

PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN AIR MINUM ISI ULANG DI

YOGYAKARTA

PROPOSAL SKRIPSI



Oleh :

Fanca Andian

No.Mahasiswa : 05410454

Program Studi : Ilmu Hukum

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2011

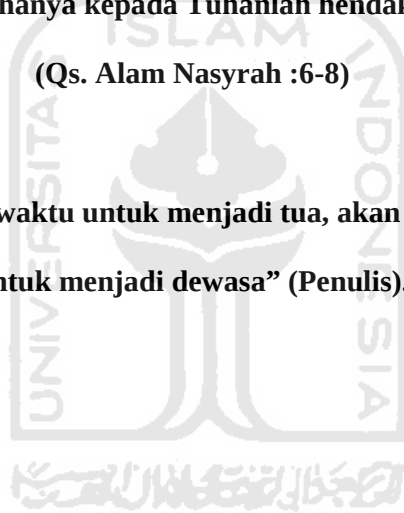


HALAMAN MOTO

“Sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan, maka apabila kamu telah selesai dari suatu urusan kerjakanlah dengan sungguh-sungguh (urusan) yang lain dan hanya kepada Tuhanlah hendaknya kamu berharap”

(Qs. Alam Nasyrah :6-8)

“Tinggal menunggu waktu untuk menjadi tua, akan tetapi butuh waktu untuk menjadi dewasa” (Penulis).





HALAMAN PERSEMBAHAN

Kupersembahkan Tugas Akhir ini dengan tulus, Ikhlas dan penuh kesyukuran kepada:

- ❖ Allah SWT cinta sejati hamba, ini takkan menjadi indah tanpa campur tanganMu.
- ❖ Nabi Muhammad SAW, yang menjadi suri tauladan bagi seluruh umatNya.
- ❖ Ayahanda (ERPANI), Ibunda (SRI YATI), kakak-kakakku tercinta (AFRILUS WINDRA), (YULIANTI HASTUTI), (MERI ARYANI, S.H), (DZARKI FAGHRI), keponakan tercinta'ku (FATIH MUZAFAR dan MELINDA MAHARANI), Almarhum Nenek'ku (SALMAH), dan seluruh keluarga besar'ku di Baturaja, Muara Enim, Lubuklinggau dan Palembang, yang telah memberikan dukungan, doa, kasih sayang dan pengorbanan untuk'ku, melihat senyum bangga serta tangis bahagia kalian adalah anugerah terindah untuk'ku.
- ❖ Seseorang dalam hidup'ku "Utami Dyah Ayu Ningrum, S.H." dalam kesetiaannya, kesabaran dan doa'nya untuk mendampingi. "Semoga cinta dan kasih tak pernah padam".
- ❖ Almamaterku.

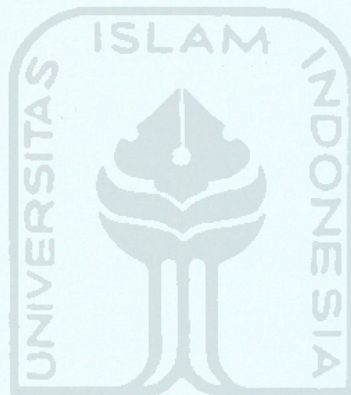
بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN AIR MINUM ISI ULANG
DI YOGYAKARTA**

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk diajukan
ke muka Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran

Pada tanggal,

2011



Yogyakarta, 20 - 09 - 2011

Dosen Pembimbing Skripsi

 /

(Aunur Rohim Faqih, S.H.,M.Hum)



KATA PENGANTAR

Bismillahhirrohmanirrohim

Assalammu'alaikum wr.wb

Sujud syukur Alhamdulillah yang tak terhingga penulis pada Allah SWT Sang Pencipta atas rahmat, restu dan ridho-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan karya ini. Allahu Akbar Allahu Akbar.

Suatu karya kecil terselesaikan oleh penulis yang merupakan pengantar bagi penulis untuk memasuki tahap berikutnya dalam kehidupan penulis. Sebuah karya sederhana yang jauh dari pada sempurna, namun sangat berarti bagi penulis telah menjadikan penulis seorang sarjana. Namun semua ini tidak akan tercapai tanpa campur tangan beberapa pihak yang dengan tulus ikhlas telah memberikan waktu'nya dan bantuan-bantuan kepada penulis. Walaupun sebuah karya sederhana, namun penulis berharap karya ini dapat bermanfaat bagi ilmu pendidikan dan pada semua pihak yang telah merelakan waktunya untuk membuka bahkan membacanya.

Oleh karena itu dengan segala kerendahan, ketulusan, keikhlasan hati dengan tidak mengurangi rasa hormat, penulis ingin menyampaikan rasa syukur dan terima-kasihnya kepada:

1. Bapak Dr. H. Rusli Muhammad, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

2. Bapak Aunur Rohim Faqih, S.H., M.Hum selaku Dosen Pembimbing Skripsi yang telah memberikan waktunya untuk membimbing dan mengarahkan penulis sehingga bisa menyelesaikan skripsi ini tepat pada waktunya.
3. Bapak /Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah membekali ilmu sehingga menjadi wawasan penulis dalam menyelesaikan penulisan hukum ini.
4. Ayahanda (ERPANI) dan Ibunda (SRI YATI) tercinta, beserta keluarga besar penulis yang telah banyak memberikan bantuan moril dan materill.
5. Kekasih tercinta “Utami Dyah Ayu Ningrum, S.H, atas suport’nya serta kasih sayang’nya yang terus mengalir dalam darah’ku.
6. Seluruh rekan-rekan di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan seluruh rekan-rekan yang tidak dapat disebutkan satu-persatu.
7. Para kader HMI Komisariat Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Pak Imam Budi Hartawan Ritongan, S.H serta kader-kader lainnya.
8. Kawan-kawan terdekat, (Fadli Rachim, S.H), (Rizki Koko, S.E., M.M.), (Umar Adi Pati), (Riko Febrian beserta Istri), (Devin Arianto), (Rezha Soegiarto, S.H), (Vicky Seven Brando, S.H), (Eko Nurisman, S.H), (Vita Novitri, S.H), (Pramundio, S.P), (Sandy Mubarok, S.S) (Syaukani, S.H), (Ibrahim Husein, S.H), (Bachtiar, S.H), (Bagong), (Bang Mirza), (Bonanda Siregar, S.H), (Gandi Muchlisin, S.H), dll...

Semoga amal dan kebaikan saudara-saudara mendapatkan balasan yang setimpal dari Tuhan Yang Maha Esa.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan hukum ini masih banyak terdapat kekurangan, oleh karena itu semua kritik dan saran yang membangun dari semua pihak demi penyempurnaan penulisan hukum ini sangat penulis harapkan.

Melalui penulisan hukum ini penulis berharap semoga karya yang sangat sederhana ini dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu pengetahuan hukum pada umumnya dan ilmu hukum perdata pada khususnya.

Wassalamu'alaikum Wr.wb

Penulis



DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL.....	
HALAMAN JUDUL.....	
HALAMAN MOTO.....	
HALAMAN PERSETUJUAN.....	
HALAMAN PENGESAHAN.....	
PERNYATAAN KEASLIAN.....	
KATA PENGANTAR.....	
DAFTAR ISI.....	
ABSTRAK.....	
BAB I	PENDAHULUAN.....1
	A. Latar Belakang Masalah.....1
	B. Rumusan Masalah.....9
	C. Tujuan Penelitian.....9
	D. Tinjauan Pustaka.....9
	E. Kerangka Teori.....14
	F. Metode Penelitian.....15
BAB II	TINJAUAN UMUM MENGENAI PERJANJIAN JUAL BELI, PERLINDUNGAN KONSUMEN, YAYASAN LEMBAGA KONSUMEN INDONESIA (YLKI).....18
	A. Pengertian Perjanjian Jual Beli.....18

	B. Tinjauan Umum Tentang Produsen dan Konsumen.....	37
	C. Lembaga atau Instansi dan Perannya Dalam Perlindungan Konsumen.....	75
BAB III	Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Air Minum Isi Ulang Di Kota Madya Yogyakarta.....	101
	A. Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen air Minum Isi Ulang di Daerah Kota Madya Yogyakarta.....	101
	B. Upaya Penyelesaian Yang Dapat Dilakukan Oleh Konsumen Air Minum Isi Ulang Yang Tidak Sesuai Standar Kesehatan Air Minum.....	122
BAB IV	PENUTUP.....	125
	A. Kesimpulan.....	125
	B. Saran.....	127
DAFTAR PUSTAKA		
LAMPIRAN		

ABSTRAK

Penelitian ini berjudul PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN AIR MINUM ISI ULANG DI DAERAH KOTA MADYA YOGYAKARTA.

Penelitian ini dilatarbelakangi bahwa Perlindungan konsumen merupakan suatu permasalahan yang baru di Indonesia. Hal ini dikarenakan pada tanggal 20 April 1999 melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Lahirnya Undang-Undang tersebut dimaksudkan agar dapat mendidik masyarakat Indonesia untuk lebih menyadari hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang dimilikinya. Hal ini sebagaimana dijelaskan dalam konsideran Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang menyatakan bahwa untuk meningkatkan kesadaran, pengetahuan, kepedulian, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi dirinya serta menumbuhkan kembangkan sikap pelaku usaha yang bertanggung jawab. Berdasarkan pada ketentuan mengenai perlindungan konsumen maka pemerintah selaku pengayom negara menetapkan bahwa setiap air minum yang beredar dimasyarakat harus memenuhi standar kualitas air minum yang ditentukan oleh Dinas Kesehatan agar terhindar dari pencemaran dan membahayakan kesehatan selain itu juga untuk memberi perlindungan bagi konsumen yang mengkonsumsinya, yaitu dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 907/MENKES/SK/VII/2002 tentang Syarat-Syarat dan Pengawasan Kualitas Air Minum.

Permasalahan utama yang ingin dijawab dengan penelitian ini adalah, bagaimana perlindungan hukum yang diberikan kepada konsumen air minum isi ulang yang tidak sesuai dengan standar kesehatan kualitas air minum dan upaya yang dapat dilakukan oleh konsumen air minum isi ulang yang tidak sesuai dengan standar kesehatan kualitas air minum.

Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan yuridis sosiologis, dengan menggunakan sumber-sumber data berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku dan pandangan masyarakat mengenai permasalahan yang diteliti. Mengingat bahwa Undang-Undang Perlindungan Konsumen merupakan permasalahan baru di Indonesia serta adanya ketentuan mengenai kualitas air minum yang layak untuk dikonsumsi bagi konsumen.

Hasil penelitian menunjukkan, bahwa pada dasarnya konsumen dalam rangka memenuhi kebutuhan hidupnya telah memperoleh suatu jaminan kepastian hukum menyangkut hak-hak dasar konsumen sendiri, hal ini terbukti dengan dikeluarkannya UUPK Nomor 8 Tahun 1999, Surat Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 907/MENKES/SK/VII/2002, ditambah lagi dengan keberadaan lembaga-lembaga non pemerintah yang bergerak dibidang pelayanan jasa untuk membantu konsumen mempertahankan hak-hak dasarnya akan tetapi pada faktanya mengatakan bahwa dalam penegakan hukum konsumen dan upaya yang dilakukan konsumen secara praktek sejauh ini belum dapat dikatakan telah sesuai dengan apa yang diharapkan, hal ini disebabkan oleh adanya hambatan baik dari pelaku usaha, konsumen, dan pemerintah dalam mensosialisasikan UUPK kepada masyarakat.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

SKRIPSI

**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN AIR MINUM
ISI ULANG DI KOTA MADYA YOGYAKARTA**

Telah diperiksa dan disetujui Oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk diajukan ke
muka Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran
Tanggal 25 April 2012



الجامعة الإسلامية في إندونيسيا
Yogyakarta, 22 Maret 2012

Dosen Pembimbing Skripsi,

(Annur Rahim Faqih, SH.,M.Hum)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

SKRIPSI

PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN AIR MINUM

ISI ULANG DI KOTA MADYA YOGYAKARTA

Telah Dipertahankan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran

Pada Tanggal **25 April 2012** dan Dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 25 April 2012

Tim Penguji

Tanda Tangan

1. Ketua : Aunur Rohim Faqih, SH., M.Hum
2. Anggota : Endro Kumoro, SH., M.Hum
3. Anggota : Budi Agus Riswandi, SH., M.Hum

Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Fakultas Hukum

Dekan



(Dr. H Rusli Muhammad, SH., M.H)

NIP. 195406121984031001



SKRIPSI

**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN AIR MINUM ISI ULANG
DI KOTA MADYA YOGYAKARTA**

Telah Dipertahankan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran

Pada Tanggal **24 April 2012** dan Dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 25 April 2012

Tim Penguji

Tanda Tangan

1. Ketua : Emdro Kumoro, SH., M.Hum

2. Anggota : Aunur Rohim Faqih, SH., M.Hum

3. Anggota : Budi Agus Riswandi, SH., M.Hum

Mengetahui.

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Fakultas Hukum

Ketua Prodi

(Dr. H Rusli Muhammad, SH., M.H)

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kemajuan di bidang industri yang kian pesat berefek pada timbulnya era pasar bebas, yang membuat persaingan antar produsen semakin ketat, terutama untuk menarik konsumen terhadap berbagai macam produk yang ditawarkan produsen.

Manusia dalam hidupnya tidak bisa lepas dengan yang namanya air. Kebutuhan masyarakat akan air minum yang layak dan aman untuk dikonsumsi terus meningkat dari tahun ke tahun. Hal ini disebabkan oleh pencemaran lingkungan yang menurunkan mutu air tanah dan permukaannya. Sejalan dengan peningkatan kebutuhan akan air minum, industri air minum dalam kemasan (AMDK) terus berkembang. Namun seiring dengan terjadinya krisis ekonomi, maka harga produk AMDK semakin meningkat dan tidak terjangkau lagi oleh konsumen menengah ke bawah. Oleh karena itu mulai bermunculan usaha air minum lain yang menawarkan harga relatif lebih murah dan terjangkau untuk konsumen menengah ke bawah. Salah satu kategori usaha air minum yang marak bermunculan sejak krisis ekonomi terjadi di Indonesia yaitu air minum depot (AMD) isi ulang.

Usaha AMD isi ulang adalah usaha yang melakukan proses pengolahan air bersih menjadi air minum dan menjual secara langsung kepada konsumen di lokasi pengolahan. Perkembangan usaha AMD isi ulang yang semakin semarak, bila dilihat dari satu sisi berdampak positif karena dapat menjadi

salah satu alternatif bagi masyarakat dalam memenuhi kebutuhan air minumnya. Namun di sisi lain, perkembangannya yang terlalu cepat dan mungkin lepas kendali dapat berdampak negatif karena beresiko menurunnya kelayakan dan keamanan air minum yang dibutuhkan masyarakat.

Dengan tingkat konsumsi air minum yang semakin besar dan diiringi dengan perkembangan pasar bebas dan persaingan didunia usaha, industri air minum isi ulang telah meluas hingga ke daerah Istimewa Yogyakarta. Maka banyak para pelaku usaha yang mendirikan depot-depot air minum isi ulang di Yogyakarta. Keberadaan depot air minum isi ulang terus meningkat sejalan dengan dinamika kebutuhan masyarakat terhadap air minum, selain itu juga harganya lebih murah dari pada harga isi ulang air minuman bermerk.

Pembahasan dibatasi pada daerah Kota Yogyakarta, karena di daerah ini sebagian besar Depot air minum isi ulang berada. Pemerintah melalui Menteri Perindustrian dan Perdagangan telah mengeluarkan Kepmenperindag No.705/MPP/Kep/II/2003, untuk memberikan perlindungan terhadap konsumen air minum isi ulang Kepmenperindag tersebut lahir dilatar belakangi oleh hasil pemeriksaan Badan POM pada sejumlah depot air minum isi ulang di 5 Kota besar, dimana ditemukan kandungan *bakteri colli* pada produksi air minum isi ulang.¹

Dengan ditemukannya 59 sampel air atau 21 persen dari depot air minum isi ulang yang mengandung *bakteri ecoli* atau *colli* tinja dan *coliform* oleh Dinas Kesehatan (DinKes) Kota Yogyakarta. Cukup membuktikan bahwa

¹<http://www.google.com/search?q=files+din+awk+KAKe+Rini+Ivone+Fajar+Air+Minum+Isi+site:elisa1.ugm.ac.id> , di akses pada tanggal 15 Februari 2011, pukul 21.35 WIB.

masih banyak depot air minum isi ulang yang tidak mengindahkan syarat-syarat kualitas air minum yang layak untuk diperjualbelikan untuk dikonsumsi masyarakat. Selama tahun 2009, hasil uji laboratorium yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan kota Yogyakarta. Ada satu depot air di kecamatan Tegalrejo yang kandungan airnya mengandung *ecoli* lebih dari 50 persen, dan diberikan waktu dua bulan oleh Dinas Kesehatan (DinKes) kota Yogyakarta untuk memperbaiki kualitasnya. Setelah sampai batas waktu yang ditentukan ternyata tidak juga dihiraukan oleh depot air minum isi ulang tersebut, lalu Dinas Kesehatan (DinKes) kota Yogyakarta bekerja sama dengan Dinas Perizinan (Dinzin) kota Yogyakarta menutup depot air minum isi ulang tersebut dengan alasan tidak layak untuk di konsumsi masyarakat.²

Menurut Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 492/MENKES/PER/IV/2010 tentang syarat-syarat dan pengawasan kualitas air minum yang telah diperbaharui dari Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 907/MENKES/SK/VII/2002 tentang syarat-syarat dan pengawasan kualitas air minum. Air yang layak untuk di konsumsi harus mengandung *bakteri coliform* minimal 0 MPN/100 mililiter dan *coli tinja* atau *ecoli* 0 MPN/100 mililiter.³ Kedua syarat tersebut harus terpenuhi, karena air yang dikonsumsi oleh masyarakat harus diperiksa terlebih dahulu dengan melakukan sampel air

²<http://jogjainfo.net/21-persen-depo-isi-ulang-air-minum-mengandung-bakteri.html>, pada tanggal 20 Februari 2011, pukul 12.58 WIB.

³Keputusan Menteri Kesehatan RI Nomor 907/MENKES/SK/VII/2002, Tentang Syarat-Syarat dan Pengawasan Kualitas Air Minum, 29 Juli 2002, hlm. 6.

minum untuk diperiksa ditempat atau dilaboratorium. Dalam peraturan ini dinyatakan bahwa kualitas air harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:⁴

Mikro biologis : Tidak mengandung bakteri yang membahayakan tubuh.

Fisik : Tidak keruh, tidak berwarna, tidak berbau, atau tidak
berasa.

Chemis : Kandungan zat-zat kimia tertentu tidak melebihi atau tidak
kurang dari standar yang ditentukan.

Radio Aktif : Tidak mengandung sinar alfa dan sinar beta yang merusak
organ tubuh.

Air minum isi ulang yang di distribusikan ke masyarakat harus didaftarkan ke Dinas Perindustrian dan Perdagangan, sedangkan pengawasan mutu air dilakukan Dinas Kesehatan. Sesuai otonomi daerah Dinas Kesehatan (DinKes) berfungsi sebagai *regulator*, sedang pelaksanaannya suku Dinas Perindustrian dan Perdagangan, mempermudah bagi Dinas Kesehatan (DinKes) untuk melakukan uji atau sampel terhadap air minum pada depot air minum isi ulang yang ada di daerah kotamadya Yogyakarta.

Pada pemeriksaan air minum isi ulang, berdasarkan Tata Cara Pelaksanaan Pengawasan Kualitas Air Minum dalam lampiran II Keputusan Menteri Kesehatan RI Nomor 907/MENKES/SK/VII/2002 yaitu minimal satu sampel sebulan sekali berdasarkan masing-masing kualitas, yaitu kualitas *Bakteriologi*, *kimiawi*, dan *parameter-parameter* yang berhubungan langsung dengan kesehatan yaitu *parameter Mikrobiologi* dan *kimia an-organik*

⁴ *Ibid.*

maupun parameter yang tidak langsung berhubungan dengan kesehatan yaitu parameter *fisik* dan *kimiawi*.⁵ Pemeriksaan secara rutin ini dimaksudkan agar yang diminum tidak tercemar dan mengganggu serta merugikan kesehatan yang nantinya berakibat pada tubuh yang terserang penyakit. Akan tetapi hal ini kurang disadari oleh pelaku usaha air minum untuk diperiksa ataupun diuji kesehatan air minum tersebut. Keadaan seperti inilah yang dapat menjadikan air minum yang diproduksi tidak layak untuk dikonsumsi. Hal ini terbukti dengan adanya bahan-bahan tambahan ataupun bahan-bahan yang dapat mengganggu kesehatan, baik takaran yang berlebih ataupun yang kurang.

Meskipun pemerintah sudah mengeluarkan peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor 907/MENKES/SK/VII/2002, masih banyak beredar dipasaran depot air minum isi ulang yang belum memenuhi standar kesehatan yang ditentukan Dinas Kesehatan tersebut, oleh karena itu dampak dari air minum isi ulang tersebut menyebabkan keluhan-keluhan dan berbagai penyakit di masyarakat. Menurut rekapitulasi data hasil sampel air minum isi ulang di kota Yogyakarta oleh Dinas Kesehatan, masih terdapat depot-depot air minum isi ulang yang mempunyai resiko tinggi dan resiko rendah, hal ini dikarenakan tingkat *coliform* yang tidak memenuhi standar. *Bakteri coliform* merupakan parameter *mikrobiologis* terpenting bagi kualitas air minum. Kelompok *bakteri coliform* antara lain terdiri atas *Eschericia coli*, *Enterrobacter aerogenes*, dan *Citrobacter fruendii*.

⁵ Keputusan Menteri Kesehatan RI Nomor 907/MENKES/SK/VII/2002 Tentang Syarat-Syarat dan Pengawasan Kualitas Air Minum, *lampiran II Tata Cara Pelaksanaan Pengawasan Kualitas Air Minum*, 29 Juli 2002, hlm.13-16.

Ketidakberdayaan dan ketidaktahuan konsumen inilah yang dimanfaatkan oleh pelaku usaha dengan menjual air minum isi ulang yang tidak mengikuti standar yang dipersyaratkan oleh pemerintah. Oleh karena itu para konsumen air minum isi ulang harus waspada terhadap pembelian air minum isi ulang yang tersebar khususnya di Yogyakarta.

Pasal 8 ayat (1) butir a Undang-Undang Perlindungan Konsumen No.8 Tahun 1999 menentukan “bahwa pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dari ketentuan peraturan perundang-undangan”.⁶ Berdasarkan bunyi pasal tersebut diatas maka bagi para pelaku usaha yang ingin memproduksi dan memperdagangkan barang dan atau jasa yang dihasilkannya harus memenuhi standar yang telah ditentukan oleh Undang-Undang. Sedangkan dalam Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Perlindungan Konsumen Nomor 8 Tahun 1999. “Pelaku usaha dilarang memperdagangkan sediaan farmasi dan pangan yang rusak, cacat atau bekas dan tercemar, dengan atau tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar”.⁷

Konsumen sebagai pemakai barang dan atau jasa tentu saja mempunyai kepentingan-kepentingan tertentu. Kepentingan-kepentingan konsumen itu perlu dilindungi. Oleh sebab itu, dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen diatur hak-hak konsumen yaitu dalam Pasal 4 Undang-Undang

⁶Lihat Pasal 8 Ayat (1) butir a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

⁷Lihat Pasal 8 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

Perlindungan Konsumen. Mengenai hak-hak konsumen, terlihat bahwa masalah kenyamanan dan keselamatan konsumen merupakan hal yang paling pokok dan utama dalam perlindungan konsumen. Hasil produksi dari pelaku usaha yang dikonsumsi oleh konsumen dapat membahayakan keselamatan dan kesehatan jelas tidak layak untuk diedarkan dalam masyarakat. Hal tersebut ada kaitannya dengan kesehatan air minum yang digunakan oleh masyarakat.

Menurut KH. Ahamad Azhar Basyir Hak adalah kepentingan yang ada pada perorangan atau masyarakat, atau pada keduanya, yang diakui oleh syarak.⁸ Berhadapan dengan hak seseorang terdapat kewajiban orang lain untuk menghormatinya.

Ditinjau dari segi hukum perdata, hubungan antara konsumen dan pelaku usaha dalam arti luas yaitu sebagai penghasil maupun penjual barang adalah merupakan suatu perikatan Buku III KUHPerdata tentang perikatan, pasal 1233 KUHPerdata menyatakan bahwa “tiap-tiap perikatan dilahirkan baik karena persetujuan, baik karena undang-undang. Sedangkan pasal 1234 KUHPerdata menyebutkan “tiap-tiap perikatan adalah untuk memberikan sesuatu, untuk berbuat sesuatu, atau untuk tidak berbuat sesuatu”.

Pelaku usaha dan konsumen dalam pengertian penjual dan pembeli melakukan perjanjian jual beli untuk memenuhi kebutuhan. Dalam Pasal 1457 KUHPerdata Perjanjian Jual Beli adalah suatu perjanjian, dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan,

⁸Ahmad Azhar Basyir, *Asas-Asas Hukum Muamalat (Hukum Perdata Islam)*, UII Press, Yogyakarta, 2000, hlm. 19.

dan pihak yang lain untuk membayar harga yang telah dijanjikan. Apabila penjual dalam melakukan transaksi jual beli tidak melaksanakan prestasinya maka dapat dikatakan bahwa penjual dalam keadaan *wanprestasi*.

Sebenarnya ada hubungan *interdependensi* antara konsumen dan pelaku usaha. Dari sisi bisnis, pelaku usaha harus mengakui bahwa konsumen merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kelangsungan bisnisnya. Disisi lain konsumen dalam memenuhi kebutuhan hidupnya senantiasa tergantung pada keberadaan barang dan atau jasa yang ada dipasaran sebagai suatu output dari kegiatan pelaku usaha. Oleh karena itu, produsen selaku pelaku usaha yang kegiatannya memperdagangkan minuman isi ulang atau air minum isi ulang harus memperhatikan ketentuan mengenai keamanan minuman yang telah dikeluarkan oleh pemerintah Republik Indonesia. Faktor keamanan dan tidak merugikan kesehatan merupakan hak konsumen yang sangat penting.

Berdasarkan latar belakang tersebut, khususnya dalam hal perlindungan hukum bagi konsumen air minum isi ulang di Yogyakarta, tentunya masih menimbulkan berbagai permasalahan. Baik antara pelaku usaha maupun konsumen. Untuk itu penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang:

“PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN AIR MINUM ISI ULANG DI YOGYAKARTA”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka beberapa permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana perlindungan hukum atas kerugian yang timbul bagi konsumen air minum isi ulang di Kota Madya Yogyakarta?
2. Bagaimana penyelesaian ganti rugi bagi konsumen terhadap pelaku usaha air minum isi ulang di Kota Madya Yogyakarta?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui perlindungan hukum atas kerugian yang timbul bagi konsumen air minum isi ulang di Kota Madya Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui bagaimana penyelesaian ganti rugi bagi konsumen terhadap pelaku usaha air minum isi ulang di Kota Madya Yogyakarta.

D. Tinjauan Pustaka

Hukum senantiasa berkembang dinamis, bahwa hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum hidup (*the living law*) dalam masyarakat. Tentu juga merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat yang bertujuan untuk menjadi dasar dan memelihara ketertiban, keadilan, dan kesejahteraan masyarakat. Hukum juga berfungsi mengabdikan kepada masyarakat dalam hal ini mengatur tata tertib masyarakat, menjaga

agar perilaku masyarakat sesuai dengan peraturan hukum, sehingga kepentingan-kepentingannya dilindungi hukum.

Kerugian-kerugian yang diderita konsumen merupakan akibat kurangnya tanggung jawab pelaku usaha terhadap konsumen. Di dalam praktik dapat ditemukan beberapa penyebab timbulnya kerusakan pada suatu produk, misalnya produk makanan dan minuman dikarenakan lewatnya tanggal *kedaluwarsa*, tidak sempurnanya tahap *pensterilan*, terkontaminasinya bahan dan zat atau bahan berbahaya lainnya; masuknya *bakteri*, *mikroba*, maupun *jamur* ke dalam produk; *pecah*, *penyok*, atau *lubang* pada kemasan sehingga *mengotori*, *mencampuri*, atau *mencemari* isi pada kemasan kaleng; digunakan *zat pewarna*, *zat pengawet*, *pemanis sintetis*, atau *bahan-bahan kimia* lainnya yang dilarang digunakan untuk dimakan. Pada pokoknya pihak produsen makanan dan minuman bertanggung jawab penuh atas kerugian-kerugian yang diakibatkan oleh mutu atau kualitas dan keamanan dari produk-produk yang dihasilkan. Dalam hal ini kualitas dan keamanan produk yang dihasilkan harus dalam keadaan baik.

Pertanggungjawaban yang diberikan oleh pelaku usaha terhadap produk-produk yang dihasilkan harus sesuai dengan prinsip pertanggungjawaban produk yang dikenal dalam dunia hukum, khususnya bisnis, yaitu sebagai berikut:⁹

1. Prinsip tanggung jawab berdasarkan unsur kesalahan.
2. Prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab.

⁹ Adrian Sutedi, *Tanggung Jawab Produk dalam Hukum Perlindungan Konsumen*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2008, hlm. 32.

3. Prinsip praduga untuk selalu tidak bertanggung jawab.
4. Prinsip tanggung jawab mutlak.

Air merupakan kebutuhan pokok manusia, dengan adanya air manusia dapat melakukan kegiatannya sehari-hari dan menyambung hajat hidupnya. Air yang bersih dan tidak tercemar merupakan air yang dicari oleh manusia. Untuk mendapatkan air tersebut, manusia melakukan transaksi jual beli dengan pelaku usaha atau produsen. Dengan adanya jual beli ini, maka menimbulkan perikatan antara penjual dan pembeli. Dalam hal ini keterikatan antara kedua belah pihak cukup penting dalam pemenuhan hak dan kewajiban. Dalam pasal 1233 KUHPerdara disebutkan bahwa tiap-tiap perikatan dilahirkan baik karena persetujuan, baik karena undang-undang. Yang dimaksud dengan perikatan oleh Buku III KUHPerdara adalah “Suatu hubungan hukum (mengenai harta benda) antara dua orang, yang memberi hak pada yang satu untuk menuntut barang sesuatu dari yang lainnya, sedangkan orang yang lainnya ini diwajibkan memenuhi tuntutan itu”.

Dalam rangka meningkatkan derajat kesehatan masyarakat perlu dilaksanakannya berbagai upaya kesehatan termasuk pengawasan kualitas air minum yang dikonsumsi oleh masyarakat. Air minum menurut Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 492/MENKES/PER/IV/2010 adalah air yang melalui proses pengolahan atau tanpa proses pengolahan yang memenuhi syarat kesehatan dan dapat langsung diminum.

Dengan adanya kasus mengenai air minum isi ulang yang ada dimasyarakat, maka diharuskannya uji dengan diperiksanya air tersebut

sebelum diedarkannya kemasyarakat yaitu dengan sampel air. Sampel air adalah air yang diambil sebagai contoh yang digunakan untuk keperluan pemeriksaan *laboratorium*.

Persyaratan kualitas air minum yang akan disajikan kepada masyarakat meliputi persyaratan *bakteriologis*, *kimiawi*, *radioaktif*, dan *fisik*. Dalam pelaksanaan pengawasan kualitas air minum. Dinas Kesehatan Kabupaten kota dapat menentukan parameter kualitas air yang akan diperiksa sesuai dengan kebutuhan dan kondisi daerah tangkapan air, *instalasi pengolahan* dan *jaringan perpipaan*. Pengolaan penyediaan air minum harus:

- a. Menjamin air minum yang diproduksinya memenuhi syarat kesehatan, dengan melaksanakan pemeriksaan secara berkala terhadap kualitas air yang diproduksi mulai dari:
 - 1) Pemeriksaan *instalasi* pengolahan air.
 - 2) Pemeriksaan pada jaringan pipa distribusi.
 - 3) Pemeriksaan pada pipa sambungan ke konsumen.
 - 4) Pemeriksaan pada proses isi ulang dan kemasan.
- b. Melakukan pengamanan terhadap sumber air baku yang dikelolanya dari segala bentuk pencemaran peraturan perundangan yang berlaku.

Setiap pengelola penyediaan Air Minum yang melakukan perbuatan yang bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam keputusan ini dapat mengakibatkan gangguan kesehatan masyarakat dan merugikan kepentingan umum dapat dikenakan sanksi *administratif* dan/atau sanksi pidana berdasarkan peraturan yang berlaku.

Pemeriksaan terhadap air minum isi ulang oleh Dinas Kesehatan dimaksudkan sebagai suatu usaha untuk memberi perlindungan bagi konsumen yang mengkonsumsinya. Oleh karena itu, tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui mengenai perlindungan konsumen apabila ada konsumen yang mengalami kerugian terhadap air minum isi ulang di daerah kotamadya Yogyakarta. Mengingat hakekat hubungan bisnis antara konsumen dan pelaku usaha yang memang sudah tidak seimbang tersebut, maka dari *persepektif* perlindungan konsumen, hampir tidak mungkin konsumen (dalam kapasitasnya sebagai individu) menggunakan “*power*” nya untuk menyelesaikan kerugian yang dialaminya. Justru disisi lain, besar kemungkinan pelaku usaha akan menggunakan “*power*” nya untuk memenangkan permasalahan tersebut.

Berdasarkan pada *karakteristik* permasalahan konsumen diatas, *konsekuensi* lebih lanjutnya adalah *mekanisme* penyelesaian pun juga harus mempertimbangkan hal yang sama. Dalam hal ini sudut pandang yang mesti dipakai adalah bahwa *mekanisme* penyelesaian sengketa konsumen harus dapat menjadi sarana untuk menyeimbangkan kedudukan antar pihak (*balancing the scales*).¹⁰

¹⁰ J. Widijantoro, *Poros Konsumen, Karakteristik Sengketa Konsumen*, Edisi khusus, Agustus, Tahun II/2004, hlm. 1.

E. Kerangka Teori

1. Tinjauan Umum Tentang Perjanjian
 - a. Pengertian Perjanjian Jual Beli
 - b. Obyek Perjanjian Jual Beli
 - c. Saat Terjadinya Perjanjian Jual Beli
 - d. Hak dan Kewajiban Penjual Serta Pembeli
 - e. Resiko Dalam Perjanjian Jual Beli
 - f. Berakhirnya Perjanjian Jual Beli
2. Tinjauan Umum Tentang Produsen dan Konsumen
 - a. Pengertian Konsumen dan Produsen
 - b. Hak dan Kewajiban Konsumen dan Produsen
 - c. Tanggung Jawab Produsen Terhadap Hasil Produk
 - d. Perlindungan Konsumen Pada Umumnya
 - e. Bentuk-Bentuk Perlindungan Konsumen
3. Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia
 - a. Sejarah Lahirnya YLKI Yogyakarta
 - b. Kegiatan YLKI Yogyakarta

F. Metode Penelitian

1. Obyek Penelitian

- a. Perlindungan Konsumen terhadap pembelian air minum isi ulang yang tidak sesuai dengan persyaratan kesehatan kualitas air minum.
- b. Upaya penyelesaian yang dilakukan konsumen yang mengalami kerugian akibat pembelian isi ulang.

2. Subyek Penelitian

- a. Dinas Kesehatan
- b. LKY
- c. Pelaku usaha
- d. Konsumen

3. Sumber Data

a. Data Primer

Sumber data primer yaitu sumber data yang diperoleh dari obyek penelitian tentang Perlindungan Konsumen terhadap pembelian air minum isi ulang yang tidak sesuai dengan persyaratan kesehatan kualitas air minum serta Upaya penyelesaian yang dilakukan konsumen yang mengalami kerugian akibat pembelian isi ulang.

b. Data Sekunder

Sumber data sekunder yaitu sumber data yang diperoleh dari bahan-bahan hukum yang terdiri dari tiga bagian:

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari peraturan perundang-undangan.

2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, yang terdiri dari buku-buku, makalah dan hasil penelitian terdahulu.

4. Teknik pengumpulan data.

a. Penelitian Lapangan

Data diperoleh dengan mengadakan wawancara secara langsung terhadap subyek penelitian dan *kuisisioner* yang dibagikan kepada *respoden* konsumen air minum isi ulang untuk dimohon mengisinya. Cara ini dimaksudkan untuk memperoleh data lapangan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

b. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan adalah teknik pengumpulan data dengan cara melakukan studi terhadap data sekunder, dengan pendekatan masalah yang hanya melakukan pengamatan terhadap buku-buku kepustakaan, uraian-uraian dalam artikel, surat kabar dan sebagainya.

5. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini dilakukan dengan cara Pendekatan Yuridis-Normatif yaitu memahami permasalahan berdasarkan peraturan hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

6. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh akan disusun secara sistematis melalui pendekatan secara yuridis normatif kemudian dilakukan analisis secara mendalam terkait dengan obyek penelitian dan dilanjutkan dengan kesimpulan.



BAB II

**TINJAUAN UMUM MENGENAI PERJANJIAN JUAL BELI,
PERLINDUNGAN KONSUMEN, YAYASAN LEMBAGA KONSUMEN
INDONESIA (YLKI).**

A. PENGERTIAN PERJANJIAN JUAL BELI

1. Pengertian Perjanjian Jual Beli

Menurut R Subekti, jual-beli adalah suatu perjanjian dengan perjanjian itu pihak yang satu mengikat dirinya untuk menyerahkan hak milik atas suatu barang dan pihak yang lain untuk membayar harga yang telah di janjikan.¹¹ Jual beli, adalah suatu perjanjian *konsensuil*. Artinya, ia sudah di lahirkan sebagai suatu perjanjian yang sah (mengikat atau mempunyai kekuatan hukum) pada detik tercapainya sepakat antara penjual dan pembeli mengenai unsur-unsur yang pokok (*essentialia*) yaitu barang dan harga, biarpun jual-beli itu mengenai barang yang tak bergerak. Sifat *konsensuil* jual-beli ini di tegaskan dalam Pasal 1458 yang berbunyi, “Jual beli di anggap telah terjadi antara kedua belah pihak sewaktu mereka telah mencapai sepakat tentang barang dan harga, meskipun barang itu belum di serahkan maupun harganya belum dibayar”.¹²

¹¹ Subekti, *Hukum Perjanjian...*, Op. Cit, hlm. 79.

¹² Lihat Pasal 1458 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Menurut Abdulkadir Muhammad, perjanjian jual beli adalah: “Perjanjian dengan mana penjual memindahkan atau setuju memindahkan hak milik atas barang kepada pembeli sebagai imbalan sejumlah uang disebut harga”.¹³

Yang di janjikan oleh pihak yang satu (pihak penjual), menyerahkan atau memindahkan hak miliknya atas barang yang di tawarkan, sedangkan yang di janjikan oleh pihak yang lain, membayar harga yang telah disetujuinya. Meskipun tiada di sebutkan dalam salah satu Pasal Undang-Undang, namun sudah semestinya bahwa “harga” ini harus berupa sejumlah uang, karena bila tidak demikian dan harga itu berupa barang, maka bukan lagi jual-beli yang terjadi, tetapi tukar-menukar atau *barter*.¹⁴

Jual-beli (menurut B.W.) dalam Pasal 1457 KUHPerdara adalah suatu perjanjian *bertimbal-balik* dalam mana pihak yang satu (si penjual) berjanji untuk menyerahkan hak milik atas suatu barang, sedang pihak yang lainnya (si pembeli) berjanji untuk membayar harga yang terdiri atas sejumlah uang sebagai imbalan dari perolehan hak milik tersebut.¹⁵

Berdasarkan pada rumusan yang di berikan tersebut dapat kita lihat bahwa jual beli merupakan suatu bentuk perjanjian yang melahirkan kewajiban atau perikatan untuk memberikan sesuatu, yang dalam hal ini

¹³ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perjanjian*, Cet. II. Alumni, Bandung, 1986, hlm. 243.

¹⁴ Subekti, *Hukum Perjanjian...*, *Loc. Cit*, hlm. 79.

¹⁵ Lihat Pasal 1457 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

terwujud dalam bentuk penyerahan kebendaan yang dijual oleh penjual, dan penyerahan uang oleh pembeli kepada penjual.¹⁶

Perkataan jual-beli menunjukkan bahwa dari satu pihak perbuatan di namakan menjual, sedangkan dari pihak yang lain di namakan membeli. Istilah yang mencakup dua perbuatan yang *bertimbal-balik* itu adalah sesuai dengan istilah Belanda “*koop en verkoop*” yang juga mengandung pengertian bahwa pihak yang satu “*verkoopt*” (menjual) sedang yang lainnya “*koopt*” (membeli). Dalam bahasa Inggris jual-beli disebut dengan hanya “*sale*” saja yang berarti “penjualan” (hanya dilihat dari sudutnya si penjual), begitu pula dalam bahasa Perancis disebut hanya dengan “*vente*” yang juga berarti “penjualan”, sedangkan dalam bahasa Jerman di pakainya perkataan “*Kauf*” yang berarti “pembelian”.¹⁷

Dalam Jual beli terdapat dua sisi hukum perdata, yaitu hukum kebendaan dan hukum perikatan. Meskipun berisi dua, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata melihat jual beli hanya dari sisi perikatannya semata-mata, yaitu dalam bentuk kewajiban dalam lapangan harta kekayaan dari masing-masing pihak secara *bertimbal balik* satu terhadap yang lainnya. Dan karena itu pula, maka jual beli di maksudkan dalam Buku Ketiga tentang Perikatan. Pada umumnya dalam setiap perikatan, pemenuhan *prestasi* yang berhubungan dengan kedua hal tersebut terletak di pundak salah satu pihak dalam perikatan, yang disebut

¹⁶ Gunawan Widjaja dan Kartini Muljadi, *Seri Hukum Perikatan, Jual Beli*, Cet. I, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 7.

¹⁷ Subekti, *Aneka Perjanjian*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, Cet.X, 1995, hlm.1-2 .

“*debitur*”. Jadi setiap pihak yang berkewajiban untuk memenuhi perikatan, juga dapat di mintakan pertanggungjawaban untuk memenuhi kewajiban yang dibebankan padanya berdasarkan pada perikatan yang lahir dari hubungan hukum diantara para pihak dalam perikatan tersebut.¹⁸

2. Obyek Perjanjian Jual Beli

Menurut Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, untuk sahnya suatu perjanjian diperlukan empat syarat:¹⁹

1. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
2. Cakap untuk membuat suatu perjanjian;
3. Mengenai suatu hal tertentu;
4. Suatu sebab yang halal.

Dua syarat yang pertama, dinamakan syarat-syarat *subyektif*. Karena mengenai orang-orangnya atau *subyeknya* yang mengadakan perjanjian, sedangkan dua syarat yang terakhir dinamakan syarat-syarat *obyektif*. Karena mengenai perjanjiannya sendiri oleh *obyek* dari perbuatan hukum yang dilakukan. Dengan *sepakat* atau juga dinamakan *perizinan*, dimaksudkan bahwa kedua subyek yang mengadakan perjanjian itu harus bersepakat, setuju atau seia-sekata mengenai hal-hal yang pokok dari perjanjian yang diadakan itu. Apa yang dikehendaki oleh pihak yang

¹⁸ Gunawan Widjaja dan Kartini Muljadi, *Seri Hukum Perikatan, Jual Beli*, Cet. I, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 9.

¹⁹ Lihat Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

satu, juga dikehendaki oleh pihak yang lain. Mereka menghendaki sesuatu yang sama secara *timbang-balik*: “Si penjual menginginkan sejumlah uang, sedang si pembeli menginginkan sesuatu barang dari si penjual.”²⁰

Orang yang membuat suatu perjanjian perjanjian harus *cakap* menurut hukum. Pada dasarnya, setiap orang yang sudah dewasa atau *akilbaliq* dan sehat pikirannya, adalah *cakap* menurut hukum. Dalam Pasal 1330 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata disebut sebagai orang-orang yang tidak *cakap* untuk membuat suatu perjanjian:²¹

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

Barang yang menjadi *objek* perjanjian jual beli harus cukup tertentu, setidak-tidaknya dapat ditentukan wujud dan jumlahnya pada saat ia akan diserahkan hak miliknya kepada si pembeli. Dengan demikian adalah sah menurut hukum.²²

Istilah barang dimaksudkan di sini apa yang dalam bahasa Belanda disebut sebagai “*zaak*”, *zaak* dalam bahasa Belanda tidak hanya berarti barang dalam arti sempit, tetapi juga berarti yang lebih luas lagi, yakni

²⁰ Subekti, *Hukum Perjanjian*, PT.Intermasa, Jakarta, Cet XI, 1987, hlm. 17.

²¹ Lihat Pasal 1330 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

²² Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Cet XXVI, PT. Intermasa, Jakarta, 1994, hlm. 161.

pokok persoalan. Oleh karena itu, *objek* perjanjian tidak hanya berupa benda, tetapi juga bisa berupa jasa.²³

J. Satrio menyimpulkan bahwa yang dimaksud dengan suatu hal tertentu dalam perjanjian adalah objek *prestasi* perjanjian. Isi prestasi tersebut harus tertentu atau paling sedikit dapat ditentukan jenisnya.²⁴ Sedangkan KUHPdata menentukan bahwa barang yang dimaksud tidak harus disebutkan, asalkan nanti dapat dihitung atau ditentukan.

Bertitik tolak dari pengertian benda/barang ialah segala sesuatu yang dapat dijadikan *objek* “harta benda” atau “harta kekayaan”. Kalau begitu yang dapat dijadikan *objek* jual beli ialah segala sesuatu yang bernilai harta kekayaan (*vermogen*). Bukan hanya benda yang dapat dilihat wujudnya, tapi semua benda yang dapat bernilai harta kekayaan, baik yang nyata maupun yang tidak berwujud.²⁵ Hal ini sesuai dengan maksud Pasal 1332 KUHPdata, menyebutkan bahwa hanya barang-barang yang bisa diperniagakan saja yang boleh dijadikan *objek* persetujuan dengan sendirinya dapat dijadikan jual beli. Asalkan benda yang jadi *objek* jual-beli tersebut sudah ada atau tidak gugur pada saat persetujuan jual-beli diperbuat maka jual beli dianggap sah.

²³ Ridawan Khairandy, *Kumpulan Makalah Pelatihan Kontrak Bisnis, Syarat Sahnya Perjanjian*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2001, hlm. 15.

²⁴ J. Satrio, *Hukum Perikatan, Perikatan yang Lahir Dari perjanjian*, Buku II, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995, hlm. 15.

²⁵ M Yahya Harahap, *Segi-Segi Hukum Perjanjian*, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 182.

Syarat sahnya perjanjian yang ketiga adalah adanya suatu hal tertentu (*een bepaald onderwerp*). Untuk mengetahui apa yang dimaksud dengan “hal tertentu”, kita perlu melihat kepada Pasal 1333 KUHPerdata, menentukan bahwa suatu perjanjian harus mempunyai pokok suatu benda (*zaak*) yang paling sedikit dapat ditentukan jenisnya. Yang dimaksud di sini adalah, bahwa perjanjian sudah memenuhi syarat, apabila jenis *objek* perjanjian saja sudah ditentukan. Ketentuan tersebut harus *ditafsirkan*, bahwa *objek* perjanjian harus “tertentu”, sekalipun masing-masing *objek* tidak harus “secara *individual*” tertentu.²⁶

3. Saat Terjadinya Perjanjian Jual Beli

Unsur-unsur pokok (“*essentialia*”) perjanjian jual beli adalah barang dan harga. Sesuai dengan asas “*konsensualisme*” yang menjiwai hukum perjanjian B.W., perjanjian jual beli itu sudah dilahirkan pada detik tercapainya “*sepakat*” mengenai barang dan harga. Begitu kedua pihak sudah setuju tentang barang dan harga, maka lahirlah perjanjian jual beli yang sah.²⁷

Sifat *konsensual* dari jual beli tersebut ditegaskan dalam Pasal 1458 KUHperdata yang berbunyi: “jual beli dianggap sudah terjadi antara kedua belah pihak seketika setelah mereka mencapai sepakat tentang

²⁶ J. Satrio, *Hukum Perikatan, Perikatan yang Lahir Dari Perjanjian*, Buku II, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995, hlm. 31.

²⁷ M. Yahya Harahap, *Segi-Segi Hukum Perjanjian*, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 2.

barang dan harga, meskipun barang itu belum diserahkan maupun harganya belum dibayar”.

Kesepakatan berarti persesuaian kehendak. Namun kehendak atau keinginan ini harus dinyatakan. Kehendak atau keinginan yang disimpan didalam hati, tidak mungkin diketahui pihak lain dan karenanya tidak mungkin melahirkan sepakat yang diperlukan untuk melahirkan suatu perjanjian. Dengan demikian maka yang akan menjadi alat pengukur tentang tercapainya persesuaian kehendak tersebut adalah pernyataan-pernyataan yang telah dilakukan oleh kedua belah pihak. Undang-Undang berpangkal pada asas *konsensualisme*, namun untuk menilai apakah telah tercapai *konsensus* (dan ini adalah maha penting karena merupakan saat lahirnya perjanjian yang mengikat laksana suatu undang-undang), kita terpaksa berpijak pada pernyataan-pernyataan yang telah dilakukan oleh kedua belah pihak.

4. Hak dan Kewajiban Penjual Serta Pembeli

a. Hak dan Kewajiban Penjual

Bagi pihak penjual ada dua kewajiban utama yaitu:²⁸

1. Menyerahkan hak milik atas barang yang diperjual-belikan.
2. Menanggung kenikmatan tenteram atas barang tersebut dan menanggung terhadap cacat-cacat yang tersembunyi.

²⁸ Subekti, *Aneka Perjanjian*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, Cet.X, 1995, hlm.8

Kewajiban menyerahkan hak milik meliputi segala perbuatan yang menurut hukum diperlukan untuk mengalihkan hak milik atas barang yang diperjual-belikan itu dari si penjual kepada si pembeli, kewajiban untuk mengganggu kenikmatan tenteram merupakan *konsekwensi* dari pada jaminan yang oleh penjual diberikan kepada pembeli bahwa barang yang dijual dan *dilever* itu adalah sungguh-sungguh miliknya sendiri yang bebas dari sesuatu beban atau tuntutan dari sesuatu pihak.

Kewajiban tersebut menemukan *realisasinya* dalam kewajiban untuk memberikan penggantian kerugian jika sampai terjadi si pembeli karena suatu gugatan dari pihak ketiga. Oleh karena itu, salah satu asas perjanjian merupakan hukum pelengkap, kedua belah pihak diperbolehkan dengan janji-janji khusus memperluas atau mengurangi kewajiban-kewajiban yang ditetapkan oleh undang-undang, bahkan mereka diperbolehkan mengadakan perjanjian.

Sedangkan hak-hak yang dimiliki penjual, antara lain:

1. Penjual berhak menuntut harga pembayaran atas barang yang diserahkannya kepada pembeli. (Pasal 1457 KUHPerdara).
2. Penjual berhak meminta kembali barang-barang bergerak yang telah diserahkannya kepada pembeli jika si pembeli tidak membayar harga pembelian dan barang tersebut masih ditangan pembeli serta kalau permintaan kembali itu dilaksanakan dalam

tenggang waktu 30 hari, hak ini disebut hak *reklame* (Pasal 1145 KUHPerdara).

3. Penjual berhak membatalkan jual beli mengenai barang-barang bergerak yang tidak diambil pada waktu yang telah ditentukan. (Pasal 1518 KUHPerdara).

b. Hak dan Kewajiban Pembeli

Pembeli mempunyai hak yang dapat dituntut kepada penjual sebagai berikut:

1. Pembeli berhak menerima barang yang dibelinya dari penjual.
2. Pembeli berhak menuntut pengembalian uangnya yang telah dibayar kepada penjual serta mengembalikan barang yang telah dibelinya apabila barang yang telah dibelinya terdapat cacat tersembunyi.

Selain itu juga, pembeli mempunyai kewajiban. Adapun kewajiban yang harus dipenuhi pembeli tersebut antara lain:²⁹

1. Pembeli berkewajiban membayar harga barang yang dibelinya pada waktu dan tempat sebagaimana ditetapkan menurut persetujuan.

Jika pada waktu membuat persetujuan tidak ditetapkan hal itu, pembeli harus membayar pada saat dan tempat dimana persetujuan itu dilakukan. Harga pembelian haruslah berupa uang. Kewajiban utama si pembeli ialah membayar harga

²⁹ *Ibid.* hlm. 20-24.

pembelian pada waktu dan ditempat sebagaimana ditetapkan menurut perjanjian. “Harga” tersebut harus berupa sejumlah uang. Meskipun mengenai hal ini tidak ditetapkan dalam sesuatu pasal undang-undang, namun sudah dengan sendirinya termaktub didalam pengertian jual-beli, oleh karena bila tidak, umpamanya harga itu berupa barang, maka itu akan merubah perjanjiannya menjadi “tukar-menukar”, atau kalau harga itu berupa suatu jasa, perjanjiannya akan menjadi suatu perjanjian kerja, dan begitu seterusnya.

2. Membayar bunga dari harga pembelian walaupun tidak ada suatu janji yang tegas jika barang yang dijual dan diserahkan memberi hasil atau lain pendapat.

Kewajiban ini hanya berlaku apabila harga pembelian baru dibayar sesudah harga barangnya diserahkan dan barang tersebut memberi hasil kepada pembeli.

3. Memikul biaya-biaya seperti akta jual beli dan biaya-biaya tambahan lainnya kecuali bila telah diperjanjikan sebaliknya.

5. Risiko Dalam Perjanjian Jual Beli

Pertama perlu dipahami dahulu apa yang dimaksudkan dengan “*risiko*” itu. *Risiko* ialah kewajiban memikul kerugian yang disebabkan oleh suatu kejadian (peristiwa) diluar kesalahan salah satu pihak.³⁰ Pihak

³⁰ *Ibid.*

yang menderita karena barang yang menjadi *objek* perjanjian ditimpa oleh kejadian yang tak disengaja tersebut dan diwajibkan memikul kerugian itu tanpa adanya keharusan bagi pihak lawannya untuk menggati kerugian, dinamakan pihak yang memikul *resiko* atas barang tersebut.³¹ Persoalan tentang *risiko* itu *berpokok-pangkal* pada terjadinya suatu peristiwa diluar kesalahan salah satu pihak. Peristiwa semacam itu dalam hukum perjanjian dengan suatu istilah hukum dinamakan “keadaan memaksa” (“*overmacht*”, “*force majeure*”).

Dengan demikian maka persoalan tentang *risiko* itu merupakan buntut dari persoalan tentang keadaan memaksa, suatu kejadian yang tak disengaja dan tak dapat diduga. Menurut R Subekti, dalam bagian umum Buku ke III Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Sebenarnya kita hanya dapat menemukan satu pasal yang sengaja mengatur soal *risiko* ini, yaitu pasal 1237 “Dalam hal adanya perikatan untuk memberikan suatu barang tertentu. Maka barang itu semenjak perikatan dilahirkan, adalah atas tanggungan si berpiutang”.³² Perkataan tanggungan dalam pasal ini sama dengan “*risiko*”. Dengan begitu, dalam perikatan untuk memberikan suatu barang tertentu tadi, jika barang ini sebelum diserahkan, musnah karena suatu peristiwa di luar kesalahan salah satu

³¹ H. Mashudi dan Muhammad Chidir Ali, *Bab-bab Hukum Perikatan*, Cet I, CV. Mandar Maju, 1992, hlm. 85.

³² Subekti, *Aneka Perjanjian...., Ibid.*

pihak, kerugian ini harus dipikul oleh “ *si berpiutang*”, yaitu pihak yang berhak menerima barang itu.³³

Mengenai *risiko* dalam jual-beli ini dalam B.W. ada tiga peraturan, yaitu:

1. Mengenai barang tertentu (pasal 1460);

“Jika kebendaan yang dijual itu berupa suatu barang yang sudah ditentukan, maka barang ini sejak saat pembelian adalah atas tanggungan si pembeli, meskipun penyerahannya belum dilakukan, dan si penjual berhak menuntut harganya”.

2. Mengenai barang yang dijual menurut berat, jumlah atau ukuran (pasal 1461);

“Jika barang-barang tidak dijual menurut tumpukan, tetapi menurut berat, jumlah atau ukuran, maka barang-barang itu tetap atas tanggungan si penjual hingga barang-barang ditimbang dihitung atau diukur”.

3. Mengenai barang-barang yang dijual menurut tumpukan (pasal 1462);

“Jika sebaliknya barang-barangnya dijual menurut tumpukan, maka barang-barang itu adalah atas tanggungan si pembeli, meskipun belum ditimbang, dihitung atau diukur”.

Mengenai barang tertentu ditetapkan (oleh Pasal 1460) bahwa barang itu sejak saat pembelian (saat ditutupnya perjanjian) adalah atas tanggungan si pembeli, meskipun penyerahannya belum dilakukan dan si

³³ Subekti, *Hukum Perjanjian*, PT.Intermasa, Jakarta, Cet XI, 1987, hlm. 59.

penjual berhak menuntut harganya. Maksudnya, *resiko* dipikul kepada pembeli, biarpun barangnya belum diserahkan. Sedangkan menurut Pasal 1461 dan 1462 KUHPerdara, *resiko* atas barang-barang yang dijual menurut berat, jumlah atau ukuran diletakan pada pundaknya si penjual hingga barang-barang itu telah ditimbang, dihitung atau diukur, dan *resiko* atas barang-barang yang dijual menurut tumpukan diletakan pada si pembeli.

Menurut Subekti, *risiko* adalah kewajiban suatu pihak untuk memikul kerugian akibat suatu peristiwa yang tak terduga yang menimpa barang yang menjadi *objek* perjanjian.³⁴

Dengan demikian, selama belum *dilever*, mengenai barang dari macam apa saja, *resikonya* masih harus dipikul oleh penjual, yang masih merupakan pemilik sampai pada saat barang itu secara yuridis diserahkan kepada pembeli.³⁵

6. Berakhirnya Perjanjian Jual Beli

Berakhirnya perjanjian Jual beli, sama halnya dengan hapusnya perjanjian yang diatur pada Bab 4 Buku III KUHPerdara. Masalah “hapusnya perjanjian” (*tenietgaan van verbintenis*) bisa juga disebut “hapusnya persetujuan” (*tenietgaan van overeenkomst*). Berarti, menghapus semua pernyataan kehendak yang telah dituangkan dalam

³⁴ R. Subekti, *Aneka Perjanjian...*, *Op. Cit*, hlm. 93.

³⁵ H. Mashudi dan Muhammad Chidir Ali, *Bab-bab Hukum Perikatan*, Cet I, CV. Mandar Maju, 1992, hlm. 87-88.

persetujuan bersama antara pihak yang satu dengan pihak yang lain (*debitur dan kreditur*).³⁶

Menurut Pasal 1381 KUHPerdota tentang hapusnya perikatan-perikatan, antara lain:³⁷

1. Karena *pembayaran*;

Yang dimaksudkan oleh Undang-Undang dengan perkataan “pembayaran” ialah pelaksanaan atau pemenuhan tiap perjanjian secara sukarela, artinya tidak dengan paksaan atau eksekusi. Jadi perkataan pembayaran itu oleh Undang-Undang tidak melalui ditujukan pada penyerahan uang saja, tapi penyerahan tiap barang menurut perjanjian, dinamakan pembayaran. Bahkan si pekerja yang melakukan pekerjaannya untuk majikannya dikatakan “membayar”. Pada dasarnya hanya orang yang berkepentingan saja yang dapat melakukan pembayaran secara sah, seperti seorang penanggung (*borg*) dalam Pasal 1382 BW. Tetapi pasal ini selanjutnya menerangkan juga seorang pihak ketiga yang tidak berkepentingan dapat membayar secara sah, asal saja pihak ketiga itu bertindak atas namanya sendiri dan tidak menggantikan hak-haknya si berpiutang.³⁸

³⁶ M. Yahya Harahap, *Segi-Segi Hukum Perjanjian*, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 106.

³⁷ Lihat Pasal 1381 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

³⁸ Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Cet ke XXXI, Intermasa, Jakarta, 2003, hlm. 152-153.

2. Karena *penawaran* pembayaran tunai, diikuti dengan penyimpanan atau penitipan;

Adalah suatu cara pembayaran untuk menolak si berhutang dalam hal si berpiutang tidak suka menerima pembayaran. Barang yang hendak dibayarkan itu diantarkan pada si berpiutang atau ia diperingatkan untuk mengambil barang itu dari suatu tempat. Jika ia tetap menolaknya, maka barang itu disimpan di suatu tempat atas tanggungan si berpiutang.

3. Karena *pembaharuan utang*;

Adalah suatu pembuatan perjanjian baru yang menghapuskan suatu perikatan lama, sambil meletakkan suatu perikatan baru. Suatu pembaharuan hutang akan terjadi jika seorang penjual barang membebaskan si pembeli dari pembayaran harga barang, tetapi si pembeli itu disuruh menandatangani suatu perjanjian pinjaman uang yang jumlahnya sama dengan harga barang itu.³⁹

4. Karena *perjumpaan* utang atau *kompensasi*;

Jika seseorang yang berhutang, mempunyai suatu piutang pada si berpiutang, sehingga dua orang itu sama-sama berhak untuk menagih piutang satu kepada piutang lainnya, maka hutang piutang antara kedua orang itu dapat diperhitungkan untuk suatu jumlah yang sama.

Pada umumnya Undang-Undang tidak menghiraukan sebab-sebab yang menimbulkan suatu piutang, tetapi dalam Pasal 1429

³⁹ *Ibid.* hlm. 156.

KUHPerdata disebutkan tiga pengecualian piutang-piutang yang tidak boleh diperhitungkan satu sama lain:⁴⁰

- a. Jika satu pihak menuntut dikembalikannya barang miliknya dengan secara melawan hak telah diambil oleh pihak lawannya;
 - b. Jika satu pihak menuntut dikembalikannya suatu barang yang dititipkan atau dipinjamkan pada pihak lawan itu;
 - c. Jika satu pihak menuntut diberikannya suatu tunjangan nafkah yang telah menjadi haknya.
5. Karena *percampuran utang*;
- Hal ini terjadi jika si berhutang kawin dalam percampuran kekayaan dengan si berpiutang atau jika si berhutang menggantikan hak-hak si berpiutang karena menjadi warisnya ataupun sebaliknya.
6. Karena *pembebasan utangnya*;
- Adalah suatu perjanjian baru di mana si berpiutang dengan bersukarela membebaskan si berhutang dari segala kewajibannya. Perikatan hutang piutang itu telah hapus karena pembebasan, kalau pembebasan itu diterima baik oleh si berhutang, sebab ada juga kemungkinan seseorang yang berhutang tidak suka dibebaskan dari hutangnya.
7. Karena musnahnya barang yang terutang;
- Menurut Pasal 1444 KUHPerdata “jika suatu barang tertentu yang dimaksudkan dalam perjanjian hapus atau karena suatu larangan

⁴⁰ Subekti, *Pokok-Pokok...*, Op. Cit, hlm. 158.

yang dikeluarkan oleh pemerintah, tidak boleh diperdagangkan atau hilang dan tidak ada titik terang tentang keadaanya, maka perikatan menjadi hapus, asal saja hapus atau hilangnya barang itu sama sekali di luar kesalahan si berhutang dan sebelumnya ia lalai menyerahkan”.⁴¹ Bahkan meskipun ia lalai menyerahkan barang tersebut, ia akan bebas dari perikatan apabila dapat membuktikan bahwa hapusnya barang tersebut disebabkan oleh suatu kejadian di luar kekuasaannya.

8. Karena *kebatalan* atau *pembatalan*;

Sebagaimana telah diterangkan, perjanjian-perjanjian yang dibuat oleh orang-orang yang menurut Undang-Undang yang tidak cakap untuk bertindak sendiri, begitu pula yang yang dibuat karena paksaan, kekhilafan atau penipuan ataupun mempunyai sebab yang bertentangan dengan Undang-Undang, kesusilaan atau ketertiban umum, dapat dibatalkan. Pembatalan ini pada umumnya berakibat, bahwa keadaan antara kedua pihak dikembalikan seperti pada waktu perjanjian belum dibuat.

9. Karena berlakunya suatu syarat pembatal;

10. Karena lewatnya waktu atau *daluwarsa* (*verjaring*)

Berakhirnya perjanjian Jual beli, sama halnya dengan hapusnya perjanjian yang diatur pada Bab 4 Buku III KUHPerdara. Masalah “hapusnya perjanjian” (*tenietgaan van verbinten*) bisa juga disebut

⁴¹ Lihat Pasal 1444 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

“hapusnya persetujuan” (*tenietgaan van overeenkomst*). Berarti, menghapus semua pernyataan kehendak yang telah dituangkan dalam persetujuan bersama antara pihak yang satu dengan pihak yang lain (debitur dan kreditur).⁴²

Disamping berakhirnya suatu perikatan menurut Undang-Undang, dibawah ini berakhirnya jual beli dapat disebabkan oleh:⁴³

1. Ditentukan dalam perjanjian oleh para pihak;
2. Undang-Undang menentukan batas berlakunya perjanjian;
3. Para pihak atau Undang-Undang dapat menentukan bahwa dengan terjadinya peristiwa tertentu, maka perjanjian akan berakhir;
4. Pernyataan penghentian perjanjian dapat dilakukan oleh kedua belah pihak atau salah satu pihak;
5. Perjanjian berakhir karena putusan hakim;
6. Tujuan dari perjanjian telah tercapai;
7. Perjanjian hapus karena adanya persetujuan dari para pihak.

Secara normal perjanjian jual beli berakhir setelah penjual dan pembeli memenuhi kewajiban masing-masing sesuai dengan kesepakatan. Tetapi secara tidak normal ada beberapa hal yang dapat mengakibatkan perjanjian jual beli berakhir. Hal tersebut menurut Abdulkadir Muhammad sebagai berikut:⁴⁴

⁴² M. Yahya Harahap, *Segi-Segi Hukum Perjanjian*, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 106.

⁴³ R. Setiawan, *Pokok-Pokok Hukum Perjanjian*, Bina Cipta, Bandung, 1986, hlm. 69.

⁴⁴ Abdulkadir Muhammad, *Perjanjian Baku Dalam Praktek Perusahaan Dagang*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1992, hlm. 59.

1. Karena *wanprestasi* berdasarkan putusan hakim;
2. Karena pembeli *jatuh pailit* berdasarkan putusan hakim;
3. Karena pembeli meninggal dunia.

Jika perjanjian jual beli berakhir karena hal-hal yang telah disebutkan diatas, maka perlu adanya *pemulihan* hak-hak baik penjual maupun pembeli.

B. TINJAUAN UMUM TENTANG PRODUSEN DAN KONSUMEN

1. Pengertian Konsumen dan Produsen

a. Pengertian Konsumen

Konsumen merupakan faktor penting, mengingat bahwa tujuan diundangkannya Undang-Undang Perlindungan Konsumen adalah untuk melindungi kepentingan konsumen.⁴⁵

Konsumen secara *harafiah* mengandung pengertian sebagai pemakai barang dan jasa yang dihasilkan oleh produsen atau pelaku usaha. Pengertian Konsumen menurut Az. Nasution adalah setiap orang yang mendapatkan secara sah dan menggunakan barang dan atau jasa untuk suatu kegunaan tertentu.⁴⁶

Pengertian konsumen dalam arti umum adalah pemakai, pengguna dan atau pemanfaat barang dan atau jasa untuk tujuan

⁴⁵ Endang Sri Wahyuni, *Aspek Hukum sertifikasi dan keterkaitannya dengan perlindungan konsumen*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm. 164.

⁴⁶ Az. Nasution, *Konsumen dan Hukum*, Cet I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995, hlm. 69.

tertentu.⁴⁷ Di Amerika Serikat dan MEE, kata “konsumen” yang berasal dari *consumer* sebenarnya berarti “pemakai”. Namun, di Amerika Serikat kata ini dapat diartikan lebih luas lagi sebagai “korban pemakaian produk yang cacat”, baik korban tersebut pembeli, bukan pembeli tetapi pemakai, bahkan juga korban yang bukan pemakai, karena perlindungan hukum dapat dinikmati pula bahkan oleh korban yang bukan pemakai.⁴⁸

Sedangkan pengertian menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen mendefinisikan konsumen sebagai “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”.⁴⁹ Definisi ini sesuai dengan pengertian bahwa konsumen adalah *end user*/pengguna terakhir, tanpa si konsumen merupakan pembeli dari barang dan/atau jasa tersebut.

⁴⁷ Az. Nasution, *Perlindungan Hukum Konsumen, Tinjauan Singkat Undang-Undang Perlindungan Konsumen No. 8 Tahun 1999-LN 1999 No. 42*, Makalah Disampaikan Pada Diklat Mahkamah Agung, Batu Malang, 14 Mei 2001, hlm. 5.

⁴⁸ Agus Brotosusilo, *Makalah “Aspek-Aspek Perlindungan terhadap Konsumen dalam Sistem Hukum di Indonesia”*, dalam *Percakapan tentang Pendidikan Konsumen dan Kurikulum Fakultas Hukum*, Editor Yusuf Shofie, YLKI-USAID, Jakarta, 1998, hlm. 46.

⁴⁹ Lihat Pasal 1 Ayat 2 Undang-Undang Perlindungan Konsumen No. 8 Tahun 1999.

Unsur-unsur *defenisi* konsumen menurut Shidarta:⁵⁰

a. Setiap orang.

Subjek yang disebut sebagai konsumen berarti setiap orang yang berstatus sebagai pemakai barang dan/atau jasa. Istilah “orang” sebetulnya menimbulkan keraguan, apakah hanya orang *individual* yang lazim disebut *natuurlijke persoon* 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 perseorangan atau badan usaha”. Tentu yang paling tepat tidak membatasi pengertian konsumen itu sebatas pada orang perseorangan. Namun, konsumen harus mencakup juga badan usaha dengan makna lebih luas dari pada badan hukum.

UUPK tampaknya berusaha menghindari penggunaan kata “*produsen*” sebagai lawan kata “konsumen”. Untuk itu, digunakan kata “pelaku usaha” yang bermakna lebih luas. Istilah terakhir ini dipilih untuk memberi arti sekaligus bagi *kreditur* (penyedia dana), produsen, penyalur, dan terminologi lain yang lazim diberikan. Bahkan, untuk kasus-kasus yang spesifik seperti dalam kasus periklanan, pelaku usaha ini juga mencakup perusahaan media, tempat iklan itu ditayangkan.

⁵⁰ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Grasindo, Jakarta, 2000, hlm. 4-9.

b. Pemakai.

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 ketentuan tersebut, sekaligus menunjukkan, barang dan/atau jasa yang dipakai tidak serta-merta hasil dari *transaksi* jual beli. Artinya, 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*).

Sebagai *ilustrasi* dari uraian itu dapat diberikan contoh berikut, seseorang memperoleh paket hadiah atau parsel (*parcel*) pada hari ulang tahunnya. Isi paketnya makanan dan minuman kaleng yang dibeli si pengirim dari pasar swalayan.

Pertanyaannya, apakah penerima paket seorang konsumen juga? Jika ia menggugat pasar swalayan itu, apakah ada dasar gugatan yang cukup kuat baginya? Hal ini patut dipertanyakan. Jika menggunakan *prinsip the privity of contract* tentu tidak ada hubungan *kontraktual* antara penerima hadiah dan pihak pasar swalayan karena si pembeli parsel ialah orang lain. Dengan

demikian, UUPK sudah selayaknya meninggalkan *prinsip* yang sangat merugikan konsumen.

Konsumen memang tidak sekedar pembeli (*buyer* atau *koper*) tetapi semua orang (perorangan atau badan usaha) yang mengkonsumsi jasa dan/atau barang. Jadi yang paling penting terjadinya suatu transaksi konsumen (*consumer transaction*) berupa peralihan barang dan/atau jasa, termasuk kenikmatan dalam menggunakannya.

Transaksi konsumen memiliki banyak sekali metode. Dewasa ini, sudah *lazim* terjadi sebelum suatu produk dipasarkan, terlebih dulu dilakukan pengenalan produk kepada konsumen. Istilahnya *produk knowledge*. Untuk itu dibagikan *sampel* yang diproduksi khusus dan sengaja tidak diperjualbelikan. Orang yang mengkonsumsi produk *sampel* juga merupakan konsumen. Oleh karena itu, wajib dilindungi hak-haknya.

Mengartikan konsumen secara sempit, seperti hanya sebagai orang yang mempunyai hubungan *kontraktual* pribadi (*in privity of contract*) dengan produsen atau penjual adalah cara pendefenisian konsumen yang paling sederhana. Di Amerika Serikat cara pandang seperti itu telah ditinggalkan, walaupun baru dilakukan pada awal abad ke-20. Konsumen tidak lagi diartikan sebagai pembeli dari suatu barang dan/atau jasa, tetapi

termasuk bukan pemakai langsung, asalkan ia memang dirugikan akibat penggunaan suatu produk.

c. Barang dan/atau jasa.

Berkaitan dengan istilah barang dan/atau jasa, sebagai pengganti terminologi tersebut digunakan kata produk. Saat ini “*produk*” sudah *berkonotasi* barang atau jasa. Semula kata produk hanya mengacu pada pengertian barang. Dalam dunia perbankan, misalnya istilah produk dipakai juga untuk menanamkan jenis-jenis layanan perbankan.

UUPK mengartikan barang sebagai setiap benda, baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, 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”.

Sementara itu, jasa diartikan sebagai setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau *prestasi* yang disediakan bagi masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen. Pengertian “disediakan bagi masyarakat” menunjukkan, jasa itu harus ditawarkan kepada masyarakat. Artinya, harus lebih dari satu orang. Jika demikian halnya, layanan yang bersifat khusus

(tertutup) dan *individual*, tidak tercakup dalam pengertian tersebut.

Kata-kata “ditawarkan kepada masyarakat” itu harus ditafsirkan sebagai bagian dari suatu transaksi konsumen. Artinya, seseorang yang karena kebutuhan mendadak lalu menjual rumahnya kepada orang lain, tidak dapat dikatakan perbuatannya itu sebagai transaksi konsumen. Si pembeli tidak dapat dikategorikan sebagai “konsumen” menurut UUPK.

d. Yang tersedia dalam masyarakat.

Barang dan/atau jasa yang ditawarkan kepada masyarakat sudah harus tersedia di pasaran (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 dulu sebelum bangunannya jadi. Bahkan, untuk jenis-jenis transaksi konsumen tertentu, seperti *futures trading*, kebendaan barang yang diperjualbelikan bukan sesuatu yang diutamakan.

e. Bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, makhluk hidup.

Transaksi konsumen ditunjukan untuk kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, dan makhluk hidup lain. Unsur yang diletakkan dalam definisi ini mencoba untuk memperluas

pengertian kepentingan. Kepentingan ini tidak sekedar ditunjukkan untuk diri sendiri dan keluarga, tetapi juga barang dan/atau jasa itu diperuntukkan bagi orang lain (di luar diri sendiri dan keluarganya), bahkan untuk makhluk hidup lain, seperti hewan dan tumbuhan. Dari sisi teori kepentingan, setiap tindakan manusia adalah bagian kepentingannya. Oleh sebab itu, penguraian unsur itu tidak menambah makna apa-apa karena pada dasarnya tindakan memakai suatu barang dan/atau jasa (terlepas ditunjukan untuk siapa dan makhluk hidup lain), juga tidak terlepas dari kepentingan pribadi. Seseorang yang membeli makanan untuk kucing peliharaannya. Misalnya, berkaitan dengan kepentingan pribadi orang itu untuk memiliki kucing yang sehat.

- f. Barang dan/atau jasa itu tidak untuk diperdagangkan.

Pengertian konsumen dalam UUPK ini dipertegas, yakni hanya konsumen akhir. Batasan ini 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 ini.

Sementara itu, berbagai studi yang dilakukan berkaitan dengan perlindungan konsumen telah berhasil membuat batasan tentang konsumen (akhir) tersebut, antara lain:

1. Pemakai akhir dari barang, digunakan untuk keperluan diri sendiri atau orang lain dan tidak untuk diperjualbelikan.
2. Pemakai barang atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, bagi keperluan diri sendiri atau keluarganya atau orang lain dan tidak untuk diperdagangkan kembali.
3. Setiap orang atau keluarga yang mendapatkan barang untuk dipakai dan tidak untuk diperdagangkan.

Hal lain yang juga perlu dikemukakan dalam pengertian konsumen ini adalah syarat “tidak untuk diperdagangkan” yang menunjukkan sebagai “konsumen akhir” (*end consumer*) dan sekaligus membedakan dengan konsumen antara (*derived/intermediate consumer*).

Pengertian-pengertian atau batasan-batasan tentang konsumen sebagaimana diutarakan diatas, betapapun terkadang terasa masih terdapat kekurangan, tetapi sangat penting dikemukakan terlebih dahulu agar dapat menempatkan kedudukan berbagai jenis konsumen itu dalam suatu hubungan dan masalah konsumen.⁵¹

⁵¹ Az. Nasution, *Konsumen dan Hukum*, Cet I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995, hlm. 71.

Demikian, dapat disimpulkan bahwa pengertian konsumen adalah pemakai terakhir barang dan/atau jasa bagi kepentingan sendiri dan keluarganya.

b. Pengertian Produsen

Pelaku usaha adalah salah satu faktor yang ikut terlibat secara langsung dalam masalah perlindungan konsumen, karena pelaku usaha merupakan pihak yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Yang menjadi persoalan di sini adalah bahwa *orentiasi bisnis* yang dijalankan oleh pelaku usaha sering kali menempatkan konsumen sebagai *objek* sasaran dari pelaku usaha untuk dapat mengeruk keuntungan sebesar-besarnya. Terhadap pelaku usaha yang demikian maka perlu suatu upaya paksa untuk mengubah dan menerbitkan perilakunya yang dipandang tidak adil dan tidak etis.⁵²

Pengertian Pelaku Usaha / Produsen menurut Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Perlindungan Konsumen No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, sebagai berikut: “Pelaku Usaha adalah setiap perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai

⁵² Endang Sri Wahyuni, *Aspek Hukum sertifikasi dan keterkaitannya dengan perlindungan konsumen*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm. 162.

bidang ekonomi”.⁵³ Penjelasan “Pelaku Usaha yang termasuk dalam pengertian ini adalah *perusahaan, korporasi, BUMN, koperasi, importir, pedagang, distributor*, dan lain-lain.”

Dalam Pasal 3 *Directive* ditentukan bahwa:⁵⁴

1. Produsen berarti pembuat produk akhir, produsen dari setiap bahan mentah, atau pembuat dari suatu suku cadang dan setiap orang yang memasang nama, mereknya atau suatu tanda pembedaan yang lain pada produk, menjadikan dirinya sebagai produsen;
2. Tanpa mengurangi tanggung gugat produsen, maka setiap orang yang mengimpor suatu produk untuk dijual, dipersewakan, atau untuk *leasing*, atau setiap bentuk pengedaran dalam usaha perdagangannya dalam Masyarakat Eropa, akan dipandang sebagai produsen dalam arti *Directive* ini, dan akan bertanggung gugat sebagai produsen;
3. Dalam hal produsen atau suatu produk tidak dikenal identitasnya, maka setiap *leveransir/supplier* akan bertanggung gugat sebagai produsen, kecuali ia memberitahukan orang yang menderita kerugian dalam waktu yang tidak begitu lama mengenai identitas produsen atau orang yang menyerahkan produk itu kepadanya.

⁵³ Lihat Pasal 1 Ayat 3 Undang-Undang Perlindungan Konsumen No. 8 Tahun 1999.

⁵⁴ Ahmadi Miru, “*Prinsip-Prinsip Perlindungan Hukum Bagi Konsumen di Indonesia*”, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2000, hlm. 31.

Sistem perekonomian yang semakin kompleks, berdampak pada perubahan konstruksi hukum dalam hubungan antara produsen dan konsumen. Perubahan konstruksi hukum diawali dengan perubahan paradigma hubungan antara konsumen dan produsen, yaitu hubungan yang semula dibangun atas prinsip *caveat emptor* berubah menjadi prinsip *caveat venditor*.⁵⁵

Dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen Nomor 8 Tahun 1999 disebutkan pengertian produsen atau pelaku konsumen, Pasal 1 ayat (3), yaitu setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi. Sedangkan menurut kamus, mengartikan pelaku usaha atau produsen adalah mereka yang menghasilkan suatu bahan atau barang, atau yang mengelola suatu jasa untuk digunakan oleh pihak lain (konsumen).

⁵⁵ Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen, Kemungkinan Penerapan Tanggung jawab Mutlak*, Cet. I, Program Pascasarjana Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 3.

2. Hak dan Kewajiban Konsumen dan Produsen

a. Hak dan Kewajiban Konsumen

Pada dasarnya konsumen di Indonesia adalah seluruh penduduk Indonesia, karena konsumen merupakan satu istilah yang langsung atau tidak langsung melekat pada setiap orang, setiap anggota masyarakat. Setiap orang adalah konsumen untuk suatu produk, pada suatu waktu, bukan untuk berbagai produk, pada suatu rentang waktu yang *relatif* sangat panjang. Konsumen sebagai pemakai barang dan/atau jasa tentu saja mempunyai kepentingan-kepentingan tertentu. Kepentingan-kepentingan konsumen itu perlu dilindungi. Salah satu fungsi hukum adalah untuk memberikan perlindungan kepentingan baik *individual* maupun sosial, yang diinginkan untuk mencegah dan memperbaiki kerusakan *individual* maupun sosial akan terciptanya keteraturan dalam masyarakat. Kepentingan-kepentingan konsumen tersebut sangat berkaitan atas dengan hak-hak konsumen.⁵⁶

Melalui Pasal 4 Undang-Undang Perlindungan Konsumen No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menetapkan 9 (sembilan) hak konsumen:⁵⁷

⁵⁶ Prasetyo Hadi Purwandoko, *Penegakan Hukum Perlindungan Konsumen*, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional *PERLINDUNGAN KONSUMEN DALAM ERA PASAR BEBAS*, diselenggarakan dalam rangka Peringatan DIES NATALIS XXI UNIVERSITAS SEBELAS MARET SURAKARTA, sabtu 15 Maret 1997, hlm. 4.

⁵⁷ Lihat Pasal 4 Undang-Undang Perlindungan Konsumen No. 8 Tahun 1999.

- a. Hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa.
- 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 perlindungan konsumen secara patut.
- f. Hak untuk mendapatkan 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.

Selain itu, konsumen mempunyai kewajiban menurut Pasal 5 Undang-Undang Perlindungan Konsumen No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen antara lain:⁵⁸

⁵⁸ Lihat Pasal 5 Undang-Undang Perlindungan Konsumen No. 8 Tahun 1999.

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

Hak dan kewajiban konsumen tersebut diatas harus dilindungi oleh hukum, khususnya di negara hukum seperti Indonesia. Suatu kenyataan bahwa para konsumen Indonesia masih sering mengalami kasus-kasus yang sangat merugikan dirinya, termasuk terjadinya konsumen yang menyangkut barang atau produk yang cacat dan berbahaya. Perlindungan hukum yang diberikan masih lemah, sehingga untuk kerugian tersebut konsumen belum mendapatkan ganti rugi atau bentuk apapun sebagai *kompensasi* haknya yang dirugikan. Disamping itu, para pelaku usahanya pun tidak mendapatkan tindakan atau sanksi apapun, sehingga dapat diduga bahwa tindakan yang dapat merugikan konsumen tersebut akan terus berlanjut dan bahkan meluas. Demikian pula pemerintah sebagai pihak yang mempunyai wewenang untuk melindungi masyarakat “konsumen” serta menindak pihak yang merugikan.

b. Hak dan Kewajiban Produsen

Realitas yang terkait erat dengan akses pasar dan kesadaran konsumen tersebut harus dipahami oleh pelaku usaha. Karena akhir kelangsungan hidup perusahaan akan sangat ditentukan oleh konsumen. Untuk itu maka pelaku usaha harus memprioritaskan kepuasan konsumen. Menurut Pramudya Sanu, didefinisikan kepuasan konsumen adalah sebagai berikut; “kepuasan konsumen (*satisfaction*) adalah tingkat pernyataan perasaan seseorang yang dihasilkan dari perbandingan daya guna produk yang dirasakan dengan harapan terhadap produk tersebut. Sedangkan tingkat kepuasan konsumen adalah perbedaan antara daya guna yang dirasakan pelanggan (*perceived performance/outcome*) dan harapan (*expectations*).⁵⁹

Untuk menciptakan kenyamanan berusaha bagi para pelaku usaha dan sebagai keseimbangan atas hak-hak yang diberikan kepada konsumen, kepada para pelaku usaha diberikan hak-haknya sebagai pelaku usaha.

Hak-hak produsen dapat ditentukan antara lain pada faktor-faktor yang membebaskan produsen dari tanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh konsumen, meskipun kerusakan timbul akibat cacat pada produk, yaitu apabila:

⁵⁹ Endang Sri Wahyuni, *Aspek Hukum Sertifikasi dan Keterkaitannya dengan Perlindungan Konsumen*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm. 158.

1. Produk tersebut sebenarnya tidak diedarkan;
2. Cacat timbul di kemudian hari;
3. Cacat timbul setelah produk berada di luar kontrol produsen;
4. Barang yang diproduksi secara *individual* tidak untuk keperluan produksi;
5. Cacat timbul akibat ditaatinya ketentuan yang ditetapkan oleh pengusaha.

Di Amerika Serikat, faktor-faktor yang membebaskan produsen dari tanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh konsumen meliputi:

1. Kelalaian si konsumen penderita;
2. Penyalahgunaan produk yang tidak terduga pada saat produk dibuat (*unforseeable misuse*);
3. Lewatnya jangka waktu penuntutan (*daluarsa*), yaitu 6 (enam) tahun setelah pembelian, atau 10 tahun sejak barang diproduksi;
4. Produk pesanan pemerintah pusat (*federal*);
5. Kerugian yang timbul (sebagain) akibat kelalaian yang dilakukan oleh produsen lain dalam kerja sama produksi (di beberapa negara bagian yang mengakui *join and several liability*).

Sebagaimana diatur pada Pasal 6 Undang-Undang Perlindungan Konsumen No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, hak pelaku usaha antara lain:⁶⁰

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

Selanjutnya, sebagai *konsekuensi* dari hak konsumen yang telah disebutkan pada uraian diatas, maka kepada pelaku usaha dibebankan pula kewajiban-kewajiban sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Perlindungan Konsumen No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen antara lain:⁶¹

1. *Beritikad* baik dalam melakukan kegiatan usahanya;

⁶⁰ Lihat Pasal 6 Undang-Undang Perlindungan Konsumen No. 8 Tahun 1999.

⁶¹ Lihat Pasal 7 Undang-Undang Perlindungan Konsumen No. 8 Tahun 1999.

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

Dalam UUPK pelaku usaha diwajibkan *beritikad* baik dalam melakukan kegiatan usahanya, sedangkan bagi konsumen diwajibkan *beritikad* baik dalam melakukan *transaksi* pembelian barang dan/atau jasa.

3. Tanggung Jawab Produsen Terhadap Hasil Produk

Rendahnya *kualitas produk* atau adanya cacat (*defect*) pada produk yang dipasarkan sehingga menyebabkan kerugian bagi konsumen, disamping akan menghadapi tuntutan kompensasi (ganti rugi) juga akan berakibat bahwa produk tersebut akan kalah bersaing dalam merebut pasar. Hal ini berkaitan erat masalah tanggung jawab produsen (*product liability*) tersebut dengan sendirinya bukan hanya berdasarkan pada hukum nasional (Indonesia), namun berhadapan juga dengan sistem hukum asing. Oleh karena itu masalah *product liability* telah menarik perhatian yang makin meningkat dari berbagai kalangan, baik kalangan Industri, konsumen, pedagang, *industri asuransi pemerintah*, dan para ahli hukum.⁶²

Selama ini pada umumnya kita mengenal pertanggung jawaban seseorang atas segala perbuatan, akibat-akibat dari perbuatannya, tidak berbuat, kelalaian atau kurang hati-hatinya pada orang atau pihak lain. Tanggung jawab itu tergantung pada apakah pada peristiwa (yang menimbulkan kerugian pada orang lain itu) terdapat kesalahan orang tersebut sehingga ia harus membayar ganti rugi (tanggung jawab berdasarkan kesalahan).⁶³

⁶² Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyati, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Cet I, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 43.

⁶³ Az. Nasution, *Konsumen dan Hukum*, Cet I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995, hlm. 172.

Perbuatan yang dilarang bagi para pelaku usaha diatur dalam Bab IV Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen, yang terdiri dari 10 pasal, dimulai dengan Pasal 8 sampai dengan Pasal 17. Pada dasarnya Undang-Undang tidak memberikan perlakuan yang berbeda kepada masing-masing pelaku usaha yang menyelenggarakan kegiatan usaha tersebut, sepanjang para pelaku usaha tersebut menjalankan secara benar dan memberikan informasi yang cukup *relevan*, dan dapat dipertanggungjawabkan, serta tidak menyesatkan konsumen yang akan mempergunakan atau memakai atau memanfaatkan barang dan/atau jasa yang diberikan tersebut. Ketentuan Pasal 8 merupakan satu-satunya ketentuan merupakan satu-satunya ketentuan umum, yang berlaku secara general bagi kegiatan usaha dari para pelaku usaha pabrikan atau *distributor* dinegara Republik Indonesia.⁶⁴

Secara garis besar larangan yang dikenakan dalam Pasal 8 Undang-Undang tersebut dapat kita bagi kedalam dua larangan pokok, yaitu:

1. Larangan mengenai produk itu sendiri, yang tidak memenuhi syarat dan standar yang layak untuk dipergunakan atau dipakai atau dimanfaatkan oleh konsumen.
2. Larangan mengenai ketersediaan informasi yang tidak benar, dan tidak akurat, yang menyesatkan konsumen.⁶⁵

⁶⁴ Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum Perlindungan Konsumen*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm. 37.

⁶⁵ *Ibid.* hlm. 39.

Berkenaan dengan masalah yang dibahas diatas, yang dimaksud Produk itu sendiri secara umum diartikan sebagai barang yang secara nyata dapat dilihat dan dipegang (*tangible goods*), baik yang bergerak maupun tidak bergerak. Namun dalam kaitan dengan masalah tanggung jawab produsen (*product liability*) produk bukan hanya berupa *tangible goods* tapi juga termasuk yang bersifat *intangible* seperti listrik, produk alami misal makanan binatang piaraan dengan jenis binatang lain, tulisan misal peta penerbangan yang diproduksi secara masal, atau perlengkapan tetap pada rumah *real estate* misal rumah.⁶⁶ Produk disebut cacat, bila produk itu tidak aman dalam penggunaannya, tidak memenuhi syarat-syarat keamanan tertentu sebagaimana diharapkan orang, dengan mempertimbangkan berbagai keadaan, terutama tentang:

1. Penampilan Produk;
2. Kegunaan yang sepatutnya diharapkan dari produk; dan
3. Saat produk tersebut diedarkan.

Sedangkan produk tidak cacat, apabila pada saat lain setelah produk tersebut beredar, dihasilkan pola produk (bersamaan) yang lebih baik.

Tanggung jawab produk adalah istilah hukum berasal dari alih bahasa istilah *product liability*. Kerugian yang diderita seseorang pemakai produk cacat atau membahayakan, bahkan juga bukan pemakai yang

⁶⁶ Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyati, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Cet I, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 44.

turut menjadi “korban”, merupakan tanggung jawab mutlak dari pembuat produk atau mereka yang dipersamakan dengannya.⁶⁷

Menurut Toar Agnes M mengemukakan bahwa: “Tanggung jawab produk adalah para produsen untuk produk yang dibawanya kedalam peredaran, yang menimbulkan atau menyebabkan kerugian karena cacat yang melekat pada produk tersebut.”⁶⁸

Dengan demikian *defenisi* dari *product libility* adalah suatu tanggung jawab secara hukum dari orang atau badan yang menghasilkan suatu produk (*producer, manufacture*) atau dari orang atau badan yang bergerak dalam suatu proses untuk menghasilkan suatu produk (*processor, assembler*) atau dari orang atau badan yang menjual atau mendistribusikan (*seller, distributor*) produk tersebut.

Berdasarkan kedudukan konsumen yang sangat lemah dibanding dengan produsen. Salah satu usaha untuk melindungi dan meningkatkan kedudukan konsumen adalah dengan menerapkan prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability*) dalam hukum tentang tanggung jawab mutlak diharapkan para produsen/ pelaku usaha menyadari betapa pentingnya menjaga kualitas produk-produk yang dihasilkannya, sebab bila tidak selain merugikan konsumen juga akan sangat besar *resiko* yang harus ditanggungnya. Para pelaku usaha/ produsen akan lebih berhati-hati

⁶⁷ Az. Nasution, *Konsumen dan Hukum*, Cet I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995, hlm. 173.

⁶⁸ Toar Agnes M, *Tanggung Jawab Produk dan Sejarah Perkembangannya di Beberapa Negara*, Makalah Penataran Hukum Perikatan II, Ujung Pandang, 17-29 Juli 1989, hlm. 1-2.

dalam memproduksi barang sebelum dilempar kepasar sehingga para konsumen tidak akan ragu-ragu membeli barang yang dihasilkan.

Prinsip tanggung jawab mutlak dalam hubungan perlindungan konsumen (*strict product liability*) dirasakan penting, paling tidak didasarkan pada empat alasan, yaitu:⁶⁹

1. Tanggung jawab mutlak merupakan instrumen hukum yang *relatif* masih baru untuk memperjuangkan hak konsumen memperoleh ganti kerugian.
2. Tanggung jawab mutlak merupakan bagian dan hasil dari perubahan hukum di bidang ekonomi, khususnya industri dan perdagangan yang dalam prakteknya sering menampilkan kesenjangan atau “*gap*” antara standar yang diterapkan di negara yang bersangkutan, yaitu antara kebutuhan dalam masyarakat dengan standar perlindungan konsumen dalam hukum positifnya.
3. Penerapan prinsip tanggung jawab mutlak melahirkan masalah baru bagi produsen, yaitu bagaimana produsen menangani resiko gugatan konsumen.
4. Indonesia merupakan contoh yang menggambarkan dua kesenjangan yang dimaksud, yaitu antara standar norma dalam hukum positif dan kebutuhan perlindungan kepentingan dan hak-hak konsumen.

⁶⁹ Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen, Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, Cet. I, Program Pascasarjana Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 1.

Hukum tanggung jawab produk, khususnya prinsip tanggung jawab mutlak merupakan *intrumen* hukum yang dimaksudkan terhadap hak atas keselamatan, kesehatan dan hak untuk mendapatkan ganti kerugian.⁷⁰

Dengan diterapkannya tanggung jawab mutlak itu, produsen telah dianggap bersalah atas terjadinya kerugian pada konsumen akibat produk cacat bersangkutan (tanggung jawab tanpa kesalahan, “*liability without fault*”), kecuali apabila ia dapat membuktikan sebaliknya bahwa kerugian itu bukan disebabkan produsen atau pelaku usaha sehingga tidak dapat dipersalahkan padanya. Pihak produsen masih diberi kesempatan untuk membebaskan diri dari tanggung jawabnya dalam hal-hal tertentu yang dinyatakan dalam Undang-Undang.

Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, ketentuan yang mengisyaratkan adanya tanggung jawab produk tersebut dimuat dalam Bab VI dimulai Pasal 19 sampai dengan Pasal 28, Pelanggaran terhadap Pasal-Pasal tersebut (mulai Pasal 8 dikategorikan sebagai tindak pidana menurut ketentuan Pasal 62 Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, mengatur mengenai tanggung jawab pelaku usaha: “Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan/atau kerugian konsumen akibat

⁷⁰ *Ibid.* hlm. 9.

mengonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan”⁷¹.

Pasal 19 mengatur pertanggungjawaban pelaku usaha pabrikan dan/atau *distributor* pada umumnya, untuk memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan, dengan ketentuan bahwa ganti rugi tersebut dapat dilakukan dalam bentuk 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.⁷²

Pertanggungjawaban yang diberikan oleh pelaku usaha terhadap produk-produk yang dihasilkan harus sesuai dengan prinsip pertanggungjawaban produk yang dikenal dalam dunia hukum, khususnya bisnis, yaitu sebagai berikut:⁷³

1. Prinsip tanggung jawab berdasarkan unsur kesalahan;
2. Prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab;
3. Prinsip praduga untuk selalu tidak bertanggung jawab;
4. Prinsip tanggung jawab mutlak.

⁷¹ Lihat Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999, Tentang Perlindungan Konsumen.

⁷² Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum Perlindungan Konsumen*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm. 66.

⁷³ Adrian Sutedi, *Tanggung Jawab Produk dalam Hukum Perlindungan Konsumen*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2008, hlm. 32.

Pelaku usaha sebagai penghasil produk harus menjamin bahwa produk yang dihasilkan adalah cukup aman untuk dikonsumsi dan *berkualitas*. Oleh karena itu, apabila di lain hari muncul keluhan atas kerusakan produk dan mengakibatkan kerugian pada konsumen, maka pelaku usaha harus bertanggung jawab atas beban kerugian yang diderita oleh konsumen.

Oleh karena itu, peranan Hukum Perdata sangat besar artinya dalam menegakkan hak-hak konsumen dalam Hukum Perlindungan Konsumen. Disamping itu, aspek Hukum Perdata yang cukup menonjol pada perlindungan konsumen adalah hak konsumen untuk mendapatkan ganti rugi atas kerugian yang dideritanya sebagai akibat dari pemakaian barang-barang konsumsi.

Ganti rugi atas kerugian yang diderita konsumen sebagai akibat dari pemakaian barang-barang konsumsi merupakan salah satu hak pokok konsumen dalam hukum perlindungan konsumen. Hak atas ganti rugi ini bersifat *universal* di samping hak-hak pokok lainnya. Ganti rugi atas kerugian yang diderita konsumen pada hakikatnya berfungsi sebagai:⁷⁴

- a. Pemulihan hak-haknya yang telah dilanggar;
- b. Pemulihan atas kerugian materiil maupun *immateriil* yang telah dideritanya;
- c. Pemulihan pada keadaan semula;

⁷⁴ *Ibid.* hlm. 37.

Kerugian yang dapat diderita konsumen sebagai akibat dari pemakaian barang-barang konsumsi itu dapat *diklasifikasikan* ke dalam:⁷⁵

- a. Kerugian *materiil*, yaitu berupa kerugian pada barang-barang yang dibeli;
- b. Kerugian *immateriil*, yaitu kerugian yang membahayakan kesehatan dan/atau jiwa konsumen.

4. Perlindungan Konsumen Pada Umumnya

Kepentingan-kepentingan konsumen telah lama menjadi perhatian, yang secara tegas telah dikemukakan pada tahun 1962 oleh Presiden Amerika Serikat John F. Kennedy yang menyampaikan pesan di depan Kongres tentang pentingnya kedudukan konsumen di dalam masyarakat.⁷⁶ Dua pertiga dari jumlah uang yang dipergunakan dalam kehidupan ekonomi berasal dari konsumen.

Namun demikian, biasanya suara mereka tidak didengar. Acap kali pula ternyata bahwa konsumen inilah yang biasanya kurang mendapat perlindungan, sehingga mereka pertama-tama yang terkena akibat dari kualitas barang atau jasa yang tidak memenuhi persyaratan. Banyak kerugian yang dialami menyangkut mutu barang, harga barang, persaingan curang, pemalsuan, penipuan, periklanan yang menyesatkan,

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Mariam Darus Badruzaman, *Pembentukan Hukum Nasional dan Permasalahannya*, Alumni, Bandung, 1981, hlm. 47.

dan sebagainya tidak saja merugikan harta benda tau kesehatan, bahkan dapat menimbulkan kematian.

Peristiwa berikutnya yang merupakan perhatian atas kepentingan konsumen, secara tegas telah ditetapkan dalam putusan Sidang Umum PBB pada sidang ke-106 tanggal 9 April 1985. Resolusi PBB tentang Perlindungan Konsumen (Resolusi 39/284) telah mengaskan enam kepentingan konsumen, yaitu sebagai berikut:⁷⁷

1. Perlindungan konsumen dari bahaya terhadap kesehatan dan keamanannya;
2. Promosi dan perlindungan pada kepentingan ekonomi konsumen;
3. Tersedianya informasi yang mencukupi sehingga memungkinkan dilakukannya pilihan sesuai kehendak;
4. Pendidikan konsumen;
5. Tersedianya cara-cara ganti rugi yang *efektif*;
6. Kebebasan membentuk organisasi konsumen dan diberinya kesempatan kepada mereka untuk menyatakan pendapat sejak saat proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan kepentingan konsumen.

Pada masa kini, kecenderungan untuk memperluas ruang lingkup Hukum Perlindungan Konsumen telah dilakukan oleh *The Economic Law and Improved Procurement System Project (ELIPS)*, yang

⁷⁷ A.z. Nasution, "Sekilas Hukum Perlindungan Konsumen", Majalah Hukum dan Pembangunan, Fakultas Hukum UI, No.6 Tahun ke XVI, Desember 1986, hlm. 570.

mengemukakan 9 materi rumusan hukum perlindungan konsumen, yakni:⁷⁸

1. Ketidaksetaraan dalam kekuatan tawar-menawar;
2. Kebebasan berkontrak versus keadilan dalam kontrak;
3. Persyaratan untuk memberikan informasi kepada konsumen, yang meliputi hukum pengumuman yang umum dan hukum pengumuman tentang keuangan;
4. Peraturan tentang perilaku/tindakan penjual, yang meliputi petunjuk/arahan yang salah dan kecurangan dalam perdagangan;
5. Peraturan tentang mutu produk, yang meliputi garansi dan keamanan produk;
6. Akses terhadap kredit (pelaporan, kredit, nondiskriminasi);
7. Batas-batas hak mengakhiri masa jaminan;
8. Peraturan tentang harga;
9. Pembetulan.

Istilah “hukum konsumen” dan “hukum perlindungan konsumen” sudah sangat sering terdengar. Namun, belum jelas apa saja yang masuk ke dalam materi keduanya. Juga, apakah kedua “cabang” hukum itu *identik*.⁷⁹

⁷⁸ *Ibid.* hlm. 11.

⁷⁹ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Grasindo, Jakarta, 2000, hlm. 9.

M. J. Leder menyatakan: “*In a sense there is no such creature as consumer law*”.⁸⁰ Sekalipun demikian, secara umum sebenarnya hukum konsumen dan hukum perlindungan konsumen itu seperti yang dinyatakan oleh Lowe yakni: “*rules of law which recognize the bargaining weakness of the individual consumer and which ensure that weakness is not unfairly exploited*”.⁸¹ Karena posisi konsumen yang sangat lemah maka ia harus dilindungi oleh hukum. Salah satu sifat, sekaligus tujuan hukum itu adalah memberikan perlindungan (*pengayoman*) kepada masyarakat. Jadi, sebenarnya hukum konsumen dan hukum perlindungan konsumen adalah dua bidang hukum yang sulit dipisahkan dan ditarik batasnya.

Ada juga yang berpendapat, hukum perlindungan konsumen merupakan bagian dari hukum konsumen yang lebih luas itu. Az. Nasution, misalnya berpendapat bahwa hukum konsumen yang memuat *asas-asas* atau *kaidah-kaidah* bersifat mengatur, dan juga mengandung sifat yang melindungi kepentingan konsumen. Adapun hukum konsumen diartikan sebagai keseluruhan *asas-asas* dan *kaidah-kaidah* hukum yang mengatur hubungan dan masalah antara berbagai pihak satu sama lain berkaitan dengan barang dan/atau jasa konsumen, di dalam pergaulan hidup.⁸²

⁸⁰ M. J. Leder, Consumer Law dalam Shidarta..., *Ibid.* hlm. 1.

⁸¹ R. Lowe, Commercial Law dalam Shidarta..., *Op. Cit.* hlm. 23.

⁸² Shidarta, *Hukum Perlindungan ...*, *Loc. Cit.* hlm. 9-10.

Az. Nasution mengakui, *asas-asas* dan *kaidah-kaidah* hukum yang mengatur hubungan dan masalah konsumen itu tersebar dalam berbagai bidang hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis. Ia menyebutkan, seperti hukum perdata, hukum dagang, hukum pidana, hukum administrasi (negara) dan hukum internasional terutama *konveksi-konveksi* yang berkaitan dengan kepentingan-kepentingan konsumen.

5. Bentuk-Bentuk Perlindungan Konsumen

Perlindungan hukum terhadap hak-hak konsumen di Indonesia mempunyai dasar hukum dari ketentuan yang ada didalam Undang-Undang Dasar 1945, dalam Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 dinyatakan bahwa “tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Penjelasan Pasal tersebut itu menyatakan bahwa ketentuan ini mengenai hak warga negara. Pasal 27 ayat (2) menunjukan hak warga yang dijamin agar ia dapat hidup sebagai manusia seutuhnya, bukan hanya meliputi hak yang bersifat *fisik*, *material*, akan tetapi hak yang bersifat *psiki* seperti hak mendapat pengetahuan yang benar tentang segala barang dan jasa yang ditawarkan kepadanya.

Perlindungan terhadap konsumen dipandang secara *materiil* maupun *formal* makin terasa sangat penting, mengingat makin lajunya ilmu pengetahuan dan *teknologi* yang merupakan motor penggerak bagi *produktifitas* dan *efesiensi produsen* atas barang tau jasa yang

dihasilkannya dalam rangka mencapai sasaran usaha. Dalam rangka mengejar dan mencapai kedua hal tersebut, akhirnya baik langsung atau tidak langsung, maka konsumenlah yang pada umumnya akan merasakan dampaknya. Dengan demikian upaya-upaya untuk memberikan perlindungan yang memadai terhadap kepentingan konsumen merupakan suatu hal yang penting dan mendesak, untuk itu segera dicari solusinya.⁸³

Para konsumen dan produsen serta penegak hukum dalam mengambil keputusan terhadap kasus yang merugikan konsumen tidaklah mudah, sebab banyak faktor yang mempengaruhinya, antara lain bahwa dalam perilaku setiap *individu* secara *rasional* untuk taat atau tidak taat kepada ketentuan umum yang berlaku *Individu* akan *cenderung* memilih *aktivitas* yang menguntungkan baginya dan menghindari yang paling merugikan baginya di dalam *arena of choice* menurut tingkat rasional (yang paling baik).

Perilaku rasional ini paling tidak bisa berorientasi pada perilaku kebiasaan *inabitual behavior*, nilai-nilai atau etik, dan kebutuhan-kebutuhan *individu*. Hal yang terakhir inilah yang akan selalu dihadapi oleh para konsumen dan produsen, serta para penegak hukum.

Sikap masyarakat pengusaha secara garis besar dapat digolongkan antara lain:⁸⁴

⁸³ Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyati, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Cet I, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 33.

⁸⁴ *Ibid.* hlm. 17.

1. Pengusaha yang telah mempunyai pengetahuan, keterampilan, modal dan manajemen yang tinggi serta tergolong dalam kelompok pengusahaan yang *bonafit*, pada umumnya dapat menerima dan bahkan mendukung diterapkannya usaha perlindungan konsumen, alasan mereka adalah bahwa dengan diterapkannya perlindungan konsumen akan dapat dicegah persaingan yang tidak sehat.
2. Pengusaha yang tidak mempunyai pendidikan, pengetahuan, keterampilan, modal dan manajemen yang cukup yang pada umumnya terdiri dari pengusaha kecil/lemah, dalam ketidakmengertian mereka sering menanyakan apa perlunya perlindungan konsumen. Mereka sering tidak mengerti mengapa mereka tidak boleh membuat dan mengedarkan barang yang dihasilkannya.
3. Pengusaha yang tidak mempunyai rasa tanggung jawab *social*, yaitu pengusaha yang sekalipun mengetahui adanya peraturan perundang-undangan yang dimaksud untuk memberikan perlindungan kepada konsumen tetapi secara sadar melanggar dengan maksud mencari keuntungan yang sebesar-besarnya dalam waktu yang sesingkat-singkatnya tanpa memperhatikan kepentingan konsumen maupun pemerintah.

Sedangkan sikap masyarakat konsumen sendiri ternyata terdapat pada berbagai sikap yang tidak selamanya mendukung. Pada umumnya kelompok masyarakat yang sudah mempunyai pendidikan, pengetahuan, kesadaran dan pendapatan yang cukup dan berfikir secara *rasional*,

menganggap perlindungan konsumen sangat penting dari perlu dilaksanakan secara tegas.

Untuk mewujudkan hukum sebagai ide-ide ternyata dibutuhkan suatu organisasi yang cukup *kompleks*. Negara yang harus campur tangan dalam perwujudan hukum yang *abstrak* itu ternyata harus mengadakan berbagai macam badan untuk keperluan tersebut. Badan-badan untuk menangani keperluan perlindungan konsumen seperti tersebut di muka merupakan komponen *struktural*. Badan-badan yang dibentuk oleh negara tersebut antara lain:⁸⁵

1. Departemen Perindustrian, ini merupakan departemen teknis yang secara langsung melakukan pembinaan hasil dari produsen.
2. Departemen Kesehatan, ini merupakan departemen teknis yang secara langsung melakukan pembinaan terhadap produsen makanan, minuman, obat-obatan, kosmetika dan bertanggung jawab atas kesehatan masyarakat.
3. Departemen Pertanian, ini merupakan departemen teknis yang secara langsung melakukan pembinaan terhadap hasil pertanian, perkebunan, peternakan, dan perikanan.
4. Departemen Kehutanan, ini merupakan departemen teknis yang secara langsung melakukan pembinaan terhadap produksi hasil hutan.

⁸⁵ Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyati, *Hukum..., Op. Cit.* hlm. 22.

5. Departemen Pertambangan dan Energi, ini merupakan departemen teknis yang secara langsung melakukan pembinaan terhadap produksi pertambangan dan energi.
6. Departemen Perdagangan, ini merupakan departemen teknis yang secara langsung melakukan pembinaan terhadap pengusaha/pedagang, produsen alat ukur, takar, timbang dan peralatannya, serta pengusaha/importir untuk produk-produk yang diimport.
7. Departemen Penerangan, ini merupakan departemen teknis yang secara langsung melakukan pembinaan terhadap pers dan media serta bertanggung jawab memberikan penerangan terhadap masyarakat.

Banyak yang menganggap bahwa upaya-upaya atau bentuk-bentuk perlindungan konsumen hanya dapat dilakukan oleh pemerintah, akan tetapi bentuk perlindungan konsumen dapat dilakukan dengan:

1. Perlindungan secara individual.

Konsumen memiliki peranan penting dalam mewujudkan perlindungan konsumen. Oleh karena itu konsumen dituntut untuk memiliki pengalaman dan pengetahuan tentang segala sesuatu yang berkaitan dengan perlindungan konsumen dan produk barang dan/atau jasa yang diproduksi oleh pelaku usaha. Pengetahuan dan pengalaman yang dimilikinya yang baik. Oleh karena itu, seorang konsumen dalam rangka menciptakan perlindungan konsumen bagi dirinya sebagai konsumen dituntut untuk bersikap kritis, berani

bertindak, memiliki kepedulian sosial, bertanggung jawab terhadap lingkungan hidupnya dan memiliki rasa kesetiakawanan anatar sesama konsumen. Selain itu, perlindungan konsumen juga dapat diciptakan dengan adanya kekuatan dari konsumen yang dapat memberikan dampak yang cukup berpengaruh bagi kegiatan usaha pada pelaku usaha. Kekuatan konsumen yang terorganisir dengan baik akan memberikan potensi serta kekuatan yang cukup bagi konsumen itu sendiri untuk melindungi diri sendiri maupun kelompoknya. Adanya satu kekuatan dari konsumen menyebabkan usaha seorang pelaku usaha dapat mengalami kebangkrutan dari pada akhirnya pelaku usaha mengeluarkan biaya yang tidak sedikit untuk menyakinkan kembali para konsumennya terhadap keamanan produknya apabila dikonsumsi oleh konsumen.

2. Perlindungan dari pihak pemerintah.

Pemerintah bertindak selaku pengayom masyarakat dari jasa sebagai pembina para pelaku usaha dalam rangka meningkatkan kemajuan industri dan perekonomian negara terutama dalam menciptakan perlindungan konsumen. Bentuk perlindungan konsumen yang dilakukan oleh pemerintah dituangkan dalam bentuk undang-undang peraturan pemerintah maupun penerbitan standar mutu barang dan atau jasa yang ditawarkan kepada para konsumen.

3. Perlindungan dari pelaku usaha.

Kelangsungan kegiatan usaha para pelaku usaha sangat tergantung pada tanggapan konsumen terhadap produk barang dan atau jasa yang ditawarkan apakah produk tersebut memenuhi persyaratan keamanan dan keselamatan sebagaimana ditentukan oleh pemerintah.

Para pelaku usaha memiliki kewajiban untuk memproduksi barang dan atau jasa yang aman untuk dikonsumsi oleh para konsumen. Kewajiban ini merupakan bentuk perlindungan kepada konsumen yang dilakukan oleh para pelaku usaha yaitu dengan memenuhi ketentuan yang dibuat oleh pemerintah melalui peraturan perundang-undangan mengenai standar kualitas kesehatan air minum Nomor 907/MENKES/SK/VII/2002.

Standar mutu yang terkadang dalam air minum isi ulang yang dihasilkan oleh pelaku usaha merupakan suatu bentuk informasi bagi para konsumen mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan keamanan dan kenyamanan dalam mengkonsumsinya.

4. Perlindungan organisasi konsumen.

Gerakan perlindungan konsumen di Indonesia sejak tahun 1973 dilakukan oleh Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia sebagai organisasi masyarakat yang menyatakan dirinya untuk membantu dan membela kepentingan konsumen guna mewujudkan tercapainya perlindungan dan kesejahteraan konsumen. Keberadaan lembaga konsumen ini diakui oleh Undang-Undang Perlindungan Konsumen

Pasal 44 ayat (1) yaitu: “Pemerintah mengakui lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat”.

Dengan demikian, perlindungan konsumen ibarat sekeping uang logam yang memiliki dua sisi yang berbeda. Satu sisi merupakan konsumen, sedangkan sisi yang lainnya sisi pelaku usaha, dan tidak mungkin hanya menggunakan satu sisi tanpa menggunakan kedua sisinya sekaligus.

C. LEMBAGA ATAU INSTANSI DAN PERANNYA DALAM PERLINDUNGAN KONSUMEN

1. Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN)

Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Hukum Perlindungan Konsumen disebutkan adanya Badan Perlindungan Konsumen Nasional. Badan ini terdiri atas 15 orang sampai dengan 25 orang anggota yang mewakili unsur, yaitu:

- a. Pemerintah;
- b. Pelaku Usaha;
- c. Lembaga Konsumen Swadaya Masyarakat;
- d. Akademisi; dan
- e. Tenaga Ahli.

Masa jabatan mereka adalah tiga tahun, dan dapat diangkat kembali untuk satu kali masa jabatan berikutnya.⁸⁶

Keanggotaan Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) ini diangkat oleh Presiden atas usul Menteri (bidang perdagangan) setelah dikonsultasikan kepada Dewan Perwakilan Masyarakat. Syarat-syarat keanggotaannya menurut Pasal 37 UUPK adalah:

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Berbadan Sehat;
- c. Berkelakuan Baik;
- d. Tidak Pernah dihukum karena kejahatan;
- e. Memiliki pengetahuan dan pengalaman di bidang perlindungan konsumen;
- f. Berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun.

Syarat di atas persis seperti yang juga berlaku untuk menjadi anggota Badan Penyelesaian Konsumen (Pasal 49 UUPK). Bedanya adalah dalam UUPK, keanggotaan BPKN dicantumkan secara tegas masa jabatannya dan kapan yang bersangkutan dapat berhenti sebagai anggota. Aturan demikian tidak disebutkan untuk keanggotaan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.

Menurut Pasal 38 UUPK, keanggotaan BPKN berhenti karena:

- a. Meninggal dunia;
- b. Mengundurkan diri atas permintaan sendiri;

⁸⁶ Sidharta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Grasindo, Jakarta, 2000, hlm. 105.

- c. Bertempat tinggal di luar wilayah negara Republik Indonesia;
- d. Sakit secara terus menerus;
- e. Berakhir masa jabatan sebagai anggota; atau
- f. Diberhentikan.

Untuk melaksanakan tugas-tugasnya, BPKN dibantu oleh sekretariat yang dipimpin oleh seorang sekretaris yang diangkat oleh ketua BPKN. Sekretariat ini paling tidak terdiri atas lima bidang, yaitu:

- a. Administrasi dan keuangan
- b. Penelitian, pengkajian dan pengembangan
- c. Pengadua
- d. Pelayanan informasi, dan
- e. Kerja sama internasional.

BPKN berkedudukan di Jakarta dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Jika diperlukan, BPKN dapat membentuk perwakilan di ibukota provinsi. Fungsi BPKN ini hanya memberikan saran dan pertimbangan kepada Pemerintah dalam upaya mengembangkan perlindungan konsumen di Indonesia. Untuk menjalankan fungsi tersebut, badan ini mempunyai tugas (Pasal 34 UUPK):

- a. Memberikan saran dan rekomendasi kepada Pemerintah dalam rangka penyusunan kebijaksanaan di bidang perlindungan konsumen;
- b. Melakukan penelitian dan pengkajian terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang perlindungan konsumen;

- c. Melakukan penelitian terhadap barang dan/atau jasa yang menyangkut keselamatan konsumen;
- d. Mendorong berkembangnya lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat;
- e. Menyebarluaskan informasi melalui media mengenai perlindungan konsumen dan memasyarakatkan sikap keberpihakan kepada konsumen;
- f. Menerima pengaduan tentang perlindungan konsumen dari masyarakat, lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat, atau pelaku usaha;
- g. Melakukan survei yang menyangkut kebutuhan konsumen.

Di luar BPKN yang independen, dalam Pasal 29 dan 30 UUPK diamanatkan, Pemerintah c.q. Menteri yang membidangi perdagangan ditugasi juga untuk mengkoordinasikan pembinaan dan pengawasan yang lebih khusus dilakukan oleh menteri-menteri teknis sesuai bidang tugas mereka. Menteri yang membidangi perdagangan itu berwenang membentuk tim koordinasi pengawasan barang dan/atau jasa yang beredar dipasar. Tim ini terdiri atas wakil instansi terkait, masyarakat, dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat (LPKSM). Fungsi tim pun hanya sebatas memberikan rekomendasi kepada menteri untuk melakukan tindakan konkret, seperti penghentian produksi atau peredaran barang/jasa yang dinilai melanggar peraturan yang berlaku.

Dengan demikian, ada perbedaan antara BPKN dan tim di atas, BPKN berfungsi memberikan rekomendasi kepada Pemerintah dalam rangka penyusunan kebijakan di bidang perlindungan konsumen, sementara tim koordinasi yang dibentuk oleh menteri itu berfungsi memberikan rekomendasi berupa tindakan konkret atas setiap permasalahan yang timbul di lapangan.⁸⁷

2. Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM)

Kian ketatnya persaingan dalam merebut pangsa pasar melalui bermacam-macam produk barang, maka perlu keseriusan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM) perlu memantau secara serius pelaku usaha/penjual yang mengejar profit semata dengan mengabaikan kualitas produk barang.⁸⁸

Problematisa yang muncul dengan kehadiran LPKSM adalah kelanjutan dari fungsi serupa yang selama ini telah dijalankan oleh lembaga-lembaga konsumen sebelum berlakunya UUPK. Ada pandangan kehadiran LPKSM merupakan bentuk *intervensi* negara terhadap kebebasan berserikat dan berkumpul dari kelompok masyarakat, namun di sisi lain, ia diperlukan untuk memberikan jaminan *accountability* lembaga-lembaga konsumen tersebut, sehingga kehadiran LPKSM ini betul-betul dirasakan manfaatnya oleh masyarakat.

⁸⁷ *Ibid.* hlm. 109.

⁸⁸ Marius Gaharpung, *Perlindungan Hukum bagi Konsumen Korban atas Tindakan Pelaku Usaha*, Jurnal Yustika, Vol. 3 No. 1 Juli 2000, hlm. 42.

Hal ini disebabkan oleh masih banyak produk tidak bermutu dan palsu yang beredar bebas di masyarakat, apalagi, masyarakat pedesaan yang belum memahami efek atau *indikasi* dari produk barang yang digunakan, misalkan makanan kaleng, minuman botol, obat-obatan, dan masih banyak lagi. Ketidaktahuan masyarakat dapat memberi peluang pelaku usaha atau penjual untuk membodohi masyarakat dengan produk yang memenuhi standar.

Oleh karena itu, LPKSM dan cabangnya di daerah harus mengontrol dengan sungguh-sungguh kelaikan produk barang yang dipasarkan melalui penyuluhan kepada masyarakat tentang tertib niaga dan hukum perlindungan konsumen agar mereka tidak terjebak tindakan pelaku usaha yang hanya memprioritaskan keuntungan dengan mengorbankan masyarakat.

LPKSM diharapkan sering melakukan *advokasi* melalui massa agar masyarakat selektif serta hati-hati dalam membeli produk barang yang muncul deras di pasaran. Selain itu, unit pengaduan masyarakat perlu dibentuk sebagai sarana pengaduan masyarakat yang dirugikan dari produk barang yang digunakan. Hasil temuan LPKSM yang disampaikan masyarakat juga harus mendapat tindak lanjut dan penyelesaian secara tuntas. Diharapkan pula kehadiran LPKSM bukan justru berpihak kepada pelaku usaha atau penjual dengan mengorbankan konsumen.

Berkaitan dengan implementasi perlindungan konsumen, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen mengatur

tugas dan wewenang LPKSM sebagaimana tertuang dalam Pasal 44, yakni sebagai berikut:

- a. Pemerintah mengakui lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat.
- b. Lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat memiliki kesempatan untuk berperan aktif dalam mewujudkan perlindungan konsumen.
- c. Tugas lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat meliputi kegiatan:
 1. Menyebarkan informasi dalam rangka meningkatkan kesadaran atas hak dan kewajiban dan kehati-hatian konsumen dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
 2. Meberikan nasihat kepada konsumen yang memerlukannya;
 3. Bekerja sama dengan instansi terkait dalam upaya mewujudkan perlindungan konsumen;
 4. Membantu konsumen dalam memperjuangkan haknya, termasuk menerima keluhan atau pengaduan konsumen;
 5. Melakukan pengawasan bersama pemerintah dan masyarakat terhadap pelaksanaan perlindungan konsumen.

3. Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI)

Munculnya gerakan “konsumerisme” dan segala permasalahanya ke permukaan masih relatif baru. Kepopuleran dan paham konsumerisme ini baru mulai mendapatkan perhatian dunia bisnis maupun birokrasi sejak

Presiden Amerika Serikat, Kennedy pada tahun 1962 mengukuhkan adanya hak-hak konsumen. Pengukuhan ini timbul atas adanya ketidakadilan dalam memperoleh pelayanan, baik jasa pelayanan yang disediakan oleh industri maupun pelayanan umum yang disediakan oleh pemerintah. Konsumen mulai mempermasalahkan adanya ketidaksesuaian harga dengan mutu barang dan/atau jasa serta keselamatan penggunaannya. Pemasaran barang dan/atau jasa serta keselamatan penggunaannya. Pemasaran barang dan/atau jasa secara bebas dan cangguh di negara liberal itu telah menimbulkan mekanisme defensif di kalangan konsumen dan mulai terdapat ketidakpercayaan kan informasi sepihak yang disampaikan para produsen.

Di sisi lain Pemerintah inisiatifnya sendiri memang sudah menyediakan pelayanan umum kepada masyarakat atau konsumen, jauh sebelum upaya perlindungan konsumen ini ada. Misalnya fasilitas kereta api, pelayanan rumah sakit umum, jalan raya, dan angkutan transportasi.

Semua ini dilakukan untuk memberikan pelayanan kepada konsumen dan memastikan konsumen dapat menggunakan fasilitas umum tersebut dengan biaya yang murah dan bahkan tanpa membayar, tetapi sebenarnya konsumen dalam menggunakan pelayanan tersebut, tidaklah gratis. Mereka sudah membayarnya melalui pihak pajak. Hanya saja, sampai saat ini kenyataan masih banyak konsumen yang belum memperoleh kepuasan dalam menggunakan pelayanan publik meskipun pemerintah telah berubah status menjadi penyedia jasa monopoli.

Dengan bangkitnya kesadaran konsumen ini tampaknya aparat pemerintah belum siap menerima tuntutan dan masyarakat baik dalam segi dana maupun SDM-nya. Keadaan ini mungkin akan diperburuk lagi dengan adanya pernyataan pemerintah sehingga siapa yang punya uang dialah yang mendapat pelayanan.

Berhubungan dengan hampir segala bentuk layanan yang disediakan oleh birokrasi pemerintah dalam kehidupan sehari-hari seperti PAM, listrik, telepon, KTP, IMB, dan lain-lain sering berakhir jika uang pelicin tersedia. Pada dasarnya para aparatlah yang tau apakah suatu pengurusan KTP misalnya, cepat atau lambat. Merekalah yang tahu sistem bekerjanya/ masyarakat hanya bisa pasrah. Sebagai anggota masyarakat yang telah membayar pajak yang mencoba untuk melawan dengan pelayanan yang diberikan, malah akan merugikan dirinya sendiri baik dari segi waktu dan tenaga.

Ada berbagai jenis layanan yang disediakan oleh Pemerintah, pelayanan yang bersifat profit misalnya jasa telekomunikasi, air minum, angkutan, pelayanan yang bersifat monopoli, misalnya PLN dan pelayanan yang bersifat nonprofit seperti KTP, catatan sipil, IMB, imigrasi, dan lain-lain.

The UN Guidelines for Consumer Protection yang diterima dengan suara bulat oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) melalui Resolusi PBB No. A/RES/39/284 tanggal 16 April 1985 tentang Perlindungan Konsumen, mengandung pemahaman umum dan luas

mengenai perangkat perlindungan konsumen yang asasi dan adil. Satu hal yang diperjuangkan *guidelines* itu adalah struktur kelompok-kelompok konsumen yang independen, di mana dinyatakan dalam paragraf pertama bahwa pemerintah-pemerintah berbagai negara sepakat untuk memfasilitasi/mendukung pengembangan kelompok-kelompok konsumen (*guideline* 1e). Hal ini merupakan kemajuan yang sangat berarti di bidang perlindungan konsumen.⁸⁹

Keberadaan kelompok konsumen tentu saja berbeda dengan organisasi konsumen. Pada hakikatnya kelompok konsumen lebih merupakan pengelompokan konsumen pada berbagai sektor, misalkan kelompok pemegang kartu kredit, kelompok konsumen barang-barang elektronik, dan sebagainya. Apabila dikatakan bahwa kelompok-kelompok bertindak dalam kapasitasnya selaku konsumen. Adapun organisasi-organisasi konsumen merupakan lembaga swadaya masyarakat yang bergerak di bidang perlindungan konsumen. Di dalam segala aktivitasnya tentu saja organisasi konsumen seperti Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) bertindak dalam kapasitasnya selaku perwakilan konsumen (*consumer representation*). Walaupun demikian, keduanya memiliki tujuan yang sama, yaitu melayani dan meningkatkan martabat dan kepentingan konsumen.

⁸⁹ Yusuf Shofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2003, hlm. 15-16.

Prinsip kebebasan (*independence*) merupakan karakteristik penting, baik bagi organisasi konsumen maupun kelompok konsumen. Mengenai karakteristik ini terdapat 6 (enam) kualifikasi kebebasan yang harus dimiliki organisasi konsumen dan kelompok konsumen:⁹⁰

- a. Mereka harus secara eksklusif mewakili kepentingan-kepentingan konsumen.
- b. Kemajuan perdagangan akan tidak ada artinya jika diperoleh dengan cara-cara yang merugikan konsumen.
- c. Mereka harus *nonprofit making* dalam profil aktivitasnya.
- d. Mereka tidak boleh menerima iklan-iklan untuk alasan-alasan komersial apa pun dalam publikasi-publikasi mereka.
- e. Mereka tidak boleh mengizinkan eksploitasi atas informasi dan advis yang mereka berikan kepada konsumen untuk kepentingan perdagangan.
- f. Mereka tidak boleh mengizinkan kebebasan tindakan dan komentar mereka dipengaruhi atau dibatasi pesan-pesan sponsor/pesan-pesan tambahan.

Pada tataran kebijakan (*policy*) ketika menangani pengaduan-pengaduan konsumen, organisasi konsumen sering dihadapkan pada kontruksi perwakilan. Artinya, organisasi konsumen seperti YLKI bertindak mewakili kepentingan-kepentingan dan pandangan-pandangan

⁹⁰ Dick Smithies, *Consumer Group and Their Relationship with Business*, dalam Yusuf Shofie, *Ibid.*

konsumen dalam suatu kelembagaan yang dibentuk, baik atas prakarsa produsen dan asosiasinya maupun prakarsa pemerintah.⁹¹

Indah Sukmaningsih berpendapat bahwa bertahun-tahun Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia berusaha bekerja untuk membuat keadaan sedikit lebih menguntungkan kondisi konsumen, dengan hasil-hasil survei dan penelitian yang dilakukan, mencoba untuk mengubah keadaan melalui dialog dengan para pengambil keputusan dan juga membantu konsumen untuk memecahkan masalah-nya dalam berhadapan dengan birokrasi pemerintah. Hasilnya? Sebagian dapat tercapai, tapi lebih banyak yang tak terselesaikan. Pada beberapa tulisan yang ada di media massa disebutkan bahwa jika pelayanan birokrasi masih seperti sekarang, sulit rasanya bagi Indonesia untuk dapat bersaing di Abad XXI.⁹²

Ada beberapa indikator pelayanan umum yang baik, yakni sebagai berikut:⁹³

1. Keterbukaan

Artinya, adanya informasi pelayanan, yang dapat berupa loket informasi yang dimiliki dan terpampang jelas, kotak saran, dan layanan pengaduan. Dilengkapi juga dengan petunjuk pelayanan.

⁹¹ *Ibid.* hlm. 18.

⁹² Indah Sukmaningsih (YLKI), *Dimensi Pelayanan Publik dalam Masalah Perlindungan Konsumen, dalam Percakapan tentang Pendidikan Konsumen dan Kurikulum Fakultas Hukum*, Editor Yusuf Shofie, YLKI USAID, Jakarta, 1998, hlm. 38.

⁹³ *Ibid.* hlm. 38-39.

Dalam keterbukaan, mencakup upaya publikasi, artinya penyebaran informasi yang dilakukan melalui media atau bentuk penyuluhan tentang adanya pelayanan yang dimaksud.

2. Kesederhanaan

Artinya, mencakup prosedur pelayanan dan persyaratan pelayanan. Produser pelayanan meliputi pengaturan yang jelas terhadap prosedur yang harus dilalui oleh masyarakat yang akan menggunakan pelayanan, yang dilengkapi dengan alur proses. Adapun persyaratan pelayanan adalah administrasi yang jelas.

3. Kepastian

Artinya, ada terpampang dengan jelas waktu pelayanan, biaya pelayanan, dan petugas pelayanan. Kantor pelayanan hendaknya mencantumkan jam kerja kantor untuk pelayanan masyarakat, jadwal pelayanan dan pelaksanaannya. Untuk biaya pelayanan, pengaturan tarif dan penerapannya harus sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Adanya pengaturan tugas dan penunjukan petugas haruslah pasti dan sesuai dengan keahlian.

4. Keadilan

Artinya, tidak membedakan si kaya dan si miskin, laki-laki atau perempuan, merata dalam memberikan subjek pelayanan tidak diskriminatif.

5. Keamanan dan Kenyamanan

Hasil produk pelayanan memenuhi kualitas teknis (aman) dan dilengkapi dengan jaminan purna pelayanan secara administrasi (pencatatan/dokumentasi, taguhan) maupun jaminan purna pelayanan secara teknis. Selain itu dilengkapi dengan sarana/prasarana pelayanan (misalnya peralatannya ada) dan digunakan secara optimal. Penataan ruangan dan lingkungan kantor terasa fungsional, rapi, bersih, dan nyaman.

6. Perilaku petugas pelayanan

Pengabdian, keterampilan dan etika petugas. Artinya, seorang petugas haruslah tanggap dan peduli dalam memberikan pelayanan, termasuk disiplin dan kemampuan melaksanakan tugas. Dari segi etika keramahan dan sopan santun juga diperhatikan.

Yayasan ini sejak semula tidak ingin berkonfrontasi dengan produsen (pelaku usaha), apalagi dengan pemerintah karena YLKI bertujuan melindungi konsumen, menjaga martabat produsen dan membantu pemerintah.

a. Sejarah Lahirnya YLKI Yogyakarta.

Di Indonesia gema dari perlindungan konsumen baru mulai didengungkan dalam tahun 1970-an, terutama setelah berdirinya Yayasan Lembaga Konsumen (YLK) bulan Mei 1973 *organisasi* ini bertindak atas dasar pengabdian kepada kehidupan *manusiawi*, dengan Nyonya Lasmidjah Hardi sebagai pimpinannya yang pertama.

Historis dari lahirnya YLK ditandai oleh rasa mawas diri terhadap gemuruhnya kancah promosi, yakni promosi untuk memperlancar perdagangan barang-barang dalam negeri. Dalam tahun 1972, Ny. Lasmidjah Hardi mengetuai suatu kegiatan berupa aksi promosi terhadap berbagai barang dalam negeri, yaitu “Pekan Swa Karya” setelah Pekan Swa Karya I ini berlangsung, muncullah suara-suara dari masyarakat, khususnya dari pihak *persul* mengimbangi usaha promosi terhadap barang-barang dalam negeri dengan langkah-langkah pengawasan, agar kualitasnya terjamin dan masyarakat konsumen tidak dirugikan. Waktu itu pertanyaan pers kira-kira sebagai berikut ; “sesudah masyarakat mempergunakan barang-barang buatan sendiri, jadi tidak ‘*import minded*’ yang berlebihan, siapa yang hendak melindunginya terhadap barang yang rendah mutunya?”

Tanggapan dan pertanyaan pers tersebut, rupa-rupanya menjadi cambuk sehingga mulailah dipikirkan secara sungguh-sungguh usaha untuk melindungi konsumen ini. Sejumlah tokoh-tokoh masyarakat yang kebanyakannya terdiri dari tokoh-tokoh wanita, mulai pula bergerak untuk merealisasikan cita-cita tersebut.

Dalam usaha untuk merealisasikan dan mencari bentuk terhadap masalah perlindungan konsumen, tokoh-tokoh yang umumnya wanita itu, mulai mengadakan temu bicara dengan beberapa Kedutaan Asing, dengan Departemen Perindustrian, minta informasi

pada pimpinan DPR dan pada beberapa tokoh dan pemimpin masyarakat lainnya. Hasil dari tekad dan kegiatan tersebut adalah lahirnya suatu perkumpulan konsumen di Indonesia yang diberi nama “Yayasan Lembaga Konsumen” Perlindungan terhadap konsumen masih merupakan *terra incognita* yaitu suatu lapangan yang belum dikenal segala liku-likunya.

Perlindungan konsumen merupakan suatu bidang yang baru dikenal oleh bangsa Indonesia sehingga masih banyak masyarakat yang tidak mengetahui tentang hak-haknya dan perlindungan konsumennya. Adanya tuntutan perkembangan jaman pada saat sekarang ini menyebabkan banyak pihak mulai memperhatikan masalah perlindungan konsumen ini dikarenakan banyak hak-hak konsumen yang dilanggar oleh pelaku usaha. Maksud dan tujuan utama pendirian YLKI adalah pemberdayaan konsumen dengan meningkatkan kesadaran konsumen tentang hak dan kewajibannya untuk melindungi dirinya sendiri dan lingkungannya.⁹⁴ Motto dari YLKI adalah “melindungi konsumen, menjaga martabat produsen dan membantu pemerintah”⁹⁵

Pendirian yayasan ini tidak dimaksudkan untuk melakukan konfrontasi dengan para pelaku usaha ataupun dengan pemerintah.

⁹⁴ Indah Suksmaningsih, *Peranan YLKI dalam Perlindungan Konsumen terhadap distribusi Pangan berbahaya*, www.google.com, diakses pada tanggal 20 Maret 2011

⁹⁵ YLKI, *Perlindungan Konsumen Indonesia, Suatu Sumbangan Pemikiran, Buku I*, Tanpa Tahun, hlm. 23.

Yayaysan ini didirikan dengan maksud untuk meningkatkan kesadaran para konsumen akan setiap hak dan kewajiban yang dimilikinya sehingga dapat bersikap kritis dan tidak mudah tekecoh terhadap setiap hasil produksi pelaku usaha. Adanya perlindungan terhadap kepentingan konsumen juga merupakan suatu dorongan bagi pelaku usaha dalam negeri agar menghasilkan barang yang terjamin mutunya. Dengan demikian konsumen tidak mengalihkan perhatiannya kepada barang-barang buatan luar negeri. Adanya kepercayaan yang diberikan konsumen kepada pelaku usaha dapat mendorong dan memperbesar kegiatan usahanya sehingga dengan sendirinya akan mengurangi jumlah pengangguran di dalam masyarakat dan menciptakan perekonomian yang sehat bagi pembangunan di Indonesia.

Setelah berdirinya YLKI di Jakarta, lalu di berbagai daerah mulai juga melahirkan dan didirikannya YLKI perwakilan dari YLKI Jakarta untuk memperdayakan konsumen dengan meningkatkan kesadaran konsumen tentang hak dan kewajibannya. Salah satunya adalah YLKI perwakilan Yogyakarta, atau lebih sering disebut YLKI Yogyakarta.

YLKI Yogyakarta adalah organisasi konsumen pertama di Yogyakarta, lahir 12 April 1978 dengan nama Yayasan Lembaga KOnsumen (YLK) Perwakilan Yogyakarta. Awal keberadaannya

memang menjadi perwakilan dari Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) yang berada di Jakarta.

Posisi perwakilan ternyata kurang memberikan kebebasan dan kemandirian dalam menentukan arah dan kebijakan organisasi. Muncullah Kemudian kehendak untuk melepaskan diri dari YLKI. Tepatnya tanggal 20 Mei 1999, diputuskan untuk memisahkan diri dari YLKI dan berganti nama menjadi YLKI Yogyakarta. Nama YLKI adalah *brand name*, bukan sebuah singkatan. Pemakaian nama YLKI dikarenakan telah dikenal luas oleh masyarakat sebagai organisasi yang memperjuangkan konsumen.

Berbagai perombakan organisasi dilakukan. Hal paling penting adalah mengganti bentuk organisasi dari Yayasan menjadi Ormas (Organisasi Masyarakat). Sebagai ormas gerakan konsumen, YLKI Yogyakarta membuka pintu seluas-luasnya kepada masyarakat luas untuk menjadi anggota dan berpartisipasi dalam perlindungan konsumen, karena gerakan konsumen bukan tanggung jawab otonom sebuah organisasi konsumen, melainkan tanggung jawab bersama seluruh masyarakat konsumen. Adapun visi dan misi dari YLKI Yogyakarta adalah sebagai berikut ; Visi YLKI Yogyakarta adalah mewujudkan keadilan social bagi masyarakat melalui pembentukan kelompok konsumen kritis dan kuat. Sedangkan misi nya adalah;⁹⁶

a. Menumbuhkan kesadaran kritis konsumen.

⁹⁶ Ylki-yogya@mail.com

- b. Menggalang solidaritas konsumen.
- c. Mendorong terbentuknya kelompok-kelompok konsumen yang kuat.
- d. Membela konsumen yang nir-daya.
- e. Memperjuangkan keadilan bagi konsumen.

b. Kegiatan YLKI Yogyakarta.

Kegiatan-kegiatan YLKI Yogyakarta untuk mewujudkan keadilan dan perlindungan konsumen lain;⁹⁷

1) Bidang Pendidikan dan Pemberdayaan Konsumen

Melakukan penguatan dan pengorganisasian konsumen di tingkat basis dan pendidikan public. Kegiatan YLKI dibidang pendidikan bertujuan untuk meningkatkan kesadaran dan pengetahuan konsumen misalnya mengenai hak dan kewajiban mereka sebagai konsumen ataupun meningkatkan pengetahuan konsumen akan barang hasil produksi pelaku usaha. Kegiatan di bidang pendidikan ini dilakukan melalui ceramah, penyusunan materi-materi penyuluhan konsumen maupun membimbing mahasiswa dan pelajar dalam membuat karya tulis atau skripsi yang berkaitan dengan perlindungan konsumen.

⁹⁷ C. Tantri D dan Sularsi, *Gerakan Organisasi Konsumen Seri Panduan Konsumen*, Cet I, YLKI dan The Asia Foundation, Jakarta, 1995, hlm. 20.

2) Bidang Pengaduan dan Konsultasi Hukum Konsumen

Melakukan pembelaan terhadap konsumen yang dirugikan hak-haknya baik oleh pelaku usaha maupun pemerintah dan menerima serta menyelesaikan keluhan atau ketidakpuasan konsumen terhadap produk barang dan atau jasa yang dibelinya. Pengaduan dapat memberikan keuntungan, yaitu:⁹⁸

1. Bagi Konsumen
 - a) Mendapatkan ganti rugi atas kerugian yang diderita;
 - b) Melindungi konsumen lain agar tidak mengalami kerugian yang sama;
 - c) Menunjukkan sikap pada pelaku usaha bahwa konsumen tidak dapat dipermainkan.
2. Bagi Pelaku Usaha
 - a) Pengaduan dapat menjadi tolak ukur dan titik tolak untuk perbaikan mutu produk dan atau jasa;
 - b) Sebagai informasi dari adanya kemungkinan produk palsu;
 - c) Menghindari praktek bisnis tidak sehat.
3. Bagi Pemerintah
 - a) Membantu fungsi pengawasan dan control terhadap barang dan jasa yang berada dipasaran;

⁹⁸ Sudharyatmo, "Bagaimana Cara Mengadu?" dalam *Kesehatan Perempuan dan Perlindungan Konsumen*, Edisi Pertama, YLKI dan The Found Foundation, Jakarta, 1997, hlm. 113

- b) Mengetahui adanya kelemahan penerapan peraturan atau standar pemerintah;
- c) *Merevisi* atau *mengevaluasi* berbagai standar yang ada.

3) Bidang Penelitian Konsumen

Melakukan *riset* dan *survey* tentang isu-isu knsumen yang berdampak luas terhadap kepentingan konsumen. Hal ini terkait dengan informasi mengenai mutu barang secara *obyektif* agar konsumen dapat menentukan pilihannya secara *rasional* karena selama ini informasi yang tersedia di masyarakat hanya berasal dari pihak pelaku usaha melalui iklan, brosur dan sebagainya.

Kegiatan penelitian ini dilakukan dengan cara menguji dengan cara membandingkan suatu komoditi dari semua merek yang ada berdasarkan suatu standar tertentu. Selain itu juga, penguji ini juga dilakukan apabila:

- 1) Ada pengaduan dari konsumen;
- 2) Banyaknya pertanyaan dari konsumen mengenai mutu suatu produk;
- 3) Adanya produk baru yang diperkenalkan di masyarakat;
- 4) Permintaan lembaga-lembaga tertentu misalnya mass media.

Sebelum hasil penelitian tersebut dipublikasikan kepada masyarakat maka terlebih dahulu memberikan kesempatan bagi pelaku usaha untuk memberikan hak jawab atas hasil pengujian

tersebut. Hal ini dimaksudkan agar hasil pengujian tersebut tidak memberikan polemic di dalam masyarakat pada saat dipublikasikan.

4) Bidang Kajian dan Advokasi Kebijakan

Melakukan kajian dan advokasi terhadap pelaku usaha dan pemerintah yang merugikan konsumen. Keberadaan YLKI sangat membantu dalam upaya peningkatan kesadaran atas hak-hak yang dimiliki oleh konsumen. Lembaga ini tidak hanya melakukan kegiatan penelitian atau pengujian, penerbitan dan menerima pengaduan yang diajukan oleh konsumen saja, tetapi juga mengadakan upaya-upaya penyelesaian tertentu terhadap permasalahan yang diajukan oleh konsumen termasuk upaya *advokasi* langsung melalui jalur pengadilan. Oleh karena itu, YLKI memiliki 3 peranan, yaitu:⁹⁹

- 1) *Korektif* yaitu ikut melakukan pengontrolan terhadap produk yang dikonsumsi masyarakat dengan melakukan *survey* dan pengujian terhadap produk yang ada di pasaran;
- 2) *Komplementer*, yaitu YLKI mengadakan kerjasama dengan pemerintah untuk kepentingan konsumen namun tergantung isu dan kebutuhan yang diinginkan oleh konsumen.

⁹⁹ Indah Suksmaningsih, *Peranan YLKI dalam Perlindungan Konsumen terhadap Distribusi Pangan Berbahaya*, www.google.com, diakses pada tanggal 20 Maret 2011.

- 3) *Substitutif*, yaitu YLKI akan menanganni sesuatu yang tidak terpikirkan oleh pemerintah misalnya menerima keluhan konsumen yang tidak atau belum dimiliki oleh pemerintah.

Peranan yang dimiliki oleh YLKI dalam menciptakan perlindungan bagi konsumen meliputi berbagai bentuk kegiatan baik yang dilakukan atas inisiatif sendiri maupun dengan bekerjasama dengan pihak lain. Oleh karena itu, YLKI memiliki andil yang sangat besar bagi terciptanya perlindungan konsumen dan penegakan hukum bagi knsumen yang merasa hak-haknya dilanggar.

4. Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)

Hubungan hukum antara pelaku usaha atau penjual dengan konsumen tidak tertutup kemungkinan timbulnya perselisihan atau sengketa konsumen. Selama ini sengketa konsumen diselesaikan melalui gugatan di pengadilan, namun pada kenyataannya yang tidak dapat dipungkiri bahwa lembaga pengadilan pun tidak akomodatif untuk menampung sengketa konsumen karena proses perkara yang terlalu lama dan sangat birokratis. Berdasarkan Pasal 45 UUPK setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melauai peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum.

Di luar peradilan umum UUPK membuat terobosan dengan memfasilitasi para konsumen yang merasa dirugikan dengan mengajukan

gugatan ke pelaku usaha di luar pengadilan, yaitu Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). Mekanisme gugatan dilakukan secara sukarela dari kedua belah pihak yang bersengketa. Hal ini berlaku untuk gugatan secara perorangan, sedangkan gugatan secara kelompok (*class action*) dilakukan melalui pengadilan umum.¹⁰⁰

BPSK adalah pengadilan khusus konsumen (*small claim court*) yang sangat diharapkan dapat menjawab tuntutan masyarakat agar proses beperkara berjalan cepat, sederhana dan murah. Dengan demikian, BPSK hanya menerima perkara yang nilai kerugiannya kecil. Pemeriksaan dilakukan oleh hakim tunggal dan kehadiran penuh pihak ketiga (pengacara) sebagai wakil pihak yang bersengketa bertentangan dengan hukum yang berlaku.¹⁰¹

Badan ini dibentuk di setiap daerah Tingkat II (Pasal 49) BPSK, dibentuk untuk menyelesaikan sengketa konsumen di luar pengadilan (Pasal 49 ayat (1)) dan Badan ini mempunyai anggota-anggota dari unsur pemerintah, konsumen dan pelaku usaha. Setiap unsur tersebut berjumlah 3 (tiga) orang atau sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang, yang kesemuanya diangkat dan diberhentikan oleh Menteri (Perindustrian dan Perdagangan). Keanggotaan Badan terdiri atas ketua merangkap anggota, wakil ketua merangkap anggota, dan anggota dengan dibantu oleh sebuah sekretariat (Pasal 50 jo. 51).

¹⁰⁰ Marius Gaharpung, *Perlindungan Hukum bagi Konsumen Korban atas Tindakan Pelaku Usaha*, Jurnal Yustika, Vol. 3 No. 1 Juli 2000, hlm. 43.

¹⁰¹ *Ibid.*

Tugas dan wewenang BPSK (Pasal 52) meliputi:

- a. Melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen, dengan cara melalui mediasi, konsiliasi atau arbitrase;
- b. Memberikan konsultasi perlindungan konsumen;
- c. Pengawasan klausul baku;
- d. Melapor kepada penyidik umum apabila terjadi pelanggaran undang-undang ini;
- e. Menerima pengaduan dari konsumen, lisan atau tertulis, tentang dilanggarnya perlindungan konsumen;
- f. Melakukan penelitian dan pemeriksaan sengketa konsumen;
- g. Memanggil pelaku usaha pelanggar;
- h. Menghadirkan saksi, saksi ahli dan/atau setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran itu;
- i. Meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan mereka tersebut huruf g apabila tidak mau memenuhi panggilan;
- j. Mendapatkan, meneliti dan/atau menilai surat, dokumen atau alat-alat bukti lain guna penyelidikan dan/atau pemeriksaan;
- k. Memutuskan dan menetapkan ada tidaknya kerugian konsumen;
- l. Memberitahukan kepada pelaku usaha pelanggaran undang-undang;
- m. Menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha pelanggaran undang-undang.

Dalam menyelesaikan sengketa konsumen dibentuk Majelis yang terdiri atas sedikitnya 3 (tiga) anggota dibantu oleh seorang panitera

(Pasal 54 ayat (1) dan (2)). Putusan yang dijatuhkan Majelis BPSK bersifat final dan mengikat (Pasal 54 ayat (3)). BPSK wajib menjatuhkan putusan selama-lamanya 21 (dua puluh satu) hari sejak gugatan diterima (Pasal 55). Keputusan BPSK itu wajib dilaksanakan pelaku usaha dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari setelah diterimanya, atau apabila ia keberatan dapat mengajukannya kepada Pengadilan Negeri dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari. Pengadilan Negeri yang menerima keberatan pelaku usaha memutus perkara tersebut dalam jangka waktu 21 hari sejak diterimanya keberatan tersebut (Pasal 58). Selanjutnya kasasi pada putusan pengadilan negeri ini diberikan luang waktu 14 hari untuk mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung. Keputusan Mahkamah Agung wajib dikeluarkan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak permohonan kasasi (Pasal 58).

Dari keseluruhan proses persidangan berdasarkan ketentuan Undnag-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen terlihat setidaknya-tidaknya dari sudut biaya dan waktu penyelenggaraan keadilan itu pihak konsumen dan pelaku usaha yang jujur dan bertanggung jawab dimudahkan dan dipercepat (putusan yang mempunyai kekuatan hukum pasti dapat dijatuhkan dalam jangka waktu relatif pendek, maksimum 100 (seratus) hari atau total dari proses pertama sampai akhir).

BAB III

PERLINDUNGAN KONSUMEN TERHADAP AIR MINUM ISI ULANG DI KOTA MADYA YOGYAKARTA

A. Perlindungan Hukum Terhadap konsumen air minum isi ulang di daerah kotamadya Yogyakarta.

Setiap orang, pada suatu waktu dalam posisi tunggal/sendiri maupun berkelompok bersama orang lain dalam keadaan apapun pasti menjadi konsumen untuk suatu produk barang dan jasa tertentu. Keadaan yang universal ini pada beberapa sisi menunjukkan adanya berbagai kelemahan pada konsumen sehingga konsumen tidak mempunyai kedudukan yang “aman”. Oleh karena itu secara mendasar konsumen juga membutuhkan perlindungan hukum yang sifatnya universal juga. Mengingat lemahnya kedudukan konsumen pada umumnya dibandingkan dengan kedudukan produsen atau pelaku usaha yang relatif lebih kuat dalam banyak hal, maka pembahasan perlindungan konsumen akan selalu terasa aktual dan selalu penting untuk dikaji ulang.¹⁰²

Seperti halnya, barang/produk air minum isi ulang yang sudah beredar di pasaran. Menimbulkan banyak pertanyaan dalam masyarakat, apakah air minum isi ulang layak untuk dikonsumsi dan apakah tidak ada efek samping yang dapat merugikan kesehatan konsumen, mengingat harga air minum isi ulang tersebut *relatif* lebih murah dari pada harga air minum

¹⁰² Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyati, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Cet I, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 33.

kemasan yang bermerek dan lagi kurangnya informasi yang benar dan jujur dari pelaku usaha mengenai barang/produk yang dihasilkan mengenai kebersihan dan kesehatan dari air minum isi ulang itu sendiri.

Hidup memang harus pandai memilih, termasuk memilih air minum. Mendapatkan air tawar yang layak minum bukan hal yang mudah. Sungai-sungai yang menjadi sumber air terlanjur tercemar berbagai limbah, dari sampah organik rumah tangga hingga buangan limbah beracun dari industri. Air tanah pun tidak lagi ideal sebagai sumber karena sudah *terkontaminasi* rembesan *tangki septic* maupun air permukaan yang tercemar. Meningkatnya populasi penduduk dengan segala aktivitasnya menjadikan air tanah seperti diperas tanpa henti siang dan malam. Kondisi ini diperparah oleh sikap masyarakat yang tidak menjaga ketersediaan air tanah dengan memelihara kawasan hijau sebagai resapan air. Jadi wajar jika sumber air bersih makin jauh dari jangkauan.

Seperti yang telah kita ketahui, di Yogyakarta sudah beredar air minum isi ulang. Hal ini memang sangat membantu para mahasiswa atau pun penduduk di kota Yogyakarta akan kebutuhan air. Keberadaan depot air minum isi ulang terus meningkat sejalan dengan dinamika kebutuhan masyarakat terhadap air minum yang bermutu dan aman untuk dikonsumsi. Berdasarkan keputusan Menteri Kesehatan Nomor 907/MENKES/SK/VII/2002 tentang Syarat-syarat dan Pengawasan Kualitas Air Minum, pengawasan mutu air pada depot air minum menjadi tugas dan tanggung jawab Dinas Kesehatan Kabupaten Kota.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan penulis di Dinas Kesehatan Yogyakarta Bidang P2PL, didapat data prosentase Rekapitulasi hasil sampel air minum isi ulang dikota Yogyakarta tahun 2010 sebagai berikut:¹⁰³

NO	BULAN	JML	MS	%	TMS	%
01	Januari	23	17	73.91	6	26.09
02	Februari	22	13	59.09	9	40.91
03	Maret	25	18	72.00	7	28.00
04	April	30	19	63.33	11	36.67
05	Mei	15	13	86.67	2	13.33
06	Juni	15	14	93.33	1	6.67
07	Juli	26	23	88.46	3	11.54
08	Agustus	7	6	85.71	1	14.29
09	September	14	11	78.57	3	21.43
10	Oktober	13	12	92.31	1	7.69
11	November	16	12	75.00	4	25.00
12	Desember	8	7	87.5	1	12.5
JUMLAH		214	165	76.70	48	22.89

¹⁰³ Rekapitulasi data hasil sampel air minum isi ulang di kota Yogyakarta dari Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta tahun 2010.

Sedangkan data prosentase Rekapitulasi hasil sampel air minum isi ulang dikota Yogyakarta tahun 2011 sampai dengan bulan maret sebagai berikut:¹⁰⁴

NO	BULAN	JML	MS	%	TMS	%
01	Januari	4	4	100	0	0
02	Februari	0	0	0	0	0
03	Maret	61	39	59.00	22	31.00
JUMLAH		65	43	67.00	22	32.00

Keterangan:

Tidak ada resiko : apabila coliform total = 0, dan coli tinja = 0

Resiko rendah : apabila coliform total = positif dan coli tinja = 0
(negatif)

Resiko tinggi : apabila coliform total dan coli tinja positif.

Berdasarkan data-data depot air minum isi ulang yang menurut hasil rekapitulasi sampel mempunyai resiko, maka penulis melakukan penelitian dengan mengambil 5 depot air tersebut antara lain : SARI TIRTA, GLASS, PASH, TIRTA MULYA, TIRTA 2.

Penelitian dilakukan secara langsung wawancara dengan pemilik depot ataupun dengan karyawan sebagai pengelolanya. Adapun hasil dari wawancara sebagai berikut:¹⁰⁵

¹⁰⁴ Rekapitulasi data hasil sampel air minum isi ulang di kota Yogyakarta dari Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta tahun 2011.

No	Nama Depot	Hak dan Kewajiban Pelaku Usaha	Syarat standar air minum No. 907/MENKES/SK/VII/2 002	Upaya Perlindungan terhadap konsumen
1.	SARI TIRTA	Tahu, akan tetapi tidak terlalu mengerti dan memahaminya.	Tahu, sering di sosialisasikan oleh Dinas Kesehatan Bidang P2PL.	Langsung mengganti dengan air isi ulang yang baru.
2.	GLASS	Tahu, akan tetapi tidak terlalu jelas.	Tahu, sering di sosialisasikan oleh Dinas Kesehatan Bidang P2PL.	Langsung mengganti dengan air isi ulang yang baru.
3.	PASH	Tidak tahu.	Tahu, sering di sosialisasikan oleh Dinas Kesehatan Bidang P2PL.	Langsung mengganti dengan air isi ulang yang baru.
4.	TIRTA MULYA	-	-	-
5.	TIRTA 2	-	-	-

Dari hasil wawancara dan survei langsung ke lapangan, penulis mendapatkan data informasi mengenai air yang dipakai dalam usaha depot air isi ulang tersebut. Air yang digunakan, ada yang menggunakan air PAM dan ada juga yang menggunakan air sumur dengan cara pengeboran langsung ke bawah tanah. Oleh sebab itu, perlunya berhati-hati dalam

¹⁰⁵ Hasil wawancara dengan para pelaku usaha depot air minum isi ulang.

memilih air yang bersih dalam arti kata air yang tidak tercemar oleh bakteri dan aman untuk dikonsumsi. Dengan menggunakan air tersebut, kita sebagai konsumen tidak mengetahui apakah air tersebut aman dan tidak membahayakan bagi konsumen.

Disini akan diteliti lebih lanjut mengenai perlindungan hukum yang diberikan kepada konsumen mencakup hak-hak konsumen, kerugian, dan upaya yang dapat dilakukannya. Hal ini terkait dengan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Ruang lingkup penelitian yang dilakukan kepada konsumen di kotamadya Yogyakarta, sampling random (acak) sebanyak 100 kuisioner yang telah disebar dan dipergunakan sebagai bahan kajian dalam penelitian ini.

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan adalah sebagai berikut: Konsumen seluruhnya berjumlah 100 orang (100%), akan tetapi data yang kembali kepada penulis 57 konsumen. Menurut Koentjaraningrat mengemukakan sukses tidaknya penelitian melalui kuisioner sebagai berikut “kalau dari seratus kuisioner yang disebar, kemudian kembali tiga puluh saja, maka hal itu sudah boleh dianggap sebagai suatu sukses”.¹⁰⁶

Dari data tersebut dipertanyaan, apakah pernah dirugikan setelah mengkonsumsi air minum isi ulang, 57 orang tersebut, 30 orang yang pernah dirugikan sedangkan sisanya menjawab tidak pernah mengalami

¹⁰⁶ Yusuf Sofie, *Pelaku Usaha, Konsumen, dan Tindak Pidana Korporasi*, Cet I, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 105.

kerugian akibat air minum isi ulang, ketidak tahuan hak-hak konsumen 50 orang, selebihnya mengetahui, pengetahuan mengenai persyaratan standarisasi kesehatan air minum, keseluruhan responden menjawab tidak mengetahui. Lalu kepada responden diajukan pertanyaan hal-hal apa saja yang diketahui untuk menilai bahwa air tersebut dapat merugikan kesehatan konsumen, dari pertanyaan tersebut didapati 2 sebab air minum tersebut tidak layak untuk dikonsumsi, antara lain:

1. Air minum isi ulang yang berbau, berwarna dan biasanya berwarna keruh atau kekuning-kuningan, dan berasa.
2. Air minum isi ulang tersebut terdapat endapan-endapan dan kotoran (keruh), sehingga dapat dikatakan tidak higienis (sehat).

Tentang upaya atau tindakan atas kerugian/kekecewaan konsumen, penulis mendapati jawaban atas sikap konsumen yang diambil, yaitu:

1. Mengadu kepada pelaku usaha yang bersangkutan untuk minta ganti rugi.
2. Meminta bantuan hukum dari organisasi perlindungan konsumen.
3. Mengadu atau melapor kepada pihak yang berwajib.

Dari data diatas, dapat dikatakan bahwa konsumen air minum isi ulang tidak mengetahui hak-hak konsumen yang terdapat dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, yang antara lain kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa, mendapatkan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa.

Dalam hal ini, perlu adanya informasi mengenai kelayakan air minum isi ulang yang sesuai dengan standar kesehatan air minum yaitu menurut Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 907/MENKES/SK/VII/2002 Tentang Syarat-Syarat dan Pengawasan Kualitas Air Minum kepada masyarakat. Dengan begitu tidak merugikan kesehatan dan keselamatan konsumen.

Seperti yang telah diterangkan oleh Bapak Bambang Gunanto, selaku Kepala Seksi PLP/ Penyehatan Lingkungan Dinas Kesehatan, bahwa air minum yang sesuai dengan Surat Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 907/MENSKES/SK/VII/2002 adalah ada 4 persyaratan kualitas air minum, antara lain:¹⁰⁷

1. Mikro Biologis : Tidak mengandung bakteri yang membahayakan tubuh (bakteri coliform) dan tinja.
2. Fisik : Tidak keruh, tidak berwarna, tidak berbau, atau tidak berasa.
3. Chemis : Kandungan zat-zat kimia tertentu tidak melebihi atau tidak kurang dari standar yang ditentukan.
4. Radio Aktif : Tidak mengandung sinar alfa dan sinar beta yang merusak organ tubuh.

¹⁰⁷ Hasil wawancara dengan Bapak Bambang Gunanto, Kepala seksi PLP/ Penyehatan Lingkungan Dinas Kesehatan.

Pemeriksaan yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan ada 3 laboratorium, tapi biasanya di laboratorium kesehatan. Misal pada pemeriksaan kimia, yaitu diligen 2 liter dibilas dengan air sampel sebanyak 3 kali, kemudian diligen diisi air tersebut. Disamping melakukan pemeriksaan pada air minum isi ulang, dinas kesehatan juga berkewajiban melakukan penyuluhan dan pembinaan terhadap depot air minum isi ulang tersebut, hal ini dimaksudkan agar air yang dikonsumsi oleh masyarakat dengan keberadaan depot tersebut tidak menimbulkan akibat yang dapat merugikan masyarakat yang mengkonsumsinya. Penyuluhan dan pembinaan tersebut dengan diadakan Impeksi sanitasi dan para pelaku usaha diundang ke dinas kesehatan untuk diberikan pengarahan. Impeksi sanitasi adalah pengarahan yang bersifat langsung terhadap pelaku usaha yang berada di depot air tersebut, mengenai peralatan yang harus tetap steril. Sedangkan pengarahan yang berada di dinas kesehatan, bersifat teori mengenai:

1. Tentang penyakit yang berhubungan dengan air;
2. Tentang hasil pemeriksaan sampel air dikota;
3. Tentang perilaku hidup yang sehat;
4. Tentang tempat yang khusus, tidak tercampur dengan yang lain.

Selain itu juga, hal-hal yang harus diperhatikan dalam melakukan pemeriksaan air minum isi ulang antara lain:¹⁰⁸

¹⁰⁸ Hasil wawancara dengan Bapak Bambang Gunanto, Kepala seksi PLP/ Penyehatan Lingkungan Dinas Kesehatan.

1. Menganai usaha depot air minum harus menggunakan tandon air dari stainless stell (logam tahan karat).
2. Adanya filter untuk penyaringan air dari stainless stell.
3. Adanya ruangan kaca khusus dalam pencucian galon, agar terhindar dari cemaran bakteri dari luar, lalu sebagai pembunuh kuman gunakan sabun khusus atau cairan lain yang sejenis.
4. Memperhatikan petugas pengelolanya, bahwa harus mengerti dan paham tentang cara mengelola makanan dan minuman, hanis buang air harus cuci tangan dengan sabun, tidak merokok, menjaga kebersihan pakaian dan badan.

Sebagaimana hasil penelitian yang dilakukan di Dinas Kesehatan, konsumen dan para pelaku usaha, maka diketahui bahwa ternyata masih banyak air minum isi ulang yang tidak sesuai dengan standar kesehatan iar minum, hal inilah yang dapat mengakibatkan kerugian, baik dari segi materiil maupun dari segi immateriil bagi konsumen. Ditambah lagi ketidak berdayaan dan ketidak tahuan konsumen mengenai kesehatan air minum yang baik untuk dikonsumsi serta hak serta kewajiban yang telah diatur dalam Pasal 4 dan 5 Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Untuk itulah, perlu adanya perlindungan yang diberikan kepada konsumen maupun masyarakat luas mengenai hal ini. Karena ketidak tahuan lembaga konsumen, hingga kini, masih banyak kasus konsumen yang dirugikan, tetapi hanya beberapa orang saja yang mengadukannya ke YLKI, dan seperti kita ketahui usaha yang dilakukan pihak YLKI adalah memberikan

perlindungan hukum kepada masyarakat, terutama pada pihak yang mengalami kerugian karena adanya persaingan dari para produsen atau pengusaha dalam dunia perdagangan.

Menurut Ibu Tuti, bagian program di YLKI Yogyakarta, sejauh ini perlindungan yang dilakukan oleh YLKI Yogyakarta ada 2 cara yaitu, litigasi dan non litigasi. Akan tetapi, dalam YLKI Yogyakarta lebih sering atau lebih banyak menempuh jalan non litigasi, yaitu dengan mempertemukan antara pelaku usaha dengan konsmen yang mengalami kerugian.¹⁰⁹

Berdasarkan masalah tersebut diatas, maka dapat kita ketahui mengenai bentuk penyelesaian yang diberikan YLKI, antara lain:

1. Akan berusaha untuk menyelesaikan kasus dari pihak pengadu secara bijaksana, sampai tercapai penyelesaian.
2. YLKI berusaha ikut melakukan pengawasan terhadap produk atau hasil yang beredar dipasaran, dengan mengembangkan wacana mengenai isu-isu yang ada dan beredar dipasaran, termasuk juga air minum isi ulang.
3. Dalam usaha memberikan perlindungan hukum tersebut, YLKI juga berusaha menjaga martabat dari para produsen atau pelaku usaha.

¹⁰⁹ Hasil wawancara dengan Ibu Tuti, bagian program YLKI Yogyakarta.

4. YLKI berusaha memberikan informasi mengenai mutu atau standar barang yang beredar dipasaran, kepada produsen atau pelaku usaha sebagai pemilik dan masyarakat umum.
5. Mengusahakan untuk memperoleh ganti rugi dari pihak yang mengakibatkan kerugian tersebut.

Adapun bentuk perlindungan hukum yang diberikan itu sebagai usaha untuk mencapai maksud dan tujuan dari YLKI sedang dalam melakukan usaha perlindungan itu pihak YLKI menghadap berbagai macam masalah. Adapun masalah yang timbul itu datang dari masyarakat konsumen sendiri maupun dari pelaku usaha. Masalah itu, antara lain:

1. Masalah kurang pengetahuan dari para konsumen.
2. Banyak terdapat konsumen yang kurang mengetahui tentang prioritas dari kebutuhannya.
3. Banyak konsumen yang bersikap menerima begitu saja terhadap kerugian yang dialaminya.
4. Adanya sikap konsumen yang kurang kritis.
5. Ketidaktahuan para pelaku usaha mengenai Undang-Undang Perlindungan Konsumen Nomor 8 Tahun 1999.

Dengan secara tidak langsung kasus-kasus yang masuk, YLKI berusaha mensosialisasikan Undang-Undang Perlindungan Konsumen tersebut kepada masyarakat. Dengan adanya Undang-Undang Perlindungan Konsumen, YLKI diakui keberadaannya dalam masyarakat, YLKI Yogyakarta pada prinsipnya berupaya membantu penyelesaian sengketa

konsumen hingga mendapatkan apa yang dituntutnya, dengan syarat konsumen juga turut proaktif (tidak lepas tangan begitu saja dan harus komunikatif), tuntutan yang diajukan realistis, dan ada bukti-bukti yang kuat, serta sudah mengupayakan terlebih dahulu untuk menyelesaikannya sendiri. Dikemukakannya lagi oleh Ibu Tuti, bahwa ada hak-hak konsumen dimana konsumen harus kritis, percaya atau tidak terhadap hasil atau produksi pelaku usaha. Dengan adanya SP dan SNI (Standar Nasional Indonesia) setiap produk maka dapat terjamin kesehatannya. Sedangkan air minum isi ulang tidak mencantumkan tanggal kadaluarsa yang dapat mengakibatkan air tersebut berbau dan berasa. Air minum harus memenuhi persyaratan tingkat kontaminasi nol untuk keberadaan bakteri coliform. Maka dari itu, konsumen harus jeli dan hati-hati dalam mengkonsumsi sesuatu.¹¹⁰

Sebagaimana kita ketahui dalam Undang-Undnag Perlindungan Konsumen Nomor 8 Tahun 1999 mengatur mengenai larangan bagi pelaku usaha yaitu Pasal 8 sampai dengan Pasal 17, larangan bagi pelaku usaha yang berkaitan dengan apa yang telah diuraikan sebelumnya adalah:

Pasal 8 ayat (1) huruf a yaitu tidak mengetahui atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 8 ayat (2) yaitu pelaku usaha dilarang memperdagangkan barang yang rusak, cacat, atau bekas, dan tercemar tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar atas barang yang dimaksud.

¹¹⁰ Hasil wawancara dengan Ibu Tuti, bagian program YLKI Yogyakarta.

Pasal 8 ayat (3) yaitu pelaku usaha dilarang memperdagangkan sediaan farmasi dan pangan yang rusak, cacat atau bekas dan tercemar, dengan atau tanpa memberikan informasi secara lengkap dan benar.

Larangan mengenai kelayakan produk, baik itu berupa barang dan/atau jasa yang diperdagangkan tersebut. Kelayakan produk tersebut merupakan “standar minuman” yang harus dipenuhi atau dimiliki oleh suatu barang dan/atau jasa tertentu sebelum barang dan/atau jasa tersebut dapat diperdagangkan untuk dikonsumsi oleh masyarakat luas.¹¹¹

Sebagai konsekuensi hukum dari pelarangan yang diberikan oleh Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen Nomor 8 Tahun 1999 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 untuk menuntut ganti rugi atas kerugian yang diderita oleh konsumen tersebut.¹¹²

Jika kita kembali kepada asas umum dalam hukum perdata, dapat dikatakan bahwa siapapun yang tindakannya merugikan pihak lain, wajib memberikan ganti rugi kepada pihak yang menderita kerugian tersebut. Proses jual beli antara konsumen dengan pelaku usaha sangat sering terjadi

¹¹¹ Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm. 39.

¹¹² Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm. 59.

atau dilakukan hanya sebatas kesepakatan lisan mengenai “harga” dan “barang dan/atau jasa”, tanpa diikuti atau ditindaklanjuti dengan suatu bentuk perjanjian tertulis yang ditandatangani oleh para pihak yang bersangkutan. Selama terjadi kesepakatan antara para pihak mengenai “harga” yang harus dibayar oleh konsumen dan “barang dan/atau jasa” yang wajib disediakan oleh pelaku usaha, maka perjanjian telah mengikat, baik untuk konsumen maupun untuk pelaku usaha, kecuali terdapat suatu paksaan, kekhilafan maupun penipuan atas diri konsumen. Hukum perjanjian antara konsumen dan pelaku usaha, yaitu kebutuhan akan barang dan/atau jasa tertentu, tentunya kita akan berharap bahwa konsumen dapat “menikmati” penggunaan, pemanfaatan, dan pemakaian yang layak dari barang dan/atau jasa tersebut. Perbuatan yang dilakukan oleh pelaku usaha karena tidak memenuhi prestasinya itu atau disebut dengan wanprestasi karena melakukan suatu perbuatan yang merugikan pihak lain, dengan cara tidak memenuhi kewajiban sebagaimana yang harus ia lakukan berdasarkan kesepakatan yang telah mereka capai. Tindakan yang merugikan ini memberikan hak kepada pihak yang dirugikan ini untuk meminta pembatalan atas perjanjian yang telah dibuat, beserta penggantian atas segala biaya, bunga, dan kerugian yang telah diderita konsumen. Namun pada kenyataannya perbuatan yang dilakukan oleh pelaku usaha dalam penelitian merupakan perbuatan melawan hukum. Dalam KUHPdata Pasal 1365 menyebutkan bahwa “Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada seorang lain,

mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut”. Hal ini disebabkan karena:

1. Adanya hubungan kontraktual yang sulit untuk dibuktikan.
2. Isi dari kontraktual tersebut harus dapat diprediksi, akan tetapi prakteknya dalam perlindungan konsumen tidak dapat untuk diprediksi.
3. Aturan mengenai pertanggungjawaban pelaku usaha KUHPerdata diadopsi oleh Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

Sedangkan tanggung jawab pelaku usaha atas kerugian konsumen dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen diatur dalam Pasal 19 sampai dengan Pasal 28. Tanggung jawab pelaku usaha berdasarkan uraian diatas yaitu Pasal 19 ayat (1) dan (2), antara lain:

1. Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.
2. Ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) 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.

Aturan mengenai sanksi-sanksi yang dapat dikenakan ke pelaku usaha apabila jalan penyelesaian yang dilakukan diluar pengadilan tidak berhasil,

maka Undang-Undang Perlindungan Konsumen Nomor 8 Tahun 1999 memberikan sanksi, antara lain:

1. Sanksi Administratif

Sanksi administratif diatur dalam satu pasal, yaitu Pasal 60 UUPK. Sanksi administratif ini, sebagaimana telah disinggung dalam bab terdahulu, mengenai suatu “hak khusus” yang diberikan oleh Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen kepada Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) atas tugas dan/atau kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen ini kepada BPSK untuk menyelesaikan persengketaan konsumen diluar pengadilan. Menurut ketentuan Pasal 60 ayat (2) jo Pasal 60 ayat (1) Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen, sanksi administratif yang dapat dijatuhkan oleh BPSK adalah berupa penetapan ganti rugi samapi dengan setinggi-tingginya Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) terhadap para pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap/dalam rangka tidak dilaksanakannya pemberian ganti rugi oleh pelaku usaha kepada konsumen, dalam bentuk pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis, ataupun perawatan kesehatan atau pemberian santunan atas kerugian yang diderita oleh konsumen.

2. Sanksi Pidana Pokok.

Sanksi pidana pokok adalah sanksi yang dapat dikenakan dan dijatuhkan oleh pengadilan atas tuntutan jaksa penuntut umum terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha. Rumusan Pasal 62 Undang-Undang Perlindungan Konsumen menentukan bahwa pelaku usaha dan/atau pengurusnya yang melakukan pelanggaran terhadap Pasal 8, mengenai barang dan/atau jasa yang tidak memenuhi standar yang telah ditetapkan, Pasal 9 dan Pasal 10, mengenai informasi yang tidak benar, dapat dikenakan sanksi pidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda sebanyak Rp. 2.000.000.000,00 (dua milyar rupiah).

3. Sanksi Pidana Tambahan.

Ketentuan Pasal 63 Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen memungkinkan diberikannya sanksi pidana tambahan diluar sanksi pidana pokok yang dapat dijatuhkan berdasarkan ketentuan Pasal 62 Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen.

Sanksi pidana tambahan yang dapat dijatuhkan berupa:

- a. Perampasan barang tertentu;
- b. Pengumuman Keputusan Hakim;
- c. Pembayaran ganti rugi;
- d. Perintah penghentian kegiatan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian konsumen;

- e. Kewajiban penarikan barang dari peredaran;
- f. Pencabutan izin usaha.

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan diatas mengenai perlindungan hukum terhadap konsumen air minum isi ulang di kotamadya Yogyakarta, maka semua hasil yang merupakan pembahasan adanya perlindungan hukum dari penelitian yang dilakukan dalam penulisan ini, dapat dikatakan bahwa pada dasarnya konsumen dalam rangka memenuhi kebutuhan hidupnya yaitu berupa barang dan/atau jasa secara yuridis normatif telah memperoleh suatu jaminan kepastian hukum menyangkut hak-hak dasar konsumen sendiri hal ini terbukti dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen serta Surat Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 907/MENKES/SK/VII/2002 mengenai syarat kualitas kesehatan air minum, dalam hal ini mengatur bahwa air minum yang beredar dimasyarakat harus di uji kesehatannya dan kelayakan produknya agar tidak menimbulkan berbagai penyakit dimasyarakat serta ditambah lagi dengan keberadaan lembaga-lembaga non pemerintah yang bergerak di bidang pelayanan jasa untuk membantu konsumen mempertahankan hak-hak dasarnya, akan tetapi pada faktanya mengatakan bahwa dalam penegakan hukum konsumen secara praktek sejauh ini belum dapat dikatakan telah sesuai dengan apa yang diharapkan didalam ketentuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, padahal didalam Undang-Undang sendiri, hal itu telah diatur secara

efektif, lengkap dan detail. Hal ini disebabkan banyaknya hambatan-hambatan yang terjadi didalam masyarakat, sebagaimana hasil penelitian diatas yaitu:

1. Masih kurangnya kesadaran pelaku usaha untuk melakukan suatu bentuk upaya perlindungan sebagai tanggung jawab dengan memberikan ganti rugi yang seimbang dengan apa yang diderita oleh konsumen.
2. Beban pembuktian yang harus dilakukan oleh konsumen sangat sulit untuk dilakukan karena konsumen harus membuktikan terlebih dahulu apakah air minum tersebut benar-benar dibeli ditempat tersebut atau tidak mengingat proses jual beli antara konsumen dan pelaku usaha melalui telepon dan sms serta tidak semuanya pelaku usaha memberikan kwitansi bukti pembayaran.
3. Pengetahuan serta pemahaman konsumen dan pelaku usaha tentang Undang-Undang Perlindungan Konsumen masih kurang sehingga mengakibatkan konsumen tidak mengadukan ke lembaga konsumen, dan hanya “nirmo” dengan apa yang telah dideritanya sedangkan bagi pelaku usaha, lebih mementingkan usaha yang dijalankannya memperoleh keuntungan. Padahal dalam UUPK mengatur hak serta kewajiban masing-masing antara konsumen dan pelaku usaha yaitu Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7 UUPK.
4. Pada pemerintah khususnya Dinas Kesehatan kurang mensosialisasikan Keputusan Menteri Nomor

907/MENKES/SK/VII/2002 tentang Syarat-syarat dan Pengawasan Kualitas Air Minum, sehingga banyak masyarakat konsumen tidak mengetahui bahwa ada aturan mengenai standar kualitas air minum yang layak untuk dikonsumsi, karena ketidaktahuan tersebut, konsumen tidak tahu bahwa minuman yang dikonsumsi dan harganya murah tidak selamanya layak untuk dikonsumsi. Masyarakat hanya dapat mengeluh mengenai sakit yang dideritanya.

Secara teoritis keadilan dapat ditegaskan apabila faktor intern yaitu meliputi materi hukum, pelaksana hukum, secara prasarana, masyarakat hukum dan kebudayaan masyarakat serta faktor eksternal yaitu political will penguasa dibidang ekonomi, politik dan sosial dapat terealisasi dengan baik. Oleh sebab itu jalan pintas yang sebaik-baiknya adalah konsumen harus pandai memilih produk-produk yang akan dikonsumsi dengan mempertimbangkan kesehatan serta keselamatan dirinya atas produk yang dikonsumsi guna melindungi dirinya sendiri serta bersikap kritis terhadap segala sesuatu yang dialaminya, dan hal ini akan tercapai apabila konsumen sadar akan hak-haknya.

B. Upaya penyelesaian yang dapat dilakukan oleh konsumen air minum isi ulang yang tidak sesuai standar kesehatan air minum.

Dalam transaksi konsumen ada 3 tahap, yaitu, tahap pra transaksi konsumen, transaksi konsumen dan purna transaksi (purna jual). Pada tahap purna transaksi, kekecewaan atau kepuasan konsumen akan menjadi kenyataan. Apabila konsumen merasa puas maka tidak terjadi permasalahan, akan tetapi apabila sebaliknya yaitu konsumen merasa tidak puas karena dirugikan, maka terjadi permasalahan. Dalam hal konsumen dirugikan, hukum memberikan upaya agar konsumen dapat memperoleh ganti rugi. Upaya hukum yang dapat ditempuh konsumen untuk mendapatkan ganti rugi yaitu melalui penyelesaian damai atau melalui lembaga atau instansi yang berwenang.

a. Melalui penyelesaian damai.

Penyelesaian melalui jalan damai dilakukan oleh konsumen dengan pelaku usaha melalui musyawarah dan mufakat. Mengenai perdamaian diatur dalam KUHPerdara buku ketiga Bab 18 Pasal 1851 samapai dengan Pasal 1864, dalam prakteknya upaya damai ini banyak dilakukan oleh konsumen yang mengalami kerugian mengajak musyawarah pelaku usaha untuk mendapatkan ganti rugi. Dari hasil penelitian, pada umumnya konsumen membeli air minum isi ulang dengan cara sms, datang langsung ataupun telepon. Dengan cara pembelian seperti inilah, para konsumen sulit untuk membuktikan, apakah air minum isi ulang tersebut benar-

benar dibeli dari depot air minum isi ulang itu atau depot yang lain. Disamping itu juga, adanya kwitansi pembayaran yang menentukan bahwa barang yang sudah dibeli tidak dapat ditukar kembali.

b. Melalui lembaga / Instansi yang berwenang.

Dalam hal ini yang dimaksud adalah lembaga konsumen dari Dinas Kesehatan. Keduanya berperan penting dalam melindungi keamanan, keselamatan serta kesehatan masyarakat akan berbagai produk yang beredar dalam masyarakat. Adapun cara yang dilakukan oleh konsumen untuk mengupayakan hak-hak baik kepada lembaga konsumen ataupun Dinas Kesehatan, bisa dengan cara datang langsung, melalui telepon, dengan surat ataupun dengan mass media.

Keuntungan dari hal tersebut bukan saja bagi konsumen tetapi juga bagi masyarakat luas (konsumen lain), produsen/pelaku usaha, maupun pemerintah.

Keuntungannya yaitu:

a. Bagi Konsumen.

Memperoleh ganti rugi atas kerugian yang dideritanya. Selain itu juga melindungi konsumen lain agar tidak mengalami kerugian yang sama.

b. Bagi Pelaku Usaha.

Agar menjadi tolak ukur untuk memperhatikan mutu produk yang dihasilkan agar tetap sesuai dengan standar kesehatan air

minum yaitu Nomor 8 907/MENKES/SK/VII/2002 dan memperhatikan kesteriilan peralatan dan cara-cara penyaringan agar terhindar dari bakteri coliform yang merugikan kesehatan.

c. Bagi Pemerintah.

Lebih memudahkan pengawasan dari pembinaan khususnya yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan terhadap depot-depot air minum isi ulang yang ada di Yogyakarta serta mengetahui adanya kelemahan dan hambatan-hambatan yang terjadi dalam melindungi kesehatan masyarakat akan air minum.



BAB IV

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan dimuka dan setelah diadakan penelitian serta pembahasan, maka dapat diambil kesimpulan bahwa:

1. Perlindungan hukum terhadap konsumen air minum isi ulang di daerah kotamadya yogyakarta, masih jauh dari apa yang diharapkan dan diatur oleh Undang-Undang Perlindungan Konsumen Nomor 8 Tahun 1999 dari data dan pembahasan diatas, diketahui bahwa masih banyak depo-depo air minum isi ulang yang tidak sesuai dengan standar kualitas kesehatan air minum sehingga hal ini dapat menyebabkan kerugian baik bersifat materiil ataupun immateriil bagi konsumen yang mengkonsumsinya. Pemberian informasi yang benar serta hak dan kewajiban kedua belah pihak masih belum diketahui secara benar dan jujur serta hambatan-hambatan yang berasal dari masyarakat , konsumen, maupun oleh pelaku usaha serta dari pemerintah sendiri dalam mensosialisasikan dan memplementasikan UUPK dan Surat Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 907/MENKES/VII/2002. Oleh sebab itu, perlindungan yang diberikan belum sesuai atau realisasinya dalam masyarakat kurang dipahami dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan-ketentaun yang diharuskannya dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

2. Upaya penyelesaian yang dilakukan konsumen untuk memperoleh perlindungan hukum terhadap air minum isi ulang berdasarkan hasil penelitian, para konsumen lebih memilih berusaha melakukan upaya damai dengan pelaku usaha. Hal ini dilakukan agar mendapatkan ganti rugi sesuai dengan yang diharapkan oleh konsumen. Akan tetapi upaya damai ini tidak seluruhnya berjalan baik, karena dari pelaku usaha itu sendiri masih membutuhkan klarifikasi dan kebenaran dari konsumen bahwa air minum isi ulang yang dikonsumsi dibeli dari pelaku usaha tersebut, hal ini sulit untuk dibuktikan karena konsumen sendiri banyak dalam melakukan pembelian melalui apa dan telpon. Karena dengan begitu, memudahkan konsumen dalam pembelian akan tetapi mensulitkan konsumen apabila melakukan upaya ganti rugi kepada pelaku usaha. Dari sini dapat dilihat, bahwa lembaga konsumen masih kurang diminati oleh konsumen, hal ini disebabkan banyak konsumen yang tidak mengetahui jasa yang diberikan oleh lembaga konsumen serta apa lembaga konsumen itu, selain itu juga kurang sosialnya Undang-ndnag Perlindungan Konsumen didalam masyarakat. Karena ketidaktahuan tersebut, sehingga mengakibatkan konsumen tidak mengadukannya ke lembaga konsumen.

B. SARAN

1. Untuk Pemerintah.

Dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang mengatur secara khusus mengenai upaya hukum dalam perlindungan konsumen, maka sangat diharapkan agar pemerintah dapat melaksanakan Undang-Undang Perlindungan Konsumen secara nyata dan efektif dan untuk Dinas Kesehatan, agar tetap menjaga kesehatan masyarakat khususnya mengenai air minum dengan tetap melakukan pengawasan dan pembinaan dan bila perlu bagi pelaku usaha yang produksinya tidak sesuai standar, agar segera mungkin ditarik dari peredaran.

2. Untuk Pelaku Usaha.

Pelaku usaha hendaknya tidak mementingkan dirinya sendiri tetapi juga harus memperhatikan kepentingan konsumen, selain itu juga meningkatkan kebersihan dan menjaga lingkungan serta peralatan perpipaan, penyaringan agar tetap steril.

3. Untuk Konsumen.

Konsumen diharapkan masyarakat mempunyai sikap kritis terhadap segala produk yang beredar dimasyarakat dengan tidak hanya memandang harga yang lebih murah akan tetapi tidak terjamin kesehatannya. Oleh sebab itu, konsumen harus pandai dalam memilih produk-produk barang, walaupun mahal asalkan terjamin kesehatannya, hal itu lebih baik.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU.

Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perjanjian*, Cet. II. Alumni, Bandung, 1986.

Abdulkadir Muhammad, *Perjanjian Baku Dalam Praktek Perusahaan Dagang*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1992.

Adrian Sutedi, *Tanggung Jawab Produk dalam Hukum Perlindungan Konsumen*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2008.

Agus Brotosusilo, *Makalah “Aspek-Aspek Perlindungan Terhadap Konsumen Dalam Sistem Hukum di Indonesia”*, Dalam *Percakapan Tentang Pendidikan Konsumen dan Kurikulum Fakultas Hukum*, Editor Yusuf Shofie, YLKI-USAID, Jakarta, 1998.

Ahmad Azhar Basyir, *Asas-Asas Hukum Muamalat (Hukum Perdata Islam)*, UII Press, Yogyakarta, 2000.

Ahmadi Miru, *“Prinsip-Prinsip Perlindungan Hukum Bagi Konsumen di Indnesia”*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2000.

Asis Safioedin, *Beberapa Hal Tentang Burgerlijk Wetboek*, PT. Citra Aditya, Bandung, 1994.

A.Z. Nasution, *Konsumen dan Hukum*, Cetakan I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995.

A.Z. Nasution, "*Sekilas Hukum Perlindungan Konsumen*", Majalah Hukum dan Pembangunan, Fakultas Hukum UI, No.6 Tahun ke XVI, Desember, 1986.

Budi Agus Riswandi, *Aspek Perlindungan Hukum Nasabah dalam Sistem Pembayaran Internet*, Artikel Jurnal Hukum, No 16 Vol 8, Yogyakarta, 2001.

C. Tantri D dan Sularsi, *Gerakan Organisasi Konsumen Seri Panduan Konsumen*, Cet I, YLKI dan The Asia Foundation, Jakarta, 1995.

Dick Smithies, *Consumer Group and Their Relationship with Business*, dalam Yusuf Shofie.

Endang Sri Wahyuni, *Aspek Hukum Sertifikasi dan Keterkaitannya dengan Perlindungan Konsumen*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003.

Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum Perlindungan Konsumen*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.

Gunawan Widjaja dan Kartini Muljadi, *Seri Hukum Perikatan, Jual Beli*, Cet I, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.

H. Mashudi dan Muhammad Chidir Ali, *Bab-bab Hukum Perikatan*, Cet I, CV. Mandar Maju, 1992.

Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyati, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Cet I, Mandar Maju, Bandung, 2000.

Imam Baehaqie, Abdullah, dkk, *Menggugat Hak*, Tanpa Tahun.

Indah Sukmaningsih (YLKI), *Dimensi Pelayanan Publik dalam Masalah Perlindungan Konsumen, dalam Percakapan tentang Pendidikan Konsumen*

dan Kurikulum Fakultas Hukum, Editor Yusuf Shofie, YLKI USAID, Jakarta, 1998.

Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen, Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, Cet.I, Program Pascasarjana Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1998.

J. Satrio, *Hukum Perikatan, Perikatan yang lahir Dari perjanjian*, Buku II, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995.

J. Widijantoro, *Poros Konsumen, Karakteristik Sengketa Konsumen*, Edisi khusus, Agustus, Tahun II/2004.

Mariam Darus Badruzaman, *Aneka Hukum Bisnis*, Bandung, 1997.

Mariam Darus Badruzaman, *Pembentukan Hukum Nasional dan Permasalahannya*, Alumni, Bandung, 1981.

Marius Gaharpung, *Perlindungan Hukum bagi Konsumen Korban atas Tindakan Pelaku Usaha*, Jurnal Yustika, Vol. 3 No. 1 Juli 2000.

M. J. Leder, Consumer Law dalam Shidarta.

M. Yahya Harahap, *Segi-Segi Hukum Perjanjian*, Alumni, Bandung, 1982.

Prasetyo Hadi Purwandoko, *Penegakan Hukum Perlindungan Konsumen*, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional *PERLINDUNGAN KONSUMEN DALAM ERA PASAR BEBAS*, diselenggarakan dalam rangka Peringatan DIES NATALIS XXI UNIVERSITAS SEBELAS MARET SURAKARTA, sabtu 15 Maret 1997.

Pusdiklat FH UII, “*Tinjauan Umum tentang Kontrak*”, Modul Pelatihan Kontrak Bisnis, Yogyakarta, 2010.

Qirom Syamsudin Meliala, *Pokok-Pokok Hukum Perjanjian*, Cet. I, Liberty, Yogyakarta, 2010.

Ridwan Khairandy, “*Hukum Kontral*”, Modul perkuliahan hukum kontrak, UII, Fakultas Hukum, Yogyakarta, 2010.

Ridwan Khairandy, *Kumpulan Makalah Pelatihan Kontrak Bisnis*, Syarat Sahnya Perjanjian, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2001.

R. Lowe, Commercial Law dalam Shidarta.

RM, Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Suatu Pengantar, Liberty, Yogyakarta, 1956.

R.Setiawan, *Pokok-pokok Hukum Perikatan*, Bina Cipta, Bandung, Cet X, 1987.

Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Grasindo, Jakarta, 2000.

Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, *Hukum Perutangan-Bagian B*, Seksi Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1980.

Subekti, *Aneka Perjanjian*, PT. Alumni, Bandung, 1984.

Subekti, *Hukum Perjanjian*, Intermasa, Jakarta, cet XI, 1987.

Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Cet XXVI, PT. Intermasa, Jakarta, 1994.

Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1991.

Sudharyatmo, "*Bagaimana Cara Mengadu?*" dalam *Kesehatan Perempuan dan Perlindungan Konsumen*, Edisi Pertama, YLKI dan The Foundation, Jakarta, 1997.

Tirtodiningrat, *Ichtisar Hukum Perdata dan Hukum Dagang*, Pembangunan, Jakarta, 1997.

Toar Agnes M, *Tanggung Jawab Produk dan Sejarah Perkembangannya di Beberapa Negara*, Makalah Penataran Hukum Perikatan II, Ujung Pandang, 17-29 Juli 1989.

YLKI, *Perlindungan Konsumen Indonesia*, Suatu Sumbangan Pemikiran, Buku I.

Yusuf Sofie, *Pelaku Usaha, Konsumen, dan Tindak Pidana Korporasi*, Cet I, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002.

Yusuf Shofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2003.

B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.

Keputusan Menteri Kesehatan RI Nomor 492/MENKES/PER/IV/2010, Tentang Syarat-Syarat dan Pengawasan Kualitas Air Minum, 19 April 2010.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Mahkamah Agung, *Surat Edaran (SEMA)*, Nomor 3 Tahun 1963.

Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

C. SUMBER LAIN

Hasil wawancara dengan Bapak Dwi Priyono, S.H, Anggota Dewan Pengurus Lembaga Konsumen Yogyakarta.

Hasil wawancara dengan Ibu Setyogan Dewi, S.SiT, selaku Staff Seksi Penyehatan Lingkungan Dinas Kesehatan.

Hasil wawancara dengan Ibu Yundhit Nitriasari, S.H., sebagai Staff Sekretariat Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Kota Yogyakarta.

Hasil wawancara dengan para konsumen air minum isi ulang, 2011.

Hasil wawancara dengan para pelaku usaha depot air minum isi ulang, 2011.

<http://www.google.com/search?q=files+din+awk+KAKE+Rini+Ivone+Fajar+Air+Minum+Isi+site:elisa1.ugm.ac.id> , di akses pada tanggal 15 Februari 2011, pukul 21.35 WIB.

<http://jogjainfo.net/21-persen-depo-isi-ulang-air-minum-mengandung-bakteri.html>, pada tanggal 20 Februari 2011, pukul 12.58 WIB.

Indah Suksmaningsih, *Peranan YLKI dalam Perlindungan Konsumen terhadap distribusi Pangan berbahaya*, www.google.com, diakses pada tanggal 20 Maret 2011.

Lky-yogya@mail.com

Rekapitulasi data hasil sampel air minum isi ulang di kota Yogyakarta dari Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta tahun 2010.

Rekapitulasi data hasil sampel air minum isi ulang di kota Yogyakarta dari Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta tahun 2011.