) Dalam sidang pertama, Majelis mempersilahkan para pihak untuk melakukan negoisasi dalam mencari solusi atas sengketa yang dihadapi.
- b) Majelis berupaya membantu para pihak untuk memberikan alternatif penyelesaian sengketa yang dihadapi para pihak berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- c) Apabila tercapai kesepakatan di antara para pihak dalam penyelesaian sengketa, maka hasil kesepakatan tersebut dituangkan dalam keputusan BPSK. Yang menandatangani oleh para pihak, ketua dan anggota majelis serta panitera.
- d) Apabila tidak tercapai kesepakatan di antara para pihak dalam penyelesaian sengketa, maka Ketua Majelis mengeluarkan Surat Keputusan yang menyatakan bahwa

para pihak telah sepakat untuk tidak sepakat terhadap hasil penyelesaian sengketa.

Metode mediasi yaitu dalam penyelesaian sengketa konsumen diluar pengadilan melalui cara ini pada dasarnya sama dengan cara konsiliasi, hanya yang membedakan dari kedua cara dimaksud bahwa majelis aktif dengan memberikan nasehat, petunjuk, saran dan upaya lain dalam penyelesaian sengketa, namun demikian hasil keputusan seluruhnya diserahkan kepada para pihak.

Namun mediator tidak berfungsi sebagai hakim yang berwenang mengambil keputusan. inisiatif dan keputusan tetap berada pada tangan para pihak yang bersengketa.⁸⁹

2) Konsiliasi

- a) Dalam sidang pertama, Majelis mempersilahkan para pihak untuk melakukan negoisasi dalam mencari solusi atas sengketa yang dihadapi.
- b) Majelis berupaya mengarahkan para pihak untuk mencari dan menentukan alternatif penyelesaian sengketa yang dihadapi para pihak.
- c) Apabila tercapai kesepakatan di antara para pihak dalam penyelesaian sengketa, maka hasil kesepakatan tersebut

⁸⁹ Shopar Maru Hutagalung, *Praktik Peradilan Perdata dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 313.

dituangkan dalam keputusan BPSK, yang ditandatangani oleh para pihak, ketua dan anggota majelis serta panitera.

- d) Apabila tidak tercapai kesepakatan di antara para pihak dalam penyelesaian sengketa, maka Ketua Majelis mengeluarkan Surat Keputusan yang menyatakan bahwa para pihak telah sepakat untuk tidak sepakat terhadap hasil penyelesaian sengketa.

Metode konsiliasi yaitu dalam penyelesaian sengketa konsumen diluar pengadilan melalui cara ini, bahwa majelis berupaya untuk mendamaikan para pihak yang bersengketa, jika melalui cara ini majelis hanya bertindak sebagai konsiliator (pasif). Hasil penyelesaian sengketa konsumen tetap berada ditangan para pihak.

3) Arbitrase

- a. Dalam sidang pertama, Majelis akan berusaha untuk mendamaikan para pihak yang bersengketa.
- b. Apabila upaya perdamaian tersebut berhasil, maka majelis akan mengeluarkan keputusan perdamaian.
- c. Putusan Perdamaian bersifat Final dan Mengikat.
- d. Apabila upaya perdamaian tidak berhasil, maka majelis akan melanjutkan persidangan untuk memutuskan sengketa tersebut.
- e. Putusan Majelis bersifat Final dan Mengikat.

Metode arbitrase yaitu dalam penyelesaian sengketa konsumen diluar pengadilan melalui cara ini, pelaksanaannya berbeda dengan cara mediasi dan konsiliasi. Majelis bertindak aktif untuk mendamaikan para pihak yang bersengketa. Bilamana tidak tercapai kesepakatan, cara persuasif tetap dilakukan dengan memberi penjelasan kepada para pihak yang bersengketa perihal peraturan perundang-undangan dibidang perlindungan konsumen. Keputusan atau kesepakatan dalam penyelesaian sengketa sepenuhnya menjadi wewenang majelis.

d. Tata Tertib Persidangan

1. Setiap orang yang berada dalam ruang persidangan wajib menjaga ketertiban. Kebersihan dan kelancaran jalannya persidangan.
2. Setiap orang yang berada dalam ruang persidangan dilarang merokok, membawa makanan dan minuman, senjata api, senjata tajam, menyalakan telepon serta benda-benda yang sifatnya membahayakan.
3. Pimpinan sidang dapat memperingatkan setiap orang yang tidak melaksanakan kewajiban dalam butir 1 diatas dan/atau yang melanggar ketentuan dalam butir 2 dan selanjutnya dapat memerintahkan untuk meninggalkan ruang sidang.
4. Tugas panitera meliputi :
 - a) Mencatat jalannya proses penyelesaian sengketa konsumen.

- b) Menyimpan berkas laporan.
 - c) Menjaga barang bukti.
 - d) Membantu majelis menyusun putusan.
 - e) Membantu penyampaian putusan kepada Konsumen dan Pelaku Usaha.
 - f) Membuat berita acara persidangan.
 - g) Membantu dalam tugas-tugas penyelesaian Sengketa Konsumen.
- e. Eksekusi Pengadilan
- Penetapan eksekusi diajukan oleh BPSK ke Pengadilan Negeri setelah ada permohonan dari pihak yang berkepentingan.
- f. Kerahasiaan Perkara
- Berkas Perkara dapat diberikan kepada pihak ketiga untuk kepentingan ilmiah dengan syarat putusan terhadap sengketa tersebut sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.
- Proses penyelesaian sengketa dalam lingkungan BPSK sudah diatur oleh Keputusan Menteri Perdagangan Nomor 350/MPP/Kep/12/2001, sedangkan upaya hukum selanjutnya, termasuk upaya keberatan dan pelaksanaan eksekusi putusan BPSK, diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan terhadap Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen. Keberatan hanya dapat diajukan terhadap putusan arbitrase yang di keluarkan oleh BPSK.

Keberatan terhadap Putusan BPSK dapat diajukan baik oleh Pelaku Usaha dan/atau Konsumen kepada Pengadilan Negeri di tempat kedudukan hukum konsumen tersebut. Konsumen yang tidak mempunyai tempat kedudukan hukum di Indonesia harus mengajukan keberatan di Pengadilan Negeri dalam wilayah hukum BPSK yang mengeluarkan putusan.

Keberatan diajukan dalam tenggang waktu 14 (empat belas) hari terhitung sejak pelaku usaha atau konsumen menerima pemberitahuan putusan BPSK. Keberatan diajukan melalui Kepaniteraan Pengadilan Negeri sesuai dengan prosedur pendaftaran perkara perdata. Keberatan diajukan dalam 6 (enam) rangkap yang identik untuk dikirimkan oleh panitera kepada pihak yang berkepentingan termasuk BPSK.

Pemeriksaan keberatan dilakukan hanya atas dasar putusan BPSK dan berkas perkara. Keberatan terhadap putusan arbitrase BPSK dapat diajukan apabila memenuhi persyaratan pembatalan putusan arbitrase sebagaimana diatur dalam Pasal 70 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, yaitu:

- a. Surat atau dokumen yang diajukan dalam pemeriksaan, setelah putusan dijatuhkan, diakui palsu atau dinyatakan palsu;
- b. Setelah putusan arbitrase BPSK diambil ditemukan dokumen yang bersifat menentukan yang disembunyikan oleh pihak lawan; atau
- c. Putusan diambil dari basil tipu muslibat yang dilakukan oleh salah satu pihak dalam pemeriksaan sengketa.

Dalam hal keberatan diajukan atas dasar persyaratan pembatalan diatas, Majelis Hakim dapat mengeluarkan pembatalan putusan BPSK. Dalam hal keberatan diajukan atas dasar alasan lain di luar persyaratan pembatalan tersebut, Majelis Hakim dapat mengadili sendiri sengketa konsumen yang bersangkutan. Dalam mengadili sendiri, Majelis Hakim wajib memperhatikan ganti rugi sebagaiir.rana diatur dalam Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Majelis Hakim harus memberikan putusan dalam waktu 21 (dua puluh satu) hari sejak sidang pertama dilakukan. Dalam proses pengajuan dan pemeriksaan tidak terlepas dari hukum acara perdata.