

BAB II
ASPEK HUKUM PERJANJIAN DAN PERLINDUNGAN KONSUMEN
DALAM PENJUALAN BBM

A. Beberapa Ketentuan Tentang Perjanjian Menurut KUHPerdata

1. Perjanjian Menurut KUHPerdata

Di dalam Pasal 1313 KUHPerdata ditegaskan bahwa “Suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana 1 orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap 1 orang lain atau lebih”. Para sarjana Hukum Perdata pada umumnya berpendapat bahwa definisi perjanjian yang terdapat di dalam ketentuan tersebut tidak lengkap dan terlalu luas (Mariam Darus Badruzaman : 2001 : 65). Tidak lengkap karena yang dirumuskan hanya perjanjian sepihak dan terlalu luas karena dapat mencakup perbuatan di dalam lapangan hukum keluarga, seperti janji kawin, yang merupakan perjanjian juga namun berbeda dengan perjanjian yang diatur dalam KUH Perdata Buku III. Perjanjian yang diatur dalam KUHPerdata ini, kriterianya dapat dinilai secara materil atau dengan kata lain dapat dinilai dengan uang.

Menurut Van Apeldoorn perjanjian disebut faktor yang membantu pembentukan hukum, sedangkan Lemaire menyebutkannya sebagai determinan bagi pembentukan hukum (Sudikno Mertokusumo : 2003 : 117). Menurut teori klasik yang dimaksud dengan perjanjian adalah satu perbuatan hukum, yang bersisi dua (“*een tweezijdige overeenkomst*”) yang didasarkan atas kata sepakat untuk menimbulkan akibat hukum.

Adapun yang dimaksud dengan satu perbuatan hukum yang bersisi dua tidak lain adalah satu perbuatan hukum yang meliputi penawaran (*offer, aanbod*) dari pihak yang satu dan penerimaan (*acceptance, aanvaarding*) dari pihak yang lain. Akan tetapi pandangan klasik itu kiranya kurang tepat oleh karena dari pihak yang satu ada penawaran dan dari pihak yang lain ada penerimaan maka ada dua perbuatan hukum yang masing-masing bersisi satu. Oleh karena itu, menurut Sudikno Mertokusumo definisi perjanjian tidak merupakan satu perbuatan hukum, akan tetapi merupakan hubungan hukum antara dua orang yang bersepakat untuk menimbulkan akibat hukum (Sudikno Mertokusumo : 2003 : 118).

Peristiwa ini menimbulkan suatu hubungan hukum diantara dua orang yang dinamakan perikatan. Menurut R. Setiawan pengertian perikatan adalah (R. Setiawan : 1994 : 1):

“Suatu hubungan hukum dalam lapangan hukum harta kekayaan antara dua orang atau lebih, atas dasar mana pihak yang satu berhak dan pihak yang satu berkewajiban atas sesuatu prestasi.”

Berdasarkan rumusan perikatan di atas bahwa perikatan itu mempunyai 4 unsur, yaitu (J. Satrio : 1999 : 13):

- a. Hubungan hukum.
- b. Kekayaan.
- c. Pihak-pihak.
- d. Prestasi.

Hubungan hukum, yaitu hubungan yang terjadi dalam pergaulan hidup masyarakat untuk menimbulkan akibat hukum. Hubungan hukum ini dapat melahirkan adanya hak dan kewajiban antara pihak yang melakukan perikatan tersebut.

Dengan demikian perikatan menunjuk adanya suatu hak dan kewajiban atas suatu prestasi. Perikatan artinya hal yang mengikat antara orang yang satu dan orang yang lain. Hal yang mengikat itu adalah peristiwa hukum yang dapat berupa perbuatan, misalnya jual beli, hutang-piutang, dapat berupa kejadian, misalnya kelahiran, kematian, dapat berupa keadaan, misalnya pekarangan berdampingan, rumah bersusun.

Hubungan hukum membuat tiap pihak mempunyai hak dan kewajiban secara timbal balik. Pihak yang satu mempunyai hak untuk menuntut sesuatu dari pihak yang lain, dan pihak yang lain itu wajib memenuhi tuntutan itu, dan sebaliknya. Dari uraian di atas dapat dinyatakan bahwa perikatan itu adalah hubungan hukum. Hubungan hukum itu timbul karena adanya peristiwa hukum yang dapat berupa perbuatan, kejadian, keadaan. Objek hubungan hukum itu adalah harta kekayaan yang dapat dinilai dengan uang.

Mengenai hubungan antara perikatan dan perjanjian dapat terlihat dalam Pasal 1233 KUH Perdata, yang menyatakan bahwa :

“Tiap-tiap perikatan dilahirkan baik karena persetujuan, baik karena Undang-Undang.”

Rumusan pasal tersebut menyatakan bahwa hubungan antara perikatan dengan perjanjian terletak pada sumber perikatan. Sumber perikatan dapat lahir dari perjanjian atau dari undang-undang. Perikatan yang lahir dari perjanjian diatur dalam Buku III KUH Perdata Pasal 1313 sampai Pasal 1351 KUH Perdata, sedangkan perikatan yang lahir dari undang-undang diatur dalam Pasal 1352 sampai Pasal 1380 KUH Perdata.

Semua perjanjian yang dibuat para pihak tunduk pada peraturan-peraturan umum hukum perjanjian di dalam Buku III KUH Perdata. Pada Buku III ini, selain terdapat ketentuan-ketentuan yang memaksa yang tidak dapat disimpangi juga terdapat ketentuan-ketentuan yang sifatnya mengatur yang dapat disimpangi oleh para pihak dalam membuat perjanjian.

Salah satu ketentuan yang sifatnya memaksa yaitu terdapat dalam Pasal 1320 KUHPerdata, mengenai syarat sahnya suatu perjanjian. Perjanjian sah dan mengikat terdapat dalam Pasal 1320 KUHPerdata yang berbunyi sebagai berikut:

- a. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya.
- b. Kecakapan untuk membuat suatu perjanjian.
- c. Suatu hal tertentu.
- d. Suatu causa yang halal.

Menurut Sistem hukum "*Common law*" tidak ada suatu persyaratan mutlak untuk melahirkan kontrak, namun dalam kebanyakan hal kontrak itu merupakan hasil dari tawar menawar dari pihak-pihak yang terlibat, yang nantinya akan melahirkan kewajiban-kewajiban diantara mereka. Kontrak terjadi

jika melihat syarat-syarat atau elemen-elemen yang diharuskan oleh hukum yaitu penawaran (*offer*), penerimaan (*acceptance*) and *consideration*. Hal tersebut sebagaimana dikatakan oleh Redmond, bahwa (P.W.D. Redmond resided by J.P.Price and I.N. Stevens : 1979 : 79):

“A contract is a legally binding agreement, that is, an agreement imposing rights and obligations on the parties which will be enforced by the courts. We have here the elements of contract: (a) the offer; (b) the acceptance and (c) the consideration”.

Sebagai suatu perbandingan di dalam *Common Law* atau *Anglo Saxon* pembentukan perjanjian mengharuskan dipenuhinya 4 syarat (CF, Cheeseman, Henry. R : 1976 : 180-181):

- a. Kesepakatan para pihak untuk mengikatkan diri, mencakup :
 - 1) Adanya suatu penawaran (*offer*) dari pihak *offeror* sebagai pihak pertama.
 - 2) Adanya penyampaian penawaran tersebut kepada *offeree* sebagai pihak kedua.
 - 3) Adanya penerimaan penawaran oleh pihak kedua yang menyatakan kehendaknya untuk terikat pada persyaratan dalam penawaran tersebut.
 - 4) Adanya penyampaian penerimaan (*acceptance*) oleh pihak kedua kepada pihak pertama.

- b. *Consideration* (“*Something of value*” yang diperlukan antara para pihak).
- c. Kecakapan untuk membuat perjanjian.
- d. Suatu objek yang halal.

Kedua syarat yang pertama dinamakan syarat subyektif, karena kedua syarat tersebut mengenai subyek perjanjian. Apabila syarat subyektif tidak dipenuhi atau dilanggar, perjanjian tersebut dapat dimintakan pembatalannya (*van vernietigbaar*). Sementara itu, kedua syarat terakhir disebut syarat obyektif, karena mengenai objek perjanjian. Apabila syarat obyektif tidak dipenuhi atau dilanggar, perjanjian tersebut batal demi hukum (*neigtigbaar-van rechtswegenietis*). Kata sepakat dalam melakukan perjanjian berarti bahwa kedua pihak haruslah mempunyai kebebasan kehendak.

Pengertian sepakat dapat dilukiskan sebagai pernyataan kehendak yang disetujui antara pihak-pihak. Untuk lahirnya perjanjian yang sah, pernyataan kehendak tersebut harus merupakan perwujudan kehendak bebas, tanpa paksaan (*dwang*), kekhilafan (*dwaling*) ataupun penipuan (*bedrog*). Hal tersebut berdasarkan Pasal 1321 KUHPerdara yang berbunyi :

“Tiada sepakat yang sah apabila sepakat itu diberikan karena kekhilafan, atau diperolehnya dengan paksaan atau penipuan.”

Kesepakatan kedua belah pihak akan terjadi dan mulai berlaku, dikenal beberapa teori tentang kesepakatan kehendak (Mariam Darus Badruzaman : 2005 : 24):

- a. Teori kehendak, yang menentukan apakah telah terjadi suatu perjanjian adalah kehendak para pihak. Menurut teori ini perjanjian mengikat jika terdapat kehendak dari kedua belah pihak sepakat.
- b. Teori pengiriman mengajarkan bahwa kesepakatan terbentuk pada saat dikirimnya jawaban oleh pihak yang kepadanya ditawarkan suatu perjanjian, karena sejak saat pengiriman tersebut si pengirim jawaban telah kehilangan kekuasaan atas surat yang dikirim itu.
- c. Teori pengetahuan mengajarkan bahwa kata sepakat terbentuk pada saat pihak yang menawarkan mengetahui bahwa tawarannya telah disetujui oleh pihak lain.
- d. Teori kepercayaan mengajarkan bahwa kesepakatan terjadi pada saat pernyataan kehendak secara obyektif dipercaya.

Undang-undang menentukan bahwa perjanjian yang sah berkekuatan sebagai undang-undang. Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Perjanjian-perjanjian itu tidak dapat ditarik kembali, selain kesepakatan kedua belah pihak atau karena alasan-alasan yang oleh undang-undang dinyatakan cukup untuk itu. Perjanjian-perjanjian itu harus dilaksanakan dengan itikad baik. Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1338 KUHPdata, bahwa:

“Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Perjanjian-perjanjian itu tidak dapat ditarik kembali selain dengan sepakat kedua belah pihak atau karena

alasan-alasan yang oleh undang-undang dinyatakan cukup untuk itu. Perjanjian-perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik.”

Istilah “semua” tersebut menunjuk bahwa undang-undang dalam perjanjian yang dimaksud bukan hanya semata-mata perjanjian bernama, namun meliputi perjanjian yang tidak bernama, yaitu perjanjian-perjanjian yang tidak diatur di dalam KUHPerduta, tetapi terdapat di dalam masyarakat, seperti perjanjian kerjasama, perjanjian pemasaran, dan perjanjian pengelolaan. Lahirnya perjanjian ini di dalam praktik adalah berdasarkan kebebasan berkontrak, mengadakan perjanjian atau *partij autonomie*.

Hal ini diatur lebih lanjut dalam Pasal 1319 KUHPerduta yang secara tegas menyatakan bahwa :

“Semua perjanjian, baik yang mempunyai suatu nama khusus, maupun yang tidak terkenal dengan suatu nama tertentu, tunduk pada peraturan-peraturan umum, yang termuat di dalam bab ini dan bab yang lalu.”

Pasal 1319 KUHPerduta tersebut menyatakan bahwa perjanjian apa saja, baik yang diatur dalam KUHPerduta Buku III Bab V sampai dengan Bab XVIII dan yang terdapat di luar Buku III KUHPerduta ini tunduk pada ketentuan-ketentuan umum dari KUHPerduta Buku III Bab I dan Bab II.

Maka dari Pasal 1319 KUHPerduta tersebut juga dapat diketahui bahwa menurut sistem hukum perjanjian yang berlandaskan pada KUHPerduta, khususnya buku III, suatu perjanjian dapat diklasifikasikan ke dalam 2 kategori, yaitu (Dewi Tenty Septi Artiany : 2007 : 29):

- a. *Benoemde atau nominaat contracten*, yaitu perjanjian yang oleh undang-undang diberikan suatu nama khusus sebagai suatu perjanjian bernama dan tunduk kepada salah satu nama perjanjian seperti yang diatur khusus dalam KUHPerduta, seperti sewa menyewa, jual beli, tukar menukar, pinjam meminjam.
- b. *Onbenoemde atau innominaat contracten*, yaitu perjanjian yang dalam undang-undang tidak dikenal dengan suatu nama tertentu atau disebut juga perjanjian tidak bernama, lahirnya perjanjian tidak bernama ini adalah berdasarkan pada asas kebebasan berkontrak untuk mengadakan perjanjian atau *partij autonomie* yang berlaku di dalam hukum perjanjian.

Undang-undang mengatur tentang isi perjanjian dalam Pasal 1329 dan 1327 KUHPerduta. Maka dari kedua ketentuan ini, disimpulkan bahwa isi perjanjian terdiri dari elemen-elemen sebagai berikut:

- a. Isi perjanjian;
- b. Kepatuhan;
- c. Kebiasaan.

Isi perjanjian ialah apa yang dinyatakan secara tegas oleh kedua belah pihak di dalam perjanjian itu. Kepatuhan adalah ulangan dari kepatuhan yang terdapat dalam Pasal 1338 KUHPerduta. Kebiasaan adalah yang diatur dalam Pasal 1339 KUHPerduta berlainan dengan yang terdapat dalam Pasal 1347 KUHPerduta. Kebiasaan yang tersebut dalam Pasal 1339 KUHPerduta bersifat umum, sedangkan yang disebut Pasal 1327 KUHPerduta ialah kebiasaan yang hidup di tengah masyarakat khusus (*bestendig gebruielijk beding*), misalnya pedagang (Mariam Darus Badruzaman : 2005 : 28).

Dimaksud dengan undang-undang di atas adalah undang-undang pelengkap, undang-undang yang bersifat memaksa tidak dapat dilanggar para pihak. Urutan isi perjanjian yang terdapat dalam Pasal 1339 KUHPerduta,

mengenai keputusan peradilan mengalami perubahan sehingga urutan dari elemen isi perjanjian menjadi sebagai berikut:

- a. Isi perjanjian;
- b. Undang-undang;
- c. Kebiasaan;
- d. Kepatuhan.

Hal ini didasarkan pada Pasal 15 A.B (*Algemeine Bepalingen Van Wetgeving Voor Indonesie, S. 1847-23*) yang menentukan bahwa kebiasaan hanya diakui sebagai sumber hukum jika ditunjuk oleh undang-undang.

2. Badan Hukum sebagai Subjek Hukum Perdata

Subjek hukum dalam perjanjian perdata dapat berupa perorangan atau badan hukum. Setiap manusia diakui sebagai manusia pribadi, artinya orang atau *persoon*. Oleh karena itu, setiap manusia diakui sebagai subjek hukum (*rechtspersoonlijkheid*), yaitu pendukung hak dan kewajiban. Sebagaimana subjek hukum manusia, badan hukum dapat mempunyai hak dan kewajiban, serta dapat pula mengadakan hubungan hukum (*rechtsbetrekking/rechtsverhouding*), baik antar badan hukum yang satu dan badan hukum yang lain maupun antara badan hukum dan manusia (*natuurlijke persoon*) (Dewi Tenty Septi Artiany : 2007 : 56).

Oleh karena itu, badan hukum dapat mengadakan perjanjian jual beli, tukar menukar, sewa menyewa dan segala macam perbuatan dalam lapangan harta kekayaan. Dengan demikian, badan hukum ini adalah pendukung hak dan

kewajiban yang tidak berjiwa sebagai lawan pendukung hak dan kewajiban yang berjiwa yakni manusia (Dewi Tenty Septi Artiany : 2007 : 56).

Dalam Pasal 1653 KUHPerdara dinyatakan sebagai berikut (Dewi Tenty Septi Artiany : 2007 : 56):

“Selain perseroan perdata sejati, perhimpunan orang-orang sebagai badan hukum itu diadakan oleh kekuatan umum diakuinya sebagai demikian, entah pula badan hukum itu diterima sebagai yang diperkenankan atau telah didirikan untuk suatu maksud tertentu yang tidak bertentangan dengan undang-undang atau kesusilaan.”

Selanjutnya, Pasal 1654 KUHPerdara menegaskan kewenangan badan hukum untuk melakukan perbuatan-perbuatan perdata sebagai berikut (Dewi Tenty Septi Artiany : 2007 : 57):

“Semua badan hukum yang berdiri dengan sah, begitu pula orang-orang swasta, berkuasa untuk melakukan perbuatan-perbuatan perdata, tanpa mengurangi perundang-undangan yang mengubah kekuasaan itu, membatasi atau menundukkannya kepada tata cara tertentu.”

Lebih lanjut, Pasal 1655 KUHPerdara menetapkan kewenangan pengurus badan hukum sebagai berikut (Dewi Tenty Septi Artiany : 2007 : 57):

“Para pengurus badan hukum, bila tidak ditentukan lain akta pendiriannya, dalam surat perjanjian atau dalam *reglemen*, berkuasa untuk bertindak demi dan atas nama badan hukum itu kepada pihak ketiga atau sebaliknya

dan untuk bertindak dalam sidang pengadilan, baik sebagai penggugat maupun tergugat.”

Sementara itu, dalam ilmu hukum ada 2 jenis badan hukum dipandang dari segi kewenangan yang dimilikinya, yaitu (Dewi Tenty Septi Artiany : 2007 : 57):

- a. Badan hukum publik (*personne morale*) yang mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik;
- b. Badan hukum privat (*personne juridique*) yang tidak mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik yang bersifat mengikat masyarakat.

Dalam doktrin hukum, badan hukum atau *rechtspersoon (corpus habere)* mempunyai hak dan kewajiban yang sama dengan subjek hukum lainnya seperti manusia (*natuurlijke persoon*). Oleh karena itu, sangat tipis di depan hukum untuk membedakan hak dan kewajiban kedua subjek hukum tersebut. Meskipun badan hukum tidak dalam *jus gentium*, tetapi sebagaimana halnya subjek hukum manusia yang memerlukan persyaratan tertentu untuk dapat dikatakan memiliki *rechtsbevoegdheid* atau kemampuan hukum (Pasal 29 KUHPerdara), badan hukum memerlukan syarat yuridis formal dan 4 syarat materiil, yaitu (Dewi Tenty Septi Artiany : 2007 : 58):

- a. Mempunyai kekayaan terpisah;
- b. Mempunyai tujuan tertentu;
- c. Mempunyai kepentingan tertentu;
- d. Mempunyai organisasi teratur.

3. Penerapan Asas Kebebasan Berkontrak dalam Perjanjian.

Prinsip kebebasan berkontrak berakar dari hukum alam yang kemunculannya bersamaan dengan lahirnya paham ekonomi klasik yang mengagungkan *laissez-faire* atau persaingan bebas. Kedua paham ini berpendapat umumnya individu mengetahui kepentingan mereka yang paling baik dan bagaimana cara mencapainya. Kemampuan tersebut diperoleh karena manusia mempergunakan akalnyanya (Dewi Tenty Septi Artiany : 2007 : 24).

Dalam perkembangannya, kebebasan berkontrak hanya dapat mencapai tujuannya bila para pihak mempunyai *bargaining power* yang seimbang. Jika salah satu lemah, pihak yang mempunyai *bargaining power* lebih kuat dapat memaksakan kehendaknya untuk menekan pihak lain demi keuntungan dirinya sendiri. Syarat atau ketentuan dalam kontrak semacam itu akhirnya akan melanggar aturan yang adil dan layak. Di dalam kenyataannya, tidak selalu para pihak memiliki *bargaining power* yang seimbang sehingga negara perlu campur tangan untuk melindungi pihak yang lemah (Dewi Tenty Septi Artiany : 2007 : 25). Oleh sebab itu, Pasal 1233 KUHPerduta membedakan perikatan yang lahir karena perjanjian dan karena Undang-Undang. Dalam perkembangannya, perikatan yang lahir dari perjanjian sesungguhnya merupakan sumber perikatan yang terbanyak, dibandingkan dengan perikatan yang lahir karena Undang-Undang.

Pembedaan tersebut mendasarkan pada ketentuan hukum perdata Indonesia, bahwa perjanjian berdasarkan sumbernya diatur dalam Pasal 1233 KUHPerduta yang menyatakan, "tiap-tiap perikatan dilakukan, baik karena

perjanjian, baik karena undang-undang.” Adanya perbedaan tersebut merupakan konsekuensi logis dari kebebasan dalam membentuk perikatan yang terwujud dari kesepakatan para pihak, sehingga dapat dikatakan perikatan merupakan perbuatan yang seakan tidak terbatas materi muatannya. Namun ada baiknya pembentukannya disesuaikan dengan syarat sahnya perjanjian sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1320 KUHPerdara. Dengan demikian, “lembaga perikatan akan benar-benar melembaga secara fundamental sebagai undang-undang bagi para pihak yang membuatnya dan mendukung terciptanya suatu sistem hukum perikatan yang dinamis (Dewi Tenty Septi Artiany : 2007 : 26).

Adapun perjanjian yang menjadi sumber perikatan lazimnya berbentuk perjanjian obligatoir, yaitu “dengan ditutupnya perjanjian itu pada dasarnya baru melahirkan perikatan-perikatan saja, dalam arti hak atas objek perjanjian belum beralih; untuk peralihan tersebut masih diperlukan adanya levering/penyerahan” (J. Satrio : 2001 : 38). Akan tetapi, dalam implementasinya dewasa ini seringkali proses transaksi dilakukan tanpa mestinya menyerahkan barang dan pihak lain menyerahkan uang.

Dengan alasan terhadap sumber perikatan tersebut, timbulnya suatu perikatan dilandasi oleh asas fundamental yang terdapat dalam hukum perjanjian, yaitu (Herlien Budiono : 2006 : 95):

a. Asas konsensualisme.

Perjanjian terbentuk karena adanya perjumpaan kehendak (*consensus*) dari pihak-pihak. Perjanjian pada pokoknya dapat dibuat bebas

tidak terikat bentuk dan tercapai tidak secara formil, tetapi cukup melalui konsensus belaka.

- b. Asas kekuatan mengikat perjanjian (*verbindende kracht der overeenkomst*).

Para pihak harus memenuhi hal yang telah disepakati dalam perjanjian yang dibuat.

- c. Asas kebebasan berkontrak (*contractsvrijheid*).

Para pihak menurut kehendak bebasnya masing-masing dapat membuat perjanjian dan setiap orang bebas mengikatkan diri dengan siapapun yang dikehendaki. Para pihak juga dapat bebas menentukan cakupan isi serta persyaratan dari suatu perjanjian dengan ketentuan perjanjian tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa, baik ketertiban umum ataupun kesusilaan.

Akan tetapi mengikatnya suatu perjanjian terhadap para pihak menurut perkembangannya tidak hanya berdasarkan pada asas konsensualitas saja. Akan tetapi perlu juga diperhatikan hal-hal sebagai berikut (Dewi Tenty Septi Artiany : 2007 : 32-33):

- a. Adanya itikad baik sebelum hubungan hukum perjanjian/ kata sepakat tercapai (*pra contractuele verhouding*) dan sebagai akibat dari pandangan tersebut, setiap orang wajib mempunyai ketelitian atau keseksamaan dalam pembuatan kontrak dan martabat atau kemuliaan hukum dalam kontrak (*contractuele recht waardigheid*).

- b. Setiap orang memperhatikan kepatutan, ketelitian, dan kehati-hatian pada waktu mengadakan kata sepakat.
- c. Pada waktu mengadakan perjanjian harus ada *maatschappelijke zorgvuldigheid* atau kepatutan, ketelitian, dan kehati-hatian dalam pergaulan kehidupan hukum di masyarakat.

Berkaitan dengan kebebasan berkontrak ini terdapat pengecualian, yaitu dengan adanya perjanjian baku, yaitu suatu perjanjian yang klausulnya tidak diatur oleh kedua belah pihak. Akan tetapi telah dipersiapkan terlebih dahulu oleh salah satu pihak dan pihak yang lain pada dasarnya tidak mempunyai peluang untuk merundingkan atau meminta perubahan atas klausul-klausul yang terdapat dalam perjanjian baku tersebut.

Dalam hal ini Mariam Darus Badruzaman dalam tulisannya menyebut *standard contract* sebagai perjanjian baku. Adapun yang dimaksud dengan pengertian perjanjian baku, yaitu perjanjian yang isinya dibakukan dan dituangkan dalam bentuk formulir. Baku artinya patokan atau ukuran (Dewi Tenty Septi Artiany : 2007 : 48). Dengan menggunakan perjanjian baku, pengusaha akan memperoleh efisiensi dalam penggunaan biaya, tenaga dan waktu. Penggunaan perjanjian hak pada dasarnya menunjukkan suatu gambaran masyarakat fragmatis (Dewi Tenty Septi Artiany : 2007 : 48).

Sementara itu, Mariam Darus Badruzaman dalam tulisannya membedakan perjanjian baku dalam empat jenis, yaitu (Dewi Tenty Septi Artiany : 2007 : 48-49):

- a. perjanjian baku sepihak adalah perjanjian yang isinya ditentukan oleh pihak yang kuat kedudukannya dalam perjanjian itu, (pihak yang kuat adalah kreditor). Perjanjian ini disebut perjanjian *adhesi*.
- b. perjanjian baku timbal balik adalah yang isinya ditentukan oleh kedua belah pihak, pihak-pihaknya terdiri dari pihak majikan (kreditor) dan pihak lainnya buruh (debitor).
- c. perjanjian baku yang ditetapkan pemerintah adalah perjanjian baku yang isinya ditentukan pemerintah terhadap perbuatan-perbuatan hukum tertentu, misalnya perjanjian-perjanjian yang mempunyai obyek hak-hak atas tanah. (formulir seperti diatur dalam Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri tanggal 6 Agustus 1977 No. 104/Dja/1977, akta jual beli, model 1156727, akta hipotek model 1045055 dan sebagainya);
- d. perjanjian baku yang ditentukan di lingkungan notaris atau advokat adalah 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*.

4. Force Majeure dalam Perjanjian

Dalam pelaksanaan perjanjian, ada kemungkinan tuntutan hukum dari kreditor atas tidak dilaksanakannya prestasinya, debitor yang dituduh lalai dapat membela diri dengan mengajukan alasan, antara lain adalah mengajukan tuntutan

adanya keadaan memaksa (*overmacht* atau *force majeure*). Keadaan memaksa ini merupakan alasan bahwa (Dewi Tenty Septi Artiany : 2007 : 41):

“Dengan mengajukan pembelaan ini, debitor 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 kelambatan 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 kelalaiannya.”

Adanya kondisi demikian diatur dalam Pasal 1244 KUHPerdara yang menyatakan suatu kondisi, “hal yang tidak terduga, pun tidak dapat dipertanggungjawabkan kepada debitor, dengan tanpa itikad buruk dari debitor.” Sementara itu, Pasal 1245 KUHPerdara mengatur kerugian yang timbul karena berhalangannya debitor untuk memberikan atau berbuat sesuatu yang diwajibkan oleh karena adanya keadaan memaksa atau suatu kejadian yang tidak disengaja.

Dalam dua kondisi demikian, debitor tidak dapat dituntut ganti rugi oleh kreditor. Adanya *force majeure* tersebut pada pokoknya adalah adanya akibat yang ditimbulkannya, sehingga kewajiban prestasi debitor menjadi hapus dan konsekuensinya debitor tidak perlu mengganti kerugian kreditor yang diakibatkan oleh itu (karena tidak ada kewajiban prestasi pada debitor). Kedua pasal tersebut pada dasarnya “merupakan suatu *doublure*, dua pasal yang mengatur satu hal yang sama, yang satu tidak memberikan suatu hal yang lebih daripada yang sudah diberikan oleh yang lainnya” (Dewi Tenty Septi Artiany : 2007 : 42).

Dengan demikian adanya *force majeure* berkaitan dengan risiko dan kesalahan yang berkaitan dengan masalah timbulnya halangan untuk berprestasi

(dengan baik). Hal ini berarti kondisi debitor berada dalam keadaan yang memaksa adalah “ tidak hanya berarti debitor tidak bersalah, tetapi juga berada pada posisi tidak dapat menduga akan timbulnya halangan prestasi” (Dewi Tenty Septi Artiany : 2007 : 42).

Keadaan memaksa ini dapat dikondisikan sebagai suatu alasan untuk dibebaskan dari kewajiban membayar ganti rugi.

Pada dasarnya *force majeure* apabila berdasarkan pihak yang terkena dibedakan atas 2 macam, yaitu (Dewi Tenty Septi Artiany : 2007 : 42-43):

- a. *Force majeure* yang objektif, yaitu yang terjadi atas benda yang merupakan objek kontrak tersebut. Hal ini berarti keadaan benda tersebut sedemikian rupa, sehingga tidak mungkin lagi dipenuhi prestasi sesuai kontrak, tanpa adanya unsur kesalahan dari pihak debitor.
- b. *Force majeure* yang subjektif, yaitu yang terjadi manakala *force majeure* tersebut terjadi bukan dalam hubungannya dengan objek (yang merupakan benda) dari kontrak yang bersangkutan. Akan tetapi dalam hubungannya dengan perbuatan atau kemampuan debitor itu sendiri.

Sementara itu berdasarkan kemungkinan pelaksanaan prestasi dalam kontrak dapat dibedakan atas 2 hal, yaitu (Dewi Tenty Septi Artiany : 2007 : 43):

- a. *Force majeure* yang absolut, yaitu suatu *force majeure* yang terjadi sehingga prestasi dan kontrak sama sekali tidak mungkin *dilakukan*.

- b. *Force majeure yang relatif*, yaitu suatu *force majeure* di mana pemenuhan prestasi secara normal tidak mungkin dilakukan. Dalam kondisi ini, kontrak masih mungkin (*possible*) dilaksanakan, tetapi tidak praktis lagi (*impracticability*).

Selain itu, berdasarkan jangka waktu berlakunya kondisi yang menyebabkan terjadinya *force majeure* dapat dibedakan atas 2 macam, yaitu (Dewi Tenty Septi Artiany : 2007 : 43-44):

- a. *Force majeure* permanen, yaitu jika sama sekali sampai kapan pun suatu prestasi yang terbit dari kontrak tidak mungkin dilakukan lagi.
- b. *Force majeure* temporer, yaitu bilamana pemenuhan prestasi dari kontrak tersebut tidak mungkin dilakukan untuk sementara waktu.

Berdasarkan KUHPerdara ketentuan *force majeure* diatur dengan tiadanya pengaturannya secara umum, khususnya untuk perjanjian timbal balik. Dengan demikian tidak ada landasan yuridis secara umum yang dapat dipergunakan dalam menetapkan maksud *force majeure* ini. Oleh sebab itu pengaturan yang khusus yang berada pada bagian tentang ganti kerugian atau pengaturan risiko akibat *force majeure* untuk perjanjian sepihak dan perjanjian bernama (Dewi Tenty Septi Artiany : 2007 : 44).

Di samping itu, ketentuan mengenai *force majeure* dalam KUH Perdata juga lebih terkait erat dengan masalah ganti rugi suatu perjanjian. Hal demikian disebabkan *force majeure* sangat terkait erat dengan, "hilangnya atau tertundanya kewajiban untuk melaksanakan prestasi yang terbit dari suatu kontrak, juga suatu

force majeure dapat juga membebaskan para pihak untuk memberikan ganti rugi akibat tidak terlaksananya kontrak”. Hal yang paling esensial dalam pengaturan keadaan memaksa ini dalam KUHPerdara adalah dirumuskannya ketentuan dalam beberapa perjanjian bernama, seperti perjanjian jual beli, perjanjian tukar menukar, dan perjanjian sewa menyewa (Dewi Tenty Septi Artiany : 2007 : 44-45).

B. Beberapa Ketentuan Tentang Niaga BBM Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak Dan Gas Bumi

1. Tinjauan Umum Mengenai Minyak dan Gas Bumi

Pengertian minyak bumi dapat diketahui dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi. Minyak bumi atau *crude oil* adalah:

“hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperatur atmosfer berupa fasa cair atau padat, termasuk aspal, lilin mineral atau ozokerit, dan bitumen yang diperoleh dari proses penambangan, tetapi tidak termasuk batu bara atau endapan hidrokarbon lain yang berbentuk padat yang diperoleh dari kegiatan yang tidak berkaitan dengan kegiatan usaha minyak dan gas bumi”.

Pengertian gas bumi dapat diketahui dalam Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi. Gas bumi adalah:

“hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperatur atmosfer berupa fasa gas yang diperoleh dari proses penambangan minyak dan gas bumi”.

Pengertian minyak dan gas bumi berdasarkan Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi adalah minyak bumi dan gas bumi. Bahan Bakar Minyak menurut Pasal 1 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi ini adalah bahan bakar yang berasal dan/atau diolah dari minyak bumi.

Asas penyelenggaraan kegiatan usaha minyak dan gas bumi tercantum dalam Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak Dan Gas Bumi yang menyatakan bahwa:

”Penyelenggaraan kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi yang diatur dalam Undang-Undang ini berasaskan ekonomi kerakyatan, keterpaduan, manfaat, keadilan, keseimbangan, pemerataan, kemakmuran bersama dan kesejahteraan rakyat banyak, keamanan, keselamatan, dan kepastian hukum serta berwawasan lingkungan.”

2. Kegiatan Usaha Minyak dan Gas Bumi

Kegiatan usaha minyak dan gas bumi dibagi menjadi dua macam, yaitu kegiatan usaha hulu dan kegiatan usaha hilir (Pasal 5 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi).

a. Kegiatan Usaha Hulu

Kegiatan usaha hulu diatur dalam Pasal 1 angka 7, Pasal 5 sampai dengan Pasal 6, dan Pasal 9 sampai dengan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi. Kegiatan usaha hulu adalah kegiatan usaha yang berintikan atau bertumpu pada kegiatan usaha, yaitu usaha eksplorasi, dan usaha eksploitasi.

Kegiatan usaha hulu dilaksanakan dan dikendalikan melalui Kontrak Kerja Sama (KKS). Kontrak kerja sama adalah kontrak bagi hasil atau bentuk kontrak kerja sama lain dalam kegiatan eksplorasi dan eksploitasi yang lebih menguntungkan negara dan hasilnya dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

b. Kegiatan Usaha Hilir

Kegiatan usaha hilir diatur dalam Pasal 1 angka 10, Pasal 5, Pasal 7, Pasal 23 sampai dengan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi. Kegiatan usaha hilir adalah kegiatan usaha yang berintikan atau bertumpu pada kegiatan usaha (Salim HS : 2006 : 237):

- 1) pengolahan;
- 2) pengangkutan;
- 3) penyimpanan;
- 4) niaga.

Pengolahan adalah kegiatan memurnikan, memperoleh bagian-bagian, mempertinggi mutu dan mempertinggi nilai tambah minyak bumi dan/atau gas bumi, tetapi tidak termasuk pengolahan lapangan. Pengangkutan adalah kegiatan pemindahan minyak bumi, gas bumi, dan/atau hasil olahannya dari wilayah kerja atau dari tempat penampungan dan pengolahan termasuk pengangkutan gas bumi melalui pipa transmisi dan distribusi. Penyimpanan adalah kegiatan penerimaan, pengumpulan, penampungan, dan pengeluaran minyak bumi dan/atau gas bumi.

Niaga adalah kegiatan pembelian, penjualan, ekspor, impor minyak bumi dan/atau hasil olahannya termasuk niaga gas bumi melalui pipa.

Kegiatan usaha hilir dapat dilaksanakan oleh (Salim HS : 2006 : 244):

- a. Badan Usaha Milik Negara;
- b. Badan Usaha Milik Daerah;
- c. koperasi, usaha kecil; dan
- d. badan usaha swasta.

Keempat jenis badan usaha itu dapat mengajukan permohonan untuk mendapatkan izin usaha dalam melakukan kegiatan usaha hilir.

Kegiatan usaha hilir diselenggarakan melalui mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat, dan transparan. Kegiatan usaha hilir dilaksanakan dengan izin usaha. Izin usaha adalah izin yang diberikan kepada badan usaha untuk melaksanakan pengolahan, pengangkutan, penyimpanan dan/atau niaga dengan tujuan memperoleh keuntungan dan/atau laba. Badan usaha baru dapat melaksanakan kegiatannya setelah mendapat izin usaha dari pemerintah.

Setiap badan usaha dapat diberi lebih dari satu izin usaha sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Izin usaha paling sedikit memuat nama penyelenggara, jenis usaha yang diberikan, kewajiban dalam penyelenggaraan perusahaan, syarat-syarat teknis. Setiap izin usaha yang telah diberikan hanya dapat digunakan sesuai dengan peruntukannya.

3. Standar Mutu dan Harga BBM

Standar, mutu dan harga BBM diatur dalam Pasal 28 Ayat (1), (2), dan (3)

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi yang menyatakan bahwa:

“Ayat (1): Bahan Bakar Minyak serta hasil olahan tertentu yang dipasarkan di dalam negeri untuk memenuhi kebutuhan masyarakat wajib memenuhi standar dan mutu yang ditetapkan oleh Pemerintah.

Ayat (2): Harga Bahan Bakar Minyak dan harga Gas Bumi diserahkan pada mekanisme persaingan usaha yang sehat dan wajar.

Ayat (3): Pelaksanaan kebijaksanaan harga sebagaimana dimaksud dalam Ayat (2) tidak mengurangi tanggung jawab sosial Pemerintah terhadap golongan masyarakat tertentu”.

Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2004 Tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak Dan Gas Bumi Bab X Standard dan Mutu, Pasal 62 ayat (3) menyatakan bahwa, “Dalam menetapkan standar dan mutu sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Menteri wajib memperhatikan perkembangan teknologi, kemampuan produsen, kemampuan dan kebutuhan konsumen, keselamatan dan kesehatan kerja serta pengelolaan lingkungan hidup”.

Kegiatan pengawasan mutu bahan bakar minyak dimaksudkan untuk memantau mutu BBM seperti (Premium dan Solar) yang berasal dari depot/Terminal Transit/Instalasi PERTAMINA dan stasiun BBM untuk umum (SPBU). Selain itu, sebagai realisasi Surat Keputusan Nomor 25 K/30/DJM/2001 Tanggal 16 Maret 2001, yang bertujuan: Memberikan asistensi yang berkaitan dengan aspek teknis pelumas dan bahan bakar minyak kepada instansi pemerintah dan atau pihak lain yang berkepentingan, memberikan pelayanan untuk bertindak sebagai saksi ahli guna keperluan penyelesaian suatu perkara yang berkaitan dengan pemalsuan pelumas dan atau bahan bakar minyak, memberikan pelayanan

pengujian mutu pelumas dan bahan bakar minyak untuk keperluan penyelesaian yang berkaitan dengan pemalsuan pelumas dan bahan bakar minyak, pendataan dan inventarisasi secara periodik atas pelumas dan bahan bakar minyak yang telah dilakukan pengujian mutunya.

Ketentuan mengenai usaha Pengolahan, Pengangkutan, Penyimpanan, dan Niaga sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 23, Pasal 24, Pasal 25, Pasal 26, Pasal 27, Pasal 28, dan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi diatur lebih lanjut oleh Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2004 Tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi.

4. Kedudukan Badan Pengatur dalam Kegiatan Usaha Hilir

Badan pengatur diatur dalam Pasal 1 angka 24, Pasal 8 Ayat (4), Pasal 46 sampai dengan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi. Badan pengatur adalah suatu badan yang dibentuk melakukan pengaturan dan pengawasan terhadap penyediaan dan pendistribusian bahan bakar minyak dan gas bumi pada kegiatan usaha hilir (Pasal 1 angka 24 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi).

Tugas badan pengatur meliputi pengaturan dan penetapan mengenai (Salim HS : 2006 : 248):

- a. ketersediaan dan distribusi bahan bakar minyak;
- b. cadangan bahan bakar minyak nasional;
- c. pemanfaatan fasilitas pengangkutan dan penyimpanan bahan bakar minyak, pemanfaatan fasilitas pengangkutan dan penyimpanan bahan

bakar minyak terutama ditujukan untuk daerah-daerah tertentu atau daerah terpencil yang mekanisme pasarnya belum dapat berjalan sehingga fasilitas pengangkutan dan penyimpanan yang ada perlu diatur untuk dapat dimanfaatkan agar tercapai kondisi yang optimal dan tercapai harga yang serendah mungkin.

- d. tarif pengangkutan gas bumi melalui pipa;
- e. harga gas bumi untuk rumah tangga dan pelanggan kecil, rumah tangga adalah setiap konsumen yang memanfaatkan gas bumi untuk keperluan rumah tangga;
- f. perusahaan transmisi dan distribusi gas bumi; perusahaan transmisi dan distribusi gas bumi diatur oleh badan pengatur yang berkaitan dengan aspek usaha dan kegiatan transmisi dan distribusi gas bumi tersebut;
- g. pengawasan dalam bidang-bidang pada angka 1 sampai dengan 6.

5. Ketentuan Pidana yang Berkaitan dengan Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi

Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi, penyelenggaraan kegiatan usaha-usaha minyak dan gas bumi lebih diarahkan kepada mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat dan transparan. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi mengatur mengenai ketentuan pidana yang berkaitan dengan kegiatan usaha

hilir minyak dan gas bumi tersebut yang dinyatakan secara tegas dalam pasal-pasal di bawah ini antara lain adalah:

Pasal 53 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi menentukan bahwa setiap orang yang melakukan:

- a. Pengolahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 tanpa Izin Usaha Pengolahan dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling tinggi Rp50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah);
- b. Pengangkutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 tanpa Izin Usaha Pengangkutan dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling tinggi Rp40.000.000.000,00 (empat puluh miliar rupiah);
- c. Penyimpanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 tanpa Izin Usaha Penyimpanan dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling tinggi Rp30.000.000.000,00 (tiga puluh miliar rupiah);
- d. Niaga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 tanpa Izin Usaha Niaga dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling tinggi Rp30.000.000.000,00 (tiga puluh miliar rupiah)".

Pasal 54 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi menentukan bahwa:

"Setiap orang yang meniru atau memalsukan Bahan Bakar Minyak dan Gas Bumi dan hasil olahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 Ayat

(1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling tinggi Rp60.000.000.000,00 (enam puluh miliar rupiah).”

Pasal 55 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi menentukan bahwa:

”Setiap orang yang menyalahgunakan Pengangkutan dan/atau Niaga Bahan Bakar Minyak yang disubsidi Pemerintah dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling tinggi Rp60.000.000.000,00 (enam puluh miliar rupiah).”

Pasal 56 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi menentukan bahwa:

”Ayat (1): Dalam hal tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Bab ini dilakukan oleh atau atas nama Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap, tuntutan dan pidana dikenakan terhadap Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap dan/atau pengurusnya.

Ayat (2): Dalam hal tindak pidana dilakukan oleh Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap, pidana yang dijatuhkan kepada Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap tersebut adalah pidana denda, dengan ketentuan paling tinggi pidana denda ditambah sepertiganya”.

Pasal 57 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi menentukan bahwa:

”Ayat (1): Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 adalah pelanggaran.

Ayat (2): Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52, Pasal 53, Pasal 54, dan Pasal 55 adalah kejahatan”.

Pasal 58 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi menentukan bahwa:

”Selain ketentuan pidana sebagaimana dimaksud dalam Bab ini, sebagai pidana tambahan adalah pencabutan hak atau perampasan barang yang digunakan untuk atau yang diperoleh dari tindak pidana dalam kegiatan usaha Minyak dan Gas Bumi.”

C. Aspek Hukum Perlindungan Konsumen Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen

1. Ruang Lingkup Hukum Perlindungan Konsumen

Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen menyatakan bahwa: ”Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen”. Oleh karena itu, berbicara tentang perlindungan konsumen berarti mempersoalkan jaminan atau kepastian tentang terpenuhinya hak-hak konsumen.

Perlindungan konsumen mempunyai cakupan yang luas meliputi perlindungan terhadap konsumen barang dan jasa, yang berawal dari tahap kegiatan untuk mendapatkan barang dan jasa hingga ke akibat-akibat dan pemakaian barang dan jasa itu. Cakupan perlindungan konsumen terbagi dalam 2 aspek yaitu:

- a. Aspek pertama mencakup persoalan barang atau jasa yang dihasilkan dan diperdagangkan, dimasukkan dalam cakupan tanggung jawab

produk, yaitu tanggung jawab yang dibebankan kepada produsen karena barang yang diserahkan kepada konsumen itu mengandung cacat di dalamnya sehingga menimbulkan kerugian bagi konsumen, misalnya karena keracunan makanan, barang tidak dapat dipakai untuk tujuan yang diinginkan karena kualitasnya rendah, barang tidak dapat bertahan lama karena cepat rusak dan sebagainya. Dengan demikian, tanggung jawab produk erat kaitannya dengan persoalan ganti kerugian.

- b. Aspek kedua mencakup cara konsumen memperoleh barang dan atau jasa, yang dikelompokkan dalam cakupan standar kontrak yang mempersoalkan syarat-syarat perjanjian yang diberlakukan oleh produsen kepada konsumen pada waktu konsumen hendak mendapatkan barang atau jasa kebutuhannya.

Untuk menjamin adanya kepastian hukum terhadap konsumen, pelaku usaha dan masyarakat serta untuk memberikan perlindungan hukum, maka perlu adanya suatu hukum perlindungan konsumen atau hukum konsumen.

Hukum perlindungan konsumen dikenal juga dengan istilah hukum konsumen. Namun, sebenarnya belum jelas mengenai materi yang tercakup ke dalam keduanya, dan belum jelas apakah kedua cabang hukum tersebut identik (Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani : 2001 : 9).

Lowe memberikan definisi tentang hukum perlindungan konsumen dan hukum konsumen, yaitu sebagai (R. Lowe : 1983 : 23):

“ ... rules of law which recognize the bargaining weakness of the individual consumer and which ensure that weakness is not unfairly exploited ... ”. Artinya, “... aturan-aturan hukum yang mengakui lemahnya posisi tawar pada konsumen individual dan aturan hukum yang menjamin bahwa kelemahan tersebut tidak dapat menyebabkan dapat dieksploitasi secara tidak adil ...”.

Adanya posisi tawar yang lemah tersebut pada konsumen menyebabkan timbulnya hukum perlindungan konsumen atau hukum konsumen karena setiap konsumen harus mendapat perlindungan hukum.

Definisi Hukum Konsumen dan Hukum Perlindungan Konsumen menurut Az. Nasution adalah sebagai berikut (AZ. Nasution : 1999 : 23):

“Hukum Konsumen adalah keseluruhan azas-azas dan kaidah-kaidah yang mengatur hubungan dan masalah penyediaan dan penggunaan produk barang dan/atau jasa, antara penyedia dan penggunanya, dalam kehidupan bermasyarakat”.

“Hukum Perlindungan Konsumen adalah keseluruhan azas-azas dan kaidah-kaidah yang mengatur dan melindungi konsumen dalam hubungan dan masalah penyediaan dan penggunaan produk konsumen antara penyedia dan penggunanya, dalam kehidupan bermasyarakat”.

Dari kedua definisi peristilahan di atas, yaitu istilah hukum konsumen dan hukum perlindungan konsumen, maka dapat ditarik simpulan bahwa antara hukum konsumen dengan hukum perlindungan konsumen adalah saling berkaitan dan merupakan dua bidang hukum yang sulit untuk dipisahkan serta ditarik batasnya, karena sifat dan tujuan hukum itu adalah memberikan perlindungan dan pengayoman kepada masyarakat. Bahkan ada yang berpendapat bahwa hukum

perlindungan konsumen merupakan bagian dari hukum konsumen yang lebih luas (Sidharta : 2000 : 9).

2. Beberapa Hal yang Terkait dengan Perlindungan Konsumen

Berkaitan dengan perlindungan konsumen, khususnya dengan tanggung jawab produk, perlu dijelaskan beberapa istilah terlebih dahulu untuk memperoleh kesatuan persepsi dalam pembahasan selanjutnya. Istilah yang memerlukan penjelasan itu adalah produsen atau pelaku usaha, konsumen, produk dan standardisasi produk, peranan pemerintah, serta klausula baku.

Produsen sering diartikan sebagai pengusaha yang menghasilkan barang dan jasa. Dalam pengertian ini termasuk di dalamnya pembuat, grosir, leveransir dan pengecer profesional (Agnes M. Toar : 1988 : 2), yaitu setiap orang/badan yang ikut serta dalam penyediaan barang dan jasa hingga sampai ke tangan konsumen (Harry Duintjer Tebbens : 1980 : 4). Sifat profesional merupakan syarat mutlak dalam hal menuntut pertanggungjawaban dari produsen.

Pasal 1 butir 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen tidak memakai istilah produsen, tetapi memakai istilah lain, yaitu pelaku usaha yang diartikan sebagai berikut:

“Pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi”.

Dalam pengertian ini, termasuklah perusahaan, (korporasi) dalam segala bentuk dan bidang usahanya, seperti BUMN, koperasi dan perusahaan swasta, baik berupa pabrikan, importir, pedagang eceran, distributor dan lain-lain.

Jika melihat pada definisi pelaku usaha yang terdapat dalam Pasal 1 Butir 3 UUPK, maka jelas bahwa Undang-Undang Perlindungan Konsumen mencoba mendefinisikan pelaku usaha secara luas, yaitu tidak hanya pelaku usaha pabrikan yang memproduksi suatu produk saja, tetapi juga termasuk distributor, sub distributor, grosir, pengecer, serta para importir (Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani : 2001 : 35). Hal tersebut tercermin dari kata memproduksi dan/atau memperdagangkan yang terdapat dalam Pasal 8 Ayat 1 Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Kata memproduksi menunjuk pada pelaku usaha pabrikan (produsen), sedangkan kata memperdagangkan dapat bermakna pelaku usaha pabrikan (produsen), distributor, sub-distributor, grosir, sampai dengan pengecer.

Dalam rangka menciptakan kenyamanan berusaha bagi para pelaku usaha dan sebagai keseimbangan atas hak-hak yang diberikan pada konsumen, maka kepada para pelaku usaha diberikan hak yang diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Perlindungan Konsumen, yaitu:

- 1) "hak untuk menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- 2) hak untuk mendapat perlindungan hukum dan 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”.

Sebagai konsekuensi dari hak konsumen, maka pelaku usaha juga memiliki kewajiban yang diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Perlindungan Konsumen, yaitu :

- 1) ”beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
- 2) memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan dan 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 mencoba barang dan/atau jasa tertentu serta memberi jaminan dan/atau garansi atas barang yang dibuat dan/atau yang diperdagangkan;

- 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”.

Konsumen umumnya diartikan sebagai pemakai terakhir dari produk yang diserahkan kepada mereka oleh pengusaha (Mariam Darus Badruzaman : 2005 : 57), yaitu setiap orang yang mendapatkan barang untuk dipakai dan tidak untuk diperdagangkan atau diperjualbelikan lagi (AZ. Nasution : 1994 : 23). Menurut Pasal 1 butir 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen menyebutkan bahwa :

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

Sebagaimana disebutkan dalam penjelasan Pasal 1 butir 2 tersebut, bahwa konsumen yang dimaksud adalah konsumen akhir yang dikenal dalam kepastakaan ekonomi. Sehingga, dapat dikatakan bahwa semua orang adalah konsumen karena membutuhkan barang dan jasa untuk mempertahankan hidupnya sendiri, keluarganya, ataupun untuk memelihara/merawat harta bendanya.

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

Selain memperoleh hak, konsumen juga memiliki kewajiban yang diatur oleh Pasal 5 Undang-Undang Perlindungan Konsumen, yang meliputi:

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

Keempat kewajiban tersebut dimaksudkan agar konsumen dapat memperoleh hasil yang optimum atas perlindungan dan/atau kepastian hukum bagi dirinya.

Produk ialah segala barang dan jasa yang dihasilkan oleh suatu proses sehingga produk berkaitan erat dengan teknologi. Menurut Pasal 1 butir 4 Undang-Undang Perlindungan Konsumen menyebutkan bahwa:

"Barang adalah setiap benda, baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, dapat dihabiskan maupun tidak dapat dihabiskan, yang dapat untuk diperdagangkan, dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan oleh konsumen".

Menurut Pasal 1 butir 5 Undang-Undang Perlindungan Konsumen menyebutkan bahwa:

"Jasa adalah setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang disediakan bagi masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen".

Upaya pemerintah untuk melindungi konsumen dan produk yang merugikan dapat dilaksanakan dengan cara mengatur, mengawasi, serta mengendalikan produksi, distribusi dan peredaran produk sehingga konsumen tidak dirugikan, baik kesehatannya maupun keuangannya.

Sehubungan dengan standar kontrak adalah penggunaan klausula baku dalam transaksi konsumen. Klausula baku menurut Pasal 1 butir 10 Undang-Undang Perlindungan Konsumen adalah :

“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”.

Pembuat undang-undang ini menerima kenyataan bahwa pemberlakuan standar kontrak adalah suatu kebutuhan yang tidak bisa dihindari sebab bagaimana dikatakan oleh Syahdeini, perjanjian baku/standar kontrak adalah suatu kenyataan yang memang lahir dari kebutuhan masyarakat (Sutan Remy Syahdeini : 1993 : 69). Namun demikian, dirasa perlu untuk mengaturnya sehingga tidak disalahgunakan dan atau menimbulkan kerugian bagi pihak lain. Tinggal bagaimana pengawasan penggunaan standar kontrak itu sehingga tidak dijadikan sebagai alat untuk merugikan orang lain (Janus Sidabalok : 2006 : 105).

Pasal 18 Undang-Undang Perlindungan Konsumen membuat sejumlah keterangan penggunaan klausula baku dalam (standar) kontrak, yaitu 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 objek 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”.

Ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Perlindungan Konsumen di atas mengatur larangan penggunaan standar kontrak yang dikaitkan dengan dua hal, yaitu isi dan bentuk penulisannya. Dari segi isinya, dilarang menggunakan standar kontrak yang memuat klausula-klausula yang tidak adil. Sedangkan dari segi bentuk penulisannya, klausula-klausula itu harus dituliskan dengan sederhana, jelas dan terang sehingga dapat dibaca dan dimengerti dengan baik oleh konsumen.

Di samping itu, undang-undang ini mewajibkan pelaku usaha untuk segera menyesuaikan standar kontrak yang dipergunakannya dengan ketentuan undang-undang ini. Jika dalam kenyataannya masih tetap dipakai standar kontrak yang tidak sesuai dengan ketentuan di atas, akibat hukumnya adalah batal demi hukum. Artinya, bahwa klausula itu dianggap tidak ada, karena itu tidak mempunyai

kekuatan hukum. Larangan dan persyaratan tentang penggunaan standar kontrak di atas dimaksudkan untuk menempatkan kedudukan konsumen setara dengan pelaku usaha berdasarkan prinsip kebebasan berkontrak dan mencegah kemungkinan timbulnya tindakan yang merugikan konsumen karena faktor ketidaktahuan, kedudukan yang tidak seimbang dan sebagainya yang mungkin dapat dimanfaatkan oleh pelaku usaha untuk memperoleh keuntungan.

3. Ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Perlindungan Konsumen

Pengaturan mengenai perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha terdapat dalam Bab IV Pasal 8 sampai dengan Pasal 17 Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Perlindungan Konsumen merupakan satu-satunya ketentuan umum yang berlaku secara general bagi kegiatan usaha dan para pelaku usaha pabrikan (produsen) atau distributor di Indonesia (Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani : 2001 : 37). Ketentuan yang diatur dalam Pasal 8 Undang-Undang Perlindungan Konsumen adalah sebagai berikut :

Ayat (1): "Pelaku usaha dilarang memproduksi dan memperdagangkan barang dan/atau jasa yang:

- a. tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. tidak sesuai dengan berat bersih, isi bersih atau netto, dan jumlah dalam hitungan sebagaimana yang dinyatakan dalam label atau etiket barang tersebut;
- c. tidak sesuai dengan ukuran takaran, timbangan dan jumlah dalam hitungan menurut ukuran yang sebenarnya;
- d. tidak sesuai dengan kondisi jaminan, keistimewaan atau kemanjuran sebagaimana dinyatakan dalam label, etiket atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut

- e. tidak sesuai dengan mutu, tingkatan, komposisi, proses pengolahan, gaya, mode, atau penggunaan tertentu sebagaimana dinyatakan dalam label atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut
- f. tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam label, etiket, keterangan, iklan atau promosi penjualan barang dan/atau jasa tersebut
- g. tidak mencantumkan tanggal kadaluwarsa atau jangka waktu penggunaan /pemanfaatan yang paling baik atas barang tertentu;
- h. tidak mengikuti ketentuan berproduksi secara halal, sebagaimana pernyataan halal yang dicantumkan dalam label;
- i. tidak memasang label atau membuat penjelasan barang yang memuat nama barang, ukuran, berat/isi bersih atau netto, komposisi, aturan pakai, tanggal pembuatan, akibat sampingan, nama dan alamat pelaku usaha serta keterangan lain untuk penggunaan yang menurut ketentuan harus dipasang/dibuat;
- j. tidak mencantumkan informasi dan/atau petunjuk penggunaan barang dalam bahasa Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Ayat (2): ”Pelaku usaha dilarang memperdagangkan barang yang rusak, cacat atau bekas, dan tercemar tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar atau barang yang dimaksud”

Ayat (3): ”Pelaku usaha dilarang memperdagangkan sediaan farmasi dan pangan yang rusak, cacat atau bekas dan tercemar, dengan atau tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar”

Ayat (4): ”Pelaku usaha yang melakukan pelanggaran pada Ayat (1) dan Ayat (2) dilarang memperdagangkan barang dan/atau jasa tersebut dan wajib menariknya dari peredaran”.

Secara garis besar, larangan yang diatur dalam Pasal 8 Undang-Undang Perlindungan Konsumen dapat dibagi menjadi dua larangan pokok, yaitu (Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani : 2001 : 39):

- a. Larangan mengenai produk itu sendiri, yang tidak memenuhi syarat dan standar yang layak untuk dipergunakan atau dipakai atau dimanfaatkan konsumen (kelayakan produk);
- b. Larangan mengenai ketersediaan informasi yang tidak benar, dan tidak akurat, yang menyesatkan konsumen.

Larangan mengenai kelayakan produk (barang dan/atau jasa) pada dasarnya berhubungan dengan karakteristik dan sifat produk yang diperdagangkan tersebut. Kelayakan produk tersebut merupakan standar minimum yang harus dimiliki suatu produk sebelum produk tersebut diperdagangkan untuk dikonsumsi masyarakat.

Undang-undang Perlindungan Konsumen tidak mencantumkan definisi standar, sehingga dalam hal ini perlu merujuk pada Peraturan Pemerintah No. 15 tahun 1991 tentang Standar Nasional Indonesia. Definisi standar menurut Peraturan Pemerintah ini adalah spesifikasi teknis atau sesuatu yang dibakukan termasuk tata cara dan metode yang disusun berdasarkan konsensus semua pihak yang terkait dengan memperhatikan syarat-syarat kesehatan, keamanan, keselamatan, lingkungan hidup. Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta pengalaman, perkembangan masa kini dan masa yang akan datang untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya.

Adanya standar minimum merupakan salah satu cara pengawasan preventif dan mempunyai makna yuridis yang harus ditaati oleh setiap pelaku usaha, karena apabila terjadi pelanggaran, dapat mengakibatkan ancaman bagi

keselamatan dan kesehatan konsumen, antara lain menyebabkan keracunan atau gangguan kesehatan badaniah lainnya yang berakibat tidak baik bagi konsumen.

Acuan penilaian kelayakan mutu suatu produk pada dasarnya mempunyai manfaat ganda, yaitu mengarahkan dan memberi pedoman bagi pelaku usaha bahwa produk yang diproduksi dan/atau diperdagangkan harus memenuhi standar mutu, serta menjaga konsumen dan kemungkinan memperoleh produk yang tidak layak dikonsumsi dengan segala akibat-akibatnya.

4. Tanggung Jawab Hukum dari Pelaku Usaha

Tanggung jawab pelaku usaha atas kerugian konsumen diatur khusus dalam Bab VI Pasal 19 sampai dengan Pasal 28 Undang-Undang Perlindungan Konsumen, yang dapat dipilah sebagai berikut:

- a. Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 24, Pasal 25, Pasal 26 dan Pasal 27 mengatur mengenai pertanggungjawaban pelaku usaha;
- b. Pasal 22 dan Pasal 28 mengatur mengenai pembuktian;
- c. Pasal 23 mengatur mengenai penyelesaian sengketa dalam hal pelaku usaha tidak memenuhi kewajibannya untuk memberikan ganti rugi kepada konsumen.

Pasal 19 Ayat (1) Undang-Undang Perlindungan Konsumen menyatakan bahwa pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan. Pasal 19 ayat (1) UUPK terdapat unsur-unsur yaitu:

- a. Pelaku usaha.
- b. Bertanggung jawab memberikan ganti kerugian
- c. Atas kerusakan, pencemaran, dan/ atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.

Bertanggung jawab yaitu keadaan wajib menanggung segala sesuatu kalau ada sesuatu hal (boleh dituntut dipersalahkan, diperkarakan).

Tanggung jawab ini berhubungan dengan perikatan, yaitu suatu hubungan hukum kekayaan/harta benda antara dua orang atau lebih, berdasarkan mana orang yang satu terhadap orang lainnya berhak atas suatu prestasi dan orang lainnya berkewajiban untuk memenuhi prestasinya (C. Asser's, terjemahan Sulaeman Binol : 1991 : 5).

Pertanggungjawaban kontraktual (*contractual liability*) adalah tanggung jawab perdata atas dasar perjanjian/kontrak dari pelaku usaha (baik barang maupun jasa) atas kerugian yang dialami konsumen akibat mengkonsumsi barang yang dihasilkannya atau memanfaatkan jasa yang diberikannya (Johannes Gunawan : 2003 : 117). Dengan demikian, konstruksi yuridik dari *contractual liability* adalah adanya hubungan langsung antara para pihak (dalam hal ini adalah pelaku usaha dan konsumen) yang membuat kontrak (*privity of contract*).

Pertanggungjawaban pelaku usaha (tergugat) berdasarkan pertanggungjawaban kontraktual (*contractual liability*), maka perlu memperhatikan syarat keabsahan suatu perjanjian yang terdapat dalam Buku III Pasal 1320 Kitab Undang-undang Hukum Perdata dan jenis prestasi dari

perjanjian tersebut yang akan mempengaruhi dasar gugatan ganti rugi yang akan diajukan.

Apabila prestasi yang diperjanjikan oleh satu pihak (pelaku usaha) adalah hal-hal yang jelas, menunjuk pada suatu hasil tertentu/didasarkan pada hasil, maka prestasi tersebut merupakan prestasi yang terukur (*resultaatverbintenis*). Sehingga apabila pihak tersebut (pelaku usaha) tidak dapat memenuhi prestasi ini, pihak lainnya (konsumen) sebagai penggugat dapat menggugat pelaku usaha atas dasar wanprestasi/ingkar janji Pasal 1243 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Sedangkan apabila prestasi yang diperjanjikan oleh pelaku usaha adalah prestasi yang tidak terukur/menunjuk pada proses (*inspanningverbintenis*), maka konsumen dapat menggugat pelaku usaha atas dasar perbuatan melawan hukum.

Pada mulanya, kontrak yang terjadi antara pelaku usaha dengan konsumen didasarkan pada syarat keabsahan suatu perjanjian/kontrak Pasal 1320 Kitab Undang-undang Hukum Perdata. Namun, dalam aktivitas perdagangan dewasa ini, banyak sekali muncul perjanjian standar / kontrak baku. Munculnya perjanjian standar / kontrak baku ini pada awalnya diakibatkan karena revolusi industri pada tahun 1700-an, yang ditandai dengan meningkatnya produksi barang. Peningkatan produksi barang membutuhkan suatu distribusi yang cepat agar barang tersebut lekas sampai pada konsumen akhir. Dalam situasi seperti ini, akan dianggap kurang efisien apabila sebelum melakukan transaksi para pihak melakukan perundingan terlebih dahulu untuk membuat sebuah kontrak, karena hal tersebut akan membutuhkan waktu yang lama. Berdasarkan alasan inilah kemudian

muncul apa yang disebut dengan perjanjian standar / kontrak baku / standar kontrak.

Pada dasarnya, perjanjian standar/kontrak baku senantiasa menyalahgunakan atau memanfaatkan kondisi yang kurang menguntungkan bagi konsumen (*undue influence*). Unsur-unsur yang merupakan indikasi adanya penyalahgunaan keadaan dalam perjanjian standar (*undue influence*) adalah (Johannes Gunawan : 2003 : 119):

1. syarat yang diperjanjikan tidak masuk akal, tidak patut, dan bertentangan dengan kemanusiaan
2. pihak debitor (konsumen) dalam keadaan tertekan
3. debitor (konsumen) tidak memiliki pilihan lain, kecuali menerima isi perjanjian walaupun dirasakan memberatkan
4. hak dan kewajiban kedua pihak tidak seimbang.

Dalam perjanjian standa/kontrak baku, pihak yang menentukan persyaratan-persyaratan dari isi dan perjanjian adalah pelaku usaha secara sepihak tanpa ada campur tangan dari konsumen. Adanya perjanjian standar/kontrak baku cenderung memberikan posisi yang tidak seimbang antara pelaku usaha dan konsumen, karena tidak jarang pelaku usaha mencantumkan persyaratan yang dikenal dengan *exoneration clause/exemption clause*.

Exoneration clause/exemption clause adalah persyaratan/Klausula didalam kontrak baku yang isinya adalah (Johannes Gunawan : 2003 : 118):

1. mengurangi atau menghapus tanggung jawab pelaku usaha kepada konsumen terhadap akibat hukum;

2. membatasi atau menghapus kewajiban-kewajiban pelaku usaha;
3. mengalihkan tanggung jawab pelaku usaha kepada konsumen atau menciptakan kewajiban yang kemudian dibebankan pada salah satu pihak (konsumen).

Tidak jarang bahwa perjanjian standar/kontrak baku memuat klausula eksonerasi sehingga menimbulkan ketidakseimbangan pengaturan hak dan kewajiban antara pelaku usaha dengan konsumen. Pasal 18 Undang-Undang Perlindungan Konsumen berisi larangan pencantuman klausula baku tertentu dalam suatu perjanjian standar baku. Jika larangan pencantuman klausula baku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 Undang-Undang Perlindungan Konsumen dilanggar, maka pelaku usaha dapat dikenakan Sanksi Perdata, bahwa dapat diajukan gugatan atas perjanjian standar yang isi, letak, bentuknya melanggar Pasal 18 UUPK (termasuk sulit dimengerti) melalui pengadilan. Putusan yang dihasilkan dari gugatan ini adalah putusan yang bersifat deklaratoir yang menyatakan bahwa perjanjian standar tersebut adalah batal demi hukum (*void*) dan Sanksi Pidana, bahwa dapat diajukan tuntutan atas pelanggaran pencantuman klausula baku yang merugikan konsumen. Hukuman yang dapat dijatuhkan berdasarkan Pasal 62 Ayat (1) UUPK, yaitu pidana penjara paling lama 5 tahun atau denda maksimal Rp. 2.000.000.000,00 (2 milyar rupiah).

Pada dasarnya pertanggungjawaban hukum akan muncul apabila terjadi suatu kerugian yang telah diderita oleh suatu pihak sebagai akibat (dalam hubungan antara konsumen dengan pelaku usaha) dari penggunaan, pemanfaatan, serta pemakaian oleh konsumen atas barang dan/atau jasa yang dihasilkan oleh

pelaku usaha. Jadi dalam hal ini, seseorang baru dapat diminta pertanggungjawaban hukum apabila terbukti bahwa kerugian yang diderita oleh salah satu pihak akibat kesalahan dan/atau kelalaian dari pihak lain. Hal ini berkaitan dengan adanya azas praduga tak bersalah (*presumption of innocence*) yang menyatakan bahwa setiap orang harus dianggap tidak bersalah sampai dapat dibuktikan kesalahannya dihadapan pengadilan.

Konstruksi yuridik dari tanggung jawab produk diawali dan adanya doktrin *caveat emptor* yang mendasarkan pertanggungjawaban hanya pada ada atau tidaknya kontrak antara pelaku usaha dengan konsumen (*no privity no liability*), yang kemudian berkembang menjadi doktrin *caveat venditor* yang mendasarkan pertanggungjawaban pada *tortious liability* — perbuatan melawan hukum (*no privity-there is liability*). Dengan kata lain, tanggung jawab produk membuka kemungkinan bagi pihak konsumen untuk menggugat ganti rugi pada pelaku usaha dan/atau produsen, meskipun diantara mereka tidak ada hubungan kontraktual.

Ketentuan mengenai tanggungjawab produk terdapat di dalam Pasal 19 Undang-Undang Perlindungan Konsumen, yang menyatakan bahwa pelaku usaha bertanggungjawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang yang dihasilkan atau diperdagangkan. Dengan demikian, apabila pelaku usaha melanggar larangan-larangan yang dicantumkan dalam Pasal 8 sampai dengan Pasal 17 Undang-Undang Perlindungan Konsumen dan mengakibatkan kerusakan, pencemaran,

dan/atau kerugian konsumen, maka terhadap pelaku usaha tersebut dapat diminta pertanggungjawaban produk (Johannes Gunawan : 2003 : 125).

Berdasarkan Pasal 19 Ayat (2) Undang-Undang Perlindungan Konsumen, maka pelaku usaha yang menghasilkan atau memperdagangkan produk yang merugikan konsumen, harus memberikan ganti rugi berupa pengembalian uang, atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya, atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pemberian ganti rugi tersebut harus dilaksanakan oleh pelaku usaha dalam tenggang waktu 7 hari setelah tanggal transaksi, dan dengan dipenuhinya pelaksanaan pemberian ganti rugi tersebut bukan berarti pelaku usaha dapat bebas dari tuntutan pidana. Pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap Pasal 8 sampai dengan Pasal 17 Undang-undang Perlindungan Konsumen sehingga mengakibatkan kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen dapat dikenakan sanksi pidana berdasarkan Pasal 62 Ayat (1) dan Ayat (2) Undang-undang Perlindungan Konsumen. Sanksi pidana tersebut berupa pidana penjara paling lama 5 tahun atau pidana denda paling banyak Rp. 2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah), atau sanksi pidana yang terdapat dalam Pasal 32 Ayat (2) adalah pidana penjara paling lama 2 tahun atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Pelaku usaha juga dapat dikenai tanggung jawab secara pidana. Bentuk tanggung jawab pidana ini adalah apabila pelaku usaha telah melanggar ketentuan umum yang dimaksud, untuk menjaga ketertiban umum dan yang berakibat pada

terganggunya keselamatan ataupun keamanan masyarakat (konsumen). Tanggung jawab ini bersifat fisik, yaitu berupa pengekangan kebebasan (kurungan badan) pelaku usaha.

Selain sanksi pidana berupa kurungan ini, pelaku usaha yang melakukan perbuatan yang merugikan konsumen dapat dikenakan hukuman pidana tambahan berupa perampasan barang tertentu, pembayaran ganti rugi, pengumuman keputusan hakim, perintah penghentian kegiatan tertentu yang memang menyebabkan kerugian bagi konsumen, kewajiban untuk menarik kembali barang tersebut dari peredaran, pencabutan izin usaha.

Strict Liability dalam hukum perlindungan konsumen di gunakan terutama pada pertanggungjawaban produk (*product liability*), selain dari pertanggungjawaban profesional (*professional liability*) dalam hal perjanjian antara profesional dan kliennya merupakan perjanjian yang didasarkan pada proses (*inspanning-verbintenis*) (Johannes Gunawan : 2003 : 2).

Strict liability dalam pola *civil law* merupakan derivasi atau turunan dari perbuatan melawan hukum. Begitu juga dengan pertanggungjawaban produk adalah lembaga hukum keperdataan yang merupakan derivasi dari perbuatan melawan hukum (*tortious liability*) yang didasarkan pada unsur kesalahan (*liability based on fault*). Pasal 1865 KUHPerdara secara garis besar menyatakan bahwa barang siapa mendalilkan maka dia harus membuktikan.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka apabila seseorang menggugat pihak lain berdasarkan perbuatan melawan hukum (1365 KUHPerdara), maka dirinya sebagai penggugat harus dapat membuktikan 4 syarat-syarat material, yaitu:

- a. produsen telah melakukan perbuatan melawan hukum
- b. produsen telah melakukan kesalahan;
- c. konsumen telah mengalami kerugian;
- d. adanya hubungan kausal, bahwa kerugian yang diderita oleh konsumen merupakan akibat dari perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh produsen.

Namun dalam hal seseorang hendak menggugat pihak lain berdasarkan *strict liability*, maka dirinya sebagai penggugat harus dapat membuktikan 3 unsur saja yaitu:

- a. adanya perbuatan melawan hukum yang dilakukan tergugat;
- b. terdapat kerugian yang diderita oleh penggugat;
- c. terdapat hubungan kausal antara perbuatan melawan hukum yang dilakukan tergugat dengan kerugian yang diderita oleh penggugat.

Unsur kesalahan dapat dibuktikan oleh pihak tergugat dengan beban pembuktian terbalik, yaitu bahwa tergugat harus dapat membuktikan bahwa dirinya tidak bersalah (*shifting the burden of proof*). Hal ini dikarenakan prinsip di dalam *strict liability* menganut azas *presumption of fault*, yaitu ketika kasus diajukan ke pengadilan oleh penggugat, unsur kesalahan telah ada pada diri tergugat.

Meskipun tidak dinyatakan secara tegas, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen menganut *strict liability* sebagai derivasi dari pertanggungjawaban berdasarkan perbuatan melawan hukum (*tortious*

liability) karena terjadi pengalihan beban pembuktian unsur kesalahan dari konsumen kepada pelaku usaha (produsen) (Johannes Gunawan : 2003 : 42-43). Hal ini terlihat dari Pasal 19 Ayat (1) jo. Pasal 28 Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Pasal 19 Undang-Undang Perlindungan Konsumen Ayat (1) menyatakan bahwa, "Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan". Pasal 28 Undang-undang Perlindungan Konsumen menyatakan bahwa, "Pembuktian terhadap ada atau tidaknya unsur kesalahan dalam gugatan ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19, Pasal 22, dan Pasal 23 Undang Undang Perlindungan Konsumen merupakan beban dan tanggungjawab pelaku usaha".

5. Penyelesaian Sengketa Konsumen

Sengketa konsumen adalah sengketa yang berkenaan dengan pelanggaran hak-hak konsumen. Pasal 45 Ayat (2) Undang-Undang Perlindungan Konsumen menyatakan bahwa, "Penyelesaian sengketa konsumen dapat di tempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa yaitu antara pelaku usaha dengan konsumen".

a. Penyelesaian Sengketa Melalui Pengadilan

Penyelesaian sengketa melalui pengadilan, menurut Pasal 48 Undang Undang Perlindungan Konsumen, harus mengacu pada ketentuan tentang peradilan umum yang berlaku. Apabila telah dipilih upaya penyelesaian sengketa

konsumen di luar pengadilan, maka gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan tersebut dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu pihak atau oleh para pihak yang bersengketa.

b. Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan

Penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan/atau mengenai tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terjadi kembali atau tidak akan terulang kembali kerugian yang diderita konsumen. Terhadap penyelesaian sengketa di luar pengadilan, pemerintah telah membentuk Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, dan mengenai prosedur serta tata cara proses penyelesaian sengketa konsumen melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen ini diatur dalam Pasal 55 sampai Pasal 56 Undang-Undang Perlindungan Konsumen.