

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perlindungan konsumen memegang peran penting dalam dunia usaha, terutama dalam upaya keseimbangan hubungan antara pelaku usaha dan konsumen. Tanpa adanya perlindungan konsumen, maka berbagai praktik merugikan seperti monopoli, persaingan usaha tidak sehat, serta ketidakjelasan jaminan pengembalian barang atau penipuan dalam iklan, dapat dengan mudah terjadi. Seperti sebelum diterbitkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disingkat UUPK), praktik-praktik merugikan tersebut kerap terjadi tanpa mekanisme perlindungan yang jelas. Sehingga lahirnya UUPK menjadi langkah penting dalam sistem hukum nasional karena menegaskan pengakuan negara terhadap hak-hak konsumen serta memberikan landasan hukum bagi upaya penegakan keadilan dalam transaksi ekonomi.¹

Sejarah perlindungan konsumen dimulai di Amerika Serikat dengan gelombang pertama yaitu berdirinya *Consumers' League* di New York tahun 1891, kemudian diikuti dengan pembentukan Lembaga Konsumen Nasional pada tahun 1898 serta ditetapkan aturan tentang pemeriksaan daging yaitu *The Meat Inspection Act* dan aturan tentang makanan dan obat-obatan yaitu *The Food And Drugs Act*

¹ Rhey Kharinda, Anna Wahongan dan Karen Umbon, "Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Dalam Bisnis Pembiayaan Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999, *Lex Privatum* 8 (2020): 47.

Gelombang kedua muncul pada tahun 1914 dengan pembentukan komisi yang berfokus pada perlindungan konsumen, yaitu *Federal Trade Commission*. Pada gelombang ketiga, yakni pada tahun 1960-an lahirlah hukum konsumen yang diinisiasi oleh presiden Amerika Serikat John F. Kennedy dengan mendeklarasikan hak-hak konsumen.²

Setelah gelombang ketiga, negara-negara seperti Jepang, Inggris, Kanada, Singapura, Finlandia, Irlandia, Australia serta Thailand mulai membentuk UUPK yang masing-masing memiliki penyebutan tersendiri sesuai sistem hukum dan kebijakan nasionalnya. Sementara di Indonesia sendiri, upaya perlindungan konsumen mulai berkembang pada periode 1970-an, ditandai dengan berdirinya Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia sebagai tonggak awal. Memasuki dekade 1980-an, mulai muncul upaya dan dorongan untuk merumuskan UUPK. Namun, baik Pemerintah maupun DPR pada saat itu belum menunjukkan komitmen yang kuat dalam mengesahkan rancangan undang-undang tersebut. Baru pada masa reformasi, tepatnya tanggal 20 April 1999 UUPK resmi disahkan oleh Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie.³

Pelindungan konsumen bisa dipahami sebagai segala upaya dan tindakan yang ditujukan untuk melindungi hak-hak konsumen atau dengan kata lain menjamin kepastian hukum konsumen, sedangkan hukum konsumen merupakan aturan-aturan hukum yang mengatur hak dan kewajiban antara konsumen dan pelaku usaha.⁴ Hukum

² Yesy K Dewy and Sharon Grace, *Hukum Perlindungan Konsumen* (Yogyakarta: Lembaga Fatimah Azzahrah, 2022), 11-12.

³ *Ibid.*

⁴ Niru A Sinaga and Nukuk Sulisrudatin, "Pelaksanaan Perlindungan Konsumen Di Indonesia," *Jurnal*

konsumen berisi tentang prinsip-prinsip hukum dan kaidah-kaidah yang sifatnya mengatur dan melindungi kepentingan konsumen.⁵ Di Indonesia, UUPK memberikan dasar hukum yang jelas dalam mengatur hubungan antara konsumen dengan pelaku usaha.

Salah satu ketentuan UUPK yang menarik untuk dikaji lebih dalam adalah Pasal 46 ayat (1) huruf d UUPK. Pasal ini memberikan perintah atau kewenangan bagi pemerintah untuk turut bertindak sebagai penggugat dalam hal terjadi pelanggaran terhadap ketentuan UUPK. Padahal, ranah gugat-menggugat pada dasarnya merupakan domain privat yang secara umum bukan merupakan wilayah intervensi pemerintah atau sektor publik. Pada naskah Rancangan Undang-Undang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disingkat RUUPK), ketentuan Pasal 46 ayat (1) huruf d UUPK tersebut sebelumnya berada pada Pasal 28 ayat (1) huruf d RUUPK, dengan redaksi yang berbeda daripada ketentuan final UUPK. Adapun rumusan Pasal 28 ayat (1) RUUPK dalam RUUPK menyatakan bahwa “pemerintah dan/atau instansi yang terkait, apabila produk yang dikonsumsi mengakibatkan kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit”. Rumusan awal tersebut, digunakan istilah "produk", sementara pada Pasal 46 ayat (1) huruf d UUPK menggunakan istilah "barang dan/atau jasa".⁶

Penggunaan frasa "produk" dalam RUUPK kemudian dihapus dan digantikan

Ilmiah Hukum Dirgantara – Fakultas Hukum Universitas Suryadarma 5 (2012): 7.

⁵ Ahmdi Miru and Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), 11.

⁶ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Risalah Rapat Kerja Panitia Khusus Ke-1 Pembahasan RUU Perlindungan Konsumen, Masa Persidangan III Tahun Sidang 1998/1999*, Jum'at, 26 Februari 1999, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.

dengan frasa "barang dan/atau jasa", sejalan dengan ketentuan umum yang telah terlebih dahulu mencantumkan barang dan jasa. Perubahan ini disepakati dalam Rapat Kerja Panitia Khusus Ke-1, sehingga istilah "produk" pada Pasal 28 ayat (1) RUUPK turut disesuaikan menjadi "barang dan/atau jasa". Selain itu, Pasal 28 RUUPK mengalami restrukturisasi dalam susunan batang tubuh undang-undang, khususnya pada saat proses pembahasan antara pemerintah dan DPR pada rapat kerja pertama dan kedua. Pasal 28 RUUPK yang semula merupakan bagian dari Bab IX tentang Penyelesaian Sengketa, dipindahkan ke Bab X dengan penempatan baru sebagai Pasal 46 UUPK. Restrukturisasi ini juga terjadi karena adanya penambahan bab baru mengenai Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, serta pergeseran letak Bab mengenai Klausula Baku yang ditempatkan setelah Bab mengenai Larangan bagi Pelaku Usaha.⁷

Adapun dasar pemikiran dibalik diberikannya hak kepada pemerintah untuk turut bertindak sebagai penggugat dalam Pasal 46 ayat (1) huruf d UUPK adalah peran strategis pemerintah sebagai pembina sekaligus penanggung jawab dalam pelaksanaan perlindungan konsumen di Indonesia. Hal ini menunjukkan bahwa negara tidak semata-mata menyerahkan perlindungan hukum kepada konsumen secara individual, tetapi turut aktif menjamin hak-hak mereka melalui intervensi langsung dalam proses peradilan. Pernyataan ini disampaikan oleh Niken Tari Musdiono dalam Rapat

⁷ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Risalah Rapat Kerja Panitia Khusus Ke-2 Pembahasan RUU Perlindungan Konsumen, Masa Persidangan III Tahun Sidang 1998/1999*, Jum'at, 5 Maret 1999, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.

Paripurna pertama antara DPR dan Pemerintah. Dengan demikian, kehadiran negara dalam mekanisme penyelesaian sengketa konsumen tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga menjadi perwujudan dari tanggung jawab konstitusional untuk melindungi warga negara dari praktik-praktik pelaku usaha yang dapat merugikan konsumen.⁸

Untuk memahami Pasal 46 ayat (1) huruf d UUPK perlu dipahami secara keseluruhan Pasal 46 UUPK yang terdiri dari beberapa ayat dan huruf. Berikut bunyi pasal 46 UUPK :

- 1) Gugatan atas pelanggaran pelaku usaha dapat diajukan oleh:
 - a. seorang konsumen yang dirugikan atau ahli waris yang bersangkutan
 - b. sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama;
 - c. lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat, yaitu berbentuk badan hukum atau yayasan, yang dalam anggaran dasarnya menyatakan dengan tegas bahwa tujuan didirikannya organisasi tersebut adalah untuk kepentingan perlindungan konsumen dan telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya;
 - d. pemerintah dan/atau instansi terkait apabila barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau dimanfaatkan mengakibatkan kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit
- 2) Gugatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diajukan ke badan penyelesaian sengketa konsumen atau ke pengadilan di tempat kedudukan konsumen.
- 3) Ketentuan lebih lanjut mengenai kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pada dasarnya Pasal 46 ayat (1) huruf d UUPK tersebut memerintahkan bahwa pemerintah atau instansi terkait bisa bertindak sebagai penggugat selain konsumen dan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat. Namun, Pasal 46 ayat (1)

⁸ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Risalah Resmi Rapat Paripurna DPR RI Masa Persidangan II Tahun Sidang 1998–1999, Rapat ke-21, Senin, 7 Desember 1998*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI.

huruf d UUPK mensyaratkan bahwa pemerintah bertindak sebagai penggugat jika kerugian materi yang ditimbulkan besar dan/atau korban yang ditimbulkan tidak sedikit. Kedua syarat tersebut ternyata tidak diuraikan lebih lanjut batasan atau tolak ukurnya dalam UUPK, sedangkan pada Pasal 46 ayat (3) UUPK mengatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit yang terdapat pada ayat (1) huruf d diatur dalam peraturan pemerintah, namun hingga saat ini belum ada satupun peraturan pemerintah yang mengatur lebih lanjut tentang ketentuan tersebut.

Ketiadaan Peraturan Pemerintah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 46 ayat (3) UUPK menimbulkan kekosongan norma (*normative vacuum*) yang mengakibatkan Pasal 46 ayat (1) huruf d UUPK sangat sulit dijalankan bahkan dalam praktiknya belum pernah dijalankan, sebagaimana dalam laporan Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia pada tahun 2023 yang menemukan bahwa sebagian besar gugatan pelanggaran konsumen masih dilakukan oleh konsumen sendiri atau melalui Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat.⁹ Hal ini dikarenakan ketidakjelasan daripada pasal ini, terutama dalam hal batasan konkret mengenai apa yang dimaksud dengan “kerugian materi yang besar” serta batasan konkret daripada “korban yang tidak sedikit”. Kedua frasa tersebut tidak disertai kriteria atau indikator yang pasti, sehingga meskipun negara melalui pemerintah diberi legitimasi untuk bertindak sebagai penggugat demi kepentingan konsumen, tanpa kejelasan parameter,

⁹(Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, *Laporan Tahunan Pengaduan Konsumen Tahun 2023*, Jakarta: YLKI, 2023, hlm. 18). <https://ylki.or.id/publikasi/2023-laporan>

kewenangan tersebut menjadi tidak dapat dijalankan.

Ketiadaan pengaturan lanjutan tersebut juga berdampak terhadap aspek kepastian hukum dalam perlindungan hukum bagi konsumen. Padahal, prinsip dasar dari perlindungan konsumen adalah tercapainya keadilan, kepastian, dan kemanfaatan hukum.¹⁰ Ketika pelaku usaha melakukan pelanggaran terhadap ketentuan dalam UUPK, misalnya dalam kasus produk cacat yang mengakibatkan lima orang mengalami kerugian atau luka, tidak terdapat kepastian apakah jumlah tersebut telah memenuhi kualifikasi sebagai “korban yang tidak sedikit” seperti yang dimaksud pada Pasal 46 ayat (1) huruf d UUPK. Begitu pula halnya dalam situasi di mana kerugian materi yang ditimbulkan sebesar Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah) tidak terdapat tolok ukur yang pasti untuk menentukan apakah jumlah tersebut telah termasuk dalam kategori “kerugian materi yang besar”.

Ketidakjelasan ini juga bertentangan dengan asas kejelasan rumusan sebagaimana diatur dalam penyusunan peraturan perundang-undangan yakni setiap peraturan harus ditulis dengan bahasa yang jelas dan mudah dimengerti, agar tidak menimbulkan berbagai interpretasi yang berbeda dalam pelaksanaannya.¹¹ Selain itu ketidakjelasan frasa tersebut dapat membuka ruang penafsiran yang berbeda-beda. sebagian pihak mungkin menganggap jumlah kerugian atau jumlah korban tersebut tergolong besar atau banyak, sementara pihak lain menganggap sebaliknya. Perbedaan

¹⁰ Pasal 2 UUPK.

¹¹ Pasal 5 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

persepsi ini pada akhirnya menimbulkan ketidakpastian hukum, sebab tidak ada standar objektif yang dapat dijadikan rujukan dalam menilai terpenuhinya syarat bagi pemerintah untuk mengajukan gugatan atas nama kepentingan konsumen.

Dengan demikian, ketentuan Pasal 46 ayat (1) huruf d UUPK justru menyisakan problematika hukum tersendiri. Di satu sisi, norma ini menunjukkan peran negara sebagai pelindung konsumen, tetapi di sisi lain, ketiadaan peraturan pelaksana menyebabkan norma tersebut menjadi mandul dalam implementasinya. Oleh karena itu penulis berusaha menggali lebih dalam mengenai frasa kerugian materi yang besar dan korban yang tidak sedikit yang termuat dalam Pasal 46 ayat (1) huruf d UUPK. Penelitian ini diharapkan mampu menyajikan pemahaman yang lebih utuh dan jelas mengenai batasan-batasan yang harus diterapkan sehingga dapat membantu dalam dalam penafsiran hukum yang lebih tepat dan tidak menimbulkan multitafsir.

B. Rumusan Masalah

1. Apakah yang dimaksud dengan kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit dalam ketentuan Pasal 46 ayat (1) huruf d UUPK?
2. Apakah yang menjadi tolak ukur kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis maksud daripada kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit dalam ketentuan Pasal 46 ayat (1) huruf d UUPK.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis apa yang menjadi tolak ukur daripada kerugian materi dan/atau korban yang tidak sedikit.

D. Orisinalitas Penelitian

N o.	Peneliti, Instansi, Tahun	Judul	Rumusan Masalah
1	Iqbal Galin Addintomo, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2024	Perlindungan Konsumen Terhadap Kerugian Konsumen atas Transaksi Jual Beli <i>Online</i> Melalui <i>MarketPlace facebook</i> di Kabupaten Magelang	A. Bagaimana bentuk kerugian yang dialami konsumen atas transaksi jual beli <i>online</i> yang dilakukan dengan pelaku usaha melalui <i>Marketplace facebook</i>? B. Bagaimana pertanggungjawaban pelaku usaha atas kerugian konsumen terhadap jual beli <i>online</i> di <i>Marketplace Facebook</i>?
2	Zhafirah Dinda Lolita, Universitas Pakuan, 2024	Analisis Kedudukan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat Sebagai Pihak Dalam Mengajukan Gugatan Perlindungan Konsumen Berdasarkan Pasal 46 UUPK	A. Bagaimana kedudukan hukum Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM) dalam mengajukan gugatan berdasarkan Pasal 46 UUPK? B. Apa saja syarat dan batasan hukum bagi LPKSM untuk bertindak sebagai pihak dalam gugatan perlindungan konsumen?

3	Bambang H.R. Gultom, Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, 2018	Perlindungan Konsumen yang Mengalami Kerugian Akibat Kelalaian Pelaku Usaha (Studi Kasus Putusan Perkara Nomor 474/Pdt.G/2011/PN.JKT.PST)	A. Bagaimana perlindungan hukum bagi konsumen yang mengalami kerugian akibat kelalaian pelaku usaha (studi kasus Putusan Perkara Nomor 474/Pdt.G/2011/PN.JKT.PS)? B. Bagaimana bentuk ganti rugi pelaku usaha terhadap konsumen yang mengalami kerugian terhadap kelalaian pelaku usaha (studi kasus Putusan Perkara Nomor 474/Pdt.G/2011/PN.JKT.PS)?

Sejauh penelusuran yang dilakukan, belum ditemukan penelitian skripsi yang sama dengan penelitian ini, yakni dengan judul “Konsep Kerugian Materil yang Besar dan/atau Korban yang Tidak Sedikit Dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen”. Bahkan, belum ada penelitian yang secara khusus mengkaji Pasal 46 ayat (1) huruf d UUPK. Penelitian ini sangat berbeda dengan penelitian terdahulu yakni terletak pada pasal yang dikaji dan konteks kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit sehingga berbeda dan menarik untuk dilakukan.