

TANGGUNGJAWAB PELAKU USAHA SEHUBUNGAN DENGAN KERUGIAN KONSUMEN

A. Pengertian Pelaku Usaha

Pengertian pelaku usaha dapat ditemukan dalam Pasal 1 (3) Undang-Undang Perlindungan Konsumen yaitu : pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum dalam wilayah hukum Negara RI, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.

Para pelaku usaha yang dimaksud dalam UU ini tidak dibatasi hanya pabrikan saja, melainkan juga para distributor (dan jaringannya), serta termasuk para importer. Selesai itu juga para pelaku usaha periklanan meskipun secara prinsip kegiatan pelaku usaha pabrikan dan distributor berbeda, namun undang-undang tidak membedakan kewajiban yang harus dipenuhi oleh kedua pelaku usaha tersebut, demikian juga berbagai larangan yang dikenakan untuk keduanya, yang sedikit berbeda adalah sifat saat terbitnya pertanggungjawaban terhadap kegiatan usaha yang dilakukan oleh masing-masing pelaku usaha terhadap para konsumen yang mempergunakan barang dan/atau jasa yang dihasilkan.

B. Hak dan Kewajiban Pelaku Usaha

Mengenai hak dan kewajiban pelaku usaha dalam UUPK diatur dalam Pasal 6 (tentang hak pelaku usaha), dan Pasal 7 (mengenai kewajiban pelaku usaha).

1. Hak Pelaku Usaha

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

- a. Menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan.
- b. Mendapatkan perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik.
- c. Melakukan pembelaan diri sepatutnya di dalam penyelesaian hukum sengketa konsumen.
- d. Rehabilitasi nama baik apabila tidak terbukti secara hukum bahwa kerugian konsumen tidak diakibatkan oleh barang dan/atau jasa yang diperdagangkan.
- e. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

2. Kewajiban Pelaku Usaha

Sebagai konsekuensi dari hak konsumen, maka kepada pelaku usaha dibebankan pula kewajiban-kewajiban sebagai berikut :

- a. Beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya
- b. Memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa, serta memberikan penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan.

- c. Memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur, serta tidak diskriminatif.
- d. Menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku.
- e. Memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji dan/atau mencoba barang menguji dan/atau mencoba barang dan/atau jasa tertentu, serta memberikan jaminan dan/atau garansi atas barang yang dibuat dan/atau diperdagangkan.
- f. Memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan.
- g. Memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggunaan apabila barang dan/atau penggunaan apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

Jika disimak baik-baik, jelas bahwa kewajiban-kewajiban tersebut merupakan manifestasi hak konsumen dalam sisi lain yang ditargetkan untuk menciptakan tanggung jawab pada diri para pelaku usaha.

C. Larangan-Larangan Bagi Pelaku Usaha

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. Seperti telah disinggung pada awal tulisan ini bahwa pelaku usaha, menurut Undang-Undang selain pelaku usaha pabrikan dan pelaku usaha distributor (dan jaringannya), juga meliputi pelaku usaha yang secara khusus dilarang untuk

dilakukan oleh pelaku usaha pabrikan dan/atau distributor (berikut jaringannya).

Jika dirunut ketentuan yang diatur dalam Pasal 8 sampai dengan Pasal 17 undang-undang ini, terlihat bahwa pada dasarnya seluruh larangan yang berlaku bagi pelaku usaha pabrikan juga dikenakan bagi para pelaku usaha distributor, dan tidak semua larangan yang dikenakan bagi pelaku usaha distributor (dan atau jaringannya) dikenakan bagi pelaku usaha pabrikan. Satu hal yang juga perlu diperhatikan disini bahwa undang-undang secara tidak langsung juga mengakui adanya kegiatan usaha perdagangan.

1. Yang dilakukan secara individual.
2. Dalam bentuk pelelangan, dengan tidak membedakan jenis atau macam barang dan/atau jasa yang diperdagangkan.
3. Dengan pesanan.
4. Dengan harga khusus dalam waktu dan jumlah tertentu.

Pada dasarnya undang-undang tidak memberikan perlakuan yang berbeda kepada masing-masing pelaku usaha yang menyelenggarakan kegiatan usaha tersebut, sepanjang para pelaku usaha tersebut menjalankannya 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 umum, yang berlaku secara general bagi kegiatan usaha dari para pelaku usaha pabrikan atau distributor di Negara Republik Indonesia. Larangan tersebut meliputi kegiatan pelaku usaha untuk melaksanakan kegiatan produksi dan/atau perdagangan barang dan/atau jasa yang :

1. Tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Tidak sesuai dengan berat bersih, isi bersih, atau netto dan jumlah dalam hitungan sebagaimana yang dinyatakan dalam label etiket barang tersebut.
3. Tidak sesuai dengan ukuran, takaran, timbangan, dan jumlah dalam hitungan menurut ukuran yang sebenarnya.
4. Tidak sesuai dengan kondisi, jaminan, keistimewaan atau kemanjuran sebagaimana dinyatakan dalam label, etiket, atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut.
5. Tidak sesuai dengan mutu, tingkatan, komposisi, proses pengolahan, gaya mode, atau penggunaan tertentu sebagaimana dinyatakan dalam label atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut.
6. Tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam label, etiket, keterangan, iklan, atau promosi penjualan barang dan/atau jasa tersebut.
7. Tidak mencantumkan tanggal kedaluwarsa atau jangka waktu penggunaan/pemanfaatan yang paling baik atas barang tersebut.
8. Tidak mengikuti ketentuan berproduksi secara halal, sebagaimana pernyataan “halal” yang dicantumkan dalam label.
9. Tidak memasang label atau membuat penjelasan barang yang memuat nama barang, ukuran, berat/isi bersih atau netto, komposisi, aturan pakai, tanggal pembuatan, akibat sampingan, nama dan alamat pelaku usaha, serta keterangan lain untuk penggunaan yang menurut ketentuan harus dipasang/dibuat.
10. Tidak mencantumkan informasi dan/atau petunjuk penggunaan barang dalam bahasa Indonesia sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Secara garis besar larangan yang dikenakan dalam Pasal 8 Undang-Undang tersebut dapat kita bagi ke dalam 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.

Ad.1. Larangan mengenai kelayakan produk

Larangan mengenai kelayakan produk, baik itu berupa barang dan/atau jasa pada dasarnya berhubungan erat dengan karakteristik dan sifat dari barang dan/atau jasa yang diperdagangkan tersebut. Kelayakan produk tersebut merupakan “standar minimum” 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. Standar minimum tersebut kadang-kadang sudah ada yang menjadi “pengetahuan umum”, namun sedikit banyaknya masih memerlukan penjelasan lebih lanjut. Untuk itu, informasi menjadi suatu hal yang penting bagi konsumen. Informasi yang demikian tidak hanya datang dari pelaku usaha semata-mata, melainkan juga dari berbagi sumber lain yang dapat dipercaya, serta dipertanggung jawabkan sehingga pada akhirnya konsumen tidak dirugikan, dengan membeli barang dan/atau jasa yang sebenarnya tidak layak untuk diperdagangkan.

Ad.2. Larangan pemberian informasi yang tidak benar, tidak akurat, dan menyesatkan.

Seperti telah dikatakan bahwa informasi merupakan hal penting bagi konsumen, karena melalui informasi tersebut konsumen dapat mempergunakan hak pilihnya secara benar. Hak untuk memilih tersebut merupakan hak dasar yang tidak dapat dihapuskan oleh siapapun juga. Dengan mempergunakan hak pilihnya tersebut, konsumen dapat menentukan “cocok tidaknya” barang dan/atau jasa yang ditawarkan/diperdagangkan tersebut dengan “kebutuhan” dari diri masing-masing konsumen.

Selain dari persyaratan mengenai produk, yang relative baku dan cenderung berlaku universal untuk suatu jenis barang dan/atau jasa tertentu, adakalanya suatu barang dan/atau jasa tertentu dari jenis tertentu “mengklaim” adanya keistimewaan tertentu dari produk barang atau jasa tersebut. Untuk itu para pelaku usaha yang menghasilkan atau memperdagangkan barang dan/atau jasa tersebut, harus memberikan informasi yang sebenar-benarnya. Para pelaku usaha seharusnya tidak hanya memberikan informasi mengenai “kelebihan” dari barang dan/atau jasa tersebut, tetapi termasuk juga “kekurangan” yang masih ada pada barang dan/atau jasa tersebut.

Selain itu, undang-undang juga mengakui adanya jenis-jenis transaksi perdagangan khusus, dengan cara lelang, penawaran dengan hadiah atau penjualan barang dan/atau jasa yang tidak berada dalam “kondisi sempurna”. Untuk hal-hal yang demikian, informasi menjadi lebih relevan lagi bagi konsumen. Karena itu, undang-undang mengenakan sanksi bagi para pelaku usaha yang tidak

memberikan informasi yang benar, akurat, relevan, dapat dipercaya, serta maupun yang menyesatkan.

Dari uraian tersebut, secara praktis konsumen memang berada pada posisi yang “kurang diuntungkan” dibandingkan dengan posisi dari pelaku usaha sebab keterlibatan konsumen dalam memanfaatkan barang dan/atau jasa yang tersedia sangat bergantung sepenuhnya pada informasi yang diberikan oleh pelaku usaha. Bahkan untuk produk-produk barang dan/atau jasa yang secara tegas sudah diatur kelayakan penggunaan, pemakaian, maupun pemanfaatannya pun, konsumen sering tidak memiliki banyak pilihan selain yang disediakan oleh pelaku usaha. Untuk keperluan itulah, undang-undang memberikan aturan yang tegas mengenai hal-hal yang tidak boleh dilakukan oleh pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa kepada konsumen.

D. Tanggung Jawab Pelaku Usaha

Dalam bahasa Indonesia, kata tanggung jawab sudah dipakai secara umum oleh masyarakat untuk terjemahan *responsibility* dan *liability* dalam bahasa Inggris. Namun demikian banyak juga kalangan sarjana hukum yang memisahkan antara kata “responsibility” dengan “liability” yaitu menerjemahkan *responsibility* dengan tanggung jawab, sedangkan *liability* dengan tanggung gugat. UUPK menggunakan istilah tanggung jawab baik untuk ganti rugi dalam sanksi pidana dan perdata.

Sebelum berlakunya UU No. 8 Tahun 1999, terhadap cacat produk bagaimana ganti ruginya ?

Tanggung gugat berdasarkan atas dalil-dalil hukum perikatan.

1. Tanggung gugat berdasarkan hukum perjanjian (wanprestasi), maka syaratnya :

- a. *Privity of contract* (ada hubungan kontrak *land out* pada pihak) bagaimana jika dikaitkan dengan beredarnya barang- barang, dalil Pasal 1238 (wanprestasi).
- b. Cacat tersembunyi, Pasal 1504 BW. Ini merupakan bagian dari wanprestasi khusus.

Pasal 1504 : penjual diwajibkan menanggung terhadap cacat tersembunyi pada barang yang dijual, yang membuat barang-barang itu tidak sanggup untuk pemakaian yang dimaksudkan, sehingga seandainya pembeli mengetahui cacat itu ia tidak akan membeli barang itu.

Kita lihat Pasal 1493 : Para pihak diperbolehkan dengan perjanjian istimewa untuk :

- Memperluas
- Mengurangi kewajiban yang ditetapkan oleh UU ini bahkan boleh membuat perjanjian bahwa penjual tidak menanggung sesuatu apapun juga.

Ini adalah hambatan/kelemahan bagi konsumen untuk mendapatkan ganti rugi karena :

- Subyek yang bertanggung gugat terbatas
- Meningkatkan pelapasan/peniadaan kerugian dan tanggung jawab pelaku usaha.

Hal ini berada diantisipasi dengan Pasal 18 UU No. 8 Tahun 1999, yang mana hal ini adalah dilarang.

2. Tanggung gugat berdasarkan “perbuatan melanggar hukum” (*onrechtmatige daad*) Pasal 1365 BW.

Kriteria perbuatan melanggar hukum tidak ada dalam BW, tapi dalam yurisprudensi 31 Januari 1919 :

- Melanggar undang-undang
- Melanggar hak orang lain
- Melanggar kesusilaan
- Melanggar kecermatan dalam masyarakat

Hal ini menjadi terkenal sejak arrest 31 Januari 1919.

Syarat bertanggung gugat berdasarkan Pasal 1365 BW :

- a) Perbuatan melanggar hukum
- b) Ada hubungan causal antara kerugian dan perbuatan melanggar hukum (teori *condition Jine Guanda*)

- c) Pelaku harus bersalah

Criteria bersalah itu apa ? bahwa pelaku patut disesali dikaitkan dengan alasan pemaaf.

- d) Relativitas

Tidak terlalu jelas, tapi penerapannya selalu diukur. Apakah norma-norma yang dilanggar itu memperdaya kerja yang mewajibkan pelaku itu untuk mentaatinya.

Ini semula tanggung gugat yang didasarkan pada kesalahan dan mewajibkan pembuktian dimana azas ini mengacu pada Pasal 163 HIR dan 1865 BW.

Konsumen Harus Membuktikan

Pasal 1865 BW : setiap orang yang mendalilkan bahwa ia merupakan sesuatu hak, diwajibkan membuktikan adanya hak tersebut. Ternyata tanggung gugat berdasarkan Pasal 1365 BW ini sangat lemah oleh karena :

- Berdasarkan kesalahan
- Pembuktiannya sangat sulit
- Luasnya cakupan yang bisa digugat oleh Pasal 1370 dan 1371.

Pasal 1370 : } mati
 Pasal 1371 } luka/cacad Besarnya ganti rugi

Mengenai tanggung gugat pelaku usaha ini diatur dalam Bab VI UUPK mulai dari Pasal 19 sampai dengan 28.

UUPK tidak menganut tanggung gugat mutlak atau strict liability, namun hanya disebutkan bahwa pelaku usaha bertanggung jawab untuk memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan (Pasal 19 ayat (1) UUPK). Pembuktian terhadap ada tidaknya kesalahan dalam gugatan ganti rugi tersebut merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha (Pasal 28 UUPK). Dengan demikian tanggung gugat berdasarkan kesalahan, dengan beban pembuktian pada pelaku usaha.

Perlindungan konsumen dengan cara mengatur perijinan/syarat-syarat menjalankan usaha dan penindakan atas pelanggaran mengandung keuntungan dan kelemahan tertentu yang konsumen sendiri tidak dapat berbuat apa-apa, kecuali mengujinya dihadapan pengadilan yang berwenang untuk penyelenggaraan itu. Adanya peraturan perundang-undangan khusus tentang perlindungan konsumen yang menyediakan upaya hukum yang khas bagi konsumen tentang hak dan kewajiban dan peradilan sengketa mereka akan memudahkan konsumen menentukan pilihan apakah akan memusyawarahkan masalahnya dengan pihak yang menyebabkan terjadinya kerugian itu atau menjalankan upaya hukum melalui pengadilan.

Terdapat beberapa instrumen hukum yang dapat dimanfaatkan oleh konsumen yaitu :

1. Instrumen hukum perdata
2. Instrumen hukum publik, terdiri dari instrument hukum administrasi, hukum pidana.

Dalam lapangan hukum administrasi pemerintah mengeluarkan berbagai ketentuan normative yang membebani pelaku usaha dengan kewajiban tertentu. Sebagai contoh : hasil produksi harus memenuhi standar kualitas yang ditetapkan, limbahnya harus dibawah ambang batas, harga jual dikendalikan oleh pemerintah dengan melakukan operasi pasar. Semua itu kebijakan yang bersifat administratif, walaupun sasaran langsungnya kepada pelaku usaha, tetapi dampak positif dari kebijakan itu sebenarnya ditujukan kepada konsumen sebagai warga masyarakat terbesar.

Karena pemerintah sebagai instansi pengeluar ijin, maka dalam bidang administrasi, pemerintah berwenang meninjau kembali setiap ijin yang dinilai disalahgunakan. Hal ini berarti sanksi administrative dapat bersifat represif, lazimnya berupa pencabutan izin usaha.

Dengan berlakunya UUPK penggugat tidak lagi dibebani kewajiban untuk membuktikan kesalahan pelaku usaha. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 28 UUPK yaitu : pembuktian terhadap ada tidaknya unsur kesalahan dalam gugatan ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19, Pasal 22 dan Pasal 23 merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha.

Yang dimaksud dengan produk cacat dapat dikategorikan ke dalam 3 bentuk yaitu : pertama, cacat dalam produk (*productions flaws*), kedua cacat dalam design (*design defects*), dan ketiga ketidaktepatan informasi (*in adequate information*).

Jika dikaitkan dengan pelabelan, maka ketidaktepatan informasi pada pelabelan dapat dianggap sebagai salah satu

jenis cacat produk. Akan tetapi di Indonesia, UUPK tidak memakai istilah cacat produk. Istilah yang dipakai dalam UUPK adalah :

- Cacat tersembunyi, sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (1) huruf f dan Pasal 11 (b).
- Cacat atau bekas, sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3).

Pelaku usaha dapat dibebaskan dari tanggung gugat apabila ia dapat membuktikan bahwa :

- a. Cacat barang timbul pada kemudian hari (Pasal 27 (b) UUPK)
- b. Cacat timbul akibat ditaatinya ketentuan mengenai kualifikasi barang (Pasal 27 (c) UUPK).

Apabila ditafsirkan secara *a contrario*, maka pelaku usaha tetap dibebani kewajiban untuk bertanggung gugat apabila terbukti bahwa cacat timbul sebelum diserahkan barang atau cacat timbul akibat tidak dipenuhinya ketentuan mengenai kualifikasi barang.

Timbulnya konsep *product liability* dan perkembangannya di Amerika Serikat pada umumnya, melalui tiga saluran yaitu : *negligence* (kurang cermat), *breach of warranty* (pelanggaran janji/jaminan), dan *strict liability* (tanggung gugat ketat).

Shidarta pun dalam bukunya Hukum Perlindungan Konsumen menyatakan bahwa gugatan *product liability* itu dapat dilakukan berdasarkan tiga hal :

- 1) Ada unsur kelalaian (*negligence*)
- 2) Melanggar jaminan (*breach of warranty*)
- 3) Tanggung jawab mutlak (*strict liability*)

Oleh karena berbagai kesulitan yang dihadapi oleh pihak konsumen, maka hukum tentang *product liability*, khususnya di

Amerika Serikat, sejak tahun 1960 an diberlakukan prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability principle*). Jepang sebagai salah satu Negara pesaing berat Amerika Serikat di bidang perdagangan juga telah memperkenalkan *product liability* sistem hukumnya.

Dari apa yang telah diuraikan di atas dapat disimpulkan bahwa meskipun Indonesia tidak menganut prinsip tanggung gugat mutlak, namun dalam UUPK, ketentuan yang mengisyaratkan adanya tanggung gugat produk tersebut dimuat dalam Pasal 7 sampai dengan Pasal 11. Pelanggaran terhadap pasal-pasal tersebut (mulai Pasal 8) dikategorikan sebagai tindak pidana menurut ketentuan Pasal 62 UUPK. Pasal 19 ayat

(1) UUPK, secara lebih tegas merumuskan tanggung jawab produk ini dengan menyatakan pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.