PENYELESAIAN HUKUM TERHADAP PELAKU USAHA MAKANAN YANG MENGANDUNG FORMALIN

TESIS

Oleh :

AGUNG HENDRAWAN

Nomor Mhs : 05912143

BKU : Hukum Bisnis

Program Studi : Ilmu Hukum

PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2007

PENYELESAIAN HUKUM TERHADAP PELAKU USAHA MAKANAN YANG MENGANDUNG FORMALIN

Oleh :

AGUNG HENDRAWAN

Nomor Mhs	:	05912143
BKU	:	Hukum Bisnis
Program Studi	:	Ilmu Hukum

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan ke Dewan Penguji dalam Ujian Tesis

Pembimbing I

Dr. Ridwan Khairandy, S.H., M.H. Tanggal 6 Desember 2007

Pembimbing II

Siti Anisah, S.H., M.Hum. Tanggal 6 Desember 2007

Mengetahui
Ketua Program

DR. Ridwan Khairandy, S.H., M.H. Tanggal 6 Desember 2007

PENYELESAIAN HUKUM TERHADAP PELAKU USAHA MAKANAN YANG MENGANDUNG FORMALIN

Oleh :

AGUNG HENDRAWAN

Nomor Mhs	:	05912143
BKU	:	Hukum Bisnis
Program Studi	:	Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
pada tanggal **5 Januari 2008** dan dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji

Ketua

Dr. Ridwan Khairandy, S.H., M.H. Tanggal .....
Anggota

Siti Anisah, S.H., M.Hum Tanggal .....
Anggota

Hj. Muryati Marzuki, S.H., S.U Tanggal .....
Mengetahui
Ketua Program

Dr. Ridwan Khairandy, S.H., M.H. Tanggal .....

Motto :

فَـَٔاتِ ذَا ٱلْقُرْبَىٰ حَقَّهُۥ وَٱلْمِسْكِينَ وَٱبْنَ ٱلسَّبِيلِ ۚ ذَٰلِكَ خَيْرٌ لِّلَّذِينَ
يُرِيدُونَ وَجْهَ ٱللَّهِ ۖ وَأُو۟لَٰٓئِكَ هُمُ ٱلْمُفْلِحُونَ ﴿٣٨﴾

"Maka berikanlah kepada kerabat yang terdekat akan haknya, demikian (pula) kepada fakir miskin dan orang-orang yang dalam perjalanan. Itulah yang lebih baik bagi orang-orang yang mencari keridhaan Allah; dan mereka itulah orang-orang beruntung." (Q.S.Ar-Rum : 38)

Dipersembahkan untuk:

kedua orangtuaku tercinta beserta adikku dirumah dan juga untuk para dosen pengajar yang tidak pernah bosan untuk memberikan pengetahuan dan motivasi.

KATA PENGANTAR

Bismillahirohmanirrohim

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Dengan mengucapkan puji dan syukur kehadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan hidayahnya sehingga penulis dapat menyusun dan menyelesaikan tesis dengan judul "Penyeleasaian Hukum Terhadap Pelaku Usaha Makanan Yang Mengandung Formalin". Serta doa dari mamah Eli Herliah dan Bapak Ganda Permana sebagai kedua orang tua penulis yang tak pernah lelah mendorong penulis untuk terus berjuang, dan tidak lupa kepada adik tersayang Ati Hendriati yang membuat penulis selalu tersenyum dan tetap semangat.

Penulisan tesis ini dimaksudkan sebagai syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa tanpa adanya bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak tesis ini tidak dapat diselesaikan dengan baik, oleh karena itu dalam kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada Bapak Dr. Ridwan Khairandy, S.H., M.H selaku Pembimbing I yang telah penuh keikhlasan serta kesabaran dalam memberikan bimbingan dan pengarahan yang sangat berguna dalam penulisan tesis ini, tidak lupa penulis ucapkan terima kasih kepada Ibu Siti Anisah, S.H., M. Hum selaku Pembimbing II yang telah memberikan bantuan dan dukungan.

Penulis mengucapkan terima kasih pula kepada yang terhormat :

1. Bapak Prof. Dr. H. Edy Suandi Hamid, M. Ec selaku Rektor Universitas Islam Indonesia Yogyakarta;
2. Bapak Dr. H. Mustaqiem, S.H., M.Si selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta;
3. Bapak Dr. Ridwan Khairandy, S.H., M.H. selaku Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, dan selaku Pembimbing I;
4. Ibu Siti Anisah, S.H., M.Hum selaku Pembimbing II;
5. Ibu Hj. Muryati Marjuki, S.H., S.U. selaku Dosen Penguji dalam ujian tesis;
6. Bapak Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum selaku Dosen Penguji dalam seminar proposal tesis;
7. Seluruh Dosen pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta;
8. Seluruh Staf dan Karyawan pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
9. Titin Hermawatin, S. Pd. yang tidak kenal lelah telah memberikan dorongan dan semangat kepada penulis sehingga tetap *Fight* dalam penulisan tesis;
10. Sahabat-sahabat Little Noise Management, yang telah ikhlas memberikan waktu kepada penulis untuk menyelesaikan tugas pendidikan. Teruntuk Alm. Kang Dian Hamdani (nama dan dedikasi mu akan kami kenang),

penulis selalu berdoa semoga diberi tempat yang layak di sisi Allah SWT, amin.

11. Adik-adik sepupuku yang telah ridho memberikan fasilitas kepada penulis selama berada di Yogyakarta.
12. Sahabat-sahabat Mahasiswa Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Angkatan XVII : Ibu Suprapti, Bapak Tony Pribadi, Mas Layung Purnomo, Bapak Andar Rujito, Bapak Johan Eko, Ibu Okti Kursiri, Ibu Sulastri,Bapak Sapardiyono, bapak Daris Purba, Mas Sigit Karsana Putra, Mas Faruri, Mas Puji Setiawan, Mas Zaiduttaqwa, Mas Jepy Nanta, Mas Ahmad Fahmi Budiman, Mas Buyung Harjana Hamna, Mas Bayu Adhi Sasongko, Mas fendi Ma'sum Ahmad, Mas Eko Riyadi, Mas Dedi Kurniawan;
13. Keluarga Besar Kost Wahyu dan Kost Lombok.

Semoga semua amal kebaikan mereka mendapat pahala dan balasan dari Allah SWT, Amin.

Akhirnya penulis berharap semoga tesis ini dapat menambah khasanah bacaan khususnya di bidang ilmu hukum, dan dapat dipergunakan sebagai referensi untuk penelitian yang lebih lanjut bagi rekan-rekan semua.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb.

Yogyakarta, 6 Mei 2008

Agung Hendrawan

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL……i

HALAMAN PERSETUJUAN……ii

HALAMAN PENGESAHAN……iii

HALAMAN MOTTO…….iv

KATA PENGANTAR…….v

DAFTAR ISI…….viii

ABSTRAKSI……x

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah……1

B. Rumusan Masalah..……8

C. Tujuan Penelitian…...……8

D. Telaah Pustaka…...……9

E. Metode Penelitian…..……13

F. Sistematika Penulisan…..……16

BAB II TINJAUAN TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN

A. Tinjauan Umum tentang Konsumen dan Pelaku Usaha pada Umumnya……17

1. Pengertian Konsumen……...……17

2. PengertianPelakuUsaha……..…23

B. Hak serta Kewajiban Konsumen dan Pelaku Usaha……..……25

1. Kewajiban Konsumen……..……..…25

2. Hak Konsumen…...……...…26

3. Hak Pelaku Usaha ……..……..30

4. Kewajiban Pelaku Usaha.……..……...…32

C. Pelanggaran terhadap Hukum Konsumen dan Tanggung Jawab Pelaku Usaha……34

D. Badan Pemutus Sengketa Konsumen……..…….……44

1. Pengadilan Negeri…..…….……44

2. Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen…..…….51

3. Alternatif Penyelesaian Sengketa…….……..……53

BAB III PENYELESAIAN HUKUM TERHADAP PELAKU USAHA MAKANAN YANG MENGANDUNG FORMALIN

A. Penyelesaian Kasus Konsumen dalam Sengketa Makanan yang Mengandung Zat Formalin di Pengadilan Negeri Bantul……70

B. Penyelesaian Hukum dan ganti Kerugian Terhadap Pelanggaran Hak-hak Konsumen…….83

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan…….115

B. Saran……116

DAFTAR PUSTAKA…….……xi

ABSTRAK

Judul tulisan ini adalah "Penyelesaian Hukum Terhadap Pelaku Usaha Makanan Yang Mengandung Formalin". Perlindungan konsumen di Indonesia masih jauh dari harapan, ini dikarenakan perlindungan konsumen merupakan suatu hal yang cukup baru di Indonesia, meskipun dengungan mengenai perlunya peraturan perundang-undangan yang komprehensif bagi konsumen tersebut sudah digaungkan, bisa dilihat dari rendahnya pengetahuan konsumen akan pentingnya melindungi haknya sebagai konsumen dari ulah pelaku usaha. Konsumen selalu ada pada posisi yang lemah, mereka tidak berdaya jika mereka ingin menuntut haknya, mereka bingung harus kemana untuk mengadukan haknya yang hilang.

Konsumen dengan pengetahuan yang rendah tentang hak--haknya selalu menjadi objek oleh pelaku usaha. Salah satu keadaan yang sering diterima oleh konsumen adalah pelaku usaha berlindung dalam klausul baku. Dengan pengetahuan yang konsumen tidak mengerti akan cara proses produksi suatu barang atau jasa, pelaku usaha melakukan perbuatan yang dilarang. Dalam hal ini adalah proses produksi dibidang makanan. Sering ditemui, dalam proses produksinya, pelaku usaha mencampurkan bahan tambahan makanan yang dilarang, yang membahayakan kesehatan konsumen yang mengkonsumsi. Undang-undang Perlindungan Konsumen bertujuan melindungi segala hak-hak konsumen. Dalam prakteknya, sering ditemui belum maksimal apa yang menjadi tujuan dari perlindungan konsumen. Sehingga peran aktif dari pemerintah dalam perlindungan konsumen diperlukan. Selain itu, konsumen dituntut agar memahami hak-hak yang dimiliki sebagai konsumen, dengan demikian, perlindungan hak-hak konsumen bias diterapkan secara maksimal.

Seperti kasus dalam tulisan ini, pelaku usaha dalam proses produksinya menggunakan bahan tambahan makanan yang formalin dan boraks. Pelaku usaha menggunakan bahan tambahan makanan yang dilarang ini bertujuan agar hasil produksinya lebih tahan lama, sehingga keuntungan yang didapat lebih besar. Namun itu merupakan perbuatan yang dilarang dalam peraturan, karena formalin dan boraks dilarang digunakan. Pengadilan Negeri menyelesaikan kasus ini menggunakan Undang-undang Pangan.

Pengadilan Negeri merupakan salah satu institusi penyelesaian dalam kasus konsumen. Dalam mengambil keputusan, Pengadilan Negeri Bantul seharusnya menggunakan pasal yang lebih tepat, sehingga perbuatan yang dilakukan oleh pelaku usaha membuat efek jera, dan menjadi pembelajaran bagi masyarakat bahwa perlindungan konsumen tidak bisa ditawar lagi, karena bisa menyangkut hak konsumen.

Dengan demikian, hak-hak konsumen selayaknya bisa diperhatikan.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Selama periode 2006, konsumsi makanan dan minuman dalam negeri, menurut Menteri Perdagangan berkisar Rp. 900 Triliun.[1] Pada periode yang sama peredaran makanan impor dari luar negeri, mengalami peningkatan. Banyaknya produk makanan dan minuman yang berasal dari luar negeri tersebut diperlukan kewaspadaan. Seperti yang sedang hangat dibicarakan, produk makanan yang berasal dari China, sudah banyak yang ditarik, karena dalam komposisinya banyak bahan tambahan yang dilarang, seperti formalin. Badan Pengawas Obat Makanan daerah Surabaya telah merazia sekitar 38 produk makanan yang berasal dari China yang tidak layak untuk dikonsumsi. Badan Pengawas Obat dan Makanan pada tahun 2006 melansir hasil penelitiannya, dari sampel 700 produk makanan yang beredar di masyarakat daerah pulau Jawa, Sulawesi Selatan, Lampung, 56% diantaranya mengandung Formalin. Bahkan ditemukan mie basah yang diawetkan dengan formalin. Balai Besar POM DKI Jakarta juga menyebutkan, 8 jenis mie basah dan tahu yang beredar di Jakarta diawetkan dengan menggunakan formalin. [2] selain itu, perlu diwaspadai produk dari permen. Ada indikasi, permen pun telah dicampur dengan formalin.

[1] www.liputan 6.com, 11 Agustus 2007.
[2] *Formalin bukan Formalitas*, dalam CP Bulletin Service, edisi Januari 2006.

Banyaknya ketersediaan makanan di tengah masyarakat, selain menumbuhkan hal positif, juga dapat memunculkan efek negatif. Tidak semua pelaku usaha mampu untuk memenuhi kebutuhan makanan yang akan dikonsumsi oleh masayarakat, dalam hal ini konsumen, layak untuk dikonsumsi. Seringkali didapati pelaku usaha dalam memenuhi kebutuhan makanan melakukan perbuatan yang dilarang. Seperti dalam produk makanan kaleng atau makanan yang diawetkan, banyak ditemukan mengandung bahan berbahaya, seperti formalin. Badan Pengawas Obat dan Makanan Depok menemukan menangkap tangan dua pedagang di Pasar Kemiri yang terang-terangan mengawetkan ayam dagangannya dengan formalin.[3]

Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan menyebutkan, setiap orang dilarang mengedarkan pangan yang mengandung bahan beracun, berbahaya, atau yang dapat merugikan atau membahayakan kesehatan atau jiwa manusia.[4]

Salah satu faktor lemahnya perlindungan konsumen yaitu dengan kurangnya pendidikan terhadap konsumen mengenai pentingnya perlindungan konsumen. Selain itu yang menjadikan posisi konsumen lemah yaitu ketidaktahuan konsumen akan komposisi makanan yang dikonsumsi. Selain ketidaktahuan atas komposisi dari makanan, juga kesadaran konsumen akan hak-haknya sebagai konsumen, hak untuk kesehatan mengkonsumsi suatu barang dan atau dalam hal ini makanan, dan hak atas keamanan dalam mengkonsumsi makanan. Salah satu hak konsumen yaitu informasi yang benar dan jelas dari kondisi suatu barang atau dalam hal ini

[3] www.liputan6.com 18 September 2007.
[4] Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan.

makanan. Seharusnya, konsumen harus sadar apa komposisi atau bahan yang dari makanan yang akan dikonsumsi, karena, ini menyangkut dari keselamatan dirinya sendiri dalam mengkonsumsi makanan. Selain itu, konsumen harus tahu, apa yang menjadi kebutuhan untuk dikonsumsi oleh konsumen itu sendiri.

Kelemahan-kelemahan yang ada pada konsumen, oleh produsen maupun penyalur barang konsumsi yang tidak jujur, kerapkali dipergunakan untuk mengeruk keuntungan bagi diri sendiri. Barang-barang konsumsi disajikan dengan bermacam cara menyesatkan.

Masih banyak tindakan produsen yang merugikan konsumen. Sebagian besar kerugian konsumen tidak diadukan, karena konsumen mempunyai sifat "pasrah" dan menerima saja kerugian yang menimpa dirinya. Ketidaktahuan akan hak-haknya juga merupakan penyebab mengapa konsumen tidak mengadukan. Disamping itu mereka juga tidak mau memperpanjang persoalan apalagi harus menghadap ke pengadilan.[5]

Menurut Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 05018/SK/KBPOM tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis di Lingkungan Badan Pengawas Obat dan Makanan, adalah sebagai dasar hukum dari Badan Pengawas Obat dan Makanan, disebutkan juga kedudukan dari Badan Pengawas Obat dan Makanan :

> Unit Pelaksana Teknis di Lingkungan Badan Pengawas Obat dan Makanan di bidang pengawasan obat dan makanan, yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Badan, dalam melaksanakan tugas

[5] Hanafi, *Perilaku "menyimpang" Pelaku Bisnis dan Perlindungan Konsumen*, dikutip dari Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, *Hak-hak dan Perlindungan Konsumen*, Stensil, tanpa tahun, hlm 3-4.

teknis dibina oleh para Deputi dan secara administrasi dibina oleh Sekretaris Utama Badan.[6]

Selain itu, dalam Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan, Badan Pengawas Obat dan Makanan mempunyai tugas untuk melaksanakan kebijakan di bidang pengawasan produk terapetik, narkotika, psikotropika, dan zat adiktif lain, obat tradisional, kosmetik, produk komplimen, keamanan pangan dan bahan berbahaya.[7]

Standar menurut Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan adalah spesifikasi atau persyaratan teknis yang dibakukan, termasuk tata cara dan metode yang disusun yang berdasarkan konsensus semua pihak yang terkait dengan memperhatikan syarat-syarat keselamatan, keamanan, kesehatan, lingkungan hidup, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta pengalaman perkembangan masa kini dan masa yang akan datang untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya. Sedangkan bahan tambahan pangan adalah bahan yang ditambahkan kedalam pangan untuk mempengaruhi sifat atau bentuk pangan. Dan pengertian gizi adalah zat atau senyawa yang terdapat dalam pangan yang terdiri atas karbohidrat, protein, lemak, vitamin dan mineral serta turunannya yang bermanfaat bagi pertumbuhan dan kesehatan manusia.[8]

---

[7] Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 05018/SK/KBPOM tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis di Lingkungan Badan Pengawas Obat dan Makanan, adalah sebagai dasar hukum dari Badan Pengawas Obat dan Makanan.

[8] Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan.

Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disingkat UUPK) mengatur badan yang memberi perlindungan kepada konsumen yaitu Badan Perlindungan Konsumen Nasional (selanjutnya disingkat BPKN) adalah badan yang dibentuk untuk membantu upaya pengembangan perlindungan konsumen.

Tugas dari BPKN adalah memberikan saran dan rekomendasi kepada pemerintah dalam rangka penyusunan kebijakan di bidang perlindungan konsumen, tugas lainnya yaitu melakukan penelitian dan pengkajian terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang perlindungan konsumen, melakukan penelitian terhadap barang dan atau jasa yang menyangkut keselamatan konsumen, mendorong berkembangnya lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat dan menyebarluaskan informasi melalui media mengenai perlindungan konsumen dan memasyarakatkan sikap keberpihakan kepada konsumen. Selain itu, tugas yang tidak kalah pentingnya adalah menerima pengaduan tentang perlindungan konsumen dari masyarakat, dari lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat, atau pelaku usaha.[9]

BPSK mempunyai wewenang memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen dan memeriksa serta melakukan penelitian terhadap sengketa konsumen yang telah terjadi antara konsumen dengan pelaku usaha. Setelah melakukan penelitian dan memeriksa dan diketahui ada suatu pelanggaran terhadap perlindungan konsumen, maka BPSK

[9] Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, Gramedia, Jakarta, 2003, hlm 91.

berwenang menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan UUPK.[10]

Tahun 2006 Pengadilan Negeri Bantul memeriksa dan mengadili kasus makanan yang mengandung formalin. Pada kasus ini, makanan tersebut adalah mie basah. Pada saat itu, pelaku usaha dalam memproduksi makanan yang berupa mie basah dengan sengaja dicampur dengan formalin dan boraks, yang dilarang penggunaannya untuk produk pangan. Ini sesuai dengan Permenkes 1168/Menkes/Per/X/1999 tentang Perubahan Atas Peraturan menteri Kesehatan No. 722/Men Kes/Per/IX/1988 tentang bahan makanan tambahan, yang mana dalam hal ini formalin dan boraks termasuk bahan tamabahan makanan yang dilarang.[11]

Dalam putusannya, majelis hakim menggunakan Pasal 80 ayat 4 huruf d Undang-undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan dan Pasal 55 huruf a dan d Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan.

UUPK menjelaskan bahwa bila terjadi suatu sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha, maka konsumen dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum.[12]

Selayaknya sengketa tersebut di putus melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa konsumen, atau dalam hal ini yang menjadi lex specialis yaitu BPSK. Pada kasus ini, Badan Pengawas Obat dan Makanan D.I. Yogyakarta

[10] Pasal 52 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.
[11] Putusan Pengadilan Negeri Bantul Nomor :29/Pid. B/2006/PN. Btl.
[12] Pasal 45 ayat 2 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

melaporkan ke Pengadilan Negeri, sehingga sengketa yang menjadi tuntutan pokoknya adalah perlindungan konsumen menjadi kabur. Seharusnya sengketa ini dilaporkan ke BPSK yang ada di daerah tersebut. Selain itu, seharusnya majelis hakim dalam pertimbangan hukumnya, menggunakan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, bukan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan.

Gugatan yang dilakukan kepada pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya penyelesaian sengketa konsumen yang dilaksanakan BPSK dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu pihak atau oleh para pihak yang bersengketa.

Bila sengketa ini diajukan ke BPSK, maka yang menjadi putusan dari sengketa tersebut sangat jauh lebih baik dibanding putusan yang dilakukan oleh pengadilan negeri.

Para pihak ketika terjadi sengketa, mengajukan langsung ke pengadilan negeri. Sehingga apa yang menjadi putusan majelis hakim kurang memenuhi rasa keadilan bagi konsumen, dan tidak menyentuh terhadap akar dari sengketa konsumen. Seharusnya majelis hakim menggunakan UUPK.

Untuk itu perlu dilakukan suatu kajian terhadap hal yang berkaitan dengan perlindungan konsumen, khususnya konsumen makanan, agar terjamin haknya sebagai konsumen, tanpa menghilangkan hak pelaku usaha.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan, maka dalam penelitian ini dilakukan pembatasan masalah. Adapun permasalahan yang dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Apakah putusan Pengadilan Negeri Bantul telah memenuhi rasa keadilan terhadap perlindungan konsumen dalam sengketa makanan yang mengandung zat formalin ?
2. Bagaimanakah seharusnya penyelesaian hukum dan ganti kerugian terhadap pelanggaran hak-hak konsumen ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk :

1. Ingin meneliti dan mengetahui apakah Putusan Pengadilan Negeri Bantul telah memenuhi rasa keadilan terhadap perlindungan konsumen dalam segketa makanan yang mengandung zat formalin.
2. Ingin meneliti dan mengetahui dalam hal penyelesaian hukum dan ganti kerugian terhadap pelanggaran hak-hak konsumen.

D. Telaah Pustaka

Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) merupakan suatu lembaga khusus yang dibentuk oleh pemerintah di tiap-tiap Daerah tingkat II untuk penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan.[13]

Merujuk UUPK Pasal 49 ayat (1) dan Pasal 54 ayat (1) dihubungkan dengan SK Menperindag Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 Pasal 2, fungsi utama BPSK, yaitu : sebagai instrumen hukum penyelesaian sengketa konsumen diluar pengadilan. Tugas utama BPSK memberikan konsultasi perlindungan konsumen (UPK Pasal 52 butir b) dapat dipandang sebagai upaya sosialisasi UUPK, baik terhadap konsumen maupun pelaku usaha. Dalam hal konsultasi diberikan, jika sesuatu Permohonan Sengketa Konsumen (PSK) sudah terdaftar di Sekretariat BPSK, maka konsultasi yang diberikan BPSK tentu dalam rangka penyelesaian sengketa konsumen, baik dengan cara konsiliasi, mediasi maupun arbitrase.[14]

Penyelesaian sengketa konsumen dilakukan dengan 3 (tiga) cara, yaitu :

1. Konsiliasi;

   Cara konsiliasi ditempuh atas inisiatif salah satu pihak atau para pihak, sedangkan Majelis BPSK bersifat pasif. Majelis BPSK bertugas sebagai pemerantara antara para pihak yang bersengketa.

   Di dalam konsiliasi, seorang konsiliator akan mengklarifikasikan masalah-masalah yang terjadi dan bergabung ditengah-tengah para pihak, tetapi kurang aktif dibandingkan dengan seorang mediator dalam menawarkan pilihan-

[13] Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perllindungan Konsumejn*, Rajawali Pers, Jakarta, 2004, hlm 242.

[14] Yusuf Sofie, *Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut UUPK, Teori dan Praktek Penegakan Hukum*, Citra Aditya, Bandung, 2003, hlm 21.

pilihan (*options*) penyelesaian suatu sengketa. Konsiliasi menyatakan secara tidak langsung suatu kebersamaan para pihak dimana pada akhirnya kepentingan-kepentingan bergerak mendekat (*moving closer*) dan selanjutnya dicapai suatu penyelesaian yang memuaskan kedua belah pihak (*a measure of goodwiil*). Rekonsiliasi menyatakan secara tidak langsung kebersamaan pihak-pihak yang bersengketa yang dahulunya berkawan atau berkongsi, kini mereka berselisih/bertengkar.[15]

2. Mediasi;

   Mediasi ditempuh atas inisiatif salah satu pihak atau para pihak. Bedanya dengan konsiliasi, pada Majelis BPSK bersikap aktif sebagai pemerantara dan penasihat.

   Pada dasarnya mediasi adalah suatu proses dimana pihak ketiga (*a third party*), suatu pihak luar yang netral (*a neutral outsider*) terhadap sengketa, mengajak pihak yang bersengketa yang disepakati. Sesuai dengan batasan tersebut mediator berada, mediasi tidak dapat diwajibkan (*compulsory*), tetapi hanya dapat terjadi jika kedua belah pihak secara sukarela (*voluntary*) berpartisipasi. Peran utama mediator adalah memantapkan garis-garis komunikasi dan dialog (*lines of communication and dialogue*) diantara kedua belah pihak, yang akan mengantarkan pemahaman kebersamaan yang lebih besar (*greater mutual understanding*). Pada akhirnya suatu kesepakatan akan tercipta tanpa gara-gara merugikan (*nonviolent means*), setidaknya suatu hubungan baik (*relationship*) tercipta tanpa konflik.

[15] Susan Stewart, *Confict Resolution :A Foundation Guide* (Winchester: Waterside Press, 1998), hlm 20-21. dikutip dalam buku Yusuf Shofie, ibid, hlm 23.

3. Arbitrase

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Pasal 1 ayat (1) menentukan : " Arbitrase adalah cara penyelesaian sengketa perdata di luar pengadilan umum yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa".[16]

Para pihak menyerahkan sepenuhnya kepada Majelis BPSK untuk memutuskan dan menyelesaikan sengketa konsumen yang terjadi. Arbitrase merupakan suatu metode penyelesaian sengketa dalam masalah-masalah perdata (*civil matters*) yang dapat disetujui oleh kedua belah pihak, yang dapat mengikat (*binding*) dan dapat dilaksanakan. Para pihak diwajibkan untuk pergi ke arbitrase atas suatu masalah tertentu sebagai bagian dari suatu perjanjian tentang prosedur penyelesaian sengketa (*dispute resolution procedures*) yang telah disepakati para pihak terdahulu. Sebelum para pihak terlibat dalam proses, hasil keputusan arbitrase (*the status of the outcome of arbitrase*) harus disetujui para pihak tersebut.

Ketiga cara penyelesaian sengketa tersebut dilakukan atas dasar pilihan dan persetujuan para pihak dan bukan proses penyelesaian sengketa secara berjenjang.[17]

Instrumen hukum lain dapat ditempuh konsumen tanpa terlebih dahulu melalui instrumen hukum BPSK.

---

[16] Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 30 tahun 1999 tentang *Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*.

[17] Pasal 2 dan Pasal 4 SK Menperindag Nomor 350/MPP/Kep/12/2001.

Konsiliasi yang lazim dilakukan di seluruh Indonesia merupakan sifat budaya hukum Indonesia. Di Indonesia sesudah merdeka, konsiliasi dan arbitrase sangat lazim di lingkungan pedagang dan boleh jadi juga di kalangan golongan tionghoa dan golongan minoritas lainnya. Pengadilan pemerintah sering dihindari dengan berbagai alasan, yaitu :

a. Efisiensi, kemanfaatan dan kepercayaan;
b. Pelarian ke prosedur tersembunyi yang tidak resmi dalam perekonomian;
c. Prosedur peradilan yang menjerakan para pengusaha, diantaranya prosesnya berliku-liku, ketidakcakapan hakim, dan biaya tidak resmi pengadilan.

Konsiliasi (penyelesaian perselisihan secara kekeluargaan) dan kompromi (penyelesaian perselisihan melalui jalan tengah) cenderung lebih ditekankan pada satuan masyarakat yang kecil-kecil yang di dalamnya hubungan tatap muka lebih menonjol. Sebaliknya, hubungan yang tidak akrab menjadikan keputusan pihak ketiga dengan status resmi lebih tetap. Seorang konsiliator semestinya bersikap atau berbuat :

a. meredakan gejolak amarah dan membawa pihak-pihak untuk terus mengadakan perundingan;
b. memperkecil makna perselisihan dan memperbesar arti hubungan-hubungan pribadi, serta menekankan arti kepentingan bersama;
c. mengupayakan kesepakatan para pihak bahwa tidak ada 1 (satu) pihak pun yang benar dan menang, walaupun secara pribadi mungkin dianggap ada, kedua-duanya salah karena bertengkar dan telah kembali rukun satu sama

lain. Untuk itu perlu diselenggarakan upacara untuk mengukuhkan penyelesaian damainya dan membersihkan suasana yang keruh.

E. Metode Penelitian

Dalam penyusunan tesis ini penulis menggunakan metode penelitian, antara lain :

1. Objek Penelitian :

a. Meneliti dan mengetahui dalam hal Putusan Pengadilan Negeri Bantul apa telah memenuhi rasa keadilan terhadap perlindugan konsumen dalam sengketa makanan yang mengandung zat formalin.

b. Meneliti dan mengetahui dalam hal penyelesaian hukum dan ganti kerugian terhadap pelanggaran hak-hak konsumen.

2. Untuk mengumpulkan data dilakukan dalam tiga tahap, yaitu :

Sumber Data

Dalam penelitian ini penulis mengkaji data berupa :

a. Bahan hukum primer :

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2001 tentang Badan Perlindungan Konsumen Nasional, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001 tentang pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen, Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2001 tentang Lembaga Perlindungan Konsumen

Swadaya Masyarakat, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan, Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 722/MENKES/PER/IX/88 tentang Bahan Tambahan Makanan, Keputusan Menteri Perindustrain dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, dan putusan Pengadilan Bantul Nomor :29/Pid. B/2006/PN.Btl.

b. Bahan-bahan hukum sekunder seperti buku-buku ilmiah karangan para sarjana, jurnal ilmiah, karya-karya ilmiah, karya-karya hukum, laporan penelitian, maupun materi yang relevan dengan bidang kajian ini.

c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan kejelasan atas bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus hukum, kamus ekonomi dan kamus bahasa Indonesia.

1. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data melalui :

a. Studi dokumen, yaitu dengan mengkaji berbagai dokumentasi resmi institusional yang berupa putusan pengadilan, risalah sidang dan lain-lainnya yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.

b. Studi Kepustakaan, yaitu mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan atau literatur yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.

2. Metode Pendekatan

   Pada penelitian ini penulis melakukan pendekatan secara yuridis normatif, yang merupakan penelitian kepustakaan yaitu penelitian terhadap data skunder. Dalam hal ini menguji dan mengkaji ketentuan hukum mengenai penyelesaian sengketa konsumen.

3. Analisis Data.

   Untuk menganalisis data yang diperoleh, penulis menggunakan teknik analisis yuridis normatif, yaitu menggunakan teknik analisis tanpa menggunakan rumus dan angka-angka.

F. Sistematika Penulisan

Dalam rangka pembahasan, permasalahan yang terurai diatas ditulis dalam lima bab yang masing-masing menguraikan.

BAB I Pendahuluan, dalam bab ini secara berturut-turut diuraikan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, telaah pustaka, yang diharapkan dapat diberikan dari penelitian ini baik secara praktis maupun teoritis. Selanjutnya pada bab ini akan diuraikan pula metode penelitian, serta uraian singkat mengenai sistematika penulisan dari hasil penelitian.

BAB II Bab ini menerangkan mengenai pengertian konsumen, pengertian pelaku usaha, juga menjelaskan hak serta kewajiban dari konsumen, agar setelah mengetahui maka konsumen akan tahu apa yang seharusnya dia lakukan dan langkah-langkah yang harus ditempuh. Selain itu, kewajiban dan hak dari pelaku usaha. Setelah mengetahui kewajiban dan hak dari pelaku usaha, maka membahas pelanggaran terhadap hukum konsumen, setelah itu membahas tentang badan pemutus sengketa konsumen.

BAB III Bab ini membahas mengenai bagaimana putusan Pengadilan Negeri Bantul, apakah telah memenuhi rasa keadilan bagi konsumen terhadap perlindungan konsumen dalam sengketa makanan yang mengandung zat formalin. Selain itu dalam ban ini membahas penyelesaian hukum dan ganti kerugian terhadap pelanggaran hak-hak konsumen. Bab ini menjawab isi dari rumusan masalah tadi.

BAB IV Penutup, dalam bab ini diuraikan mengenai kesimpulan dan saran.

BAB II

TINJAUAN TENTANG

PERLINDUNGAN KONSUMEN

A. Tinjauan Umum Tentang Konsumen dan Pelaku Usaha Pada Umumnya

1. Pengertian Konsumen

Konsumen awalnya berasal dari bahasa Belanda "konsumen", bahasa Inggris "*consumer*" yang berarti pemakai. Dalam kepustakaan ekonomi dikenal istilah konsumen akhir dan konsumen antara. Konsumen akhir adalah pengguna atau pemanfaat akhir suatu produk, sedangkan konsumen antara adalah konsumen yang menggunakan suatu produk sebagai bagian dari proses produksi suatu produk lainnya.[18] Sedangkan dalam kamus bahasa Indonesia konsumen adalah pemakai (barang-barang hasil industri, bahan makanan dan sebagainya).[19]

Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menjelaskan, bahwa konsumen adalah :[20]

> Setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.

Subjek yang disebut sebagai konsumen berarti setiap orang yang bertatus sebagai pemakai barang dan atau jasa . istilah "orang" sebetulnya menimbulkan keraguan, apakah hanya, orang individual yang lazim disebut *naturalijke persoon*

---

[18] Racmadi Usman, *Hukum Ekonomi Dalam Dinamika*, Djambatan, Jakarta, 2000, hlm 200.

[19] Hamzah Ahmad Nanda Santoso, *Kamus Pintar Bahasa Indonesia*, Fajar Mulya, Surabaya, 1996, hlm 219.

[20] Pasal 1 ayat 2 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

atau termasuk juga badan hukum (*rechtspersoon*). Hal ini berbeda dengan pengertian yang diberikan untuk "pelaku usaha" dalam pasal 1 angka (3) yang secara eksplisit membedakan kedua pengertian *persoon* di atas, dengan menyebutkan kata-kata : "orang perorangan atau badan usaha". Tentu yang paling tepat tidak membatasi pengertian konsumen itu sebatas pada orang perorang. Namun, konsumen harus mencakup juga badan usaha, dengan makna lebih luas daripada badan hukum.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, kata "orang" tidak digunakan. Dalam undang-undang itu hanya ditemukan kata "pemakai" yang dapat diinterpretasikan baik sebagai orang perseorangan maupun badan usaha.[21]

Sesuai dengan bunyi penjelasan Pasal 1 angka (2) UUPK, kata "pemakai" menekankan , konsumen adalah konsumen akhir (*ultimate consumer*). Istilah "pemakai" dalam hal ini tepat digunakan dalam rumusan tersebut, sekaligus menunjukan, barang dan atau jasa yang dipakai tidak serta merta hasil dari transaksi jual beli. Artinya, yang diartikan sebagai konsumen tidak selalu harus memberikan prestasinya dengan cara membayar uang untuk memperoleh barang dan atau jasa itu. Dengan kata lain, dasar hubungan hukum antara konsumen dan pelaku usaha tidak perlu harus kontraktual (*the privity of contract*).

Berkaitan dengan istilah barang dan atau jasa, sebagai pengganti terminologi tersebut digunakan kata produk. Saat ini "produk sudah berkonotasi barang dan atau jasa. Semula kata produk hanya mengacu pada barang. Dalam dunia

[21] Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Grasindo, Jakarta, Edisi Revisi 2006, hlm 5.

perbankan, misalnya, istilah produk dipakai juga untuk menamakan jenis-jenis layanan perbankan.

UUPK mengartikan barang sebagai setiap benda, baik berwujud maupun tidak berwujud, baik dapat dihabiskan maupun tidak dapat dihabiskan, yang dapat untuk diperdagangkan, dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan oleh konsumen. UUPK tidak menjelaskan perbedaan istilah-istilah "dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan".

Barang dan atau jasa yang ditawarkan kepada masyarakat sudah harus tersedia dipasaran (lihat juga bunyi Pasal 9 ayat (1) huruf (e) UUPK). Dalam perdagangan yang makin kompleks dewasa ini; syarat itu tidak mutlak lagi dituntut oleh masyarakat konsumen. Misalnya, perusahaan pengembang (*developer*) perumahan sudah biasa mengadakan transaksi terlebih dahulu sebelum bangunannya jadi.

Transaksi konsumen ditujukan untuk kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain. Unsur yang diletakan dalam definisi itu untuk mencoba untuk memperluas pengertian kepentingan. Kepentingan itu tidak sekedar ditunjukan untuk diri sendiri dan keluarga, tetapi juga barang dan/atau jasa itu diperuntukan bagi orang lain (diluar diri sendiri dan keluarganya), bahkan untuk mahkluk hidup lain, seperti hewan dan tumbuhan. dan sisi teori kepentingan setiap tindakan manusia adalah bagian dari kepentingannya.

Oleh sebab itu, penguraian unsur itu tidak menambah makna apa-apa karena pada dasarnya tindakan memakai suatu barang dan/atau jasa (terlepas ditujukan untuk siapa dan mahkluk hidup lain), juga tidak terlepas dari kepentingan pribadi.

Seseorang yang membeli makanan untuk kucing peliharaannya, misalnya, berkaitan dengan kepentingan pribadi orang lain itu untuk memiliki kucing sehat.

Pengertian konsumen dalam UUPK ini dipertegas, yakni hanya konsumen akhir. Batasan itu sudah biasa dipakai dalam peraturan perlindungan konsumen di berbagai negara.

Secara teoritis hal demikian terasa cukup baik untuk mempersempit ruang lingkup pengertian konsumen, walaupun dalam kenyataannya, sulit menetapkan batas-batas seperti itu.[22]

Black's Law dictionary,[23] mengartikan konsumen sebagai *a person buys goods or services for personal, family, or household use, with no intention of resale, a natural person who use products for personal rather than business purposes.*

Maksud dari definisi konsumen menurut *Black's Law Dictionary* adalah bahwa orang yang membeli barang dan atau jasa digunakan untuk dinikmati diri sendiri, keluarga, atau orang lain. Barang dan atau jasa tersebut tidak untuk dijual kembali. Dalam pengertian ini, yang dimaksud dengan konsumen adalah pengguna akhir dari barang dan atau jasa tersebut.

Di Perancis,[24] berdasarkan doktrin dan yurisprudensi yang berkembang, konsumen diartikan sebagai "*The person who obtains goods or services for personal or family purposes*".

---

[22] *Ibid*, hlm 5-10.

[23] Bryan A. Garner et. all, *Black's Law Dictionary*, Eight Edition, 2004.

[24] Tim FH UI & Depdagri, *Rancangan Akademik Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen*, Jakarta, 1992, hlm 57 dikutip dalam buku Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Grasindo, Jakarta, Edisi Revisi 2006, hlm 3.

Maksud dari definisi ini terkandung dua unsur yaitu konsumen hanya orang dan barang atau jasa yang digunakan keperluan pribadi atau keluarganya. Sekalipun demikian, makna kata "memperoleh" (*to obtain*) masih kabur, apakah maknanya hanya melalui hubungan jual beli atau lebih luas dari itu.

Di Spanyol, pengertian konsumen didefinisikan secara lebih luas, yaitu " *Any individual or company who is the ultimate buyer or user of personal or real property, products, services or activities, regardless oh whether the seller, supplier or producer is a public or private entity, acting alone or collectively*.

Pengertian konsumen diartikan tidak hanya individu (orang), tetapi juga suatu perusahaan yang menjadi pembeli atau pemakai terakhir. Adapun yang menarik dari sini, konsumen tidak harus terikat dalam hubungan jual beli sehingga dengan sendirinya konsumen tidak identik dengan pembeli.

Hal yang agak berbeda dianut oleh Republik Rayat China dalam mendefinisikan konsumen adalah " *Units and individual who obtain, by paying the value consumer goods (hereafter as commodities) and commercial services (hereafter as services) for the needs of living.*

Undang-undang Perlindungan Konsumen Republik Rakyat China mendefinisikan bahwa setiap orang dalam rangka jual beli, menyepakati harga barang dan cara pembayaran barang yang dibeli dari produsen atau pelaku usaha, akan tetapi, dalam kesepakatan tersebut, tidak ada perjanjian untuk produsen atau pelaku usaha tentang bila konsumen akan menjual kembali barang yang dibeli tersebut.

Undang-undang Perlindungan Konsumen India, menentukan bahwa konsumen adalah setiap orang pembeli barang yang disepakati, menyangkut harga dan pembayarannya, tetapi tidak termasuk mereka yang mendapatkan barang untuk dijual kembali atau lain-lain keperluan komersial.[25]

Az. Nasution menjelaskan bahwa konsumen adalah setiap orang, yang mendapatkan barang atau jasa tersedia dalam masyarakat, digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup pribadi, keluarga atau rumah tangganya, dan tidak untuk keperluan komersial.[26]

Tujuan penggunaan barang dan atau jasa itu nanti menentukan termasuk konsumen kelompok mana pengguna tersebut.

Pakar masalah konsumen di Belanda, Hondius menyimpulkan, para ahli hukum pada umumnya sepakat mengartikan konsumen sebagai, pemakai produksi terakhir dari benda dan jasa. Dengan rumusan itu, Hondius ingin membedakan antara konsumen bukan pemakai terakhir dengan konsumen pemakai terakhir.[27]

Naskah-naskah akademik dan atau berbagai naskah pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan, cukup banyak dibahas tentang peristilahan yang termasuk dalam lingkup perlindungan konsumen, antara lain :

1. Badan Pembina Hukum Nasional- Departemen Kehakiman (BPHN), menyusun batasan tentang konsumen akhir, yaitu pemakia akhir dari barang, digunakan untuk keperluan diri sendiri atau orang lain, dan tidak untuk diperjualbelikan.

---

[25] *Ibid*, hlm 4.

[26] Az. Nasution, *Konsumen dan Hukum, Tinjauan Social, Ekonomi dan Hukum Pada Perlindungan Konsumen Indonesia*, Pustaka Insan Harapan, Jakarta, 1995, hlm 73.

[27] Shidarta, *op cit*, hlm 3.

2. Batasan konsumen menurut Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia adalah pemakai barang dan atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, bagi kepentingan diri sendiri, keluarga atau orang lain dan tidak untuk diperdagangkan.[28]

Pandangan masyarakat umum, konsumen adalah pembeli, dan segala kepentingan konsumen dilindungi oleh hukum yang bersumber dari berbagai peraturan.

Rumusan-rumusan berbagai ketentuan itu menunjukan sangat beragamnya pengertian konsumen. Masing-masing ketentuan memiliki kelebihan dan kekurangan. Untuk itu, dengan mempelajari perbandingan dari rumusan konsumen, kita perlu kembali melihat pengertian konsumen dalam Pasal 1 angka (2) UUPK. Sejumlah catatan dapat diberikan terhadap unsur-unsur definisi konsumen.

a. Yang tersedia dalam masyarakat
b. Bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, makhluk hidup lain
c. Barang dan/atau jasa itu tidak untuk diperdagangkan

2. Pengertian Pelaku Usaha

Berkaitan dengan perlindungan konsumen, khususnya dengan tanggungjawab produk, perlu dijelaskan beberapa istilah terlebih dahulu untuk memperoleh kesatuan persepsi dalam pembahasan selanjutnya. Istilah yang memerlukan penjelasan itu adalah produsen atau pelaku usaha.[29]

[28] Hamzah Ahmad Nanda Santoso, *op cit*, hlm 59.
[29] Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Citra Aditya, Bandung, 2006, hlm 16.

Pasal 1 ayat (3) UUPK, terdapat pengertian pelaku usaha.[30]

Pelaku usaha adalah :

> Setiap orang perorang atau badan hukum, 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, termasuk perusahaan (korporasi)dalam segala bentuk dan bidang usahanya, seperti BUMN, koperasi, dan perusahaan swasta, baik berupa pabrikan, importir, pedagang eceran, distributor, dan lain-lain.

Sebagai penyelenggara kegiatan usaha, pelaku usaha adalah pihak yang harus bertanggung jawab atas akibat-akibat negatif berupa kerugian yang ditimbulkan oleh usahanya terhadap pihak ketiga, yaitu konsumen.[31]

Produsen sering diartikan sebagai pengusaha yang menghasilkan barang dan jasa. Dalam pengertian ini termasuk didalamnya pembuat, grosir, leveransir, dan pengecer profesional, yaitu setiap orang atau badan yang ikut serta dalam penyediaan barang dan jasa hingga sampai ke tangan konsumen. Sifat profesional merupakan syarat mutlak dalam hal menuntut pertanggungjawaban dari produsen.

Dengan demikian, produsen tidak hanya diartikan sebagai pihak pembuat pabrik yang menghasilkan produk saja, tetapi juga mereka yang terkait dengan penyampaian atau peredaran produk sehingga sampai ketangan konsumen. Dengan perkataan lain, dalam konteks perlindungan konsumen produsen diartikan secara luas. Sebagai contoh, dalam hubungannya dengan produk makanan hasil

---

[30] Pasal 1 ayat 3 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.
[31] Janus Sidabalok, *op cit*, hlm 17.

industri (pangan olahan), maka produsennya adalah mereka yang terkait dalam proses pengadaan makanan hasil industri (olahan pangan) itu hingga sampai ke tangan konsumen. Mereka itu adalah : pabrik (pembuat), distributor, eksportir atau importir, dan pengecer, baik yang berbentuk badan hukum atau yang tidak berbentuk badan hukum.

Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang BPSK juga mengatur tentang pengertian Pelaku usaha, akan tetapi pengertian Pelaku Usaha dalam Keputusan Menteri sama dengan pengertian Pelaku Usaha dalam UUPK.

B. Hak serta Kewajiban Konsumen dan Pelaku Usaha

1. Kewajiban Konsumen

Sebelum membahas tentang hak konsumen, maka kita bahas tentang kewajiban dari konsumen. Kewajiban konsumen antara lain :[32]

a. Membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan;
b. Beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa;
c. Membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati;
d. Mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara teratur;

Dimaksudkan agar konsumen sendiri dapat memperoleh hasil yang optimum atas perlindungan dan/atau kepastian hukum baginya.

[32] Pasal 5 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Masalah pemenuhan kewajiban konsumen dapat terlihat jika peringatan yang disampaikan pelaku usaha tidak jelas atau tidak mengundang perhatian konsumen untuk membacanya.

Menyangkut kewajiban konsumen beritikad baik hanya tertuju kepada transaksi pembelian barang dan atau jasa. Hal ini tentu saja disebabkan karena bagi konsumen, kemungkinan untuk dapat merugikan produsen mulai pada saat melakukan transaksi sengan produsen. Berbeda dengan pelaku usaha kemungkinan terjadinya kerugian bagi konsumen dimulai sejak barang dirancang atau diproduksi oleh pelaku usaha.

Kewajiban lain yang harus mendapat penjelasan adalah kewajiban konsumen mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut. Kewajiban ini dianggap sebagai hal yang baru, sebab sebelum diundangkan, hampir tidak dirasakan adanya kewajiban secara khusus seperti ini dalam perkara perdata, sementara dalam kasus pidana tersangka/terdakwa lebih banyak dikendalikan oleh aparat kepolisian dan atau kejaksaan.[33]

2. Hak Konsumen

Dalam pengertian hukum, umumnya yang dimaksud dengan hak adalah kepentingan hukum yang dilindungi oleh hukum, sedangkan kepentingan adalah tuntutan yang diharapkan untuk dipenuhi. Kepentingan pada hakikatnya mengandung kekuasaan yang dijamin dan dilindungi oleh hukum dalam melaksanakannya.[34]

---

[33] Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *op cit,* hlm 49.

[34] Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum : Suatu Pengantar*, dikutip dari Janus Sidabalok, *op cit*, hlm 35.

Setelah konsumen paham akan kewajibannya sebagai konsumen, maka dia mempunyai hak. Mantan Presiden Amerika Serikat, John F. Kennedy, pernah mengemukakan empat hak dasar konsumen, yaitu :[35]

a. the right to safe products;

b. the right to informed about products;

c. the right to definite choices in selecting product;

d. the right to be heard regarding consumer interests.

Keempat hak tersebut merupakan bagian dari deklarasi Hak-hak Asasi Manusia yang dicanangkan PBB pada tanggal 10 Desember 1948, masing-masing pada Pasal 3, 8, 19, 21, dan pasal 26, yang oleh Oganisasi Konsumen Sedunia (*Internasional Organization of Consumers Union- IOCU*) ditambahkan empat hak dasar Konsumen lainnya, yaitu :[36]

a. hak untuk memperoleh kebutuhan hidup;
b. hak untuk memperoleh ganti rugi;
c. hak untuk memperoleh pendidikan konsumen;
d. hak untuk memperoleh lingkungan hidup yang bersih dan sehat.

Resolusi Perserikatan bangsa-bangsa Nomor 39/248 Tahun 1985 tentang Perlindungan Konsumen (*Guidelines for Consumners Protection*), juga merumuskan berbagai kepentingan konsumen yang perlu dilindungi, yang meliputi :[37]

a. perlindungan konsumen dari bahaya-bahaya terhadap kesehatan dan keamanannya;

[35] Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *op cit*, hlm 27.
[36] Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *op cit*, hlm 39.
[37] Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *op cit*, hlm 28

b. promosi dan perlindungan kepentingan ekonomi sosial konsumen;
c. tersedianya informasi yang memadai bagi konsumen untuk memberikan kemampuan mereka melakukan pilihan yang tepat sesuai kehendak dan kebutuhan pribadi;
d. pendidikan konsumen;
e. tersedianya ganti rugi yang efektif;
f. kebebasan untuk membentuk organisasi konsumen atau organisasi lainnya yang relevan dan memberikan kesempatan kepada organisasi tersebut untuk menyuarakan pendapatnya dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan mereka.

Disamping itu, Masyarakat Eropa (*Europese Economische Gemeenschap atau EEG*) juga menyepakati lima hak dasar konsumen sebagai berikut :[38]

a. hak perlindungan kesehatan dan keamanan (*recht op bescherming van zijn gezendheid en veiligheid*);
b. hak perlindungan kepentingan ekonomi (*recht op bescherming van zijn economische belangen*);
c. hak untuk mendapat ganti rugi (*recht op schadevergoeding*);
d. hak atas penerangan (*recht op voorlichting en vorming*);
e. hak untuk didengar (*recht om te worden gehord*).

Pasal 4 UUPK menjelaskan ada sembilan hak konsumen, yaitu:[39]

a. hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;

[38] Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *op cit*, hlm 39.
[39] Pasal 4 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

b. hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan /atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
c. hak atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
d. hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
e. hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan dan upaya penyelesaian sengketa konsumen secara patut;
f. hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
g. hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
h. hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/ atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
i. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Dari sembilan butir hak konsumen yang diberikan diatas, terlihat bahwa masalah kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen merupakan hal yang paling pokok dan utama dalam perlindungan konsumen. Barang dan/atau jasa yang penggunaannya tidak memberikan kenyamanan, terlebih lagi yang tidak aman atau membahayakan keselamatan konsumen jelas tidak layak untuk diedarkan dalam masyarakat. Selanjutnya, untuk menjamin bahwa suatu barang

dan/atau jasa dalam penggunaannya akan nyaman, aman maupun tidak membahayakan konsumen penggunanya, maka konsumen diberikan hak untuk memilih barang dan/atau jasa yang dikehendakinya berdasarkan atas keterbukaan informasi yang benar, jelas dan jujur. Jika terdapat penyimpangan yang merugikan, konsumen berhak untuk didengar, memperoleh advokasi, pembinaan, perlakuan yang adil, kompensasi sampai ganti rugi.

Selain hak-hak tersebut, ada juga hak untuk dilindungi dan akibat negatif persaingan curang. Hal ini berangkat dari pertimbangan, kegiatan bisnis yang dilakukan pengusaha sering dilakukan tidak secara jujur, yang dalam hukum dikenal dengan terminologi "persaingan curang" (*unfair competition*).[40]

3. Hak Pelaku Usaha

Untuk menciptakan kenyamanan berusaha bagi para pelaku usaha dan sebagai keseimbangan atas hak-hak yang diberikan kepada konsumen, kepada para pelaku usaha diberikan hak untuk :[41]

a. Menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang mengenai perdagangan;
b. Mendapatkan perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik;
c. Melakukan pembelaan diri sepatutnya di dalam penyelesaian hukum sengketa konsumen;

[40] Shidarta, *op cit*, hlm 22.
[41] Pasal 6 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

d. Rehabilitasi nama baik apabila tidak terbukti secara hukum bahwa kerugian konsumen tidak diakibatkan oleh barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
e. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan-perundang-undangan lainnya.

Hak pelaku usaha untuk menerima pembayaran sesuai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan, menunjukan bahwa pelaku usaha tidak dapat menuntut lebih banyak jika kondisi barang dan /atau jasa yang diberikannya kepada konsumen tidak atau kurang memadai menurut harga yang berlaku pada umumnya atas barang dan/atau jasa yang sama. Dalam praktek yang biasa terjadi, suatu barang dan/atau jasa yang kualitasnya lebih rendah daripada barang yang serupa, maka para pihak yang menyepakati harga yang lebih murah. Dengan demikian yang dipentingkan dalam hal ini adalah harga wajar.

Menyangkut hak pelaku usaha yang tersebut pada huruf b, c, dan d, sesungguhnya merupakan hak-hak yang lebih banyak berhubungan dengan pihak aparat pemerintah dan/atau BPSK atau pengadilan dalam tugasnya melakukan penyelesaian sengketa. Melalui hak-hak tersebut diharapkan perlindungan konsumen secara berlebihan hingga mengabaikan kepentingan pelaku usaha dapat dihindari. Satu-satunya yang berhubungan dengan kewajiban konsumen atas hak-hak pelaku usaha yang disebutkan pada huruf b, c, dan d tersebut adalah kewajiban konsumen mengikuti upaya penyelesaian sengketa.

Terakhir tentang hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya, seperti hak-hak yang diatur dalam Undang-undang Perbankan,

Undang-undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Undang-undang Pangan, dan undang-undang tersebut, maka harus diingat bahwa Undang-undang Perlindungan Konsumen adalah payung bagi semua aturan lainnya berkenaan dengan perlindungan konsumen.

4. Kewajban Pelaku Usaha

Sebagai konsekuensi dari hak konsumen yang telah disebutkan pada uraian terdahulu, maka kepada pelaku usaha dibebankan pula kewajiban-kewajiban sebagai berikut :[42]

a. Beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
b. Memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan /atau jasa, serta memberikan penjelasan penggunaan, perbaikan, dan pemeliharaan;
c. Memperlakukan dan melayani konsumen secara benar dan jujur, serta tidak diskriminatif;
d. Menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku;
e. Memberikan 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 diperdagangkan;
f. Memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan/atau jasa

[42] Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen Pasal 7.

yang diperdagangkan atau diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

Jika disimak baik-baik, jelas bahwa kewajiban-kewajiban tersebut merupakan manifestasi hak konsumen dalam sisi lain yang ditargetkan untuk menciptakan budaya tanggungjawab pada diri pelaku usaha. Artinya, apa yang menjadi hak dan kewajiban konsumen merupakan kewajiban produsenlah untuk memenuhinya, dan sebaliknya apa yang menjadi hak produsen adalah kewajiban konsumen.

Kewajiban pelaku usaha beritikad baik dalam melakukan kegaitan usaha merupakan salah satu asas yang dikenal dalam hukum perjanjian. Ketentuan tentang itikad baik ini diatur dalam Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdata. Bahwa perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik.

Kalau dibandingkan dengan hak dan kewajiban penjual dalam jual beli menurut KUH Perdata sebagaimana diatur dalam Pasal 1474 dan seterusnya, tampak bahwa ketentuan KUH Perdata itu lebih sempit daripada ketuntuan UUPK ini. Tidak lain karena UUPK memandang pelaku usaha atau produsen lebih sekedar dari penjual. Mereka juga mempunyai kewajiban dalam menciptakan iklim berusaha yang sehat yang pada akhirnya ikut bertanggungjawab dalam pembangunan ekonomi secara umum.

UUPK menjelaskan bahwa pelaku usaha diwajibkan beritikad baik dalam melakukan usahanya, sedangkan bagi konsumen, diwajibkan beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa. Jika produsen atau pelaku usaha bersalah tidak memenuhi kewajiban itu, menjadi alasan baginya untuk dituntut secara hukum untuk mengganti segala kerugian yang timbul sehubungan

dengan tidak dipenuhinya kewajiban itu. Artinya produsen atau pelaku usaha harus bertanggung jawab secara hukum atas kesalahan atau kelalaiannya dalam menjalankan kewajibannya itu.[43]

C. Pelanggaran terhadap Hukum Konsumen dan Tanggung Jawab Pelaku Usaha

Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan konsumen menetapkan tujuan perlindungan konsumen antara lain adalah untuk mengangkat harkat kehidupan konsumen, maka untuk dimaksud tersebut berbagai hal yang membawa akibat negatif dari pemakaian barang dan /atau jasa harus dihindarkan dari aktifitas perdagangan pelaku usaha.

Sebagai upaya untuk menghindarkan akibat negatif pemakaian barang dan/atau jasa tersebut, maka UUPK menentukan berbagai larangan sebagai berikut :[44]

1. Pelaku usaha dilarang memproduksi dan /atau 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 artikel barang tersebut;

[43] Janus Sidabalok, *op cit*, hlm 85.
[44] Pasal 8 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

c. Tidak sesuai dengan ukuran, takaran, timbangan, dan jumlah dalam hitungan menurut hitungan yang sebenarnya;
d. Tidak sesuai dengan kondisi, jaminan, keistimewaan, kemanjuran yang sebagaimana dinyatakan dalam label, etiket, atau keterangan barang dan /atau jasa tersebut;
e. Tidak sesuai dengan mutu, ingkatan, 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 kadaluarsa atau jangka waktu penggunaan/ pemanfaatan yang paling baik atas barang tertentu;
h. Tidak mengikuti ketentuan produksi yang 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/dicantumkan;
j. Tidak mencantumkan informasi dan/atau petunjuk penggunaan barang dalam bahasa Indonesia sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

2. Pelaku usaha dilarang memperdagangkan barang yang rusak, cacat atau bekas, dan tercemar tanpa memberi informasi secara lengkap dan benar atas barang yang dimaksud.
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.
4. Pelaku usaha yang melakukan pelanggaran pada ayat (1) dan ayat (2) dilarang memperdagangkan barang dan /atau jasa tersebut serta wajib menariknya dari peredaran.

Pada intinya substansi pasal ini tertuju pada dua hal, yaitu larangan memproduksi barang dan /atau jasa, dan larangan memperdagangkan barang dan /atau jasa yang dimaksud. Larangan yang dimaksud ini, hakikatnya untuk mengupayakan agar barang dan /atau jasa yang beredar dimasyarakat merupakan produk yang layak edar, antara lain asal-usul, kualitas sesuai dengan informasi pengusaha baik melalui label, etiket, iklan, dan informasi sebagainya.[45]

Berbeda dengan produk-produk lainnya, terhadap barang yang berupa sediaan farmasi mendapat perlakuan khusus, karena kalau barang jenis ini rusak, tercemar, cacat atau bekas, maka dilarang untuk diperdagangkan, walaupun disertai dengan informasi yang lengkap dan benar tentang barang tersebut, sedangkan barang lainnya tetap dapat diperdagangkan asal disertai dengan informasi yang lengkap dan benar atas barang tersebut.

[45] Ahmadi Miru Sutarman Yodo, *op cit*, hlm 65.

Sebagai konsekuensi hukum dari pelanggaran yang diberikan oleh UUPK kepada pelaku usaha, dan sifat perdata dari hubungan hukum antara pelaku usaha dan konsumen, maka demi hukum, setiap pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha yang merugikan konsumen memberikan hak kepada konsumen yang dirugikan tersebut untuk meminta pertanggungjawaban dari pelaku usaha yang merugikannya, serta menuntut ganti rugi atas kerugian yang diderita oleh konsumen tersebut.

Jika berbicara soal pertanggungjawaban hukum, mau tidak mau kita harus berbicara soal ada tidaknya suatu kerugian yang diderita oleh suatu pihak sebagai akibat (dalam hal hubungan konsumen dengan pelaku usaha) dari penggunaan pemanfaatan, serta pemakaian oleh konsumen atas barang dan atau jasa yang dihasilkan oleh pelaku usaha.[46]

Prinsip tentang tanggung jawab merupakan perihal yang sangat penting dalam hukum perlindungan konsumen. Dalam kasus-kasus pelanggaran hak konsumen, diperlukan kehati-hatian dalam menganalisis siapa yang harus bertanggungjawab dan seberapa jauh tanggung jawab dapat dibebankan kepada pihak-pihak terkait.

Beberapa sumber hukum formal, seperti peraturan perundang-undangan dan perjanjian standar dilapangan hukum keperdataan kerap memberikan pembatasan-pembatasan terhadap tanggungjawab yang dipikul oleh pelanggar hak konsumen.[47]

[46] Gunawan widjaja dan Ahmad Yani, *op cit*, hlm 59.
[47] Shidarta, *op cit*, hlm 72.

Selain itu, dalam UUPK menyebutkan :[48]

> Pelaku usaha bertanggungjawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.

Memperhatikan substansi dari UUPK Pasal 19 ayat 1, dapat diketahui bahwa tanggungjawab pelaku usaha meliputi :

a. Tanggungjawab ganti kerugian atas kerusakan;
b. Tanggungjawab ganti kerugian atas pencemaran; dan
c. Tanggungjawab ganti kerugian atas kerugian konsumen.

Berdasarkan hal ini, maka adanya produk barang dan atau jasa yang cacat bukan merupakan satu-satunya dasar pertanggungjawaban pelaku usaha. Hal ini bahwa tanggungjawab pelaku usaha hanya meliputi segala kerugian yang dialami konsumen.

Ganti kerugian yang dimaksud diatas dapat 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.

Tanggung jawab produk cacat adalah istilah hukum yang digunakan sebagai alih bahasa dari *Product liabilty*. Berbeda dari tanggung jawab sesuatu hal atau peristiwa yang telah kita kenal, maka tanggung jawab produk, barang atau jasa yang meletakan beban tanggung jawab produk itu kepada pelaku usaha pembuat produk (produsen atau pelaku usaha) itu (*strict liability*). Kerugian yang diderita seorang pemakai produk cacat atau membahayakannya, bahkan juga bukan

[48] Pasal 19 ayat 1 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

pemakai yang turut menjadi korban, merupakan tanggung jawab mutlak dari pelaku usaha pembuat produk itu atau mereka yang dipersamakan dengannya, tanpa kesalahan. Dengan penerapan tanggung jawab mutlak produk ini, produsen atau pelaku usaha dinyatakan bersalah atas terjadinya kerugian kepada konsumen pemakai produk itu. Kecuali apabila ia dapat membuktikan keadaan sebaliknya, yaitu bahwa kerugian yang terjadi tidak dapat dipersalahkan kepadanya (*onus of proof reversed*). Tangggung jawab produk, tanpa kesalahan, merupakan perluasan dari tanggung jawab perbuatan melawan hukum.[49]

Secara umum, prinsip-prinsip tanggung jawab dalam hukum dapat dibedakan sebagai berikut :

a. Prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan (*liability based on fault*)

Prinsip ini adalah prinsip yang cukup umum berlaku dalam hukum pidana dan perdata. Dalam KUH Perdata, khususnya Pasal 1365, 1366, dan 1367, prinsip ini dipegang secara utuh.

Prinsip ini menyatakan, seseorang dapat dimintakan pertanggungjawabannya secara hukum jika ada unsur kesalahan yang dilakukannya.

Pasal 1365 KUH Perdata, yang lazim dikenal sebagai pasal tentang perbuatan melawan hukum, mengharuskan terpenuhinya empat unsur pokok, yaitu :

1. adanya perbuatan;

[49] Az. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen, Suatu Pengantar*, Diadit Media, Jakarta, 2002, hlm 247.

2. adanya unsur kesalahan;

3. adanya kerugian yang diderita;

4. adanya hubungan kausalitas antara kesalahan dengan kerugian.

Kesalahan adalah unsur yang bertentangan dengan hukum. Pengertian hukum tidak hanya bertentangan dengan undang-undang, tetapi juga kepatutan dan kesusilaan dalam masyarakat.[50]

Persoalan yang perlu diperjelas dalam prinsip ini yang sebenarnya juga berlaku umum untuk prinsip-prinsip lainnya, adalah definisi tentang subjek pelaku kesalahan. Dalam Pasal 1367 KUH Perdata menyebutkan " seseorang tidak hanya bertanggung jawab, atas kerugian yang disebabkan perbuatannya sendiri,melainkan juga atas kerugian yang disebabkan perbuatan-perbuatan orang-orang yang menjadi tanggungannya…" Dalam doktrin hukum dikenal asas *vicarious liability* dan *corporate liability*.

Vicarious liability mengandung pengertian, majikan bertanggung jawab atas kerugian pihak lain yang ditimbulkan oleh orang-orang atau karyawan yang berada dibawah pengawasannya.

Corporate liability pada prinsipnya sama dengan *vicarious liability*. Dimana lembaga atau korporasi yang menaungi suatu kelompok pekerja mempunyai tanggung jawab terhadap tenaga-tenaga yang dipekerjakannya.[51]

[50] Shidarta, *op cit*, hlm 73.
[51] *Ibid*, hlm 74.

Latar belakang penerapan prinsip ini adalah konsumen hanya melihat semua dibalik dinding suatu korporasi itu sebagai satu kesatuan. Ia tidak dapat membedakan mana yang berhubungan secara organik dengan korporasi atau tidak.

b. Prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab (*presumption of liability principle*)[52]

Prinsip ini menyatakan tergugat selalu bertanggung jawab sampai ia dapat membuktikan ia tidak bersalah. Jadi, beban pembuktian ada pada si tergugat.

Tampaknya beban pembuktian terbalik (*omkering van bewijslast*) diterima dalam prinsip ini. UUPK pun mengadopsi sistem pembuktian terbalik ini, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 19, 22, dan 23. Dasar pemikiran dari teori iini adalah seseorang dianggap bersalah, sampai yang bersangkutan dapat membuktikan sebaliknya. Hal ini tentu bertentangan dengan asas hukum praduga tak bersalah (*presaumption of inocence*) yang lazim dikenal dalam hukum. Namun, jika ditrapkan dalam kasus konsumen akan tampak asas ini relevan. Jika digunakan teori ini, maka kewajiban pembuktian ada di pihak pelaku usaha. Dalam hal ini, konsumen sebagai penggugat tidak dapat sekehendak hati mengajukan gugatan, karena posisi konsumen sebagai penggugat selalu terbuka untuk digugak balik bilamana konsumen gagal menunjukan kesalahan pelaku usaha.

[52] *Ibid,* hlm 76.

c. Prinsip praduga untuk tidak selalu bertanggung jawab (*presumption of nonliability principle*)[53]

Prinsip ini hanya kebalikan yang kedua, prinsip ini hanya dikenal dalam lingkup transaksi konsumen yang sangat terbatas, dan pembatasan demikian biasanya secara *common sense* dapat dibenarkan.

d. Prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability*)

Prinsip ini identik dengan prinsip tanggung jawab absolut (*absolute lliability*). Kendati demikian ada pula para ahli yang membedakan kedua terminologi di atas. Ada pendapat yang mengatakan tanggung jawab mutlak adalah tanggung jawab yang menetapkan kesalahan tidak sebagai faktor yang menentukan. Namun ada pengecualian yang memungkinkan untuk dibebaskan dari tanggung jawab, misalnya *force majeure*. Sedangkan *absolute liability* adalah prinsip tanggung jawab tanpa kesalahan dan tidak ada pengecualian.

Biasanya prinsip tanggung jawab mutlak diterapkan karena konsumen tidak dalam posisi menguntungkan untuk membuktikan adanya kesalahan dalam suatu proses produksi dan distribusi yang kompleks, selain itu juga antara lain diasumsikan produsen lebih dapat mengantisipasi jika sewaktu-waktu ada gugatan atas kesalahannya, misalnya dengan asuransi atau menambah komponen tertentu pada harga produknya, dan juga asa ini dapat memaksa produsen agar berhati-hati.[54]

[53] *Ibid*, hlm 78.
[54] *Ibid*, hlm 77.

e. Prinsip tanggung jawab dengan pembatasan (*limitation of liability principle*)[55]

Prinsip ini sangat disenangi oleh pelaku usaha untuk mencantumkan sebagai klausa eksonerasi dalam perjanjian standar yang dibuatnya. Contohnya dalam perjanjian cuci cetak film, misalnya ditentukan bila film yang ingin dicuci cetak itu hilang atau rusak (termasuk akibat kesalahan petugas), maka konsumen hanya dibatasi ganti kerugiannya sebesar sepuluh kali harga satu rol film baru.

Prinsip tanggung jawab ini sangat merugikan konsumen bila diterapkan secara sepihak oleh pelaku usaha.

Dalam hal terjadinya pelanggaran konsumen, UUPK, melalui BPSK berwenang untuk menjatuhkan sanksi administratif. Dalam UUPK, menjelaskan[56]:

> BPSK berwenang menjatuhkan sanksi administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar Pasal 19 ayat 2 dan ayat 3, Pasal 20, Pasal 25, dan Pasal 26.

Selanjutnya, dalam Pasal 60 ayat 2 menjelaskan tentang penetapan ganti kerugian terhadap terjadinya pelanggaran konsumen maksimal sebesar Rp. 200.000.000 (dua ratus juta rupiah).

Pengaturan BPSK untuk menjatuhkan sanksi administratif sesungguhnya bermasalah. Selama ini pemahaman terhadap sanksi administratif tertuju kepada sanksi berupa pencabutan izin usaha atau sejenisnya kepada pelaku usaha yang melanggar. Tetapi disini menjadi bias oleh ketentuan UUPK Pasal 60. Hal ini disebabkan karena disatu sisi dinyatakan BPSK berwenang menjatuhkan sanksi

[55] *Ibid*, hlm 79.

[56] Pasal 60 ayat 1 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

administratif , sementara disatu sisi ternyata yang dimaksud adalah sanksi perdata. Dari sisi penggunaan istilah sanksi administratif, BPSK tidak memiliki kewenangan untuk itu oleh karena ia bukan merupakan instansi penerbit izin (*regulator agency*), sehingga hak atau kewenangan menjatuhkan sanksi administratif BPSK secara hukum tidak berdasar.

D. Badan Pemutus Sengketa Konsumen

1. Pengadilan Negeri

Pengadilan negeri merupakan pelaksana kekuasaan kehakiman di Indonesia. Di samping pengadilan negeri (peradilan umum), masih ada lingkungan peradilan yang lain yang secara resmi diakui di negara Indonesia, yaitu pengadilan agama, pengdilan militer, dan pengadilan tata usaha negara.[57]

Masing-masing lingkungan peradilan mempunyai kompetensi atau kewenangan masing-masing, baik kompetensi absolut dan komoetensi relatif. Kompetensi absolut adalah kewenangan badan peradilan dalam memeriksa dan mengadili mengenai perkara tertentu yang secara mutlak tidak dapat diperiksa oleh badan peradilan lainnya, baik dalam lingkungan peradilan yang sama maupun berbeda. Misalnya, apakah kompetensi PTUN ataukah peradilan umum, kompetensi pengadilan negeri ataukah pengadilan tinggi. Kompetensi relatif adalah kewenangan dari badan peradilan sejenis dalam memeriksa dan mengadili suatu perkara atas dasar letak atau lokasi wilayah hukumnya. Misalnya apakah

[57] Pasal 10 ayat 2 Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

kompetensi Pengadilan Negeri Yogyakarta atau Pengadilan Negeri Jakarta Pusat.[58]

Kompetensi absolut dari pengadilan negeri dapat dilakukan dalam ketentuan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum Pasal 50, yang menentukan bahwa pengadilan negeri bertugas dan berwenang memeriksa, mengadili, memutus dan menyelesaikan perkara pidana dan perdata di tingkat pertama. Pemeriksaan perkara pidana dan perkara di tingkat kedua (banding) dilakukan oleh pengadilan tinggi. Dengan demikian pengadilan negeri berwenang memeriksa sengketa bisnis, karena sengketa bisnis termasuk dalam ruang lingkup hukum perdata dalam arti luas. Pengecualian untuk sengketa bisnis yang berkaitan dengan masalah kepailitan dan penundaan pembayaran utang menjadi kewenangan pengadilan niaga untuk memeriksanya.

Pengadilan negeri sebagai bagian dari peradilan umum adalah peradilan bagi rakyat pada umumnya, yang bertugas memeriksa dan mengadili perkara pidana dan perdata. Sedangkan peradilan lain termasuk peradilan khusus, karena hanya mengadili perkara tertentu saja dan diperuntukan untuk golongan masyarakat tertentu pula. Misalnya peradilan agama hanya berwenang memeriksa perkara perdata Islam bagi orang-orang yang memeluk Islam. Peradilan militer hanya berwenang memeriksa dan mengadili perkara pidana dan tata usaha di lingkungan militer. Peradilan tata usaha negara berwenang memeriksa dan mengadili sengketa tata usaha negara antara rakyat dengan pejabat tata usaha negara.[59]

---

[58] Bambang Sutiyoso, *Penyelesaian Sengketa Bisnis*, Citra Media, Yogyakarta, 2006, hlm 12.

[59] Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1998, hlm 20.

UUPK Pasal 23 menyatakan bahwa pelaku usaha yang menolak dan atau tidak memberikan tanggapan atau tidak memenuhi ganti rugi atas tuntutan konsumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4), dapat digugat melalui BPSK atau mengajukan ke badan peradilan di tempat kedudukan konsumen.

Penyelesaian sengketa konsumen melalui peradilan diatur dalam UUPK, yang menyatakan sebagai berikut[60] :

> Penyelesaian sengketa konsumen melalui peradilan mengacu pada ketentuan tentang peradilan umum yang berlaku dengan memperhatikan ketentuan dalam pasal 45.

Di samping itu, dengan merujuk pada ketentuan UUPK Pasal 46, bentuk gugatan yang dapat dilakukan melalui pengadilan meliputi 3 macam, yaitu :

a. gugatan biasa, yaitu gugatan yang dilakukan oleh konsumen secara sendiri-sendiri maupun dengan melakukan pengabungan.
b. gugatan "legal standing" organisasi konsumen (*consumer organization action*), yaitu gugatan yang diajukan oleh lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat, yaitu berbentuk badan hukum atau yayasan, dan dalam anggaran dasarnya secara tegas menyebutkan bahwa tujuan didirikan organisasi tersebut adalah untuk kepentingan perlindungan konsumen.
c. gugatan perwakilan (*class action*), yaitu gugatan yang diajukan oleh seseorang atau lebih yang bertindak tidak hanya mewakili kepntingannya sendiri, tetapi juga bertindak sebagai perwakilan kelompok (*class*

[60] Pasal 48 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

representative) mewakili kepntingan puluhan atau ratusan bahkan ribuan orang lainnya yang menjadi korban, dimana mereka merupakan anggota kelompok (*class member*) terhadap orang atau badan hukum di forum pengadilan.

Dalam hukum perlindungan konsumen, secara proses beracara dalam menyelesaikan sengketa konsumen dan pelaku usaha mengenal adanya tiga macam gugatan, yaitu :

1. *small claim*

Small claim dapat didefinisikan sebagai peradilan kilat, dengan hakim tunggal, prosedurnya sederhana, tidak ada keharusan menggunakan pengacara, tidak adanya upaya banding dan biaya ringan. *Small claim* adalah jenis gugatan yang diajukan oleh konsumen, sekalipun dilihat dari segi ekonomis, nilai gugatannya sangat kecil. Dalam hukum perlindungan konsumen di berbagai negara, proses beracara secara *small claim* menjadi prinsip yang diadopsi secara luas.

Ada tiga alasan fundamental mengapa *small claim* diizinkan dalam perkara konsumen, yaitu :[61]

a. Kepentingan dari pihak penggugat (konsumen) tidak dapat diukur semata-mata dari nilai uang kerugiannya;
b. Keyakinan bahwa pintu keadilan seharusnya terbuka bagi siapa saja, termasuk para konsumen kecil dan miskin.
c. Untuk menjaga integritas badan-badan peradilan.

[61] Shidarta, *op cit*, hlm 65

2. *Class Action*

Gugatan *class action* atau perwakilan kelompok adalah pranata hukum yang berasal dari sistem common law, namun saat ini sudah diterima di hampir semua negara bertradisi civil law.

UUPK mengadopsi gugatan perwakilan kelompok (*class action*) dalam Pasal 46 ayat 1 huruf (b). Ketentuan itu menyatakan gugatan atas pelanggaran pelaku usaha dapat dilakukan oleh sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama. Penjelasan dari rumusan ini menyatakan, bahwa gugatan kelompok tersebut harus diajukan oleh konsumen yang benar-benar dirugikan dan dapat dibuktikan secara hukum, salah satu diantaranya ada bukti transaksi.

Kaitannya dengan hal ini, dengan mengacu kepada Pasal 46 ayat 1 huruf (b) diatas, Lembaga Swadaya masyarakat dapat mengajukan gugatan demikian sepanjang ia dapat mengidentifikasikan diri sebagai korban juga bersama dengan konsumen-konsumen lain yang diwakilinya. Jika dia tidak dapat diklasifikasikan sebagai korban, maka dasar penuntutannya bukan dengan Pasal 46 ayat 1 huruf (b), melainkan dengan Pasal 46 ayat 1 huruf (c), yang meletakan dasar pranata hukum yang berbeda, yang dalam terminologi hukum dikenal dengan NGO’s legal standing.

Prinsip *class action* berbeda dengan *legal standing*. Umumnya class action wajib memenuhi empat syarat sebagaimana juga ditetapkan dalam *US Federal of Civil Procedure* Pasal 23. Keempat syarat itu sebagai berikut :[62]

a. *Numerousity*

   Maksudnya, jumlah penggugat harus cukup banyak. Jika diajukan secara sendiri-sendiri tidak lagi mencerminkan proses beracara yang efisien.

b. *Commonality*

   Artinya, adanya kesamaan soal hukum (*question of law*) dan faka (*question of fact*) antara pihak yang diwakilkan (*class members*) dan pihak yang mewakilkannya (class representative).

c. *Typicality*

   Adanya kesamaan jenis tuntutan hukum dan dasar pembelaan yang digunakan antara *class members* dan *class representative*.

d. *Adequancy of representation*

   Kelayakan *class representative* dalam mewakili kepentingan *class members*. Ukuran kelayakan ini diserahkan kepada penilaian hakim.

Ketentuan Pasal 23 *US Federal of Civil Procedure* ini tidak menyebutkan dengan tegas dan jelas apa yang dimaksud dengan *numerousity*. Pengadilan Federal menginterpretasikan *numerousity* dengan jumlah paling sedikit 100 orang dapat mengajukan gugatan *class action* untuk masalah-masalah yang diatur dalam *Magnusson-Most Act*. Tetapi juga ada beberapa kasus yang telah menetapkan jumlah anggota paling sedikit 35 atau 50 orang penggugat. Tetapi ada juga

[62] *Ibid*, hlm 67.

ketentuan lain, yaitu bahwa jumlah keseluruhan dari nilai gugatan tidak boleh kurang dari $ 50.000 (lima puluh ribu dollar Amerika Serikat).[63]

3. *Legal Standing*

Selain gugatan perwakilan kelompok, Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen juga menerima kemungkinan proses beracara yang dilakukan oleh lembaga tertentu yang memiliki *legal standing*. Hak yang dimiliki lembaga demikian dikenal dengan hak gugat LSM (NGO's standing). Rumusan legal standing dalam UUPK Pasal 46 ayat 1 huruf (c), menyatakan :

> "Lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat, yaitu berbentuk badan hukum atau yayasan, yang dalam anggaran dasarnya menyebutkan dengan tegas bahwa tujuan didirikannya organisasi tersebut adalah untuk kepentingan perlindungan konsumen dan telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya."

Cara mengajukan sengketa ke pengadilan kurang populer di kalangan pengusaha, bahkan kalau tidak terpaksa, para pengusaha pada umumnya menghindari penyelesaian sengketa di pengadilan. Hal ini kemungkinan disebabkan lamanya waktu yang tersita dalam proses pengadilan sehubungan dengan tahapan-tahapan (banding dan kasasi) yang harus dilalui, atau disebabkan sifat pengadilan yang terbuka untuk umum sementara para pengusaha tidak suka masalah-masalah bisnisnya dipublikasikan, ataupun karena penanganannya penyelesaian sengketa tidak dilakukan oleh tenaga-tenaga ahli dalam bidang

[63] Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen, Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak,* Universitas Indonesia, Fakultas Hukum Pascasarjana, 2004, hlm 214.

tertentu yang dipilih sendiri, meskipun pengadilan dapat juga menunjuk hakim ad hoc atau menggunakan saksi ahli.[64]

2. Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)

Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) merupakan suatu lembaga khusus yang dibentuk dan diatur dalam UUPK, yang tugas utamanya adalah menyelesaikan sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha.

Menangani dan menyelesaikan sengketa konsumen, BPSK membentuk majelis, dengan jumlah anggota yang harus berjumlah ganjil terdiri dari sedikitnya tiga orang yang mewakili semua unsur dan dibantu oleh seorang panitera.

BPSK diwajibkan untuk menyelesaikan sengketa konsumen yang diserahkan kepadanya dalam jangka waktu 21 (dua puluh) hari terhitung sejak gugatan diterima oleh BPSK. Sedangkan putusan BPSK bersifat final dan mengikat. Yang dimaksud dengan putusan majelis bersifat final adalah bahwa dalam BPSK tidak ada upaya banding dan kasasi. Menurut ketentuan dalam UUPK Pasal 54 ayat 4, ketentuan teknis dari pelaksanaan tugas majelis BPSK yang akan menangani dan menyelesaikan sengketa konsumen diatur sendiri oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan, dengan mengeluarkan Surat keputusan Menperindag Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.

Tentang tatacara pelaksanaan putusan BPSK diatur dalam UUPK Pasal 56 ayat 1 sampai ayat 5. Yaitu dalam waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak

[64] Gatot Soemartono, *Arbitrase dan Mediasi di Indonesia*, Gramedia, Jakarta, 2006, hlm 3.

menerima putusan BPSK, pelaku usaha wajib melaksanakan putusan tersebut. Para pihak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri paling lambat 14 (empat belas hari) kerja setelah menerima pemberitahuan putusan tersebut.

Pelaku usaha yang tidak mengajukan keberatan dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari tersebut, dianggap menerima putusan BPSK. Apabila ketentuan ini tidak dijalankan oleh pelaku usaha, BPSK menyerahkan putusan tersebut kepada penyidik untuk dilakukan penyidikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Putusan BPSK merupakan bukti permulaan yang cukup bagi penyidik untuk melakukan penyidikan.

Penyidik adalah Pejabat Polisi Negara Indonesia, juga Pejabat pegawai Negri Sipil (PPNS) tertentu di lingkungan instansi pemerintah yang lingkup tugas dan tanggungjawabnya di bidang perlindungan konsumen juga diberikan wewenang khusus sebagai penyidik sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Hukum Acara Pidana yang berlaku.

Atas keberatan yang diajukan para pihak, pengadilan negeri wajib mengeluarkan putusan atas keberatan dalam waktu paling lambat 21 (dua puluh satu) hari sejak diterimanya keberatan. Terhadap putusan pengadilan negeri tersebut, para pihak dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari dapat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung Republik Indonesia. Mahkamah Agung Republik Indonesia wajib mengeluarkan putusan dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak menerima permohonan kasasi.[65]

[65] Pasal 58 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Putusan majelis sebagaimana dimaksud UUPK Pasal 54 ayat 3 dimintakan penetapan eksekusinya kepada pengadilan negeri di tempat konsumen yang dirugikan.

Lembaga penyelesaian di luar pengadilan, yang dilaksanakan melalui BPSK ini memang dikhususkan bagi konsumen perorangan yang memiliki perselisihan dengan pelaku usaha. Sifat penyelesaian sengketa yang cepat, murah dan efisien memang dibutuhkan oleh konsumen, terutama konsumen perorangan tampaknya sudah cukup terakomodasinya dalam UUPK.[66]

3. Alternatif Penyelesaian Sengketa

Alternatif Penyelesaian Sengketa lebih dikenal dengan istilah *Alternative Dispute Resolution* (disingkat ADR), diatur dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Sebagai lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian di luar pengadilan dengan cara konsiliasi, negosiasi, mediasi, atau penilaian ahli.[67]

Adapun bentuk Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS) yang paling umum adalah dengan cara negosiasi, mediasi, konsiliasi dan arbitrase.

J.G. Merrills, mendefinisikan negosiasi adalah perundingan atau cara penyelesaian sengketa yang paling penting dan banyak ditempuh, serta efektif dalam menyelesaiakan sengketa international.[68]

---

[66] Gunawan Wijaya dan Ahmad Yani, *op cit*, hlm 78.

[67] Pasal 1 angka 10 Undang-undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa

[68] Huala Adolf, *Hukum Penyelesaian Sengketa* Internasional, Sinar Grafika, Bandung, 2004, hlm 26.

Negosiasi merupakan komunikasi langsung yang didesain untuk mencapai kesepakatan pada saat kedua belah pihak mempunyai kepentingan yang sama atau berbeda. Komunikasi tersebut dibangun oleh para pihak tanpa keterlibatan pihak ketiga sebagai penengah.[69]

J.G. Merrills menggambarkan peranan penting lembaga negosiasi ini dengan kalimat sebagai berikut.[70]

> *"In fact, in practice, negotiation is employed more frequently than all the other methods put together. Often, indeed, negotiation is the "only" means employed, not just because it is always the first to be tried and is be so great as to rule out the use of other methods, even in situations where the chances of a negotiated settlement are slight".*

Pengertian itu maksudnya, dengan begitu seringnya negosiasi dilakukan daripada cara-cara lain, bahkan negosiasi sering digunakan hanya satu-satunya cara yang dipakai dalam melakukan perundingan, karena banyak sekali keuntungan-keuntungan yang di dapat oleh para pihak ketika dalam melakukan penyelesaian sengketa dengan cara negosiasi.

Pada dasarnya, berhasil atau tidaknya suatu sengketa diselesaikan melalui negosiasi sangat dipengaruhi oleh ketepatan memilih teknik negosiasi dan pemahaman terhadap prinsip-prinsip umum negosiasi, serta langkah-langkah yang harus dilakukan untuk setiap tahap negosiasi.

Namun demikian, suatu negosiasi akan mempunyai kualitas yang berbeda, tergantung apakah para negosiator bernegosiasi secara langsung atas nama pribadi (dilakukan oleh pihak yang bersengketa sendiri) atau ia bertindak sebagai wakil

---

[69] Pihak ketiga sebagai penengah dapat dibedakan, yaitu pihak yang tidak berwenang untuk mengambil keputusan atau mediasi, dan pihak yang berwenang untuk memutuskan sengketa, yaitu arbitrase dan litigasi.

[70] Huala Adolf, *op cit*, 28.

atau penerima kuasa. Kedua peranan negosiator tersebut masing-masing mempunyai kekuatan dan kelemahan.

Kekuatan peran langsung adalah para pihak dapat mengambil keputusan lebih cepat dan pasti, karena tidak diperlukan lagi konsultasi dengan pihak lain. Kelemahannya adalah tidak adnaya kesempatan lagi untuk mundur karena posisi mereka masing-masing terbuka, karena para pihak secara langsung bertatap muka. Kegagalan yang terjadi akibat negosiasi secara langsung tersebut dapat memperburuk masalah sengketa.

Terdapat beberapa karakteristik yang umum terdapat dalam situasi negosiasi yang merupakan ciri dari negosiasi, yakni sebagai berikut :[71]

a. terdapat dua atau lebih para pihak, baik individu atau kelompok, maupun organisasi di mana mereka saling berkomunikasi sendiri di antara mereka;
b. terdapat konflik kepentingan di antara para pihak, yang satu menginginkan "apa yang sesungguhnya" diinginkan oleh pihak lainnya, dan mereka berusaha mencari cara untuk mengatasi konflik tersebut;
c. masing-masing pihak berpikir bahwa ia mendapatkan hasil yang lebih baik daripada hanya menerima apa yang pihak lain berikan (secara sukarela);
d. para pihak merasa lebih baik mencari kesepakatan daripada harus bertengkar secara terbuka, atau mengalahkan pihak lainnya, atau memutuskan hubungan (tanpa ada kontak lagi), atau membawa persoalan tersebut kepada pihak yang lebih kuat untuk memutuskan (peradilan umum);

[71] Gatot Soemartono, *op cit,* hlm 124.

e. para pihak saling mengharapkan perubahan atau modifikasi atas tuntutan masing-masing, meskipun demikian, negosiasi yang kreatif mungkin tidak membutuhkan kompromi diantara mereka, artinya para pihak hanya memberikan solusi untuk mencapai tujuan yang dikehendakinya;
f. kesuksesan dalam bernegosiasi melibatkan pengelolaan sesuatu yang tidak berwujud (*intangibles*), yaitu kondisi psikologis yang secara langsung atau tidak langsung memengaruhi para pihak selama berlangsungnya negosiasi, misalnya ada perasaan takut gagal, kebutuhan untuk kelihatan baik oleh pihak yang diwakilkannya, serta pengelolaan yang berwujud atau *tangibles*, misalnya persyaratan-persyaratan dalam perjanjian.

Hasil akhir proses negosiasi adalah dituangkannya hasil kesepakatan tersebut ke dalam suatu perjanjian dalam bentuk tertulis, atau jika perlu sebaiknya dengan akta autentik (akta notaris), dan secepatnya dilaksanakan. Menunda pelaksanaan hasil kesepakatan bisa mengakibatkan perubahan persepsi para pihak yang terlibat, yang dapat menghancurkan kesepakatan yang telah dicapai dalam negosiasi.

Proses negosiasi, para pihak yang bersengketa melakukan perundingan secara langsung tanpa dibantu pihak ketiga, meskipun mereka dapat didampingi oleh pengacaranya masing-masing, penyelesaian sengketa sepenuhnya dikontrol para pihak sendiri untuk mencapai kesepakatan bersama atas dasar prinsip *win-win solution*. Negosiasi bersifat informal dan tidak berstruktur, serta waktunya pun tidak dibatasi, meskipun dalam Undang-udang Nomor 30 tahun 1999 tentang

Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa ditentukan paling lama 30 (tiga puluh) hari.

Banyak penulis dan praktisi yang berusaha menjelaskan pengertian mediasi. Tetapi, upaya untuk untuk mendefinisikan mediasi bukanlah hal yang mudah. "*mediation is not easy to define*".[72] Hal ini karena mediasi tidak memberi satu model yang dapat diuraikan secara terperinci dan dibedakan dari proses pengambilan keputusan lainnya.

Banyak pihak mengakui bahwa mediasi adalah proses untuk menyelesaikan sengketa dengan bantuan bantuan pihak ketiga. Peranan pihak ketiga tersebut adalah dengan melibatkan diri untuk membantu para pihak mengidentifikasi masalah-masalah yang disengketakan dan mengembangkan sebuah proposal. Proposal tersebut diharapkan dapat digunakan sebagai acuan untuk menyelesaikan sengketa tersebut.

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 tahun 2003 tentang Prosedur Mediasi di pengadilan disebutkan "Mediasi adalah penyelesaian sengketa melalui proses perundingan para pihak dengan dibantu dengan mediator".[73] Di sini disebutkan kata mediator, yang harus mencari berbagai kemungkinan penyelesaian sengketa yang diterima para pihak. Pengertian mediator disebutkan adalah pihak yang bersifat netral dan tidak memihak, yang berfungsi membantu para pihak dalam mencari berbagai kemungkinan penyelesaian sengketa.

John W. Head mendefinisikan mediasi adalah suatu prosedur penengahan dimana seseorang bertindak sebagai "kendaraan" untuk berkomunikasi antar para

[72] Gatot Soemartono *op cit*, hlm 119.

[73] Pasal 1 butir 6 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 tahun 2003 tentang Prosedur Mediasi di pengadilan.

pihak, sehingga pandangan mereka yang berbeda atas sengketa tersebut dapat dipahami dan mungkin dapat didamaikan, tetapi tanggungjawab utama tercapainya suatu perdamaian tetap berada pada para pihak sendiri.[74] Dari definisi tersebut, mediator dianggap sebagai kendaraan bagi para pihak untuk berkomunikasi.

Pengertian lain dari mediasi[75] yaitu "*the intervention in a negotiation or a conflict of an acceptable thrid party who has limited or no authoritative decision-making power but mho assists the involved parties in voluntarily reaching a mutually acceptable settlement of issues in dispute*".

Definisi tersebut menegaskan hubungan antara mediasi dan negosiasi, yaitu mediasi adalah sebuah intervensi terhadap proses negosiasi yang dilakukan oleh pihak ketiga. Pihak ketiga memiliki kewenangan terbatas atau sama sekali tidak memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan, yang membantu para pihak yang bersengketa memcapai penyelesaian sengketa yang diterima kedua belash pihak.

Mediator seharusnya tetap bersikap netral, selalu membina hubungan baik, berbicara dengan bahasa para pihak, mendengarkan secara aktif, menekankan keuntungan secara potensial, meminimalkan perbedaan-perbedaan, dan menitik beratkan persamaan. Tujuannya adalah membantu para pihak bernegosiasi secara lebih baik atas suatu penyelesaian.

Dalam proses mediasi sangat penting bahwa pihak yang memiliki persoalan hadir dan berpartisipasi aktif dalam mediasi. Misalnya para pihak adalah sebuah

[74] Gatot Soemartono, *op cit*, hlm 120.
[75] *Ibid*, hlm 121.

perusahaan swasta atau instansi pemerintah, mereka seharusnya diwakili oleh pegawai senior dengan kewenangan penuh untuk bernegoisasi dan menyelesaikan perselisihan. Dalam kasus dimana tidak mungkin atau tidak praktis bagi otoritas puncak untuk hadir dalam mediasi, misalnya menteri sebagai departemen atau Chief Executive Officer (CEO) sebuah perusahaan multinasional, maka wakil mereka harus diberi kewenangan yang layak untuk membuat sebuah komitmen yang secara bertanggungjawab diharapkan disetujui oleh pembuat keputusan akhir.

Tentang diperlukannya penasihat bagi para pihak, hal ini adalah tentu pilihan para pihak, para pihak bebas membawa masing-masing pihak. Dalam perselisihan yang masih sederhana, satu atau kedua belah pihak mungkin lebih suka menangani diskusi mereka sendiri dengan pengarahan seorang mediator yang netral dengan atau tanpa kehadiran seorang teman atau pembantu lainnya.

Untuk perselisihan yang kompleks, kedua belah pihak biasanya mengaharapkan kehadiran penasihat yang profesionalseperti pengacara, akuntan, atau ahli tertentu, yang dapat membantu pencapaian penyelesaian perselisihan. Posisi penasihat profesional, jika mereka diikutsertakan, berada di sisi "klliennya", menasihati dam memberi dukungan kepada klien. Bahkan jika seorang klien mengharapkan penasihat profesional dapat bertindak sebagai juru bicara pada tahap-tahap rtertentu atau untuk aspek-aspek khusus bahkan untuk untuk keseluruhan perselisihan itu.

Praktiknya, sebagai bagian dari proses mediasi, diperlukan juga mediator mediator berbicara secara rahasia dengan masing-masing pihak. Di sini mediator

perlu membangun kepercayaan para pihak yang bersengketa lebih dahulu. Banyak cara yang dapat dilakukan mediator untuk menanamkan kepercayaan, misalnya dengan memperkenalkan diri dan melakukan penelusuran kesamaan dengan para pihak. Kesamaan tersebut mungkin dari segi hubungan kekeluargaan, pendidikan, agama, profesi, hobi, dan apa saja yang dirasa dapat memperpendek jarak dengan para pihak yang bersangkutan.

Cara praktek itu tampaknya kemudian dituangkan dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 tahun 2003 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan Pasal 9 ayat 3 bahwa apabila dianggap perlu, mediator dapat melakukan kaukus. Pengertian dari kaukus adalah pertemuan antara mediator dengan salah satu pihak tanpa dihadiri oleh pihak lainnya. Pembicaraan atau diskusi-diskusi tersebut dilakukan tanpa adanya prasangka.

Berdasarkan uraian di atas, mediasi merupakan suatu proses informal yang ditujukan untuk memungkinkan para piahk yang bersengketa mendiskusikan perbedaan-perbedaan mereka secara “pribadi” dengan bantuan pihak ketiga yang netral. Pihak yang netral tersebut tugas pertamanya adalah menolong para pihak memahami pandangan pihak lainnya sehubungan dengan masalah-masalah yang disengketakan, dan selanjutnya membantu mereka melakukan penilaian yang objektif dari keseluruhan situasi.

Secara sederhana mediasi adalah sebuah intervensi terhadap proses negosiasi atau atas suatu konflik yang dilakukan oleh pihak ketiga yang tidak memihak. Sebagai pihak ya g netral, mediator merancang dan memimpin diskusi serta bertindak sebagai penengah untuk memfasilitasi kemajuan ke arah

penyelesaian. Mediator mengarahkan jalannya negosiasi, tetapi tidak mempunyai kewenangan untuk menetapkan atau membuat keputusan atas masalah yang menjadi pokok sengketa.

Mediasi sering dinilai sebagai perluasan dari proses negosiasi. Hal itu disebabkan para pihak tidak mampu menyelesaikan sengketanya sendiri menggunakan jasa pihak ketiga yang bersikap netral untuk membantu mereka mencapai suatu kesepakatan.[76]

Tidak seperti proses adjudikasi dimana pihak ketiga menerapkan hukum terhadap fakta-fakta yang ada untuk mencapai suatu hasil, dalam mediasi pihak ketiga akan membantu pihak-pihak yang bertikai dengan menerapkan nilai-nilai terhadap fakta-fakta untuk mencapai hasil akhir. Nilai-nilai itu dapat meliputi hukum, rasa keadilan, kepercayaan, agama, etika, moral, dan lain-lain.

Undang-udang Nomor 30 tahun 1999 tentang Arbitase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, mediasi merupakan kelanjutan negosiasi dan dilaksanakan jika proses negosiasi telah gagal. Sebagaimana diketahui, Undang-udang Nomor 30 tahun 1999 tentang Arbitase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa Pasal 6 ayat (2) menyebutkan bahwa "Penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui altenatif penyelesaian sengketa diselesaikan dalam pertemuan langsung (negosiasi)oleh para pihak dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari dan hasilnya dituangkan dalam suatu kesepakatan tertulis". Sedangkan dalam ayat (3) secara jelas menyebutkan bahwa "Dalam hal sengketa atau beda pendapat sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) tidak dapat diselesaikan, maka atas

[76] *Ibid,* hlm 122.

kesepakatan tertulis para pihak, sengketa atau beda pendapat diselesaikan melalui bantuan seorang atau lebih penasihat ahli maupun melalui seorang mediator".[77]

Ketentuan tersebut tampak kaitan erat antara mediasi dan negosiasi. Mediasi merupakan suatu proses di mana mediator yang telah disepakati oleh pihak-pihak tang bersengketa, bertindak sebagai fasilitator bagi kepentingan negosiasi, yang membantu para pihak tersebut mencapai solusi yang saling menguntungkan. Jadi dari Undang-udang Nomor 30 tahun 1999 tentang Arbitase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa dapat disimpulkan tentang adanya "kewajiban" untuk melaksanakan proses negosiasi terlebih dahulu, sebelum masuk pada penyelesaian sengketa mediasi.

Penyelesaian sengketa melalui cara konsiliasi juga melibatkan pihak ketiga (konsiliator) yang netral dan keterlibatannya karena diminta oleh para pihak. Unsur ketidakberpihakan dan kenetralan merupakan kata kunci untuk keberhasilan fungsi konsiliasi. Hanya dengan terpenuhinya dua unsur ini, objektivitas dari konsiliasi dapat terjamin.[78]

Badan konsiliasi bisa yang sudah terlembaga atau ad hoc (sementara). Proses ini berupaya mendamaikan pandangan-pandangan para pihak yang bersengketa meskipun usulan-usulan penyelesaian yang dibuat oleh konsiliator sifatnya tidak mempunyai kekuatan hukum.

[77] Pasal 6 Undang-udang Nomor 30 tahun 1999 tentang Arbitase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

[78] Huala Adolf, *op cit*, hlm 35.

Dari isi perjanjian itu, ada beberapa fungsi dari badan konsiliasi, yaitu :[79]

a. menganalisa sengketa, mengumpulkan keterangan mengenai pokok perkara, dan berupaya mendamaikan para pihak;
b. membuat laporan mengenai hasil upayanya dalam mendamaikan para pihak;
c. menetapkan atau membatasi jangka waktu dalam menjalankan tugasnya.

Selain fungsi, terdapat kriteria lain yang membedakan badan in dengan mediasi. Konsiliasi memiliki hukum acara lebih formal dibandingkan mediasi. Hukum acara tersebut bisa ditetapkan terlebih dahulu dalam perjanjian atau ditetapkan terlebih dahulu dalam perjanjian atau diterapkan oleh badan konsiliasi.[80]

Beberapa organisasi internasional, khususnya yang bergerak dibidang ekonomi atau perdagangan internasional, menempuh prosedur ini sebagai salah satu cara utama untuk menyelesaikan sengketa. Misalnya prosedur penyelesaian sengketa melalui konsiliasi yang dikeluarkan oleh Kamar Dagang Internasional (*International Chamber of commerce*) yang menerbitkan *the ICC Rules of Optional Conclusion* tahun 1998, kemudian UNCITRAL yang menerbitkan *UNCITRAL Conciliation Rules* tahun 1980.

Sebelum membahas segala sesuatu yang berhubungan dengan arbitrase, perlu diketahui lebih dahulu apa yang dimaksud dengan arbitrase.

Karena prosedur pengadilan di negara manapun cenderung berbelit-belit, sangat teknis, lama dan mahal, upaya penyelesaian sengketa alternatif menjadi

[79] *Ibid,* hlm 37.
[80] *Ibid,* hlm 37.

populer, khususnya untuk sengketa-sengketa bisnis. Yang paling popoler dan paling mendekati proses pengadilan diantara semua jalur alternatif penyelesaian sengketa tersebut adalah penyelesaian sengketa melalui jalur arbitrase, baik arbitrase nasional maupun internasional. Sayang dalam praktek di Indonesia, penyelesaian sengketa di luar peradilan, khususnya lewat jalur arbitrase masih belum populer, baik arbitrase internasional, apalagi arbitrase nasional, meskipun Indonesia telaha memiliki undang-undang yang khusus mengatur tentang arbitrase, yaitu Undang-undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Konsekuensinya, dalam praktek sekarang ini, orang-orang masih saja ingin menyelesaikan sengketa lewat pengadilan, meskipun dengan penyelesaian sengketa lewat badan-badan peradilan hasilnya tidak akan lebih memuaskan.[81]

Kata arbitrase berasal dari bahasa latin *arbitrare* yang artinya kekuasaan untuk menyelesaiakan sesuatu menurut 'kebijaksanaan". Dikaitkannya istilah arbitrase dengan kebijaksanaan seolah-olah memberi petunjuk bahwa majelis arbitrase tidak perlu memperhatikan hukum dalam menyelesaikan sengketa para pihak, tetapi cukup mendasarkan pada kebijaksanaan. Pandangan tersebut keliru karena arbiter juga menerapkan hukum seperti apa yang dilakukan oleh hakim pengadilan.[82]

Dalam memeriksa dan memutus suatu sengketa, arbiter atau majelis arbitrase selalu mendasarkan diri pada hukum, yaitu hukum yang telah dipilih oleh para pihak yang bersengketa (*choice of law*). Meskipun demikian, tidak tertutup

[81] Munir Fuady, "Penyelesaian Sengketa Bisnis Melalui Arbitrase", artikel pada Jurnal Hukum Bisnis, Volume 21, 2002, hlm 92.

[82] Subekti, *Arbitrase Perdagangan*, Bina cipta, Bandung, 1981, hlm 1-3.

kemungkinan bahwa para arbiter, apabila dikehendaki oleh para pihak, memutus atas dasar keadilan dan kepatutan (*ex aequo et bono*).[83]

Undang-udang Nomor 30 tahun 1999 tentang Arbitase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa disebutkan jika arbiter atau majelis arbitrase diberi kebebasan untuk memberikan putusan berdasarkan keadilan dan kepatutan, maka peraturan perundang-undangan dapat dikesampingkan. Akan tetapi, dalam hal tertentu hukum memaksa (*dwingende regels*) harus diterapkan dan tidak dapat disampingi oleh arbiter. Jika arbiter tidak diberi kewenangan untuk menjatuhka putusan berdasarkan keadilan dan kepatutan, maka arbiter hanya dapat memeberi putusan berdasarkan kaidah hukum materiil sebagaimana dilakukan oleh hakim.

Banyak yang mencoba mendefinisikan arbitrase dari sudut pandang yang berbeda. Ada yang mengartikan arbitrase sebagai pperadilan swasta, pengadilan pengusaha, perwasitan, dan lain-lain. Jika diperhatikan, esensi berbagai pendapat tidak berbeda secara signifikan, karena mengacu kepada pilihan penyelesaian sengketa komersil berdasarkan kesepakatan.

Secara umum arbitrase adalah suatu proses di mana dua pihak atau lebih menyerahkan sengketa mereka pada satu orang atau lebih yang imparsial (disebut arbiter) untuk memperoleh suatu putusan yang final dan mengikat. Dari pengertian tersebut terdapat tiga hal yang harus dipenuhi, yaitu :(1) adanya suatu sengketa; (2) kesepakatan untuk menyerahkan ke pihak ketiga; dan (3) putusan final dan mengikat akan dijatuhkan.[84]

[83] Gatot Soemartono, *opcit*, hlm 24.
[84] *Ibid*, hlm 25.

Arbitrase adalah suatu prosedur penyelesaian sengketa di luar pengadilan berdasarkan persetujuan para pihak yang berkepentingan untuk menyerahkan sengketa mereka kepada seorang wasit atau arbiter.[85] Di sini, kata wasit digunakan sebagai pihak ketiga yang netral dalam memutus perselisihan.

Definisi lain tentang arbitrase adalah suatu tindakan hukum di mana ada pihak yang menyerahkan sengketa atau selisih pendapat antara dua orang atau lebih maupun dua kelompok atau lebih kepada seseorang atau beberapa ahli yang disepakati bersama dengan tujuan memperoleh suatu keputusan final dan mengikat.[86] Dalam hal ini, arbiter disebut sebagai ahli, yang keputusannya final dan mengikat.

Undang-undang Nomor 30 tahun 1999 tentang Arbitase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa Pasal 1 butir 1 menjelaskan arbitrase adalah cara penyelesaian suatu sengketa perdata di luar peradilan umum yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa. Dari rumusan tersebut dapat disimpulkan bahwa sengketa yang dapat dibawa pada arbitrase adalah sengketa yang bersifat keperdataan. Para pihak telah menyepakati secara tertulis bahwa mereka, jika terjadi perkara mengenai perjanjian yang telah mereka buat, akan memilih jalan penyelesaian sengketa melalui arbitrasedan tidak berperkara di depan peradilan umum. Dengan demikian, yang dilakukan adalah untuk memutuskan pilihan forum, yaitu yurisdiksi di mana suatu sengketa akan diperiksa, dan bukan pilihan hukum.

---

[85] Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1999, hlm 144.

[86] Priyatna Abdulrrasyid, *Arbitrase & Alternative Penyelesaian Sengketa*: *Suatu Pengantar*, Fikahati Aneka, Jakarta, 2002, hlm 16.

Dari pengertian tersebut diketahui bahwa bahwa dasar dari arbitrase adalah perjanjian diantara para pihak sendiri, yang didasarkan pada asas kebebasan berkontrak. Hal ini sesuai dengan ketentuan KUH Perdata Pasal 1338, yang menyatakan bahwa apa yang telah diperjanjikan oleh para pihak mengikat mereka sebagai undang-undang.[87]

Black's Law Dictionary[88] memberikan definisi arbitrase sebagai berikut, *A method of dispute resolution involving one or more neutral thrid parties who are usuagreed to by the disputing parties and whose decision is binding*.

Putusan penyelesaian sengketa melalui arbitrase bersifat final dan mengikat. Majelis wajib menetapkan putusan akhir dalam waktu paling lama 30 hari terhitung sejak ditutupnya persidangan.

Putusan harus ditandatangani para arbiter dan harus memuat tanggal dan tempat dikeluarkannya. Apabila terdapat tiga arbiter dan satu diantaranya tidak menandatangani, dalam putusannya harus dinyatakan alasannya.

Putusan bersifat final dan mengikat para pihak, yang harus menjamin akan langsung melaksanakan putusan tersebut. Dalam waktu tersebut, majelis menetapkan batas waktu pihak yang kalah untuk melaksanakan putusan, disertai sanksi dan/atau denda dan/atau tingkat bunga dalam jumlah yang wajar jika pihak yang kalah lalai melaksanakannya.

Walaupun proses arbitrase bersifat rahasia, hal ini tidak mencegah keharusan mendaftarkan putusan arbitrase di pengadilan negeri ataupun mengajukannya ke

[87] KUH Perdata Pasal 1338 berbunyi : "Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi merekaa yang membuatnya. Perjanjian-perjanjian itu tidak dapat ditarik kembali selain dengan sepakat kedua belah pihak,….. Dan perjanjian-perjanjian harus dilaksanakan dengan iktikad baik.

[88] Bryan A. Garner et. all, *Black's Law Dictionary*, Eight Edition, 2004.

pengadilan negeri di mana pun pihak yang menang dapat meminta pelaksanaan dan/atau eksekusi putusan tersebut.[89]

Subekti mengatakan bahwa arbitrase adalah :

> Penyelesaian suatu perselisihan perkara oleh seorang atau beberapa orang wasit (arbiter) yang bersama-sama ditunjuk oleh para pihak yang berperkara dengan tidak diselesaikan lewat pengadilan.[90]

Penyelesaian sengketa melalui ADR merupakan altrenatif penyelesaian sengketa yang didasarkan kepada iktikad baik para pihak dengan mengenyampingkan penyelesaian secara litigasi di pengadilan negeri. Jangka waktu yang disediakan dalam ADR adalah paling lama 14 (empat belas) hari dan hasilnya dituangkan dalam suatu kesepakatan tertulis. Jika dalam waktu yang telah disediakan tidak terpenuhi kesepakatan, maka atas kesepakatan tertulis para pihak, sengketa diselesaikan bantuan seorang atau lebih penasihat ahli maupun melalui seorang mediator.

Apabila para pihak tersebut dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari dengan bantuan mediator tidak berhasil mencapai kata sepakat, maka para pihak dapat menghubungi sebuah lembaga arbitrase atau lembaga alternatif penyelesaian sengketa untuk menunjuk seorang mediator.

Usaha penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui mediator, maka mediator harus memegang teguh kerahasiaan, dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari harus tercapai kesepakatan dalam bentuk tertulis yang ditandatangani oleh semua pihak yang terkait.

---

[89] Gatot Soemartono, *op cit*, hlm 106.

[90] Priyatna Abdurrasyid, "Pengusaha IndonesiaPerlu Meningkatkan Minatnya Terhadap Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (Alternative Disputes Resolution – ADR/Arbitration) Suatu Tinjauan", artikel pada *Jurnal Hukum Bisnis*, *op cit*, hlm 7.

Kesepakatan penyelesaian sengketa yang terjadi para pihak harus tertulis dan bersifat final dan mengikat para pihak dan dilaksanakan dengan iktikad baik serta wajib didaftarkan di pengadilan negeri dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak pendaftaran.

BAB III

PENYELESAIAN HUKUM TERHADAP SENGKETA KONSUMEN MAKANAN YANG MENGANDUNG FORMALIN

A. Penyelesaian Kasus Konsumen dalam Sengketa Makanan yang Mengandung Zat Formalin di Pengadilan Negeri Bantul

Tahun 2005, Pengadilan Negeri Bantul memeriksa dan mengadili perkara pidana dengan acara pada peradilan tingkat pertama berkaitan dengan pembuatan mie basah yang mengandung formalin dan boraks.[91]

Badan Pengawas Obat dan Makanan Daerah Istimewa Yogyakarta melakukan razia terhadap produsen mie basah yang dalam proses produksinya menggunakan formalin. H. Cipto Sutrisno alias Jumiyo yang di tetapkan oleh Pengadilan Negeri Bantul sebagai terdakwa bertempat tinggal di Jigudan DK RT 05 Triharjo, Pandak, Bantul sebagai pengusaha pembuatan mie basah, dalam melakukan proses produksinya menggunakan formalin sebagai bahan tambahan pangan atau mengedarkan pangan yang dilarang untuk diedarkan yang dapat merugikan atau membahayakan kesehatan atau jiwa manusia.

Pada 2 Juni tahun 2005 bertempat di rumah terdakwa Dusun Jigudan Desa Triharjo Kelurahan Pandak Kabupaten Bantul, terdakwa baru selesai memproduksi mie basah yang mengandung formalin dan akan diedarkan, akan tetapi tindakan tersebut diketahui oleh petugas Badan Pengawas Obat dan Makanan Daerah Istimewa Yogyakarta.

[91] Putusan Pengadilan Negeri Bantul Nomor :29/Pid. B/2006/PN. Btl.

Dalam pemeriksaan tersebut, petugas mengambil sampel mie basah sebagai bukti yang akan diedarkan tersebut, dan setelah diteliti sesuai dengan Laporan Pengujian Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 309/MP/05 yang ditandatangani oleh Dra. Rini Astuti. Msi, Apt. Dengan hasil pengujian 1 bungkus mie basah yang diproduksi oleh terdakwa mengandung formalin dan boraks.

Untuk menguatkan dakwaan tersebut, Jaksa Penuntut Umum telah mengajukan barang bukti berupa 1 kilogram mie basah (sudah kering) dirampas untuk dimusnahkan.

Selain itu, untuk menguatkan dakwaannya, Jaksa penuntut Umum telah mengajukan 2 (dua) orang saksi yaitu : saksi Drs. Suryono dan saksi Ignatius Tutut Wahyono yang memberikan keterangan di bawah sumpah atau janji menurut tata cara agamanya masing-masing, yang pada pokoknya sebagai berikut.
Saksi ke-1 Drs. Suryono

a. Saksi bekerja di balai POM Yogyakarta dengan jabatan sebagai Kepala Seksi penyidik;
b. Pada hari Rabu tanggal 2 Juni 2005 saksi melakukan pemeriksaan terhadap industri pangan yang memproduksi mie basah ditempat produksi milik terdakwa Jumiyo di Jigudan, Triharjo, Pandak, Bantul;
c. Pada saat itu siang hari terdakwa sedang melakukan proses produksi mie basah dan dipasarkan pada saat itu juga;
d. Kemudian saksi mengambil 1 (satu) bungkus mie basah milik terdakwa untuk dilakukan pengujian laboraturium Balai Besar POM Yogyakarta dan hasilnya mengandung positif boraks dan formalin;

e. Formalin adalah sebagai bahan pengawet sedangkan boraks adalah untuk pengenyal bahan makanan dan penggunaanya kalau boraks dicampur dengan adonan mie sebelum digiling sedangkan formalin digunakan pada saar perebusan mie dengan cara dicampurkan kedalam air untuk merebus mie;

f. Boraks adalah sebagai pengawet dan antiseptik kayu sedangkan formalin sebagai desinfektan, antiseptik, penghilang bau pada industri tekstil dan kayu lapis serta dalam bidang medis untuk pengawet mayat;

g. Bahaya penggunaan boraks dalam waktu lama akan mengakibatkan terjadinya kumulatif pada otak, hati dan ginjal, demam, anuris, koma, merangsang susunan syaraf pusat, depresi dan sebagainya bahkan dapat menyebabkan kematian. Sedangkan formalin apabila tertelan akan mengakibatkan tenggorokan menjadi serak, perut terasa terbakar, mual, muntah-muntah, diare, sakit kepala, hipertensi, dan kejang-kejang.

h. Pelarangan penggunaan bahan tambahan antara lain boraks dan formalin untuk digunakan dalam produk pangan yaitu Permenkes Nomor 722/Menkes/Per/IX/1988 dan telah diperbaharui dengan Permenkes Nomor 1169/Menkes/Per/X/1999;

i. Saksi sudah melakukan pengawasan sejak tahun 1998 dan terdakwa sudah dipanggil ke Kantor POM untuk diminta penjelasan sehubungan dengan pemakaian boraks dan formalin sebagai bahan campuran produksi mie basah milik terdakwa dan saksi telah mengingatkan kepada terdakwa agar

tidak menggunakan bahan-bahan terlarang yaitu boraks dan formalin dalam produk mie basah miliknya dan sudah membuat pernyataan.

Saksi ke-2 Ignatius Tutut Wahyono

a. Saksi bekerja di Balai POM Yogyakarta dengan jabatan sebagai Kepala Seksi Penyidik;
b. Pada hari Rabu tanggal 2 Juni 2005 saksi melakukan pemeriksaan terhadap industri pangan yang memproduksi mie basah ditempat produksi milik terdakwa Jumiyo di Jigudan, Triharjo, Pandak, Bantul;
c. Perusahaan mie basah terdakwa setelah diuji di Laboraturium Balai POM menggunakan boraks dan formalin;
d. Formalin adalah sebagai bahan pengawet sedangkan boraks adalah untuk pengenyal bahan makanan dan penggunaanya kalau boraks dicampur dengan adonan mie sebelum digiling sedangkan formalin digunakan pada saar perebusan mie dengan cara dicampurkan kedalam air untuk merebus mie;
e. Boraks adalah sebagai pengawet dan antiseptik kayu sedangkan formalin sebagai desinfektan, antiseptik, penghilang bau pada industri tekstil dan kayu lapis serta dalam bidang medis untuk pengawet mayat;
f. Bahaya penggunaan boraks dalam waktu lama akan mengakibatkan terjadinya kumulatif pada otak, hati dan ginjal, demam, anuris, koma, merangsang susunan syaraf pusat, depresi dan sebagainya bahkan dapat menyebabkan kematian. Sedangkan formalin apabila tertelan akan

mengakibatkan tenggorokan menjadi serak, perut terasa terbakar, mual, muntah-muntah, diare, sakit kepala, hipertensi, dan kejang-kejang.

g. Pada waktu petugas POM Yogyakarta datang ketempat terdakwa produksi mie basah tersebut sudah selesai dimasak dan sudah dipasarkan;
h. Petugas mengambil mie sisa-sisa di jajangan yang kebetulan belum dibersihkan dan dibawa sebagai sampel sebanyak 1 (satu) bungkus untuk dilakukan pemeriksaan di Balai POM Yogyakarta.

Berdasarkan keterangan Drs. Suryono dan Ignatius Tutut Wahyono bekerja di Balai POM Yogyakarta dengan jabatan Kepala Seksi penyidik yang dalam perkara ini berkedudukan sebagai saksi, dapat disimpulkan bahwa pada tanggal 2 Juni 2005 telah melakukan pemeriksaan terhadap industri pangan yang memproduksi mie basah ditempat produksi milik terdakwa H. Cipto Sutrisno alias Jumiyo di Jigudan, Pandak Kabupaten Bantul. Dalam pemeriksaan laboratorium hasilnya bahwa mie basah produk terdakwa mengandung bahan tambahan makanan yang dilarang yaitu boraks dan formalin sesuai dengan Permenkes Nomor 722/Menkes/Per/IX/1988 dan telah diperbaharui dengan Permenkes Nomor 1169/Menkes/Per/X/1999.

Tahun 1998 terdakwa telah dipanggil ke Kantor POM Yogyakarta untuk diminta penjelasan dan mengingatkan terdakwa sehubungan dengan pemakaian boraks dan formalin sebagai bahan campuran produksi mie basah milik terdakwa.

Terpenuhinya fakta-fakta hukum tersebut di atas, putusan majelis hakim dengan Nomor : 29/Pid.B/2006/PN.Btl menyatakan dengan sah terdakwa H. Cipto Sutrisno alias Jumiyo beserta identitasnya tersebut diatas telah terbukti dengan

secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana "Dengan sengaja menyelenggarakan kegiatan atau proses produksi, penyimpanan, pengangkutan dan atau peredaran pangan yang tidak memenuhi persyaratan sanitasi dan mengedarkan pangan dilarang untuk diedarkan". Menjatuhkan hukuman pidana kepada terdakwa selama 8 (delapan) bulan penjara, denda Rp. 500.000 (lima ratus ribu rupiah) subsidair selama 1 (satu) tahun kurungan.

Terdakwa telah ditahan oleh Penuntut Umum pada tanggal 15 Februari 2006 sampai dengan tanggal 6 Maret 2006. Sejak tanggal 21 Februari 2006 sampai dengan tanggal 2 Maret terdakwa dialihkan menjadi tahanan kota oleh Penuntut Umum. Setelah itu, hakil Pengadilan Negeri Bantul menetapkan terdakwa menjadi tahanan kota sejak tanggal 2 Maret 2006 sampai dengan 31 Maret 2006.

Pengadilan Negeri Bantul, dalam Putusan Nomor 29/pid.B/2006/ PN.Btl menggunakan Pasal 80 ayat 4 huruf d Undang-undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan sebagai dakwaan pertama dan Pasal 55 huruf a dan d Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan sebagai dakwaan kedua.

Pasal 80 ayat 4 huruf d Undang-undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan menjelaskan bahwa barang siapa dengan sengaja :

> Memproduksi dan atau mengedarkan sediaan farmasi berupa obat atau bahan obat yang tidak memenuhi syarat farmakope Indonesia dan atau buku standar lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan pidana denda paling banyak Rp 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).

Berdasarkan fakta-fakta yang terjadi, maka Majelis Hakim berpendapat untuk menerapkan dakwaan kedua yang paling tepat untuk terdakwa.

Pertimbangan hakim yang kedua adalah Pasal 55 huruf a dan d Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan. Maka unsur-unsur yang harus terpenuhi terdapat di dalamnya adalah sebagai berikut :

a. Barangsiapa;
b. Dengan sengaja;
c. Menyelenggarakan kegiatan atau proses produksi, penyimpanan, pengangkutan dan atau peredaran pangan dalam keadaan yang tidak memenuhi persyaratan sanitasi;
d. Mengedarkan pangan yang dilarang untuk diedarkan.

Ad.1. Unsur Barangsiapa

Dimaksud dengan "barangsiapa" adalah orang sebagai subjek hukum yang didakwa melakukan tindak pidana dan diajukan sebagai terdakwa, maka pelaku tidaklah memerlukan suatu kriteria tertentu siapa saja dapat melakukannya, dan kepadanya dapat dipertanggungjawabkan atas tindak pidana yang dilakukan;

Perkara ini telah diajukan oleh Jaksa Penuntut Umum, seorang terdakwa yaitu H. CIPTO SUTRISNO Alias JUMIYO, yang dalam persidangan identitas terdakwa tersebut telah dibenarkan oleh terdakwa dan saksi-saksi sehingga tidak terjadi *error in persona*, dan menurut pengamatan Majelis, terdakwa tersebut dalam keadaan sehat jasmani dan rohaninya, sehingga kepadanya dapat dibebani tanggungjawab atas perbuatannya tersebut;

Dengan demikian unsur tersebut diatas telah terpenuhi;

Ad.2. Unsur Dengan Sengaja

Dimaksud dengan sengaja adalah bahwa dalam diri si pelaku terdapat niat untuk melakukan perbuatan tersebut dan menginsafi akibat dari perbuatan yang dilakukannya atau dengan kata lain merupakan kehendak yang diwujudkan dalam suatu tindakan;

Berdasarkan keterangan saksi-saksi dan keterangan terdakwa saling bersesuaian yang pada pokoknya terdakwa telah memproduksi mie basah dengan mencampur formalin dan boraks sebagai bahan tambahan makanan dan mengedarkan atau menjual ke pasar-pasar sudah sejak tahun 1990 sampai sekarang;

Terdakwa menggunakan bahan formalin dan boraks pada produksi mie basah tersebut adalah sebagai bahan pengawet dimana formalin dapat membuat mie basah tersebut bertahan lama sedangkan boraks untuk membuat agar mie basah tersebut menjadi kenyal;

Dengan demikian unsur tersebut diatas telah terpenuhi;

Ad.3. Unsur menggunakan bahan dilarang digunakan sebagai bahan tambahan pangan; atau proses produksi, penyimpanan, pengangkutan dan atau peredaran pangan yang tidak memenuhi persyaratan sanitasi;

Berdasarkan keterangan saksi-saksi dan keterangan terdakwa yang bersesuaian yang pada pokoknya bahwa terdakwa H. Cipto Sutrisno Alias Jumiyo dirumahnya terletak di dusun Jigudan, Desa Triharjo, Kelurahan Pandak, Kabupaten Bantul telah memproduksi mie basah dengan menggunakan bahan tambahan yang dilarang yaitu formalin dan boraks. Hal ini dikuatkan dengan Laporan Hasil

Pengujian dari Badan Pengawas Obat dan Makanan Yogyakarta yang dibuat dan ditandatangani oleh Dra. Rini Astuti Msi. Apt tertanggal 2 Juni 2005 Nomor :309/MP/05 yang menyatakan mie basah tersebut positif mengandung boraks dan formalin dengan kadar 7577,20 ppm dengan kesimpulan bahwa benar pada saat diperiksa mie basah milik terdakwa tersebut mengandung positif boraks dan positif formalin hal ini dibuktikan dengan contoh tersebut tidak memenuhi syarat;

Terdakwa sudah sejak lama memproduksi mie basah tersebut dengan menggunakan bahan tambahan formalin dan boraks sekitar tahun 1990 dengan maksud dan tujuan agar mie basah yang diproduksi oleh terdakwa tahan lama atau tidak mudah busuk dan kenyal sehingga akan memperoleh keuntungan;

Dengan demikian berdasarkan uraian di atas unsur ini telah terpenuhi;

Ad.4. Unsur mengedarkan pangan yang dilarang untuk diedarkan

Berdasarkan keterangan saksi-saksi dan keterangan terdakwa dalam memproduksi mie basah telah menggunakan bahan yang dilarang untuk digunakan pada makanan yaitu boraks dan formalin yang dapat membahayakan atas kesehatan manusia;

Penggunaan boraks dalam waktu lama akan mengakibatkan terjadinya kumulatif pada otak, hati dan ginjal, anuris, koma, merangsang susunan syaraf pusat, depresi dan sebagainya bahkan dapat menyebabkan kematian sedangkan formalin apabila tertelan akan mengakibatkan tenggorokan menjadi serak, perut terasa terbakar, mual, muntah-muntah, diare, sakit kepala, hipertensi dan kejang-kejang;

Berdasarkan sampel mie yang diambil oleh petugas Badan POM Yogyakarta dan setelah diteliti di Laboraturium sesuai dengan Laporan Hasil Pengujian dari Badan Pengawas Obat dan Makanan Yogyakarta yang dibuat dan ditandatangani oleh Dra. Rini Astuti Msi. Apt tertangal 2 Juni 2005 Nomor : 309/MP/05 yang menyatakan mie basah tersebut positif mengandung boraks dan formalin dengan kadar 757,20 ppm dengan kesimpulan bahwa benar pada saat diperiksa mie basah milik terdakwa tersebut mengandung positif boraks dan positif formalin hal ini dibuktikan dengan contoh tersebut tidak memenuhi syarat;

Berdasarkan Laporan Hasil Pengujian dari Badan Pengawas Obat dan Makanan Yogyakarta tersebut bahwa mie basah yang diproduksi oleh terdakwa tersebut tidak memenuhi syarat untuk disetorkan kepada pedagang untuk dijual secara umum kepada masyarakat;

Dengan demikian berdasarkan uraian diatas unsur ini telah terpenuhi;

Kesimpulan dari 4 (empat) unsur diatas menyatakan bahwa terdakwa telah memenuhi syarat untuk didakwa menurut Pasal 55 ayat huruf a dan d Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan.

Di dalam amar putusan diantaranya menyatakan bahwa terdakwa H. Cipto Sutrisno alias Jumiyo telah terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana “Dengan sengaja menyelenggarakan kegiatan atau proses produksi, penyimpanan, pengangkutan dan atau peredaran pangan yang tidak memenuhi persyaratan sanitasi dan mengedarkan pangan dilarang untuk diedarkan”.

Setelah kita mengetahui apa yang menjadi putusan majelis hakim terhadap perkara ini, kita bisa menarik analisis apakah putusan tersebut sudah tepat atau belum. Jika kita lihat kembali apa yang menjadi dakwaan jaksa penuntut umum dengan putusan hakim, ada kesalahan atau tidak tepat.

Undang-undang yang mengatur salah satu perlindungan terhadap konsumen makanan yaitu Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan. Dalam Pasal 55 Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan mengatur ketentuan pidana. Seharusnya Jaksa Penuntut Umum dalam hal gugatannya menggunakan Pasal 55 huruf b :[92]

Barangsiapa dengan sengaja :

> "menggunakan bahan yang dilarang digunakan sebagai bahan tambahan pangan atau menggunakan bahan tambahan pangan secara melampaui ambang batas maksimal yang ditetapkan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan atau denda paling banyak Rp. 600.000.000.00 (enam ratus juta rupiah)."

Pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan menyebutkan :

> "Setiap orang yang memproduksi pangan untuk diedarkan dilarang menggunakan bahan apa pun sebagai bahan tambahan pangan yang dinyatakan terlarang atau melampaui ambang batas maksimal yang ditetapkan".

Hasil pemeriksaan Badan POM, mie basah yang diproduksi oleh terdakwa mengandung formalin dan boraks. Formalin dan boraks merupakan bahan tambahan pangan yang dilarang oleh pemerintah, karena bukan bahan tambahan pangan khusus untuk di konsumsi manusia sehingga akan menimbulkan efek samping yang membahayakan bagi kesehatan konsumen dan menyebabkan

[92] Pasal 55 Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan.

kematian. Selain jelas bahwa formalin dan boraks merupakan bahan tambahan pangan yang dilarang, dari hasil pemeriksaan diketahui bahwa kandungan dari formalin dan boraks tersebut yaitu berkadar 757,20 ppm dan tidak memenuhi syarat yang ditentukan. Dengan demikian, dalam proses pembuatan mie basah yang dilakukan oleh terdakwa tersebut tidak memenuhi syarat untuk disetorkan kepada pedagang dan dijual secara umum kepada masyarakat dan telah jelas membahayakan kesehatan manusia. Selain itu, terdakwa dalam melakukan kegiatan usahanya telah berlangsung lama dan secara sadar akan hal apa yang dilakukan.

Pelaku usaha dilarang memproduksi dan atau memperdagangkan barang dan atau jasa yang tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu dalam melakukan usahanya, pelaku usaha dituntut agar mempunyai iktikad baik. Terdakwa dalam melaksanakan usahanya tidak mempunyai iktikad baik, karena dengan sengaja mencampurkan formalin kedalam bahan pembuatan mie basah.

Adanya kaitan antara Pasal 55 huruf (b) dengan Pasal 10 angka (1), maka pengaturan bahan tambahan pangan khususnya pangan manusia sudah sangat jelas, bahwa bahan tambahan pangan diatur dan dibatasi dengan batas maksimal. Ini dimaksudkan untuk melindungi kepentingan konsumen dari perbuatan yang dilarang oleh pelaku usaha.

Ketentuan pidana yang ada dalam Pasal 55 huruf b bahwa barangsiapa yang dengan sengaja atas perbuatannya dalam pasal tersebut dapat dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan atau denda paling banyak Rp.

600.000.000.00 (enam ratus juta rupiah) sangat tepat digunakan oleh Jaksa Penuntut Umum, sehingga penggunaan Pasal 55 huruf a Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan menurut penulis kurang tepat.

Seharusnya Jaksa Penuntut Umum menggunakan Pasal 55 huruf b Undang-undang Pangan, sehingga keadilan untuk konsumen terlindungi.

Selain itu, Pasal yang bisa digunakan oleh Jaksa Penuntut Umum dalam tuntutannya adalah Pasal 21 huruf a dan c, yaitu :

Setiap orang dilarang mengedarkan :

> "pangan yang mengandung bahan beracun, berbahaya atau yang merugikan atau membahayakan kesehatan atau jiwa manusia"

Setelah itu dilanjutkan dengan huruf c :

> "pangan yang mengandung bahan yang dilarang digunakan dalam kegiatan atau proses produksi pangan".

Pelaku usaha dalam melakukan produksi mie basah, mencampurkan formalin dan boraks. Maksud pelaku usaha yaitu agar hasil dari produksi lebih awet dan tahan lama. Namun formalin dan boraks merupakan bahan campuran pangan yang dilarang untuk digunakan pada bahan tambahan makanan. Efek dari formalin dan boraks yaitu tenggorokan menjadi serak, perut terasa terbakar, mual, muntah-muntah, diare, sakit kepala, gangguan pada ginjal dan hati, mengakibatkan demam, anuris, koma dan dapat menyebabkan kematian.

Sehingga selayaknya putusan yang dijatuhkan kepada terdakwa oleh Majelis Hakim yaitu mengacu pada Pasal 55 huruf b Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan. Karena dalam putusannya tidak lebih ringan dengan apa yang menjadi Putusan Pengadilan Negeri Bantul.

B. Penyelesaian Hukum dan Ganti Kerugian Terhadap Pelanggaran Hak-hak Konsumen

Di Indonesia, sampai saat ini sebanarnya sudah cukup banyak peraturan perundang-undangan yang secara sektoral mengatur hak-hak konsumen. Misalnya KUH Perdata dalam konteks hak-hak pembeli dalam transaksi jual beli, Undang-undang Kesehatan, Undang-undang pangan, dan sebagainya. Namun, harus diakui keberadaan peraturan perundang-undangan tersebut, masih jauh dari harapan konsumen pada umumnya. Disamping itu, semua peraturan perudang-undangan tersebut, tidak ada satupun yang menyebutkan "konsumen" sebagai pengaturannya. Dalam hal ini sangat dibutuhkan keberadaan Undang-undang Perlindungan Konsumen yang secara tegas mengakui hak-hak konsumen dan memberi perlindungan kepentingan konsumen. Dalam banyak hal, justru menjadi penting untuk memberikan perlindungan hukum kepada konsumen yang secara tidak langsung memiliki hubungan hukum dengan pihak pelaku usaha. Dengan kata lain, memberikan perlindungan kepada konsumen yang menjadi korban perilaku pelaku usaha.

Konsumen dihadapkan pada persoalan ketidakmengertian dirinya ataupun kejelasan akan pemanfaatan, pengguna maupun pemakai barang dan/atau jasa yang disediakan oleh pelaku usaha, dan karena kurang atau terbatasnya informasi yang disediakan.[93] Dalam menjaga kelangsungan roda perekonomian, konsumen menduduki posisi cukup penting, namun ironisnya sebagai salah satu pelaku ekonomi, kedudukan konsumen sangat lemah dalam hal perlindungan hukum.

[93] Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *op cit*, hlm 3.

Permasalahan konsumen di bidang makanan sudah semakin kompleks. Mulai dari lemahnya pendidikan perlindungan hak-hak konsumen, lemahnya pengawasan oleh lembaga pemerintahan terhadap produk makanan yang beredar sampai dengan tindakan curang yang dilakukan oleh pelaku usaha atau produsen makanan dalam pengolahan atau dalam memproduksi makanan yang di konsumsi.

Maraknya peredaran makanan yang mengandung zat berbahaya formalin dimasyarakat patut menjadi perhatian untuk kita semua sebagai konsumen. Karena makanan yang mengandung formalin sangat mudah kita temui, dari yang berbentuk tahu, mie basah, ikan asin, makanan kaleng dan lain-lain. Masyarakat sebagai konsumen harus bisa membedakan dan menghindari makanan yang mengandung zat berbahaya tersebut. Sering kita dengar dan ketahui, lemabaga pemerintahan melakukan razia makanan yang mengandung formalin di masyarakat, baik di pasar tradisional maupun di supermarket.

Seperti kasus yang diperiksa dan sudah mempunyai putusan Pengadilan Negeri dalam bab 3 bagian a, dimana pelaku usaha dalam melakukan kegiatan usahanya sebagai pengusaha pembuat mie basah, mencampurkan formalin dan boraks sebagai bahan tambahan, yang bertujuan agar mie basah yang diproduksi oleh terdakwa tahan lama atau tidak mudah busuk dan kenyal, sehingga akan memperoleh keuntungan.

Dalam putusannya majelis hakim menjatuhkan hukuman pidana kepada terdakwa selama 8 (delapan) bulan penjara, denda Rp. 500.000 (lima ratus ribu rupiah) subsidair selama 1 (satu) tahun kurungan.

Menurut Pasal 21 ayat 1 Undang-undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan :

> Pengamanan makanan dan minuman diselenggarakan untuk melindungi masyarakat dari makanan dan minuman yang tidak memenuhi ketentuan mengenai standar dan atau persyaratan kesehatan.

Dilanjutkan dalam ayat 3, bahwa :

> Makanan dan minuman yang tidak memenuhi ketentuan standar dan atau persyaratan kesehatan dan atau membahayakan kesehatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilarang untuk diedarkan, ditarik dari peredaran, dan disita untuk dimusnahkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Peraturan Menteri Kesehatan Nomor : 1168/Menkes/Per/X/1999 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Kesehatan Nomor : 722/Menkes/Per/IX/1988 tentang Bahan Tambahan Makanan, yang dilarang digunakan adalah :

1. Asam Borat (Boris Acid) dan senyawanya;
2. Asam Salisilat dan garamnya (Salicylic Acid and its salt)
3. Dietilpirokarbonat (Diethylpirocarbonate DEPC)
4. Dulsin (Dulcin)
5. Kalium Klorat (Potassium Chlorate)
6. Kloramfenikol (Chloramphenicol)
7. Minyak Nabati yang dibrominasi (Brominated vegetable oils)
8. Nitrofurazon (Nitrofurazone)
9. Formalin (Formadehyde)
10. Kalium Bromat (Potassium Bromate)

Formalin dan boraks adalah bahan berbahaya yang tidak disarankan dalam hal sebagai bahan tambahan makanan. Formalin sebagai desinfektan, antiseptik,

penghilang bau pada industri tekstil dan kayu lapis serta dalam bidang medis untuk pengawet mayat sedangkan Boraks adalah sebagai pengawet dan antiseptik kayu.

Formalin apabila tertelan akan mengakibatkan tenggorokan menjadi serak, perut terasa terbakar, mual, muntah-muntah, diare, sakit kepala, hipertensi dan kejang-kejang sedangkan penggunaan boraks dalam waktu lama akan mengakibatkan terjadinya kumulatif pada otak, hati dan ginjal, anuris, koma, merangsang susunan syaraf pusat, depresi dan sebagainya bahkan dapat menyebabkan kematian.

Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen mengatur tentang hak-hak konsumen, dalam Pasal 4 huruf a. Dijelaskan dalam Pasal tersebut bahwa hak konsumen salah satunya adalah hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan atau jasa.

Sehingga dengan demikian, penggunaan formalin dan boraks sebagai bahan tambahan makanan yang dilakukan oleh terdakwa telah melanggar hak konsumen dan terdakwa tidak menjalankan kewajiban pelaku usaha sebagaimana mestinya.

Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen sebagai *lex specialis* seperti telah penulis singgung di atas, maka adalah ketentuan yang seharusnya dijadikan acuan dalam hal penyelesaian sengketa konsumen.

UUPK menjelaskan, bahwa setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau peradilan yang berada di lingkungan peradilan

umum. Penyelesaian sengketa konsumen dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa.

Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) adalah salah satu institusi alternatif yang berwenang menyelesaikan sengketa di bidang konsumen selain pengadilan. Akan tetapi, selayaknya sengketa konsumen ditangani oleh institusi khusus di bidang konsumen sepeti BPSK. UUPK mencantumkan BPSK sebagai salah satu alternatif penyelesaian sengketa. Pasal 52 menjelaskan tugas dan wewenang BPSK antara lain melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen, dengan cara melalui mediasi atau arbitrase atau konsiliasi. Selain itu wewenang dari BPSK adalah menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini.

Merujuk pada Pasal 49 ayat (1) dan Pasal 54 ayat (1) UUPK dihubungkan dengan SK Menperindag Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 Pasal 2, fungsi utama BPSK, yaitu: sebagai instrumen hukum penyelesaian sengketa konsumen diluar pengadilan. Sedangkan tugas-tugas BPSK pada UUPK Pasal 52 butir e, butir f, butir g, butir h, butir i, butir j, butir k, butir l dan butir m sebenarnya sudah terserap dalam fungsi utama BPSK tersebut. Tugas utama BPSK memberikan konsultasi perlindungan konsumen, selain itu dapat dipandang sebagai upaya sosialisasi UUPK, baik terhadap konsumen maupun pelaku usaha. Dalam hal konsultasi diberikan, jika sesuatu Permohonan Sengketa Konsumen (PSK) sudah terdaftar di Sekretariat BPSK, maka konsultasi yang diberikan tentu dalam rangka penyelesaian sengketa konsumen, baik dengan cara konsiliasi, mediasi maupun arbitrase.

Tugas BPSK berupa "melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausul baku"[94] tidaklah selalu terkait dengan adanya sengketa konsumen. Dalam hal ini, BPSK diharapkan bersifat proaktif menegakan norma-norma pencantuman klausul baku yang diamanatkan dalam UUPK Pasal 18, baik dengan cara-cara persuasif maupun represif untuk menguji kepatuhan pelaku usaha terhadap norma-norma tersebut.

Terdapat 3 (tiga) tata cara persidangan di BPSK yaitu :

a. Persidangan dengan cara konsiliasi;
b. Persidangan dengan cara mediasi;
c. Persidangan dengan cara arbitrase.

Penulis akan menitikberatkan kepada penyelesaian sengketa melalui arbitrase.

Proses atau cara penyelesaian sengketa bisnis yang saat ini sedang populer adalah arbitrase. Istilah arbitrase berasal dari kata *arbitrare* (bahasa latin) yang berarti kekuasaan untuk menyelesaikan sesuatu menurut kebijaksanaan. Dihubungkan arbitrase dengan kebijaksanaan itu dapat menimbulkan kesan seolah-olah seorang arbiter atau suatu majelis arbitrase dalam menyelesaikan suatu sengketa tidak mengindahkan norma-norma hukum lagi dan menyandarkan pemutusan sengketa tersebut hanya pada kebijaksanaan. Kesan tersebut keliru karena arbiter atau majelis tersebut juga menerapkan hukum seperti yang dilakukan oleh hakim atau pengadilan.

Undang-undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa menjelaskan Arbitrase adalah cara penyelesaian suatu

[94] Pasal 52 butir cUndang-undang Nomor 8 Tahun 1999 Perlindungan Konsumen.

sengketa perdata di luar peradilan umum yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa.[95]

Subekti menyatakan, bahwa arbitrase adalah penyelesaian atau pemutusan sengketa oleh seorang hakim atau para hakim berdasarkan persetujuan bahwa para pihak akan tunduk pada atau mentaati keputusan yang diberikan oleh hakim yang mereka pilih.[96]

Menurut peraturan prosedur BANI (Badan Arbitrase Nasional Indonesia), arbitrase adalah memberikan penyelesaian yang adil dan cepat dalam sengketa-sengketa perdata yang timbul mengenai perdagangan, industri, keuangan, baik yang bersifat nasional maupun internasional.

Dalam menyelesaikan sengketa konsumen melalui cara arbitrsae, terdapat tahapan-tahapan yang harus di tempuh oleh para pihak.

Para pihak mengajukan permohonan penyelesaian sengketa dan pemeriksaan berkas perkara. Dalam tahap ini Sekretariat menjelaskan arti dari BPSK, selain itu menjelaskan tugas dan kewenangan dari BPSK sesuai dengan Pasal 52 UUPK yang salah satu tugasnya menerima pengaduan, baik tertulis maupun tidak tertulis dari konsumen tentang terjadinya pelanggaran terhadap perlindungan konsumen. Selain itu tugasnya melakukan penelitian dan pemeriksaan sengketa perlindungan konsumen. Dalam hal ini sekretariat sudah bisa menggambarkan bahwa permasalahan yang diajukan merupakan lingkup garapan BPSK. Dalam langkah

[95] Pasal 1 huruf 1 Undang-undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

[96] H. Sudiarto, *Arbitrase Perdagangan*, dikutip dari Subekti, Bina Cipta, Bandung, 1992, hlm 1.

ini Sekretariat bisa memilah apa perkara ini termasuk perkara perlindungan konsumen.

Yang bisa digarap ialah perkara konsumen akhir, arti dari konsumen akhir yaitu konsumen langsung.

Tahap ini dicatat dan dikumpulkan semua dokumen yang dibutuhkan, selain itu para pihak mengisi formulir pengaduan yang disediakan berikut lampiran bukti-bukti pendukung. Setelah semua terpenuhi, maka para pihak mendapatkan tanda terima dan nomor registrasi.

Untuk proses pemanggilan para pihak, tidak ada standar pemanggilan, hanya mempertimbangkan aspek lokasi dan hal-hal lain dari para pihak. Maksud dari standar pemanggilan, yaitu para pihak (konsumen dan pelaku usaha) bahwa pemanggilan atas kesadaran dari para pihak, apakah sanggup untuk bertemu atau tidak pada waktu pemanggilan, jika tidak maka dicari waktu lain untuk bisa bertemu. Selain itu dilihat aspek lokasi, apakah memungkinkan salah satu pihak bisa memenuhi panggilan dengan melihat lokasi dan jarak, kalau tidak maka dirundingkan kembali sehingga bisa dipertemukan semu pihak. Setelah para pihak menyetujui dan bertemu, maka BPSK menyiapkan perangkat untuk melakukan pra sidang.

Jika dalam prakteknya ada salah satu pihak tidak hadir dalam pemanggilan atau tidak ada informasi, tetap ada pemanggilan kedua kalinya, dan jika pada pemanggilan tidak juga hadir atau informasi maka dilakukan pemanggilan ketiga. Jika tetap tidak datang hingga pemanggilan ketiga, maka BPSK dibolehkan meminta pihak kepolisian untuk menghadirkan pihak tersebut, tetapi dalam hal ini

kasus belum mempunyai keputusan. Berbagai cara para pihak harus datang. Secara formal ada 2 (dua) cara pemanggilan para pihak, yaitu dengan cara surat dan dengan cara meminta bantuan kepolisian. Cara informal yaitu pihak BPSK mendatangi pihak yang tidak hadir, atau bisa juga dengan cara melalui telephone.

Setelah panggilan telah dipenuhi oleh para pihak, pada saat itu para pihak (konsumen dan pelaku usaha) menerima penjelasan BPSK tentang UUPK, tugas pokok, fungsi Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.

Tahap ini bisa disebut dengan tahap pra sidang, dan para pihak memilih arbiter. Yang menjadi ketua majelis harus dari unsur Pemerintah.

Arbiter merupakan wasit dalam suatu penyelesaian sengketa. Ibarat permainan bola, maka mutu dan unsur *fair play* dalam suatu pertandingan sangat bergantung pada wasit yang memimpin. Demikian juga halnya bagi peran yang dimainkan oleh para arbiter dalam suatu perkara arbitrase. Peranan arbiter menjadi semakin penting mengingat sejuta harapan para pelaku bisnis digantungkan kepadanya. Bahkan para arbiter ini diharapkan dapat menjadi dewa penyelamat bagi dunia hukum dan bisnis di saat lembaga pengadilan konvensional tidak dapat diharapkan untuk berbuat optimal dalam penegakan hukum.

Pada prinsipnya siapa saja dapat menjadi arbiter asal mempunyai keahlian yang dapat diharapkan untuk menyelesaikan sengketa yang sedang terjadi. Seorang arbiter bisa seorang ahli hukum, bisa juga seorang yang ahli dibidang tertentu. Misalnya, ahli bisnis untuk sengketa bisnis, ahli konstruksi untuk sengketa yang berkenaan dengan konstruksi, atau ahli manajemen bagi sengketa yang berkenaan dengan manajemen.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa memberikan syarat-syarat kepada seorang arbiter yaitu sebagai berikut[97] :

a. Cakap dalam melakukan tindakan hukum;
b. Berumur minimal 35 (tiga puluh lima) tahun;
c. Tidak mempunyai hubungan keluarga sedarah atau semenda sampai dengan derajat kedua dengan salah satu pihak yang bersengketa;
d. Tidak mempunyai kepentingan finansial atau kepentingan lain atas putusan arbitrase;
e. Mempunyai pengalaman serta menguasai secara aktif di bidangnya paling sedikit 15 (lima belas) tahun;
f. Hakim, jaksa, panitera dan pejabat peradilan lainnya tidak boleh menjadi arbiter.

Dalam menentukan berapa orangkah yang sebaiknya menjadi arbiter dalam satu kasus, apakah tiga orang ataukah cukup satu orang, beberapa orang faktor di bawah ini patut dipertimbangkan. Faktor-faktor tersebut adalah sebagai berikut :

a. Jumlah yang dipersengketakan;
b. Kompleksitas klaim;
c. Nasionalitas dari para pihak;
d. Kebiasaan dagang yang relevan, atau bisnis atau profesi yang terlibat dalam sengketa;
e. Ketersediaan arbiter yang layak;

[97] Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Pasal 12.

f. Tingkat urgensi dari kasus yang bersangkutan.

Apabila dilihat siapa yang mengangkat dan kapan diangkatnya arbiter, maka pengangkatan arbiter dilakukan dengan cara-cara sebagai berikut :

a. Dengan pactum De Compromitendo

Penunjukan dengan “Pactum De Compromitendo” ini adalah penunjukan arbiter yang tata caranya ditentukan dalam kontrak sebelum sengketa terjadi.

Prosedur penentuan tata cara penunjukan arbiter dalam kontrak sebelum terjadinya sengketa ini adalah prosedur yang paling lazim dilakukan dalam praktek.

Cara penunjukan ini adalah yang paling efektif, dimana para pihak sudah dapat melihat jauh-jauh hari sebelumnya, misalnya apakah bisa terjadi kesepakatan tentang penunjukan arbiter dapat berhasil. Jika tata cara pengangkatan seperti ini katakanlah tidak dapat ditemukan kesesuaian paham diantara para pihak, bisa saja para pihak memutuskan untuk tidak jadi mengikat kontrak dengan mitra bisnisnya itu. Hal yang demikian tidak mungkin dilakukan seandainya para pihak baru menentukan tata cara pengangkatan arbiter setelah sengketa terjadi.

Penentuan tata cara penunjukan arbiter sebelum sengketa terjadi ini dapat dilakukan dengan menempatkan klausa khusus dalam kontrak bisnis yang bersangkutan (ini yang paling lazim dilakukan), ataupun dibuat kontrak khusus yang terpisah tentang arbitrase dengan mengacu kepada kontrak bisnis yang bersangkutan.

b. Penunjukan dengan Akta Kompromis

Sungguhpun secara harfiah pengertian "akta kompromis" sama saja dengan pengertian "Akta De Compromitendo", namun demikian, dalam praktek dan dalam literatur sering dibedakan di antara kedua istilah tersebut.

Seperti telah disebutkan bahwa dengan "pactum de compromitendo" tata cara penunjukan arbiter disebutkan dalam kontrak, jadi dilakukan jauh-jauh hari sebelum terjadinya sengketa. Sedangkan dengan "akta de kompromitendo" dimaksudkan adalah penentuan tata cara penunjukan arbiter dengan suatu kontrak khusus untuk itu yang dibuat "setelah" terjadi sengketa bahkan dapat juga terjadi pembuatan akta khusus untuk menentukan tata cara penunjukan arbiter setelah berjalannya kontrak bisnis, tetapi sebelum timbulnya sengketa. Misalnya, jika kesadaran para pihak akan perlunya pengaturan tentang penunjukan arbiter ini baru terjadi setelah ditanda-tanganinya kontrak bisnis tetapi sebelum terjadi sengketa.

c. Penunjukan Langsung oleh Para Pihak Setelah terjadi Sengketa

Jika pada saat sebelum atau sesudah sengketa terjadi para pihak tidak menentukan tata cara pengangkatan arbiter, maka para pihak masih diberikan kesempatan untuk langsung menunjuk sendiri para arbiter, baik arbiter tunggal ataupun arbiter majelis (yang berjumlah ganjil, tetapi biasanya tiga orang).

Kelemahan cara ini adalah bahwa para pihak sudah tidak kooperatif lagi, karena sengketa sudah terjadi, sehingga kesepakatan kehendak dalam memilih arbiter sudah sulit dicapai.

d. Penunjukan oleh Hakim

Hakim atau ketua Pengadilan Negeri dapat juga menunjuk para arbiter dalam hal-hal sebagai berikut :

a. Manakala para pihak dalam kontrak menentukan demikian. Misalnya jika arbiter ketiga tidak berhasil dipilih dalam tenggang waktu tertentu;
b. Manakala para pihak tunduk kepada suatu Rule of Arbitration (peraturan arbitrase) dari lembaga arbitrase tertentu, di mana peraturan tersebut mensyaratkan penunjukan oleh hakim;
c. Manakala para pihak tidak berhasil memilih arbiternya, atau arbiter ketiga tidak dipilih, maka Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa memang memberikan kewenangan tersebut kepada hakim, dalam hal ini ketua Pengadilan Negeri yang berkompeten, baik untuk salah satu atau kedua arbiter, ataupun hanya untuk arbiter ketiga.

e. Penunjukan oleh Lembaga Arbitrase

Sering juga ketentuan arbitrase di lembaga arbitrase tertentu menentukan bahwa jika misalnya para pihak tidak berhasil memilih arbiternya atau jika misalnya para pihak tidak berhasil dipilih, maka ketua atau pejabat lain dari lembaga arbiter tertentu yang akan memilihnya. Kemungkinan lain adalah jika para pihak dari semula dalam kontrak ataupun jika setelah terjadinya sengketa meminta lembaga arbitrase untuk menyusun suatu arbitrase majelis atau untuk menunjuk arbitrase tunggal.

Apabila arbiter dipilih oleh lembaga arbitrase, maka dalam memilih arbitrase tersebut sebaiknya beberapa hal berikut ini akan menjadi pertimbangan, antara lain :

a. Sifat dan hakikat dari sengketa;
b. Ketersediaan dari arbiter;
c. Identitas dari para pihak;
d. Independensi dari arbiter;
e. Syarat-syarat pengangkatan dalam kontrak arbitrase;
f. Saran-saran yang diberikan oleh para pihak.

Adapun tugas dari arbiter adalah[98] :

a. Berkenan untuk mendengar para pihak;
b. Mempersilahkan para pihak untuk mengajukan argumentasinya atau pembuktiannya;
c. Tidak menerima pembuktian atau kontrak dari salah satu pihak tanpa kehadiran pihak lainnya;
d. Memutus hanya berdasarkan pada bukti-bukti yang dapat diterima oleh hukum;
e. Tidak melakukan investigasinya sendiri terhadap masalah-masalah tanpa terlebih dahulu mengadakan persetujuan dari para pihak;
f. Melaksanakan diskresi yuridis;
g. Tidak mempunyai kewenangan memutus yang bertentangan dengan ketertiban umum;

[98] Munir Fuady, *Op cit*, hlm 75.

h. Tidak mempunyai kewenangan yang hanya dimiliki oleh badan pengadilan;
i. Tidak mempunyai kewenangan yang berpengaruh terhadap pihak ketiga yang bukan para pihak terhadap kontrak.

Pada dasarnya para pihak tidak boleh mewakilkan atau mengajukan perkara oleh ahli warisnya atau kuasanya, tetapi ada pengecualian, ini tertuang dalam Pasal 15 ayat (2) SK Menperindag Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) yaitu permohonan penyelesaian sengketa konsumen dapat diajukan oleh ahli waris atau kuasanya. Sedangkan Pasal 15 ayat (3) SK Menperindag Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 menjelaskan permohonan penyelesaian sengketa konsumen yang diajukan oleh ahli waris atau kuasanya sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilakukan apabila konsumen :

a. Meninggal dunia;
b. Sakit atau telah lanjut usia sehingga tidak dapat mengajukan pengaduan sendiri, baik secara tertulis maupun lisan, sebagaimana dibuktikan dengan surat keterangan dokter dan bukti Kartu Tanda Penduduk (KTP);
c. Belum dewasa sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; atau
d. Orang asing (warga negara asing).

Permohonan penyelesaian sengketa konsumen yang dibuat secara tertulis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) SK Menperindag Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dapat mengajukan permohonan

penyelesaian sengketa konsumen dapat diterima oleh Sekretariat Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dan diberikan bukti tanda terima kepada pemohon. Sedangkan permohonan penyelesaian sengketa konsumen yang diajukan secara tidak tertulis harus dicatat oleh Sekretariat Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dalam suatu format yang disediakan untuk itu dan dibubuhi tanda tangan atau cap jempol oleh konsumen atau ahli warisnya atau kuasanya dan kepada pemohon diberikan bukti tanda terima.

Selanjutnya yaitu penunjukan Panitera dan pembentukan majelis, berdasarkan keputusan Ketua Badan Penyelesaian sengketa Konsumen (BPSK).

Setelah itu, penentuan waktu persidangan pertama, dalam hal ini dimungkinkan untuk menghadirkan para pihak yang telah ditetapkan untuk bersidang tanpa pemberitahuan tulisan kembali.

Pada hari persidangan 1 (pertama) Ketua Majelis wajib mendamaikan kedua belah pihak yang bersengketa bilamana tidak tercapai perdamaian, maka persidangan dimulai dengan membacakan isi gugatan konsumen dan surat jawaban pelaku usaha, Ketua Majelis memberikan kesempatan yang sama kepada konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa untuk menjelaskan hal-hal yang dipersengketakan. Dalam hal ini, sebelum pelaku usaha memberikan jawabannya, konsumen dapat mencabut gugatannya dengan membuat surat pernyataan. Dan Majelis wajib mengumumkan bahwa gugatan dicabut. Apabila terjadi perdamaian antara konsumen dengan pelaku usaha, Majelis wajib membuat putusan dalam bentuk penetapan perdamaian.

Setiap proses penyelesaian sengketa konsumen dapat dihadirkan saksi oleh Majelis dan/atau atas saran atau permintaan para pihak yang bersengketa. Dalam penyelesaian sengketa, Majelis menanyakan kepada saksi mengenai identitas diri, deerajat hubungan keluarga dan hubungan kerja dengan para pihak yang bersengketa.

Atas permintaan salah satu pihak yang bersengketa atau karena jabatannya, Majelis dapat memerintahkan seorang saksi ahli untuk didengar kesaksiannya dalam persidangan.

Apabila pelaku usaha atau konsumen tidak hadir pada hari persidangan 1 (pertama), Majelis memberikan kesempatan terakhir kepada pelaku usaha dan konsumen untuk hadir pada persidangan II (kedua) dengan membawa bukti yang diperlukan.

Persidangan ke II (kedua) diselenggarakan selambat-lambatnya dalam waktu 5 (lima) hari kerja terhitung sejak hari persidangan I (pertama) dan diberitahukan melalui surat panggilan kepada pelaku usaha dan konsumen oleh Sekretariat Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). Dan bilamana pada persidangan ke II (kedua) konsumen tidak hadir, maka gugatannya dinyatakan gugur demi hukum, sebaliknya jika pelaku usaha yang tidak hadir, maka gugatan konsumen dikabulkan oleh Majelis tanpa kehadiran pelaku usaha.

Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) merupakan putusan yang final dan telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap dan mengikat para pihak.

Pasal 41 ayat (1) SK Menperindang Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) menyatakan bahwa Ketua Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) memberitahukan putusan Majelis secara tertulis kepada alamat konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa, selambat-lambatnya dalam 7 (tujuh) hari kerja sejak keputusan dibacakan, dan ayat (2) SK Menperindag Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 menyebutkan bahwa dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak putusan Badan Penyelesaian sengketa Konsumen (BPSK) diberitahukan, konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa wajib menyatakan menerima atau menolak putusan Badan Penyelesaian Sengketa (BPSK).

Selanjutnya bila konsumen atau pelaku usaha yang menolak putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri selambat-lambatnya dalam waktu 14 (empat belas) hari terhitung sejak keputusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) diberitahukan.

Sedangkan pelaku usaha yang menerima putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), wajib melaksanakan putusan tersebut selambat-lambatnya dalam waktu 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak menyatakan menerima putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).

Pelaku usaha yang menolak putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) tetapi tidak mengajukan keberatan, maka dianggap menerima putusan dan wajib melaksanakan putusan tersebut selambat-lambatnya 5 (lima) hari kerja setelah batas waktu mengajukan keberatan dilampaui. Dan apabila pelaku usaha

tidak dijalankan kewajibannya, maka Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) menyerahkan putusan tersebut kepada penyidik untuk melakukan penyidikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Terhadap putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dimintakan penetapan eksekusi oleh Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) kepada Pengadilan Negeri ditempat konsumen yang dirugikan.

Secara umum dinyatakan bahwa lembaga arbitrase mempunyai kelebihan dibandingkan dengan lembaga peradilan. Kelebihan tersebut antara lain :

a. dijamin kerahasiaan sengketa para pihak;
b. dapat dihindarkan kelambatan yang diakibatkan karena hal prosedur dan administratif;
c. para pihak dapat memilih arbiter yang menurut keyakinannya mempunyai pengetahuan, pengalaman, serta latar belakang yang cukup mengenai masalah yang disengketakan, jujur dan adil;
d. para pihak dapat menentukan pilihan hukum untuk menyelesaikan masalah serta proses dan tempat penyelenggaraan arbitrase; dan
e. putusan arbiter merupakan putusan yang mengikat para pihak dan dengan melalui cara (prosedur) sederhana saja ataupun langsung dapat dilaksanakan.

Selain itu juga ada beberapa pertimbangan yang melandasi para pihak untuk memilih arbitrase sebagai upaya penyelesaian sengketa mereka. Pertimbangan tersebut adalah antara lain :

1. Ketidakpercayaan para pihak pada Pengadilan Negeri

Sebagaimana diketahui, penyelesaian sengketa dengan membuat suatu gugatan melalui pengadilan akan menghabiskan jangka waktu yang relatif lama. Hal ini disebabkan jika ada beberapa tingkatan sebelum mempunyai keputusan, yaitu Pengadilan negeri, Pengadilan Tinggi, bahkan bisa sampai ke Mahkamah Agung. Disamping itu, seringkali dijumpai bahwa dimana-mana seperti di lembaga Peradilan Umum dijumpai adanya tunggakan perkara sehingga bagi dunia bisnis sangat tidak menguntungkan,karena dalam dunia bisnis dituntut serba cepat.

2. Prosesnya cepat

Sebagai suatu proses pengambilan keputusan, arbitrase seringkali lebih cepat atau tidak terlalu formal, dan murah daripada proses litigasi di pengadilan. Menurut Pasal 48 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999, pemeriksaan atas sengketa harus diselesaikan dalam jangka waktu paling lama 180 (seratus delapan puluh) hari atau 6 (enam) bulan sejak arbiter atau majelis arbitrase terbentuk. Kemudian dalam ayat (2)-nya ditentukan dengan persetujuan para pihak dan apabila diperlukan arbiter/para arbiter, jangka waktu tersebut dapat diperpanjang.

Arbiter atau para arbiter, sesuai dengan ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa berwenang untuk memperpanjang jangka waktu tugasnya apabila :

a. Diajukan permohonan oleh salah satu pihak mengenai hal khusus tersebut;
b. Sebagai akibat ditetapkan putusan provosal atau putusan sela lainnya; atau

c. Dianggap perlu oleh arbiter atau majelis arbiter untuk kepentingan pemeriksaan.

3. Dilakukan secara rahasia

Suatu keuntungan bagi dunia bisnis untuk menyerahkan suatu sengketa kepada badan./majelis arbitrase, yaitu bahwa pemeriksaan maupun pemutusan sengketa oleh suatu majelis selalu dilakukan secara tertutup sehingga tidak ada publikasi dan para pihak terjaga kerahasiaannya. Sedangkan pada sidang pengadilan, menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, dilaksanakan dengan sifat terbuka untuk umum, begitu pula putusannya diucapkan dalam sidang terbuka.

4. Bebas memilih arbiter

Para pihak yang bersengketa dapat bebas memilih arbiter yang akan menyelesaikan persengketaan mereka. Jika dalam hal ini para pihak tidak bersepakat dalam memilih arbiter, dalam Pasal 619 RV (dahulu) ditentukan bahwa penunjukan arbiter akan menjadi kewenangan Pengadilan Negeri. Demikian juga dengan ketentuan yaitu[99] :

> Apabila tidak tercapai kesepakatan mengenai pemilihan arbiter atau tidak ada ketentuan mengenai pengangkatan arbiter, ketua Pengadilan Negeri dapat menunjuk arbiter atau majelis arbitrase.

5. Diselesaikan oleh ahlinya

Menyelesaikan kasus di Pengadilan kadangkala memerlukan biaya lebih, hal ini karena seringkali dijumpai hakim kurang mampu menagani kasus yang bersifat

[99] Pasal 13 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif penyelesaian Sengketa.

teknis, seperti kasus pencarteran kapal dan sebagainya sehingga memerlukan saksi ahli yang membutuhkan biaya.

Penyelesaian melalui arbitrase, saksi ahli tidak diperlukan karena para pihak yang bersengketa dapat menunjukan para ahli untuk menjadi arbiter yang serba mengetahui masalah yang dipersengketakan.

6. Merupakan putusan akhir (final) dan mengikat (binding)

Putusan arbitrase pada umumnya dianggap final dan *binding* tidak ada upaya untuk banding). Namun apabila hukum yang berlaku dalam yurisdiksi yang bersangkutan menetapkan pelaksanaan pelaksanaan putusan arbitrase melalui pengadilan, pengadilan harus mengesahkannya dan tidak berhak meninjau kembali persoalan (materi) dari putusan tersebut.

7. Biaya lebih murah

Biaya arbitrase biasanya terdiri dari biaya pendaftaran, biaya administrasi dan biaya arbiter yang sudah ditentukan tarifnya. Prosedur arbitrase dibuat sesederhana mungkin, tidak terlalu formal. Di samping itu, para arbiter adalah para ahli dan praktisi di bidang atau pokok yang dipersengketakan sehingga diharapkan akan mampu memberikan putusan yang cepat dan objektif. Hal ini tentunya menghemat biaya jika dibandingkan dengan melalui pengadilan.

8. Bebas memilih hukum yang diberlakukan

Para pihak dapat memilih hukum yang akan diberlakukan, yang ditentukan oleh para pihak sendiri dalam perjanjian. Khusus dalam kaitannya dengan para pihak yang berbeda kewarganegaraan, para pihak yang bebas memilih hukum ini

berkaitan dengan teori pilihan hukum dalam Hukum Perdata Internasional (HPI). Hal ini karena masing-masing negara mempunyai HPI tersendiri.

9. Eksekusinya mudah

Keputusan arbitrase umumnya lebih mudah dilaksanakan daripada putusan-putusan pengadilan. Hal ini disebabkan karena putusan arbitrase bersifat final dan mengikat, yang tentunya dilandasi dengan itikad baik para pihak.

10. Kepekaan arbiter

Ciri penting lainnya dari arbitrase yang mendasari para pihak memilih arbitrase adalah kepekaan/kearifan dari arbiter, termasuk perangkat hukum yang akan diterapkan dalam menyelesaikan perselisihan. Sekalipun para hakim di pengadilan dan arbiter menerapkan ketentuan hukum untuk membantu menyelesaikan persoalan-persoalan sengketa yang dihadapinya, dalam hal-hal yang relevan arbiter akan memberikan perhatian yang besar terhadap keinginan, realitas dan praktek dagang para pihak.

11. Kecenderungan yang modern

Dalam dunia perdagangan (bisnis) modern, kecenderungan yang terlihat adalah liberalisasi peraturan perundang-undangan arbitrase untuk lebih mendorong penggunaan arbitrase daripada penyelesaian sengketa bisnis melalui pengadilan. Pada umumnya undang-undang dirancang untuk memberikan otonomi, kebebasan, dan fleksibilitas secara maksimal dalam menyelesaikan sengketa.[100]

[100] H. Sudiarto, *op cit*, hlm 35-40.

Namun demikian, dengan banyaknya kelebihan yang dimiliki oleh arbitrase, tidak serta merta arbitrase tidak mempunyai kekurangan. Kelemahan atau kritikan yang sering terjadi adalah :

a. hanya baik dan tersedia dengan baik terhadap perusahaan-perusahaan bonafide;
b. *due process* kurang terpenuhi;
c. kurangnya unsur *finality;*
d. kurangnya power untuk menggiring para pihak ke settlement;
e. kurangnya power untuk menghadirkan barang bukti, saksi, dan lain-lain;
f. kurangnya power untuk hal law enforcement dan eksekusi keputusan;
g. dapat menyembunyikan dispute dari "public scrutiny";
h. tidak dapat menghasilkan solusi yang bersifat preventif;
i. kemungkinan timbulnya keputusan yang saling bertentangan satu sama lain karena tidak ada sistem "precedent" terhadap keputusan sebelumnya, dan juga karena unsur fleksibilitas dari arbiter, karena itu, keputusan arbitrase tidak prediktif;
j. kualitas putusannya sangat bergantung pada kualitas para arbiter itu sendiri, tanpa ada norma yang cukup untuk menjaga standar mutu keputusan arbitrase. Oleh karena itu, sering dikatakan "an arbitration is good as arbitrators";
k. berakibat kurangnya upaya untuk mengubah sistem pengadilan konvensional yang ada;
l. berakibat semakin tingginya rasa permusuhan kepada pengadilan.

Selain itu, dengan kewenangan yang begitu luas yang di miliki BPSK untuk menyelesaikan sengketa konsumen, BPSK memiliki kendala atau kesulitan dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, kendala itu adalah sarana dan prasarana yang dimiliki oleh BPSK. Kendala lain adalah ketika adanya penyelesaian sengketa konsumen, BPSK tidak mempunyai kewenangan memaksa terhadap para pihak yang sedang bersengketa. BPSK memungkinkan dalam hal pemanggilan meminta bantuan terhadap kepolisian, tapi pemanggilan tersebut tidak ada konsekuensi hukum terhadap pihak yang dipanggil bilamana tidak datang. Sehingga, ini menjadi suatu kelemahan dalam hal posisi BPSK.

Kendala atau kelemahan lain yang dimiliki oleh BPSK adalah ketika hal pembuktian dilakukan, kedudukan para pihak selalu tidak seimbang, dimana pelaku usaha selalu memegang peran penting dalam hal pembuktian, dan ketidakmengertian konsumen dalam hal pembuktian. Pelaku usaha tidak mungkin untuk menjelaskan secara terperinci teknologi apa yang dimilikinya, sedangkan konsumen tidak mengerti akan hal yang menjadi tuntutannya. Apalagi yang menjadi pelaku usaha adalah sebuah korporasi besar, yang mempunyai teknologi rumit. Kedududukan BPSK disini adalah menyeimbangkan posisi para pihak, akan tetapi seringkali BPSK tidak mampu untuk menyeimbangkan posisi tersebut, sehingga tetap saja konsumen dalam posisi lemah.

Konsumen pun belum tentu memahami cara-cara penyelesaian yang akan dilakukan, seringkali para pihak menyerahkan cara penyelesaian kepada BPSK, walaupun cara penyelesaian seharusnya ditentukan oleh para pihak. Dengan keadaan seperti ini, BPSK selalu mempunyai pertimbangan untuk menggunakan

cara yang paling sederhana, yaitu mediasi. Karena jika menggunakan arbitrase, adakalanya pihak konsumen tidak paham.

Harus diketahui, bahwa penyelesaian sengketa konsumen melalui cara konsiliasi, mediasi, arbitrase bukan cara penyelesaian berjenjang, karena BPSK menghindari kemungkinan hambatan yang akan timbul. Cara-cara penyelesaian merupakan pilihan para pihak.

Kelemahan lain dari arbitrase adalah dalam hal analisis hukum dan pembuktian. Analisis hukum yang ada dalam penyelesaian sengketa melalui arbitrase sudah mirip dengan peradilan umum, sehingga waktu yang dibutuhkan seringkali menjadi lama. Demikian halnya dengan pembuktian, dalam arbitrase pembuktian menjadi rumit, karena BPSK harus aktif mencari bukti. Dan ini sama saja dengan peradilan umum.[101]

Dengan berbagai kelebihan dan kelemahan seperti tersebut diatas, maka penyelesaian sengketa bisnis lewat badan arbitrase (nasional maupun internasional) tetap merupakan pilihan yang terbaik saat ini. Karena itu, mempopulerkan badan-badan arbitrase terutama badan arbitrase nasional sangatlah penting.[102]

Mengenai jenis sanksi yang dapat dikenakan oleh UUPK sebagai ganti kerugian atas terjadinya pelanggaran dalam perlindungan konsumen, diatur dalam Bab XIII UUPK mulai dari Pasal 60 sampai dengan Pasal 63, yang terdiri dari 2 macam sanksi, yaitu sanksi adminsitratif dan sanksi pidana pokok maupun sanksi pidana tambahan.

---

[101] Hasil wawancara dengan anggota BPSK kotamadya Yogyakarta tanggal 18 Desember 2007.

[102] Munir fuady, *Penyelesaian Sengketa Bisnis melalui Arbitrase*, op cit, hlm 93.

Sanksi administratif merupakan hak khusus yang diberikan oleh UUPK kepada BPSK berkaitan dengan tugas dan kewenangannya untuk menyelesaikan sengketa konsumen di luar pengadilan. Sanksi administratif diatur dalam Pasal 60 UUPK yang menentukan sebagai berikut :

> Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen berwenang menjatuhkan sanksi adminsitratif terhadap pelaku usaha yang melanggar Pasal 19 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 20, Pasal 25, dan Pasal 26.

Sedangkan dalam Pasal 60 ayat (2) menyebutkan :

> Sanksi administratif berupa penetapan ganti rugi paling banyak Rp. 200.000.000 (dua ratus juta rupiah).

Sanksi ini dijatuhkan terhadap para pelaku usaha yang melakukan pelanggaran bila :

a. Tidak dilaksanakannya pemberian ganti rugi oleh pelaku usaha kepada konsumen, dalam bentuk pengembalian uang atau penggantian barang dan atau jasa yang sejenis, maupun perawatan kesahatan atau pemberian santunan atas kerugian yang diderita oleh konsumen;
b. Terjadinya kerugian akibat kegiatan produksi iklan yang dilakukan oleh pelaku usaha periklanan;
c. Pelaku usaha yang tidak dapat menyediakan fasilitas jaminan purnajual, baik dalam bentuk suku cadang maupun pemeliharaannya, serta pemberian jaminan atau garansi yang telah ditetapkan sebelumnya, baik berlaku terhadap pelaku usaha yang memperdagangkan barang ataupun jasa.

Pengaturan kewenangan BPSK untuk menjatuhkan sanksi administratif seringkali salah pemahaman di masyarakat. Selama ini, pengertian sanksi

administratif adalah pencabutan izin usaha dari pelaku usaha yang melakukan pelanggaran dan telah dijatuhi putusan.

Selain itu, pemahaman yang keliru dari masyarakat adalah BPSK sebagai instansi yang tidak mempunyai kewenangan menjatuhkan sanksi administratif, dikarenakan bukan BPSK bukan merupakan instansi penerbit izin (*regulator agency*), sehingga hak atau kewenangan menjatuhkan sanksi sanksi administratif oleh BPSK secara hukum tidak berdasar.

Pemahaman keliru lainnya dalam masyarakat adalah ketika adanya sanksi administratif berupa denda, masyarakat beranggapan bahwa setiap korban akan mendapatkan uang denda yang menjadi ganti kerugian.

Pemahaman masyarakat tentang itu semua tidak bisa disalahkan sepenuhnya, dikarenakan tingkat pemahaman akan pendidikan atau pengetahuan akan hukum di masyarakat kurang.

Bila di analisis pemahaman tentang sanksi administratif adalah pencabutan izin, tidak sepenuhnya benar. Karena, bisa saja sanksi adminsitratif itu berupa denda yang bisa diukur dengan nominal uang. Pada dasarnya sanksi adminsitratif adalah pencabutan izin usaha, tetapi, denda yang dijatuhkan juga dapat disebut dengan sanksi administratif. Dan sanksi administratif dengan menjatuhkan denda ini tidak dibayarkan kepada korban, melainkan diserahkan kepada kas negara. Bila yang dibayarkan kepada korban, bukan dalam konteks denda, melainkan ganti rugi, dan ini masuk kepada hukum perdata.

Ganti kerugian dibayarkan kepada konsumen sebagai korban bilamana pelaku usaha tidak memberikan suatu bentuk pengembalian atau penggantian barang dan

atau jasa yang sejenis, maupun perawatan kesehatan atau pemberian santunan atas kerugian yang diderita oleh konsumen, maka konsumen berhak melakukan tuntutan ganti kerugian, dan itu harus melalui pembuktian. Sehingga jelas, pengertian dari denda dengan ganti rugi.

Dalam Pasal 60 ayat (2) ditulis bahwa sanksi adminsitratif berupa penetapan ganti rugi. Seharusnya, dalam pasal tersebut ditulis denda. Karena bila pengertian ganti rugi, bilamana konsumen sebagai korban tersebut dalam jumlah banyak, maka akan menyebabkan kebangkrutan akibat pembayaran ganti kerugian tanpa batas yang dialami oleh pelaku usaha. Dengan nominal denda seperti Pasal 60 ayat (2) disebut merupakan bentuk pertanggungjawaban terbatas. Karena melindungi pelaku usaha dari kebangkrutan. Masalah-masalah seperti ini yang harus diatur secara tegas dalam peraturan perundang-undangan lebih lanjut tentang tata cara penetapan sanksi administratif tersebut.

Pemahaman tentang BPSK bukan instansi penerbit izin (*regulator agency*) sehingga tidak mempunyai kewenangan untuk menjatuhkan sanksi, pada dasarnya benar. Karena, jika instansi tersebut tidak mempunyai kewenangan, maka instansi tersebut tidak mempunyai kewenangan menjatuhkan sanksi. Akan tetapi, BPSK adalah penyampai amanat undang-undang, khususnya UUPK. Dalam Pasal 52 UUPK menjelaskan tugas dan wewenang dari BPSK. Dalam Pasal 52 huruf m dijelaskan bahwa BPSK berwenang untuk menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini (UUPK).

Sehingga, pemahaman masyarakat tentang keraguan kewenangan BPSK dalam menjatuhkan sanksi, dapat dibuktikan dalam UUPK.

Untuk sanksi pidana pokok, BPSK tidak mempunyai kewenangan dalam menjatuhkan sanksi pidana. Yang dimaksud sanksi pidana adalah, BPSK dalam hal penuntutan pidana, maka BPSK berhak mencantumkan klausul pidana di dalam persidangan pengadilan, dalam mengajukan tuntutan. Karena, sanksi pidana merupakan kompetensi dari pengadilan. Sanksi pidana merupakan bagian dari hukum pidana, dan dalam putusannya pun dituliskan "Demi Keadilan".

Pasal 62 menjelaskan bahwa pelaku usaha yang melanggar ketentuan sebagaimana dalam Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 13 ayat 2, Pasal 15, Pasal 17 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf e, ayat (2), dan Pasal 18 dapat dikenakan sanksi pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda sebanyak Rp. 2.000.000.000 (dua milyar rupiah).

Ini dimaksudkan, bila ada pelaku usaha yang melanggar Pasal 62 yang mengacu kepada pasal yang ada dalam isinya, maka pelaku usaha dikenakan penjara selama 5 (lima) tahun atau denda yang akan diserahkan kepada kas negara sebesar yang tercantum dalam pasal tersebut.

Demikian pula pada Pasal 62 ayat (2), bahwa pelaku usaha yang melanggar ketentuan sebagaimana yang 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 (lima ratus juta rupiah). Dan jika dalam pelanggaran dalam pasal ini terjadi atau mengakibatkan luka berat, sakit berat, cacat tetap atau kematian, maka pemberlakuan sanksi pidana tidak dapat dikesampingkan, maka sanksi pidana mutlak diterapkan.

Ketentuan Pasal 62 UUPK ini memberlakukan dua aturan hukum sesuai tingkat pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha, yaitu pelanggaran yang mengakibatkan luka berat, sakit berat, cacat tetap, atau kematian diberlakukan hukum pidana sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), sementara diluar dari tingkat pelanggaran tersebut berlaku ketentuan pidana tersebut dalam UUPK. Dengan demikian, terhadap ilustrasi yang dikemukakan berkenaan dengan ketentuan Pasal 61 sebelumnya, persoalan pidananya diselesaikan berdasarkan ketentuan KUHP sepanjang akibat perbuatan pidana yang dilakukan oleh PT sebagai subjek hukum, memenuhi kualifikasi luka berat, sakit berat, cacat tetap, atau kematian konsumen.

Hal lain yang juga dapat diketahui dari ketentuan ini, bahwa sanksi pidana yang dikenal dalam UUPK ada 2 (dua) tingkatan, yaitu sanksi pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak sebesar Rp.2.000.000.000 (dua milyar rupiah) dan sanksi pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun pidana denda paling banyak Rp. 500.000.000 (lima ratus juta rupiah).

Untuk pidana tambahan, merupakan sanksi yang mungkin saja untuk dilakukan bilamana perlu. Dalam Pasal 63 dijelaskan bahwa terhadap sanksi pidana sebagaimana dimaksud Pasal 62 dapat dijatuhkan hukuman tambahan berupa :

a. Perampasan barang tertentu;
b. Pengumuman keputusan hakim;
c. Pembayaran ganti rugi;

d. Perintah penghentian kegiatan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian konsumen;
e. Kewajiban penarikan barang dari peredaran; atau
f. Pencabutan izin usaha.

Sebenarnya, pembayaran ganti rugi yang dimaksud dalam pasal ini kurang tepat, karena ganti kerugian merupakan kajian dari hukum perdata, dan bukan hukum pidana. Sedangkan sanksi pidana yang berupa pembayaran sejumlah uang bukan merupakan ganti kerugian, melainkan denda. Demikian halnya dengan hukuman tambahan yang berupa pencabutan izin usaha, sesungguhnya merupakan salah satu sanksi administratif.

BAB IV

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Setelah menyelesaikan bab pembahasan diatas maka penulis memberikan kesimpulan dalam tesis ini. Kesimpulan yang penulis jabarkan adalah menjawab 2 (dua) rumusan masalah secara singkat yang ada pada tulisan ini:

1. Pengadilan Negeri Bantul dalam menyelesaikan sengketa konsumen dengan undang-undang yang bukan menjadi peraturan khusus mengatur tentang perlindungan konsumen, sehingga dalam putusannya, tidak adanya keberpihakan kepada konsumen. Terdakwa hanya dijatuhi hukuman selama 8 (delapan) bulan penjara dan denda Rp. 500.000 (lima ratus ribu rupiah) subsidair selama 1 (satu) tahun kurungan. Bilamana jaksa dalam mengajukan tuntutannya menggunakan UU Pangan Pasal 55 hur b maka hak-hak konsumen setidaknya terlindungi dari perbuatan-perbuatan yang dilarang oleh pelaku usaha. Karena disana sanksi pidana lebih berat dengan Putusan yang dijatuhkan oleh Majelis Hakim.
2. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen adalah undang-undang khusus yang mengatur tentang perlindungan konsumen. Dalam UUPK mengatur tentang BPSK sebagai salah satu badan atau institusi penyelesaian sengketa konsumen. BPSK sebagai pengemban amanat UUPK dalam melaksanakan tugas, berwenang untuk menyelesaikan sengeketa dibidang konsumen, dalam menyelesaikan sengketa konsumen, BPSK mempunyai beberapa cara, yang salah satunya

adalah arbitrase. Selain itu dalam hal kewenangan dan pengemban amanat UUPK, BPSK berwenang menjatuhkan sanksi, yaitu berupa sanksi adminstratitif. Sanksi administratif ini berupa denda dan tidak menghilangkan sanksi pidana. Dalam hal ini, sanksi pidana dilakukan BPSK apabila dalam hal perbuatan yang dilakukan pelaku usaha mengakibatkan meninggalnya seseorang atau konsumen. Dan dalam sanksi pidana, BPSK mengajukan kepada jaksa. Untuk ganti rugi, UUPK menerapkan sanksi denda, dengan demikian, denda tersebut masuk kepada kas negara.

B. SARAN

Dalam hal rumusan masalah Putusan Pengadilan Negeri Bantul terhadap perlindungan konsumen dalam sengketa makanan yang mengadung zat formalin , penulis menyarankan, seharusnya yang paling berwenang mengadili adalah BPSK. Karena BPSK adalah salah satu institusi yang bertugas menyelesaikan sengketa konsumen, sehingga hak-hak konsumen bisa terlindungi dalam hal putusannya. Sedangkan dalam rumusan masalah Penyelesaian hukum dan ganti kerugian terhadap pelanggaran hak-hak konsumen, UUPK harus segera di amandemen, karena dengan semakin berkembangnya zaman, maka regulasi pun seharusnya ikut berkembang ke araha lebih baik, dengan demikian hak konsumen akan semakin terlindungi.

DAFTAR PUSTAKA

Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo. 2004. *Hukum Perlindungan Konsumen*, Rajawali Pers, Jakarta.

Az. Nasution. 1995. *Konsumen dan Hukum, Tinjauan Sosial, Ekonomi dan Hukum Pada Perlindungan Konsumen Indonesia*, Pustaka Insan Harapan, Jakarta.

Az. Nasution. 2002. *Hukum Perlindungan Konsumen, Suatu Pengantar,* Diadit Media, Jakarta.

Bambang Sutiyoso. 2006. *Penyelesaian Sengketa Bisnis*, Citra Media, Yogyakarta.

Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani. 2003. *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, Gramedia, Jakarta.

Gatot Sumartono. 2006. *Arbitrase dan Mediasi di Indonesia*, Gramedia, Jakarta.

Hamzah Ahmad Nanda Santoso. 1996. *Kamus Pintar Bahasa Indonesia*, Fajar Mulya, Surabaya.

Huala Adolf. 2004. *Hukum Penyelesaian Sengketa Internasional*, Sinar Grafika, Bandung.

Inosentius Samsul. 2004. *Perlindungan Konsumen, Kemungkinan Penerapan Tanggungjawab Mutlak,* Universitas Indonesia, Fakultas Hukum Pascasarjana, Jakarta.

Janus Sidabalok. 2006. *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Citra Aditya, Bandung.

Priyatna Abdulrrasyid. 2002. *Arbitrase & Alternatif Penyelesaian Sengketa: Suatu Pengantar*, Fikahati Aneka, Jakarta.

Rachmadi Usman.2000. *Hukum Ekonomi Dalam Dinamika*, Djambatan, Jakarta.

Shidarta. Edisi Revisi. 2006. *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Grasindo, Jakarta.

Subekti. 1981. *Arbitrase Perdagangan*, Bina Cipta, Bandung.

Sudikno Mertokusomo. 1998. *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.

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

Yusuf Sofie. 2003. *Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut UUPK, Teori dan Praktek Penegakan Hukum*, Citra Aditya, Bandung.

Bryan A. Garner et. All, *Black's Law Dictionary*, Eight Edition, 2004.

CP bulletin Service edisi Januari 2006.

Hanafi, *Perilaku "Menyimpang" Pelaku Bisnis dan Perlindungan Konsumen*, dikutip dari Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, *Hak-hak dan Perlindungan Konsumen*, Stensil, Tanpa Tahun.

Munir Fuady, "*Penyelesaian Sengketa Bisnis Melalui Arbitrase"*, artikel pada Jurnal Hukum Bisnis, Volume 21, 2002.

Priyatna Abdulrrasyid, "*Pengusaha Indonesia Perlu Meningkatkan Minatnya Terhadap Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa* (*Alternative Disputes Resolution- ADR/Arbitration*) Suatu Tinjauan", artikel pada Jurnal Hukum Bisnis.

Perundang-undangan

KUH Perdata.

Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan.

Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Undang-undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

SK Menperindag Nomor 350/MPP/Kep/12/2001.

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2003 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan.

Putusan Pengadilan Negeri Bantul Nomor :29/Pid.B/2006/PN.Btl

Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 05018/SK/KBPOM tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis di Lingkungan Badan Pengawas Obat dan Makanan, adalah sebagai dasar hukum dari Badan Pengawas Obat dan Makanan.

Hasil wawancara dengan anggota Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Kotamadya Yogyakarta tanggal 18 Desember 2007.

www.liputan6.com, 11 Agustus 2007.