

BAB II
KAJIAN NORMATIF TENTANG PERJANJIAN BAKU
DAN PENGAWASANNYA

A. Kajian Perjanjian Baku

a. Pengertian Perjanjian Baku

UUPK tidak memberikan definisi tentang perjanjian baku, tetapi digunakan istilah klausula baku. Pada Pasal 1 butir 10 pengertian klausula baku adalah setiap aturan atau ketentuan dan syarat-syarat yang telah dipersiapkan dan ditetapkan terlebih dahulu secara sepihak oleh pelaku usaha yang dituangkan dalam suatu dokumen dan/atau perjanjian yang mengikat dan wajib dipenuhi oleh konsumen. Pengaturan mengenai pencantuman klausula baku dimaksudkan oleh undang-undang sebagai usaha untuk menempatkan kedudukan konsumen secara setara dengan pelaku usaha berdasarkan prinsip kebebasan berkontrak. Para ahli hukum juga mendefinisikan pengertian perjanjian baku.

Abdulkadir Muhammad menjelaskan perjanjian baku adalah perjanjian yang menjadi tolak ukur yang dipakai sebagai patokan atau pedoman bagi setiap konsumen yang mengadakan hubungan hukum dengan pelaku usaha, yang distandarisasikan atau dibakukan adalah meliputi model, rumusan dan ukuran.²⁵ Hodius merumuskan perjanjian baku adalah konsep perjanjian tertulis disusun

²⁵ Abdulkadir Muhammad, *Perjanjian Baku Dalam Praktek Perusahaan Perdagangan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1992, hlm.6.

tanpa membicarakan isinya dan lazimnya dituangkan ke dalam sejumlah perjanjian tidak terbatas yang sifatnya tertentu.²⁶

Munir Fuady menjelaskan yang dimaksud dengan kontrak baku adalah suatu kontrak tertulis yang dibuat hanya oleh salah satu pihak dalam kontrak tersebut. Bahkan sering kali kontrak tersebut sudah tercetak dalam bentuk formulir-formulir tertentu oleh salah satu pihak, yang dalam hal ini ketika kontrak tersebut ditandatangani umumnya para pihak hanya mengisikan data-data informatif tertentu saja dengan sedikit atau tanpa perubahan dalam klausul-klausulnya. Pihak lain dalam kontrak tersebut tidak mempunyai kesempatan atau hanya sedikit kesempatan untuk menegosiasi atau mengubah klausula-klausula yang sudah dibuat oleh salah satu pihak tersebut, sehingga biasanya kontrak baku sangat berat sebelah.²⁷

Sutan Remi Sjahdeni menjelaskan perjanjian baku adalah perjanjian yang hampir seluruh klausul-klausulnya sudah dibakukan oleh pemakainya dan pihak lain pada dasarnya tidak mempunyai peluang untuk merundingkan atau meminta perubahan. Yang belum dibakukan hanyalah beberapa hal, misalnya yang menyangkut jenis, harga, jumlah, warna, tempat, waktu dan beberapa hal lainnya yang spesifik dari obyek yang diperjanjikan.²⁸

Menurut Abdul Kadir Muhammad, istilah perjanjian baku dialih bahasakan dari istilah yang dikenal dalam bahasa Belanda yaitu “*standard contract*”. Kata

²⁶ Mariam Darus Badruzaman, *Aneka Hukum Bisnis*, Alumni, Bandung, 1994, hlm 47.

²⁷ Munir Fuady, *Hukum Kontrak Dari Sudut Pandang Hukum Bisnis*, Buku Kedua, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm 76.

²⁸ Sutan Remi Sjahdeni, *Kebebasan Bebasan Berkontrak Dan Perlindungan Yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Bank Indonesia*, PT. Pustak Utama Grafiti, 2009, hlm 74.

baku atau standar artinya tolak ukur yang dipakai sebagai patokan atau pedoman bagi setiap konsumen yang mengadakan hubungan hukum dengan pengusaha, yang dibakukan dalam perjanjian baku ialah meliputi model, rumusan, dan ukuran.²⁹

Pada dasarnya perjanjian dibuat berdasarkan kesepakatan bebas antara dua pihak yang cakap untuk bertindak demi hukum untuk melaksanakan suatu prestasi yang tidak bertentangan dengan aturan hukum yang berlaku, kepatutan, kesusilaan, ketertiban umum, serta kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat luas. Namun adakalanya kedudukan dari kedua belah pihak dalam suatu negosiasi tidak seimbang, yang pada akhirnya melahirkan suatu perjanjian yang tidak terlalu menguntungkan bagi salah satu pihak.

Dalam praktik dunia usaha juga menunjukkan bahwa keuntungan kedudukan tersebut sering diterjemahkan dengan pembuatan klausula baku dalam setiap dokumen atau perjanjian yang dibuat oleh salah satu pihak yang lebih dominan dari pihak lainnya. *Take it or leave it*. Tidak adanya pilihan bagi salah satu pihak dalam perjanjian ini cenderung merugikan pihak yang kurang dominan tersebut. Terlebih lagi dengan sistem pembuktian yang berlaku di negara Indonesia saat ini, jelas tidaklah mudah bagi pihak yang cenderung merugikan tersebut untuk membuktikan tidak adanya kesepakatan pada saat dibuatnya perjanjian baku tersebut, atau atas klausula baku yang termuat dalam perjanjian yang ada.³⁰

Melihat kenyataan bahwa *bargaining position* konsumen pada praktiknya jauh di bawah para pelaku usaha maka Undang-undang tentang Perlindungan

²⁹ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perikatan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hal 87

³⁰ Gunawan Wijaya dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm. 53.

Konsumen merasakan perlunya pengaturan mengenai ketentuan perjanjian baku dan/atau pencantuman klausula baku dalam setiap dokumen atau perjanjian yang dibuat oleh pelaku usaha³¹.

b. Ciri-ciri dan Klasifikasi Perjanjian Baku

Salah satu ciri perjanjian baku yang dikemukakan oleh Menurut Mariam Darus Badruzaman, yaitu bahwa debitur sama sekali tidak menentukan isi perjanjian itu, juga tidak dapat dibenarkan, karena perjanjian baku pada umumnya dibuat dengan tetap memungkinkan pihak lain (bukan pihak yang merancang perjanjian baku) untuk menentukan unsur essential dari perjanjian, sedangkan klausula yang pada umumnya tidak dapat ditawarkan adalah klausula yang merupakan unsur aksidentalita dalam perjanjian.³²

Menurut Mariam Darus Badruzaman perjanjian baku dapat dibedakan menjadi empat jenis, yaitu :³³

- a. Perjanjian baku sepihak atau perjanjian *adhesi* adalah perjanjian yang isinya ditentukan oleh pihak yang kuat kedudukannya didalam perjanjian itu. Pihak yang kuat disini ialah pihak kreditur yang lazimnya mempunyai posisi (ekonomi) kuat dibandingkan pihak debitur.
- b. Perjanjian baku timbal balik adalah perjanjian baku yang isinya ditentukan oleh kedua pihak, misalnya perjanjian baku yang pihak-pihaknya terdiri dari

³¹ *Ibid.* hlm 54.

³² Ahmad Miru. *Prinsip-prinsip Perlindungan Hukum Bagi Konsumen di Indonesia*. Disertasi; Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga. Surabaya. 2000. hlm.160-161.

³³ Mariam Darus Badruzaman, *Kumpulan Pidato Pengukuhan*. Bandung, Alumni, 1991, hlm. 99.

pihak majikan (kreditor) dan pihak lainnya buruh (debitor). Kedua pihak lazimnya terikat dalam organisasi, misalnya pada perjanjian buruh kolektif.

- c. Perjanjian baku yang ditetapkan pemerintah, ialah perjanjian baku yang isinya ditentukan pemerintah terhadap perbuatan-perbuatan hukum tertentu, misalnya perjanjian-perjanjian yang mempunyai obyek hak-hak atas tanah (bentuknya tertulis).
- d. Perjanjian baku yang ditentukan di lingkungan notaris atau advokat adalah perjanjian-perjanjian yang konsepnya sejak semula sudah disediakan untuk memenuhi permintaan dari anggota masyarakat yang minta bantuan notaris atau advokat yang bersangkutan (dipersiapkan terlebih dahulu secara massal dan kolektif).

c. Klausula Eksonerasi

Rijen mengatakan bahwa klausula eksonerasi adalah klausula yang dicantumkan dalam suatu perjanjian dengan mena satu pihak menghindarkan diri untuk memenuhi kewajibannya membayar ganti rugi seluruhnya atau terbatas, yang terjadi karena ingkar janji atau perbuatan melanggar hukum³⁴. Klausula eksonerasi yang biasanya dimuat dalam perjanjian sebagai klausula tambahan atas unsur esensial dari suatu perjanjian, pada umumnya ditemukan dalam perjanjian baku. Klausula tersebut merupakan klausula yang sangat merugikan konsumen yang umumnya memiliki posisi lemah jika dibandingkan produsen, karena beban

³⁴ Sutarman Yodo, *Hakikat Pasal 18 ayat (1) Huruf G UUPK dalam Menuju Era Globalisasi*, Makalah Program Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin, Makasar, Desember 2001, hlm.4.

yang harus dipikul produsen, dengan adanya klausula baku tersebut menjadi beban konsumen.³⁵

Dalam suatu perjanjian, kedudukan para pihak tidak seimbang, maka tidak berada dalam keadaan yang betul-betul bebas untuk menentukan apa yang diinginkan dalam perjanjian. Dalam hal demikian, pihak yang memiliki posisi yang lebih kuat biasanya menggunakan kesempatan tersebut untuk menentukan klausula-klausula tertentu dalam perjanjian baku, sehingga perjanjian yang seharusnya dibuat dirancang oleh para pihak yang terlibat dalam perjanjian, tidak ditemukan lagi dalam perjanjian baku, karena format dan isi perjanjian dirancang oleh pihak yang kedudukannya lebih kuat.³⁶ Pihak yang merancang format dan isi perjanjian adalah pihak yang memiliki kedudukan yang lebih kuat, maka dapat dipastikan bahwa perjanjian tersebut memuat klausula-klausula yang menguntungkan baginya, atau meringkankan/menghapuskan beban-beban/kewajiban-kewajiban tertentu yang seharusnya menjadi tanggung jawabnya. Penerapan klausula-klausula tertentu yang dilakukan oleh pihak yang memiliki kedudukan yang lebih kuat mengakibatkan sangat meruginya pihak lemah, hal ini biasa dikenal dengan nama penyalahgunaan keadaan.

Menurut Mariam Darus Badruzaman, perjanjian baku dengan klausula eksonerasi yang meniadakan atau membatasi kewajiban salah satu pihak (kreditur) untuk membayar ganti kerugian kepada debitur, memiliki ciri sebagai berikut :³⁷

³⁵ Mariam Darus Badruzaman, *Aneka Hukum Bisnis*, Alumni, Bandung, 1994, hlm. 47.

³⁶ Ahmad Miru. *Prinsip-prinsip Perlindungan Hukum Bagi Konsumen di Indonesia*. Disertasi; Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga. Surabaya. 2000. hlm. 160.

³⁷ Mariam Darus Badruzaman, *Aneka Hukum Bisnis...Op.cit*.hlm. 50.

- a. isinya ditetapkan secara sepihak oleh kreditur yang posisinya relatif lebih kuat daripada debitur;
- b. debitur sama sekali tidak ikut menentukan isi perjanjian itu;
- c. terdorong oleh kebutuhannya, debitur terpaksa menerima perjanjian tersebut;
- d. bentuknya tertulis;
- e. dipersiapkan terlebih dahulu secara massal atau individual.

Pendapat Mariam Darus Badruzaman di atas memposisikan kreditur selalu dalam posisi yang lebih kuat, padahal dalam kenyataan, kreditur tidak selamanya memiliki posisi yang lebih kuat daripada debitur, karena dalam kasus tertentu posisi debitur justru lebih kuat daripada kreditur, dan justru debitur lah yang merancang perjanjian baku, dengan demikian pendapat di atas tidak selamanya dibenarkan.³⁸ Ciri perjanjian baku yang dikatakan oleh Mariam Darus Badruzaman, yaitu bahwa debitur sama sekali tidak menentukan isi perjanjian itu, juga tidak dapat dibenarkan, karena perjanjian baku pada umumnya dibuat dengan tetap memungkinkan pihak lain (bukan pihak yang merancang perjanjian baku) untuk menentukan unsur esensial dari perjanjian, sedangkan klausula yang merupakan unsur aksidentalialia dalam perjanjian.³⁹

B. Pengaturan Perjanjian Baku terkait dengan Perlindungan Konsumen

1. Konsumen, Hak-haknya dan kewajibanya

Pasal 1 Ayat 2 UUPK mendefinisikan Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri

³⁸ Ahmad Miru. *Prinsip-prinsip Perlindungan Hukum Bagi Konsumen di Indonesia*. Disertasi; Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga. Surabaya. 2000, hlm. 160.

³⁹ Mariam Darus Badruzaman, *Aneka Hukum Bisnis...Op.cit.* hlm. 160-161.

sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain, dan tidak untuk diperdagangkan. Definisi ini sesuai dengan pengertian bahwa konsumen adalah end user/ pengguna terakhir, tanpa si konsumen merupakan pembeli dari barang dan/atau jasa tersebut. Pengertian konsumen dalam artian umum adalah pemakai, pengguna dan atau pemanfaat barang dan atau jasa untuk tujuan tertentu.⁴⁰ Pengertian menurut UUPK di atas adalah setiap orang pemakaian barang dan atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga orang lain maupun makhluk hidup lain, dan tidak untuk diperdagangkan.⁴¹

Berdasarkan pengertian di atas, subyek yang disebut sebagai konsumen berarti setiap orang yang berstatus sebagai pemakai barang dan jasa. Istilah “orang” sebetulnya menimbulkan keraguan apakah hanya orang individual yang lazim disebut sebagai *natuurlijke person* atau termasuk juga badan hukum (*rechts person*). Menurut AZ. Nasution, orang yang dimaksudkan adalah orang alami bukan badan hukum. Sebab yang memakai, menggunakan dan atau memanfaatkan barang dan atau jasa untuk kepentingan sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain tidak untuk diperdagangkan hanyalah orang alami atau manusia.⁴²

Pengertian konsumen antara negara yang satu dengan yang lain tidak sama, sebagai contoh di Spanyol, konsumen diartikan tidak hanya individu (orang), tetapi juga suatu perusahaan yang menjadi pembeli atau pemakai terakhir. Konsumen tidak harus terikat dalam hubungan jual beli, sehingga dengan

⁴⁰ Zulham. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Ctk. Pertama. Kencana Perdana Media Grup. Jakarta. 2013. hlm 5

⁴¹ *Ibid*

⁴² *Ibid*.hlm.6

sendirinya konsumen tidak identik dengan pembeli.⁴³ Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Belanda (BW Buku VI, Pasal 236), konsumen dinyatakan sebagai orang alamiah. Maksudnya ketika mengadakan perjanjian tidak bertindak selaku orang yang menjalankan profesi perusahaan.⁴⁴

Hal lain yang 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*). Dalam kedudukan sebagai *derived/intermediate consumer*, yang bersangkutan tidak dapat menuntut pelaku usaha berdasarkan UUPK, sebaliknya seorang pemenang undian atau hadiah seperti nasabah Bank, walaupun setelah menerima hadiah undian (hadiah) kemudian yang bersangkutan menjual kembali hadiah tersebut, kedudukannya tetap sebagai konsumen akhir, karena perbuatan menjual yang dilakukannya bukanlah dalam kedudukan sebagai *professional seller*. Ia tidak dapat dituntut sebagai pelaku usaha menurut UUPK, sebaliknya ia dapat menuntut pelaku usaha bila hadiah yang diperoleh ternyata mengandung cacat yang merugikan baginya.⁴⁵

Inosentius Samsul menyebutkan konsumen adalah pengguna atau pemakai akhir suatu produk, baik sebagai pembeli maupun peroleh melalui cara lain, seperti pemberian, hadiah, dan undangan.⁴⁶ Mariam Darus Badrul Zaman

⁴³ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Edisi Revisi. Grasindo. Jakarta. 2000. hlm.3

⁴⁴ Az. Nasution, *Perlindungan Hukum Konsumen, Tinjauan Singkat UU No. 8 Tahun 1999-LN 1999 No. 42*, Makalah Disampaikan Pada Diklat Mahkamah Agung, Batu Malang, 14 Mei 2001, hlm. 22-23.

⁴⁵ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo. *Hukum Perlindungan Konsumen*, Ctk.Pertama, Rajawali Press, Jakarta. 2014. hlm.7

⁴⁶ Inosentius Samsul. *Perlindungan Konsumen-Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlah*. Universitas Indonesia. Jakarta. 2004. hlm. 34.

mendefinisikan konsumen dengan cara mengambil alih pengertian yang digunakan oleh kepustakaan Belanda, yaitu : “Semua individu yang menggunakan barang dan jasa secara konkret dan riil”.⁴⁷

Berdasarkan dari beberapa pengertian konsumen yang telah dikemukakan, maka konsumen dapat dibedakan kepada tiga batasan, yaitu :⁴⁸

- a. Konsumen komersial, adalah setiap orang yang mendapatkan barang dan/atau jasa yang digunakan untuk memproduksi barang dan/atau jasa lain dengan tujuan mendapatkan keuntungan.
- b. Konsumen antara, adalah setiap orang yang mendapatkan barang dan/atau jasa yang digunakan untuk diperdagangkan kembali juga dengan tujuan mencari keuntungan.
- c. Konsumen akhir, adalah orang yang mendapatkan dan menggunakan barang dan/jasa untuk tujuan memenuhi kebutuhan kehidupan pribadi, keluarga, orang lain, dan makhluk hidup lainnya dan tidak untuk diperdagangkan kembali dan/atau untuk mencari keuntungan kembali.

Dalam Islam, para ahli hukum Islam terdahulu (*fuqaha*) tidak pernah mendefinisikan konsumen dan menjadikannya sebagai suatu obyek kajian hukum secara khusus. Sumber hukum Islam berbicara tentang prinsip-prinsip konsumen dan perlindungan konsumen. Definisi konsumen menurut hukum Islam

⁴⁷ Mariam Darus Badrul Zaman, *Pembentukan Hukum Nasional dan Permasalahannya*. Alumni. Bandung. 1981. hlm. 48.

⁴⁸ Bandingkan Az. Nasution. *Hukum Perlindungan Konsumen, Suatu Pengantar*. Diadit Media. Jakarta. 2002. hlm 3.

membutuhkan kajian tersendiri dan secara khusus tentang perlindungan konsumen.⁴⁹

Muhammad dan Alimin, mendefinisikan konsumen berangkat dari pandangan atau konsep Islam terhadap harta, hak dan kepentingan dengan transaksi atau tidak, yang sesuai dengan prinsip-prinsip perlindungan konsumen dalam Islam. Definisi konsumen tersebut adalah “setiap orang atau kelompok atau badan hukum pemakai suatu harta benda atau jasa karena adanya hak yang sah, baik ia dipakai untuk pemakai akhir ataupun untuk proses produksi selanjutnya”.⁵⁰

“Pemakai” dalam definisi tersebut sesuai dengan substansi teori konsumen dalam Islam. Bahwa pemakaian memiliki makna yang cukup luas, pemakai tidak hanya berasal dari transaksi jual beli atau tukar menukar, namun pemakaian juga mencakup aspek lain seperti zakat,⁵¹ hibah, hadiah, sedekah, termasuk dalam kategori konsumen yang harus dilindungi hukum. Hukum ekonomi Islam tidak membedakan antara konsumen akhir dengan konsumen antara ataupun konsumen komersial. Karena konsumen dalam Islam termasuk semua pemakai barang dan/atau jasa, baik yang dipakai langsung habis maupun dijadikan sebagai alat perantara untuk memproduksi selanjutnya. Menurut Islam, keadilan ekonomi Islam adalah milik semua orang baik kedudukan sebagai individu maupun kelompok publik.⁵²

⁴⁹ Zulham. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Ctk. Pertama. Kencana Perdana Media Grup. Jakarta. 2013 hlm. 18.

⁵⁰ Muhammad dan Alimin. *Etika dan Perlindungan Konsumen dalam Ekonomi Islam*. BPFE. Yogyakarta. 2004. hlm.129.

⁵¹ Qs. At-Taubah (9):60. *Zakat is a financial obligation on all Muslims having wealth beyond a certain minimum. Lihat dalam Muhammad Akram Khan, Economic Message of the Quran*. Safat-Kuwait: Islamic Book Publisher. 1995. hlm. 68.

⁵² Muhammad dan Alimin. *Etika ... Op.cit* .hlm 131.

Konsumen dalam hukum ekonomi Islam tidak hanya terbatas pada orang perorangan saja, tetapi juga mencakup badan hukum seperti yayasan, perusahaan, atau lembaga tertentu.⁵³ Definisi ini sedikit bertentangan definisi konsumen menurut UUPK yang menyatakan, bahwa konsumen hanyalah “setiap orang” dan tidak termasuk di dalamnya badan hukum atau perusahaan.

Tidak mungkin produk cacat yang dipakai oleh konsumen komersial atau konsumen antara untuk diproduksi atau diperdagangkan kembali, akan melahirkan produk baru yang cacat pula. Kondisi ini juga akan menimbulkan kerugian pada konsumen akhir yang mengonsumsi produk tersebut, sekaligus juga merugikan pihak konsumen komersial dan konsumen antara yang harus bertanggungjawab terhadap produknya.⁵⁴

Perlindungan konsumen sesungguhnya tidak hanya berlaku pada konsumen akhir saja, melainkan juga perlindungan terhadap konsumen komersial dan konsumen perantara yang memproduksi atau memperdagangkan kembali barang dan/atau jasa yang diterima dari produsen lainnya. Demikian pula terhadap perlindungan yayasan, kelompok masyarakat, badan hukum, dan perusahaan selaku konsumen.

Tujuan konsumen Muslim berbeda dengan tujuan konsumen non-Muslim. Konsumen muslim dalam mengonsumsi barang dan/atau jasa bertujuan untuk mengabdikan dan merealisasikan tujuan yang dikehendaki Allah SWT. *Fuqaha'* memberikan empat tingkatan bagi konsumen, yaitu :⁵⁵

⁵³ *Ibid.* hlm.130

⁵⁴ Zulham. *Hukum Perlindungan Konsumen... Op.cit.* hlm. 18.

⁵⁵ Jaribah bin Ahmad al-Haritsi. *Fikih Ekonomi Umar bin al-Khatab*. Terjemahan As-Muni Solihah Zamakhsyari. Khalifah. Jakarta. 2008. hlm.138

Wajib, mengonsumsi sesuatu untuk menghindari dari kebinasaan, dan jika tidak mengonsumsi kadar ini padahal mampu akan berdosa. Sunnah, mengonsumsi lebih dari kadar yang menghindarkan dari kebinasaan, dan menjadikan seseorang Muslim mampu shalat berdiri dan mudah berpuasa. Konsumsi yang melebihi batas kenyang. Dalam hal ini terdapat dua pendapat, salah satunya menyatakan makruh, dan yang lain menyatakan haram.

John F. Kennedy mengemukakan empat hak konsumen yang harus dilindungi⁵⁶, yaitu :

- a. hak memperoleh keamanan (the right to safety)
- b. hak memilih (the right to choose)
- c. hak mendapatkan informasi (the right to be informed)
- d. hak untuk didengar (the right to be heard)

PBB melalui Resolusi Nomor A/RES/39/248 tentang Guidelines for Consumer Protection merumuskan enam hak konsumen yang harus dilindungi⁵⁷, meliputi :

- a. Perlindungan konsumen dari bahaya-bahaya terhadap kesehatan dan keamanannya.
- b. Promosi dan perlindungan kepentingan ekonomi sosial konsumen.
- c. Tersedianya informasi yang memadai bagi konsumen
- d. Pendidikan konsumen

⁵⁶ Veron A. Musselman dan Jhon H.Jackson, *Introduction to Modern Business*, diterjemahkan Kusma Wiriadisastra, Erlangga, Jakarta, 1992, hlm. 294-295.

⁵⁷ Gunawan Wijaya dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen...Op.cit.* hlm.27-28..

- e. Tersedianya ganti rugi yang efektif
- f. Kebebasan untuk membentuk organisasi konsumen.

UUPK tidak hanya mencantumkan hak-hak dan kewajiban dari konsumen, melainkan juga hak-hak dan kewajiban-kewajiban pelaku usaha. Namun, kelihatan bahwa hak yang diberikan kepada konsumen lebih banyak dibandingkan dengan hak pelaku usaha dan kewajiban pelaku usaha lebih banyak dari pada kewajiban konsumen. Pasal 4 UUPK menetapkan 9 (sembilan) hak konsumen :

1. hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
2. hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
3. hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
4. hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan / atau jasa yang digunakan;
5. hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
6. hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
7. hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;

8. hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
9. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Hak konsumen yang diberikan di atas, terlihat bahwa masalah kenyamanan, keamanan dan keselamatan konsumen merupakan hal yang paling pokok dan utama dalam perlindungan konsumen. Barang dan/atau jasa yang penggunaannya tidak memberikan kenyamanan, terlebih lagi yang tidak aman atau membahayakan keselamatan konsumen jelas tidak layak untuk diedarkan dalam masyarakat. Untuk menjamin bahwa suatu barang dan atau jasa dalam penggunaannya akan nyaman aman maupun tidak membahayakan konsumen, maka konsumen diberikan hak untuk memilih barang dan/atau jasa yang dikendaki berdasarkan asas keterbukaan informasi yang benar, jelas, dan jujur. Jika terdapat penyimpangan yang merugikan, konsumen berhak untuk didengar, memperoleh advokasi, pembinaan, perlakuan yang adil, kompensasi sampai ganti rugi.⁵⁸

Menurut Pasal 5 UUPK, selain hak-hak yang telah disebutkan tersebut, konsumen juga memiliki kewajiban untuk :

- a. Membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan;
- b. Beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa;
- c. Membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati;

⁵⁸ Gunawan Wijaya dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen...Op.cit.* hlm.30.

- d. Mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut.

2. Pelaku Usaha, Hak-haknya dan Kewajibanya

Pasal 1 ayat (3) UUPK memberi pengertian Pelaku Usaha, yaitu setiap orang perseorangan atau badan usaha baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi. Penjelasan Pelaku Usaha yang termasuk dalam pengertian ini adalah perusahaan, korporasi, BUMN, importir, pedagang, distributor, dan lain-lain.

Pengertian pelaku usaha dalam Pasal 1 angka 3 UUPK cukup luas karena meliputi grosir, leveransir, pengecer, dan sebagainya. Cukup luasnya pengertian pelaku usaha dalam UUPK tersebut memiliki persamaan dengan pengertian pelaku usaha dalam masyarakat Eropa terutama negara Belanda, bahwa yang dapat dikualifikasi sebagai produsen adalah pembuat produk jadi (*finished product*), penghasil bahan baku, pembuat suku cadang, setiap orang yang menampakkan dirinya sebagai produsen, dengan jalan mencantumkan namanya, tanda pengenal tertentu, atau tanda lain yang membedakan dengan produk asli, pada produk tertentu; importir suatu produk dengan maksud untuk menjualbelikan, disewakan, disewagunakan (*leasing*) atau berbentuk distribusi

lain dalam transaksi perdagangan; pemasok (supplier), dalam hal identitas dari produsen atau importir tidak dapat ditentukan.⁵⁹

Pelaku usaha yang dimaksud dalam UUPK sama dengan cakupan produsen yang dikenal di Belanda, karena produsen dapat berupa perorangan atau badan hukum. Dalam pengertian pelaku usaha tersebut, tidaklah mencakup eksportir atau pelaku usaha diluar negeri, karena UUPK membatasi orang perseorangan atau badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia.⁶⁰

Pengertian pelaku usaha yang bermakna luas tersebut, akan memudahkan konsumen menuntut ganti kerugian. Konsumen yang dirugikan akibat penggunaan produk tidak begitu kesulitan dalam menemukan kepada siapa tuntutan diajukan, karena banyak pihak yang digugat, namun akan lebih baik lagi seandainya UUPK tersebut memberikan rincian sebagaimana dalam Directive (pedoman bagi negara Masyarakat Uni Eropa), sehingga konsumen dapat lebih mudah lagi untuk menentukan kepada siapa ia akan mengajukan tuntutan jika ia dirugikan akibat penggunaan produk. Dalam Pasal 3 Directive ditentukan bahwa :⁶¹

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.

⁵⁹Zulham. *Hukum Perlindungan Konsumen...Op.cit.*

⁶⁰ Abdul Halim Barkatullah. *Hak-Hak Konsumen*. Nusa Media. Ctk. Pertama. Nusa Media. Bandung. 2010. hlm 38.

⁶¹ Ahmad Miru. *Prinsip-prinsip Perlindungan Hukum...Op.cit.* hlm. 7.

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 perdagangan dalam Masyarakat Eropa, akan dipandang sebagai produsen dalam arti Directive ini, dan akan bertanggung gugat sebagai produsen.
3. Dalam hal ini produsen atau suatu produk tidak dikenal dengan identitasnya, maka setiap levelansir/ supplier akan bertanggung gugat sebagai produser, kecuali ia memberitahukan orang yang menderita kerugian dalam waktu yang tidak begitu lama mengenai identitas produsen atau orang yang menyerahkan produk itu kepadanya. Hal yang sama akan berlaku dalam kasus barang/produk yang diimpor, jika produk yang bersangkutan tidak menunjukkan identitas importit sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), sekalipun nama produsen dicantumkan.

Pelaku usaha yang meliputi berbagai bentuk/jenis usaha sebagaimana yang dimaksud dalam UUPK, sebaliknya ditentukan urutan-urutan yang seharusnya digugat oleh konsumen manakala dirugikan oleh pelaku usaha. Urutan-urutan tersebut sebaiknya disusun sebagai berikut :⁶²

1. Yang pertama digugat adalah pelaku usaha yang membuat produk tersebut jika berdomisili di dalam negeri dan domisilinya diketahui oleh konsumen yang dirugikan;

⁶² *Ibid.* hlm 31-32

2. Apabila produk yang merugikan konsumen tersebut diproduksi di luar negeri, maka yang digugat adalah importirnya, karena UUPK tidak mencakup pelaku usaha di luar negeri;
3. Apabila produsen maupun importir dari suatu produk tidak diketahui, maka yang digugat adalah penjual dari siapa konsumen membeli barang tersebut.

Urut-urutan di atas tentu saja hanya diberlakukan jika suatu produk mengalami cacat pada saat diproduksi, karena kemungkinan barang mengalami kecacatan pada saat sudah berada di luar kontrol atau di luar kesalahan pelaku usaha yang memproduksi produksi tersebut.

Untuk menciptakan kenyamanan berusaha bagi pelaku usaha dan sebagai keseimbangan atas hak-hak yang diberikan kepada konsumen, kepada para pelaku usaha diberikan hak sebagaimana diatur pada Pasal 6 UUPK. Hak Pelaku Usaha adalah :

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

Berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Perlindungan Konsumen kewajiban pelaku usaha adalah sebagai berikut :

- a. Bertindak baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
- b. Melakukan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan, dan pemeliharaan;
- c. Memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif; pelaku usaha dilarang membeda-bedakan konsumen dalam memberikan pelayanan; pelaku usaha dilarang membeda-bedakan mutu pelayanan kepada konsumen;
- d. Menjamin mutu barang atau jasa yang diproduksi atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang atau jasa yang berlaku;
- e. Memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji atau mencoba barang atau jasa tertentu serta memberi jaminan dan garansi;
- f. Memberi kompensasi, ganti rugi atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian, dan manfaat barang atau jasa yang diperdagangkan;
- g. Memberi kompensasi ganti rugi atau penggantian apabila barang atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

Lebih lanjut, UUPK menetapkan larangan-larangan bagi pelaku usaha yang berujung pada kerugian konsumen. Pelanggaran terhadap larangan-larangan tersebut merupakan tindak pidana. Pasal 8 ayat (1) menetapkan bahwa pelaku usaha dilarang atau memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang :

1. Pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang:
 - a. tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - b. tidak sesuai dengan berat bersih, isi bersih atau netto, dan jumlah dalam hitungan sebagaimana yang dinyatakan dalam label atau etiket barang tersebut;
 - c. tidak sesuai dengan ukuran, takaran, timbangan dan jumlah dalam hitungan menurut ukuran yang sebenarnya;
 - d. tidak sesuai dengan kondisi, jaminan, keistimewaan atau kemanjuran sebagaimana dinyatakan dalam label, etiket atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut,
 - e. tidak sesuai dengan mutu, tingkatan, komposisi, proses pengolahan, gaya, mode, atau penggunaan tertentu sebagaimana dinyatakan dalam label atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut;
 - f. tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam label, etiket, keterangan, iklan atau promosi penjualan barang dan/atau jasa tersebut;
 - g. tidak mencantumkan tanggal kadaluwarsa atau jangka waktu penggunaan/pemanfaatan yang paling baik atas barang tersebut;
 - h. tidak mengikuti ketentuan berproduksi secara halal, sebagaimana pernyataan "halal" yang dicantumkan dalam label;
 - i. tidak memasang label atau membuat penjelasan barang yang memuat nama barang, ukuran, berat / isi bersih atau netto, komposisi, aturan pakai,

tanggal pembuatan, akibat sampingan, nama dan alamat pelaku usaha serta keterangan lain untuk penggunaan yang menurut ketentuan harus di pasang/dibuat;

j. tidak mencantumkan informasi dan/atau petunjuk penggunaan barang dalam bahasa Indonesia sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

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

Pasal 10 Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklankan atau membuat pernyataan yang tidak benar atau menyesatkan mengenai:

- a. harga atau tarif suatu barang dan/atau jasa;
- b. kegunaan suatu barang dan/atau jasa;
- c. kondisi, tanggungan, jaminan, hak atau ganti rugi atas suatu barang dan/atau jasa;
- d. tawaran potongan harga atau hadiah menarik yang ditawarkan;

e. bahwa penggunaan barang dan/atau jasa.

Pasal 11 menyebutkan bahwa pelaku usaha dalam hal penjualan yang dilakukan melalui cara obral atau lelang, dilarang mengelabui/menyesatkan konsumen dengan:

- a. menyatakan barang dan/atau jasa tersebut seolah-olah telah memenuhi standar mutu tertentu;
- b. menyatakan barang dan/atau jasa tersebut seolah-olah tidak mengandung cacat tersembunyi;
- c. tidak berniat untuk menjual barang yang ditawarkan melainkan dengan maksud untuk menjual barang lain;
- d. tidak menyediakan barang dalam jumlah tertentu dan/atau jumlah yang cukup dengan maksud menjual barang yang lain;
- e. tidak menyediakan jasa dalam kapasitas tertentu atau dalam jumlah cukup dengan maksud menjual jasa yang lain;
- f. menaikkan harga atau tarif barang dan/atau jasa sebelum melakukan obral.

Pasal 12 menyebutkan bahwa pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan atau mengiklankan suatu barang dan/atau jasa dengan harga atau tarif khusus dalam waktu dan jumlah tertentu, jika pelaku usaha tersebut tidak bermaksud untuk melaksanakannya sesuai dengan waktu dan jumlah yang ditawarkan, dipromosikan, atau diiklankan.

Pasal 13 ayat 1 menyebutkan bahwa pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan, atau mengiklankan suatu barang dan/atau jasa dengan cara menjanjikan pemberian hadiah berupa barang dan/atau jasa lain secara cuma-

cuma dengan maksud tidak memberikannya atau memberikan tidak sebagaimana yang dijanjikannya Pasal 13 ayat 2 menyatakan bahwa pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan atau mengiklankan obat, obat tradisional, suplemen makanan, alat kesehatan, dan jasa pelayanan kesehatan dengan cara menjanjikan pemberian hadiah berupa barang dan/atau jasa lain.

Pasal 14 menyebutkan bahwa pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang, ditujukan untuk diperdagangkan dengan memberikan hadiah melalui cara undian, dilarang untuk:

- a. tidak melakukan penarikan hadiah setelah batas waktu yang dijanjikan;
- b. mengumumkan hasilnya tidak melalui media masa;
- c. memberikan hadiah tidak sesuai dengan yang dijanjikan;
- d. mengganti hadiah yang tidak setara dengan nilai hadiah yang dijanjikan;

Pasal 15 menyebutkan bahwa pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa dilarang melakukan dengan cara pemaksaan atau cara lain yang dapat menimbulkan gangguan baik fisik maupun psikis terhadap konsumen.

Pasal 16 menyebutkan bahwa pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa melalui pesanan dilarang untuk:

- a. tidak menepati pesanan dan/atau kesepakatan waktu penyelesaian sesuai dengan yang dijanjikan;
- b. tidak menepati janji atas suatu pelayanan dan/atau prestasi.

Pasal 17 ayat 1 menyebutkan bahwa pelaku usaha periklanan dilarang memproduksi iklan yang:

- a. mengelabui konsumen mengenai kualitas, kuantitas, bahan, kegunaan dan harga barang dan/atau tarif jasa serta ketepatan waktu penerimaan barang dan/atau jasa;
- b. mengelabui jaminan/garansi terhadap barang dan/atau jasa;
- c. memuat informasi yang keliru, salah, atau tidak tepat mengenai barang dan/atau jasa;
- d. tidak memuat informasi mengenai risiko pemakaian barang dan/atau jasa;
- e. mengeksploitasi kejadian dan/atau seseorang tanpa seizin yang berwenang atau persetujuan yang bersangkutan;
- f. melanggar etika dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai periklanan.

Pasal 17 ayat 2 menyebutkan bahwa pelaku usaha periklanan dilarang melanjutkan peredaran iklan yang telah melanggar ketentuan pada ayat 1.

Didalam pasal 18 menentukan ketentuan pencantuman klausula baku sebagai berikut :

1. Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang membuat atau mencantumkan klausula baku pada setiap dokumen dan/atau perjanjian apabila:
 - a. menyatakan pengalihan tanggungjawab pelaku usaha;
 - b. menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali barang yang dibeli konsumen;

- c. menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali uang yang dibayarkan atas barang dan/atau jasa yang dibeli oleh konsumen;
 - d. menyatakan pemberian kuasa dari konsumen kepada pelaku usaha baik secara langsung, maupun tidak langsung untuk melakukan segala tindakan sepihak yang berkaitan dengan barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran;
 - e. mengatur perihal pembuktian atas hilangnya kegunaan barang atau pemanfaatan jasa yang dibeli oleh konsumen;
 - f. memberi hak kepada pelaku usaha untuk mengurangi manfaat jasa atau mengurangi harta kekayaan konsumen yang menjadi obyek jual beli jasa;
 - g. menyatakan tunduknya konsumen kepada peraturan yang berupa aturan baru, tambahan, lanjutan dan/atau pengubahan lanjutan yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha dalam masa konsumen memanfaatkan jasa yang dibelinya;
 - h. menyatakan bahwa konsumen memberi kuasa kepada pelaku usaha untuk pembebanan hak tanggungan, hak gadai, atau hak jaminan terhadap barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran.
2. Pelaku usaha dilarang mencantumkan klausula baku yang letak atau bentuknya sulit terlihat atau tidak dapat dibaca secara jelas, atau yang pengungkapannya sulit dimengerti.

3. Setiap klausula baku yang telah ditetapkan oleh pelaku usaha pada dokumen atau perjanjian yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dan ayat 2 dinyatakan batal demi hukum.
4. Pelaku usaha wajib menyesuaikan klausula baku yang bertentangan dengan Undang-undang ini.

Pada dasarnya Undang-undang tidak memberika 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, secara tidak menyesatkan konsumen yang akan mempergunakan atau memakai atau memanfaatkan barang dan/atau jasa yang diberikan tersebut.⁶³

Ditinjau dari sanksinya bagi pelaku usaha yang mencantumkan klausula baku sebagaimana yang dicantumkan pasal 18 ayat (2) UUPK dapat dikenakan :

- a. Sanksi Perdata : Perjanjian standar yang dibuatnya putusan jika digugat di pengadilan oleh konsumen maka hakim membuat putusan *declaratur* bahwa perjanjian tersebut batal demi hukum (vide Pasal 18 ayat (3) UUPK), pelaku usaha yang pada saat ini telah mencantumkan klausula baku dalam dokumen atau perjanjiannya wajib merevisi perjanjian stadart tersebut agar sesuai dengan UUPK.
- b. Sanksi Pidana : Dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun atau pidana denda paling banyak Rp 2.000.000.000,- (vide Pasal 62 ayat (1) UUPK).

⁶³ Gunawan Wijaya dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen...Op.cit* .hlm.39.

3. Pengaturan Klausula Baku

Pembatasan atau larangan penggunaan klausula baku dapat ditemukan dalam hukum positif di Indonesia yaitu dalam Pasal 18 UUPK. Pasal 18 UUPK telah membatasi pelaku usaha dalam membuat klausula baku yang terdapat dalam 4 ayat sebagai berikut ;

1. Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang membuat atau mencantumkan klausula baku pada setiap dokumen dan/atau perjanjian apabila:
 - a. menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha;
 - b. menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali barang yang dibeli konsumen;
 - c. menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali uang yang dibayarkan atas barang dan/atau jasa yang dibeli oleh konsumen;
 - d. menyatakan pemberian kuasa dari konsumen kepada pelaku usaha baik secara langsung maupun tidak langsung untuk melakukan segala tindakan sepihak yang berkaitan dengan barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran;
 - e. mengatur perihal pembuktian atas hilangnya kegunaan barang atau pemanfaatan jasa yang dibeli oleh konsumen;
 - f. memberi hak kepada pelaku usaha untuk mengurangi manfaat jasa atau mengurangi harta kekayaan konsumen yang menjadi obyek jual beli jasa;

- g. menyatakan tunduknya konsumen kepada peraturan yang berupa aturan baru,tambahan, lanjutan dan/atau perubahan lanjutan yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha dalam masa konsumen memanfaatkan jasa yang dibelinya;
 - h. menyatakan bahwa konsumen memberi kuasa kepada pelaku usaha untuk pembebanan hak tanggungan, hak gadai, atau hak jaminan terhadap barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran.
2. Pelaku usaha dilarang mencantumkan klausula baku yang letak atau bentuknya sulit terlihat atau tidak dapat dibaca secara jelas, atau yang pengungkapannya sulit dimengerti.
 3. Setiap klausula baku yang telah ditetapkan oleh pelaku usaha pada dokumen atau perjanjian yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dinyatakan batal demi hukum.
 4. Pelaku usaha wajib menyesuaikan klausula baku yang bertentangan dengan undang-undang ini.

Pasal 18 ayat (1) menyebutkan bahwa “Larangan ini dimaksudkan untuk menempatkan kedudukan konsumen setara dengan pelaku usaha berdasarkan prinsip kebebasan berkontrak”, apabila dicermati substansi Pasal 18 ayat (1), yaitu larangan membuat dan mencantumkan klausula baku pada setiap dokumen dan/atau perjanjian yang menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha (huruf a), seharusnya larangan tersebut dibatasi hanya untuk jangka waktu 4 (empat) tahun sesuai ketentuan Pasal 27 huruf e. Pasal ini menentukan pelaku usaha yang memproduksi barang dibebaskan dari tanggung jawab atas kerugian.

yang diderita konsumen, apabila lewatnya jangka waktu penuntutan 4 (empat) tahun sejak dibeli atau lewatnya jangka waktu yang diperjanjikan. Oleh karena itu ketentuan ini berlebihan, karena sama sekali menurut kemungkinan bagi pelaku usaha untuk lepas dari tanggung jawab dengan cara mencantumkannya dalam klausula baku seperti itu.⁶⁴

Larangan pencantuman klausula baku yang menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali barang yang dibeli konsumen sebagaimana tersebut dalam Pasal 18 huruf b, sebaiknya ada batasan waktu yang wajar. Hal ini merupakan pasangan dari larangan klausula baku yang menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali uang yang dibayarkan atas barang dan/atau jasa yang dibeli oleh konsumen (huruf c), jadi pelaku usaha dilarang untuk tidak menerima kembali barang yang sudah dijualnya dan tidak mengembalikan uang yang telah diterimanya sebagai pembayaran atas barang tersebut, tetapi tentu saja jika pengembalian barang tersebut dengan alasan-alasan yang dibenarkan oleh hukum.⁶⁵

Larangan dalam huruf d dari Pasal 18 ayat (1) sudah tepat. Klausula baku yang berisikan pemberian kuasa dari konsumen kepada pelaku usaha untuk melakukan segala tindakan sepihak yang berkaitan dengan barang dibeli secara angsuran adalah tidak adil. Disamping itu dapat dikualifikasi sebagai penyalahgunaan keadaan konsumen, demikian juga ketentuan Pasal 18 ayat (1) huruf f dan huruf h.⁶⁶

⁶⁴ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen ... Op.cit*, hlm.109

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*

Ketentuan larangan membuat klausula baku bagi pelaku usaha yang tersebut dalam huruf e dari Pasal 18 ayat (1), tampak perlu pula direvisi. Larangan bagi pelaku usaha membuat klausula baku dalam huruf e seharusnya tidak hanya berkenaan dengan hilangnya kegunaan barang atau pemanfaatan jasa yang dibeli oleh konsumen, tetapi juga perihal berkurangnya kegunaan barang atau jasa. Sehingga bunyi lengkapnya larangan tersebut yaitu, “mengatur perihal pembuktian atas hilangnya dan berkurangnya kegunaan barang atau pemanfaatan jasa yang dibeli oleh konsumen”. Apabila larangan klausula baku terbatas hanya pada perihal hilangnya kegunaan barang atau jasa, maka pelaku usaha dapat memanfaatkan kelemahan aturan yang ada dengan menunjuk pada persoalan berkurangnya kegunaan barang atau jasa di dalam suatu klausula baku.⁶⁷

Khusus menyangkut larangan dalam Pasal 18 ayat (1) huruf g dapat dimengerti bahwa ketentuan ini dimaksudkan untuk melindungi konsumen, akan tetapi dengan ketentuan ini banyak pelaku usaha “merasa” dirugikan. Dengan demikian ketentuan Pasal 18 ayat (1) huruf g perlu ditelaah kembali, mengingat perlindungan konsumen yang dimaksud dalam undang-undang ini tidak harus berpihak pada kepentingan konsumen yang merugikan kepentingan pelaku usaha. Sesuai asas keseimbangan dalam hukum perlindungan konsumen, seharusnya kepentingan semua pihak harus dilindungi termasuk kepentingan pemerintah dalam pembangunan nasional dan harus mendapat porsi yang seimbang.⁶⁸

Ahmadi Miru mengatakan bahwa, praktek pembuatan klausula baku yang sekarang bertentangan dengan ketentuan Pasal 18 ayat (1) huruf g tersebut sudah

⁶⁷ *Ibid*, hlm.110.

⁶⁸ *Ibid*.

berlangsung sejak lama, sehingga ketentuan Pasal 18 ayat (1) huruf g tersebut tentu saja dimaksudkan untuk melarang praktek pembuatan klausula semacam itu. Hanya saja, jika tidak ada kemungkinan pengecualian larangan tersebut, dapat dipastikan bahwa penjual jasa tertentu.⁶⁹

Oleh karena itu menurut Ahmadi Miru, jika pelaku usaha dilarang mencantumkan klausula baku sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (1) huruf g tersebut, maka seharusnya pemerintah juga memberikan jaminan-jaminan tertentu kepada bank bahwa pemerintah tidak akan mengeluarkan kebijaksanaan yang merugikan pelaku usaha tersebut, karena mematuhi ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUPK.⁷⁰

Sutarman Yodo mengatakan, bahwa apabila klausula baku yang menyatakan dalam masa konsumen memandaatkan jasa, adalah untuk menghindari kerugian sebagai akibat kekeliruan manajemen pelaku usaha yang bersangkutan, maka alrangan klausula baku seperti ini dianggap memenuhi asas keadilan atau keseimbangan.⁷¹

Jika memperhatikan Penjelasan Pasak 18 ayat (1) UUPK dapat diketahui bahwa yang mendasari pembuat undang-undang adalah upaya pemberdayaan konsumen dari kedudukan sebagai pihak yang lemah di dalam kontrak dengan pelaku usaha. Namun Pasal 18 ayat (1) huruf g juga sebagai upaya yang bertujuan untuk mengarahkan kegiatan perbankan secara lebih profesinal dalam manajemen

⁶⁹ Ahmadi Miru, Larangan Penggunaan Klausula Baku Tertentu dalam Perjanjian antara Konsumen dan Pelaku Usaha, Jurnal Hukum. NO.17 VOL 8. Juni 2001, UII, Yogyakarta, hlm. 116.

⁷⁰ *Ibid*

⁷¹ Sutarman Yodo, *Hakikat Pasal 18 ayat (1) Huruf G UUPK dalam Menuju Era Globalisasi...Op.cit*, hlm. 2.

usaha (memenuhi fungsi hukum sebagai *a tool of social engineering*), sehingga lebih mampu bersaing terutama menghadapi pasar bebas, yang dengan sendirinya juga untuk kepentingan pemerintah dalam pembangunan secara berencana.⁷²

Pada prinsipnya UUPK tidak melarang pelaku usaha untuk membuat perjanjian baku yang memuat klausula baku atas setiap dokumen dan/atau perjanjian transaksi usaha perdagangan barang dan/atau jasa, selama dan sepanjang perjanjian baku dan/atau klausula baku tersebut tidak mencantumkan ketentuan sebagaimana dilarang dalam Pasal 18 ayat (1) serta tidak terbentuk sebagaimana dilarang dalam Pasal 18 ayat (2) UUPK.⁷³

C. Pengawasan Klausula Baku

Definisi dari pengawasan oleh para pakar memiliki pengertian yang berbeda-beda. Pengertian pengawasan menurut Djamaluddin Tanjung dan Supardan yaitu salah satu fungsi manajemen untuk menjamin agar pelaksanaan kerja berjalan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan dalam perencanaan.⁷⁴ Pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen yang sangat penting, sehingga berbagai ahli manajemen dalam memberikan pendapatnya tentang fungsi manajemen selalu menempatkan unsur pengawasan sebagai fungsi yang penting.

Pengertian pengawasan adalah proses menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan kinerja yang telah ditetapkan tersebut. Pengawasan adalah suatu upaya yang sistematis untuk menetapkan kinerja standar pada perencanaan untuk

⁷² *Ibid*, hlm.3.

⁷³ ⁷³ Gunawan Wijaya dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang...Op.cit.*, hlm.57.

⁷⁴ Raharjo Adisasmita, *Pengertian Pengawasan dan Tujuan Pengawasan*, <http://www.pengertianpakar.com/2014/12/pengertian-dan-tujuan-pengawasan.html>, Sept 28, 2015.

merancang sistem umpan balik informasi, untuk membandingkan kinerja aktual dengan standar yang telah ditentukan, untuk menetapkan apakah telah terjadi suatu penyimpangan tersebut, serta untuk mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya perusahaan dan pemerintahan telah digunakan seefektif mungkin dan seefisien mungkin guna mencapai dari tujuan perusahaan atau pemerintahan tersebut.⁷⁵

Dari segi hukum administrasi negara, pengawasan dimaknai sebagai proses kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Pada dasarnya pengawasan dapat dilakukan dengan berbagai cara, yaitu dengan pengawasan preventif dan represif.⁷⁶

Pengawasan preventif lebih dimaksudkan sebagai pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan sebelum kegiatan itu dilaksanakan, sehingga dapat mencegah terjadinya penyimpangan. Lazimnya pengawasan ini dilakukan pemerintah dengan maksud untuk menghindari adanya penyimpangan pelaksanaan yang dapat merugikan negara maupun masyarakat. Pengawasan preventif akan lebih bermanfaat dan bermakna jika dilakukan oleh atasan langsung, sehingga penyimpangan yang kemungkinan dilakukan akan terdeteksi lebih awal. Di sisi lain Pengawasan Represif adalah pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan setelah kegiatan itu dilakukan.⁷⁷ Oleh karena itu pemerintah membentuk sebuah badan/lembaga yang memiliki wewenang untuk

⁷⁵ <https://malikazaisahmad.wordpress.com/2012/01013/pengertian-pengawasan/> Jan 30,2016.

⁷⁶ *Ibid*

⁷⁷ *Ibid*

melakukan pengawasan klausula baku, untuk mencegah terjadinya kerugian yang dialami konsumen karena keberadaan klausula baku, yaitu BPSK dan Otoritas Jasa Keuangan (OJK).

1. Pengawasan oleh BPSK

BPSK adalah badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen. BPSK dibentuk oleh pemerintah di daerah tingkat II (kabupaten/kota) untuk penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan, maka putusan BPSK bersifat final dan mengikat, tanpa upaya banding dan kasasi.

Pasal 1 butir 1 UUPK memberikan pengertian bahwa Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) adalah badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen. BPSK sebenarnya dibentuk untuk menyelesaikan kasus-kasus sengketa konsumen yang berskala kecil dan bersifat sederhana.

Setiap konsumen yang merasa dirugikan oleh pelaku usaha dapat mengadukan masalahnya kepada BPSK, baik secara langsung, diwakili kuasanya maupun ahli warisnya. Pengaduan yang disampaikan oleh kuasanya atau ahli warisnya hanya dapat dilakukan apabila konsumen yang bersangkutan dalam keadaan sakit, meninggal dunia, lanjut usia, belum dewasa atau warga negara asing.⁷⁸

Pengawasan klausula baku menurut ketentuan Pasal 9 ayat (1), Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor

⁷⁸ *Ibid*

350/MPP/Kep/12/2001 tentang Tugas dan Wewenang BPSK, BPSK bertindak aktif dalam melakukan tugas dan wewenangnya. Pengawasan terhadap pencantuman klausula baku dilakukan dengan atau tanpa adanya pengaduan dari konsumen.⁷⁹ Dalam perkembangannya, terkait dengan kewenangan pengawasan BPSK, sadar atau tidak, ada kecenderungan yang cukup kuat dari anggota BPSK untuk memperluas kewenangan dari tindakan pengawasan yang bersifat preventif ke tindakan yang bersifat represif, dengan turut serta ‘mengadili’ sengketa konsumen terkait dengan klausula baku, padahal UUPK tidak secara tegas menyebut bahwa BPSK mempunyai kompetensi untuk ‘mengadili’ sengketa ‘judicial’ terkait larangan klausula baku.

Tugas dan wewenang BPSK diatur didalam Pasal 52 UUPK jo. Kepmenperindag Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Tugas dan Wewenang BPSK, yaitu :

- a. Melaksanakan penyelesaian sengketa konsumen, dengan cara melalui mediasi atau arbitrase atau konsiliasi
- b. memberikan konsultasi perlindungan konsumen;
- c. melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku;
- d. melaporkan kepada penyidik umum apabila terjadi pelanggaran ketentuan dalam Undang-undang ini;
- e. menerima pengaduan baik tertulis maupun tidak tertulis, dari konsumen tentang terjadinya pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;

⁷⁹ David M L Tobing, *Paradoks Dalam Penegakan Hukum Perlindungan Konsumen*, Universitas Indonesia, DISERTASI Jakarta, 2015, hlm. 66

- f. melakukan penelitian dan pemeriksaan sengketa perlindungan konsumen;
- g. memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
- h. memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli dan/atau setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap Undang-undang ini;
- i. meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud pada huruf g dan huruf h, yang tidak bersedia memenuhi panggilan badan penyelesaian sengketa konsumen;
- j. mendapatkan, meneliti dan/atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan dan / atau pemeriksaan;
- k. memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak konsumen;
- l. memberitahukan putusan kepada pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
- m. menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-undang ini.

Dengan menunjuk pada Pasal 49 ayat (1) dan Pasal 54 ayat (1) Undang-Undang Perlindungan Konsumen jo. Pasal 2 SK Menperindag Nomor 350/MPP/Kep/12/2001, fungsi utama BPSK, yaitu sebagai instrumen hukum

penyelesaian sengketa di luar pengadilan.⁸⁰ Tugas-tugas BPSK diatur dalam Pasal 52 butir e, huruf f, butir g, butir h, butir i, butir j, butir l, butir m UUPK sebenarnya telah terserap dalam fungsi utama BPSK tersebut. Tugas BPSK memberikan konsultasi perlindungan konsumen dapat dipandang sebagai upaya sosialisasi UUPK, baik terhadap konsumen maupun pelaku usaha. Dalam hal konsultasi diberikan, jika suatu permohonan Sengketa Konsumen (PSK) sudah terdaftar di Sekretariat BPSK, maka konsultasi yang diberikan BPSK tentu dalam rangka penyelesaian sengketa konsumen, baik dengan cara konsultasi, mediasi, maupun arbitrase.⁸¹

Berdasarkan tugas dan wewenang tersebut, maka dengan demikian terdapat 2 (dua) fungsi strategis dari BPSK, yaitu :⁸²

- a. BPSK berfungsi sebagai instrumen hukum penyelesaian sengketa di luar pengadilan (*Alternative Dispute Resolution*)
- b. Melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku (*one-sided standard from contract*) oleh pelaku usaha.

Salah satu fungsi strategis ini adalah untuk menciptakan keseimbangan kepentingan-kepentingan pelaku usaha dan konsumen. Jadi tidak hanya klausula baku yang dikeluarkan pelaku usaha atau badan usaha perusahaan-perusahaan swasta saja, tetapi juga pelaku usaha atau perusahaan-perusahaan milik negara.⁸³

⁸⁰Yusuf Sofie, *Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut Undang-undang Perlindungan Konsumen Teori dan Praktek Penegakan Hukum*, PT.Citra Aditya Bakti. Bandung,2003. hlm. 20-21.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² Susanti Adi Nugroho, *Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa*, PT. Telaga Ilmu Indonesia, Jakarta. 2009. hlm.83-84.

⁸³ Kurniawan, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Ctk. Pertama, Universitas Brawijaya Press, Malang, 2001. hlm. 71.

UUPK menugaskan BPSK untuk melakukan pengawasan pencantuman klausula baku melalui ketentuan Pasal 52 huruf b, c dan e, dapat diketahui bahwa BPSK tidak hanya bertugas menyelesaikan sengketa di luar pengadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 49 ayat (1) UUPK, tetapi juga meliputi kegiatan berupa pemberian konsultasi, pengawasan terhadap pencantuman klausula baku, dan sebagai tempat pengaduan konsumen serta berbagai tugas dan kewenangan lainnya yang terkait dengan pemeriksaan pelaku usaha yang diduga melanggar UUPK. Kenyataannya, sampai sekarang belum ada aturan teknis operasional pengawasan tersebut terhadap klausula baku. Tugas ini juga dirasakan sangat berat oleh BPSK, disebabkan karena keterbatasan SDM dan dana operasional yang sangat minim.⁸⁴

2. Pengawasan oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK)

Pasca diberlakukannya UUPK, disamping BPSK yang secara tegas diamanatkan undang-undang untuk mengawasi klausula baku secara umum, muncul pula lembaga yang mengawasi klausula baku dalam bidang usaha yang lebih spesifik di bidang keuangan, yakni Otoritas Jasa Keuangan (OJK)⁸⁵.

Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan di dalam Pasal 1 angka 1 merumuskan pengertian OJK adalah lembaga yang independen dan bebas dari campur tangan pihak lain, yang mempunyai fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan penyidikan. Pasal 4 UU OJK menentukan bahwa lembaga ini dibentuk dengan tujuan agar keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan terselenggara

⁸⁴ *Ibid.* hlm 91.

⁸⁵ David M L Tobing, *Paradoks...Op.cit*, hlm. 72.

secara teratur, adil, transparan, dan akuntabel; mampu mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil; dan mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat.

UU OJK bukanlah Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen. Perlindungan konsumen merupakan salah satu tujuan dari UU OJK, oleh karena itu hubungan antara UU PK dan UU OJK haruslah dilihat dalam perspektif perlindungan konsumen. Perlindungan konsumen dalam UU OJK mencakup perlindungan konsumen yang lebih kompleks dan lengkap. Dengan cakupan yang semakin luas ini, maka jangkauan tugas dan wewenang serta tanggungjawab perlindungan konsumen OJK juga semakin luas di bidang jasa keuangan. Pasal 4 huruf c menentukan bahwa, dibentuk lembaga OJK dengan tujuan agar keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan mampu melindungi kepentingan Konsumen dan masyarakat.

Untuk melaksanakan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 UU OJK, OJK mempunyai wewenang melakukan pengawasan, pemeriksaan, penyidikan, perlindungan konsumen, dan tindakan lain terhadap lembaga jasa keuangan, pelaku, dan/atau penunjang kegiatan jasa keuangan sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.

UU OJK mengatur mengenai perlindungan Konsumen dan masyarakat, yaitu OJK berwenang melakukan tindakan pencegahan kerugian konsumen dan masyarakat, yang meliputi:

- a. memberikan informasi dan edukasi kepada masyarakat atas karakteristik sektor jasa keuangan, layanan, dan produknya;

- b. meminta Lembaga Jasa Keuangan untuk menghentikan kegiatannya apabila kegiatan tersebut berpotensi merugikan masyarakat; dan
- c. tindakan lain yang dianggap perlu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.

Pasal 30 Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang OJK menentukan 2 (dua) kewenangan OJK dalam pembelaan hukum bagi konsumen, yaitu:

- 1) Untuk perlindungan konsumen dan masyarakat, OJK berwenang melakukan pembelaan hukum, yang meliputi :
 - a. memerintahkan atau melakukan tindakan tertentu kepada pelaku usaha sektor jasa keuangan untuk menyelesaikan pengaduan konsumen yang dirugikan oleh pelaku usaha sektor jasa keuangan dimaksud;
 - b. mengajukan gugatan:
 - 1. untuk memperoleh kembali harta kekayaan milik pihak yang dirugikan dari pihak yang menyebabkan kerugian, baik yang berada di bawah penguasaan pihak yang menyebabkan kerugian dimaksud maupun di bawah penguasaan pihak lain dengan itikad tidak baik; dan/atau
 - 2. untuk memperoleh ganti kerugian dari pihak yang menyebabkan kerugian pada Konsumen dan/atau Lembaga Jasa Keuangan sebagai akibat dari pelanggaran atas peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.
- 2) Ganti kerugian seperti dimaksud ayat (1) huruf b angka 2 hanya digunakan untuk pembayaran ganti kerugian kepada pihak yang dirugikan.

Dilihat dari rumusan perlindungan konsumen yang tertuang dalam UU OJK, maka peran OJK dalam sistem hukum perlindungan konsumen tidak terbatas

memfasilitasi perlindungan konsumen, yang menampung dan menjadi lembaga mediasi, tetapi juga menjadi lembaga yang melakukan keberpihakan kepada konsumen dalam bentuk kegiatan pembelaan hukum. Di samping itu, bentuk-bentuk perlindungan yang dilakukan OJK meliputi perlindungan dalam arti upaya pencegahan terjadinya pelanggaran dan pemulihan hak-hak konsumen apabila terjadi kerugian yang dialami konsumen.

Pengaturan mengenai tugas dan wewenang OJK dalam perlindungan konsumen menjadikan OJK sebagai lembaga yang memperkuat sistem perlindungan konsumen. OJK memiliki otoritas yang secara langsung atas pelaku usaha di bidang jasa keuangan. Oleh karena itu, upaya preventif maupun upaya perlindungan konsumen melalui penetapan sanksi oleh OJK atas pelanggaran pelaku usaha terhadap hak-hak konsumen akan lebih efektif. Penguatan sistem perlindungan konsumen melalui OJK didasarkan pada hubungan yang komplementer antara UU PK dan UU OJK.⁸⁶

SURAT EDARAN OTORITAS JASA KEUANGAN Nomor 13/SEOJK.07/2014 tentang Perjanjian Baku menentukan bahwa :

1. PUJK wajib memenuhi keseimbangan, keadilan, dan kewajaran dalam pembuatan perjanjian dengan Konsumen.
2. Dalam hal PUJK merancang, merumuskan, menetapkan, dan menawarkan Perjanjian Baku, PUJK wajib mendasarkan pada ketentuan sebagaimana yang dimaksud pada angka 1.
3. Klausula dalam Perjanjian Baku yang dilarang adalah yang memuat:

⁸⁶Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen Jasa Keuangan Pasca Pembentukan Otoritas Jasa Keuangan (OJK)*. Jurnal Hukum. NO 4. VOL.7. 2 November 2013. hlm. 154.

- a. Klausula eksonerasi/eksemsi yaitu yang isinya menambah hak dan/atau mengurangi kewajiban PUJK, atau mengurangi hak dan/atau menambah kewajiban Konsumen.
 - b. Penyalahgunaan keadaan yaitu suatu kondisi dalam Perjanjian Baku yang memiliki indikasi penyalahgunaan keadaan. Contoh terhadap kondisi ini misalkan memanfaatkan kondisi Konsumen yang mendesak karena kondisi tertentu atau dalam keadaan darurat dan secara sengaja atau tidak sengaja PUJK tidak menjelaskan manfaat, biaya dan risiko dari produk dan/atau layanan yang ditawarkan.
4. Perjanjian Baku yang dilarang adalah perjanjian yang memuat hal-hal sebagai berikut:
- a. menyatakan pengalihan tanggung jawab atau kewajiban PUJK kepada Konsumen;
 - b. menyatakan bahwa PUJK berhak menolak pengembalian uang yang telah dibayar oleh Konsumen atas produk dan/atau layanan yang dibeli;
 - c. menyatakan pemberian kuasa dari Konsumen kepada PUJK, baik secara langsung maupun tidak langsung, untuk melakukan segala tindakan sepihak atas barang yang diagunkan oleh Konsumen, kecuali tindakan sepihak tersebut dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan;
 - d. mewajibkan Konsumen untuk membuktikan dalil PUJK yang menyatakan bahwa hilangnya kegunaan produk dan/atau layanan yang dibeli oleh Konsumen bukan merupakan tanggung jawab PUJK;

- e. memberi hak kepada PUJK untuk mengurangi kegunaan produk dan/atau layanan atau mengurangi harta kekayaan Konsumen yang menjadi obyek perjanjian produk dan layanan;
- f. menyatakan bahwa Konsumen tunduk pada peraturan baru, tambahan, lanjutan dan/atau perubahan yang dibuat secara sepihak oleh ... -3- oleh PUJK dalam masa Konsumen memanfaatkan produk dan/atau layanan yang dibelinya; dan/atau
- g. menyatakan bahwa Konsumen memberi kuasa kepada PUJK untuk pembebanan hak tanggungan, hak gadai, atau hak jaminan atas produk dan/atau layanan yang dibeli oleh Konsumen secara angsuran.

Format perjanjian baku yang telah diatur dalam SURAT EDARAN OTORITAS JASA KEUANGAN NOMOR 13/SEOJK.07/2014 tentang Perjanjian Baku menentukan, bahwa ;

1. Perjanjian Baku yang memuat hak dan kewajiban Konsumen dan persyaratan yang mengikat Konsumen secara hukum, wajib menggunakan huruf, tulisan, simbol, diagram, tanda, istilah, frasa yang dapat dibaca, dan/atau kalimat yang sederhana dalam Bahasa Indonesia yang mudah dimengerti oleh Konsumen.
2. Apabila Konsumen menemukan ketidakjelasan, PUJK wajib memberikan penjelasan atas istilah, frasa, kalimat dan/atau simbol, diagram dan tanda yang belum dipahami oleh Konsumen, baik secara tertulis di dalam Perjanjian Baku, maupun secara lisan sebelum Perjanjian Baku ditandatangani.

3. Dalam hal Perjanjian Baku menggunakan istilah, frasa, dan/atau kalimat dari bahasa lain selain Bahasa Indonesia, maka istilah, frasa, dan/atau kalimat dari bahasa lain tersebut harus disandingkan dengan istilah, frasa, dan/atau kalimat dalam Bahasa Indonesia.
4. Dalam Perjanjian Baku wajib memuat pernyataan sebagai berikut:
“PERJANJIAN INI TELAH DISESUAIKAN DENGAN KETENTUAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERMASUK KETENTUAN PERATURAN OTORITAS JASA KEUANGAN”.
5. Selain berbentuk cetak, Perjanjian Baku dapat berbentuk digital atau elektronik atau disebut e-contract untuk ditawarkan oleh PUJK melalui media elektronik.
6. Dalam hal Perjanjian Baku berbentuk cetak, maka berlaku hal-hal sebagai berikut:
 - a. PUJK wajib memastikan terdapat persetujuan tertulis Konsumen dengan cara antara lain membubuhkan tanda tangan dalam Perjanjian Baku atau dokumen lain yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Perjanjian Baku yang menyatakan persetujuan Konsumen.
 - b. PUJK dapat menggandakannya sehingga transaksi dapat memenuhi tujuan, yaitu cepat, efektif, efisien, berulang, dan memberikan kepastian hukum.
 - c. PUJK memberikan waktu yang cukup bagi Konsumen untuk membaca dan memahami Perjanjian Baku sebelum menandatangani atau sebelum efektif berlakunya Perjanjian Baku.

- d. PUJK wajib mematuhi ketentuan dalam peraturan perundangundangan yang berlaku, antara lain undang-undang yang mengatur mengenai informasi dan transaksi elektronik.

Pasal 51 Peraturan OJK Nomor 1/POJK.07/2013 tentang Perlindungan Konsumen OJK menentukan bahwa :

1. Otoritas Jasa Keuangan melakukan pengawasan kepatuhan Pelaku Usaha Jasa Keuangan terhadap penerapan ketentuan perlindungan konsumen.
2. Pengawasan sebagaimana dimaksud ayat (1) meliputi pengawasan secara langsung maupun tidak.

Pasal 52 Peraturan OJK Nomor 1/POJK.07/2013 tentang Perlindungan Konsumen OJK menentukan bahwa :

1. Dalam rangka pelaksanaan pengawasan kepatuhan Pelaku Usaha Jasa Keuangan terhadap penerapan ketentuan perlindungan Konsumen sebagaimana maksud dalam Pasal 51, Otoritas Jasa Keuangan berwenang meminta data dan informasi dari Pelaku Usaha Jasa Keuangan berkaitan dengan pelaksanaan ketentuan perlindungan konsumen.
2. Permintaan data dan informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan secara berkala atau sewaktu-waktu bila diperlukan.

Rumusan dalam Peraturan OJK dan peraturan pelaksanaannya sudah sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 18 UUPK, namun demikian, terdapat beberapa prinsip yang menggambarkan konstruksi perlindungan dalam peraturan OJK berbeda dengan UUPK, karena lebih sempit dibandingkan dengan apa yang dimaksudkan dalam Pasal 22 peraturan OJK menggunakan konstruksi hukum

“perjanjian baku” sementara dalam Pasal 18 UUPK menggunakan konstruksi “klausula baku”.⁸⁷

Menurut Direktur Pengembangan Kebijakan Perlindungan Konsumen OJK saat ini OJK belum melakukan pengawasan perjanjian baku dengan cara memeriksa dan memberikan koreksi atas isi perjanjian baku yang diterapkan pelaku usaha jasa keuangan. Pelaku usaha hanya diwajibkan mengirimkan perjanjian baku yang telah dibuatnya yang sudah mengikuti surat edaran OJK ke OJK. Saat ini OJK memberikan kesempatan kepada pelaku usaha melakukan *self assement* dan nantinya akan dilakukan konfirmasi pada saat ada pengawasan ke tempat pelaku usaha. OJK merasa perlu melakukan upaya pengawasan perjanjian baku ini secara bertahap untuk menjaga keseimbangan karena memerlukan waktu untuk pelaku usaha menyesuaikan seluruh perjanjian bakunya namun diharapkan ke depan pelaku usaha sudah memenuhi seluruh ketentuan yang diatur OJK.⁸⁸

D. Teori Efektivitas Hukum

Manusia di dalam pergaulan hidup, pada dasarnya mempunyai pandangan-pandangan tertentu mengenai apa yang baik dan apa yang buruk. Pandangan-pandangan tersebut senantiasa terwujud dalam pasangan-pasangan tertentu, misalnya, ada pasangan nilai ketertiban dengan nilai ketentraman, psangan nilai kepentingan umum dengan nilai kepentingan pribadi, pasangan nilai kelestarian dengan nilai inovatisme, dan seterusnya. Di dalam penegakan hukum, pasangan nilai-nilai tersebut perlu diserasikan; umpamanya, perlu penyerasian antara nilai

⁸⁷ David M L Tobing, *Paradoks...Op.cit*, hlm. 75.

⁸⁸ *Ibid*, hlm 76..

ketertiban dengan nilai keterikatan. Sebab nilai ketertiban bertitik tolak pada keterikatan, sedangkan nilai ketentraman titik tolaknya kebebasan.⁸⁹

Pasangan-pasangan yang telah diserasikan tersebut, memerlukan penjabaran secara konkrit lagi, oleh karena nilai-nilai lazimnya bersifat abstrak. Penjabaran secara lenih konkrit terjadi di dalam bentuk kaidah-kaidah, dalam hal ini kaidah-kaidah hukum, mungkin berisikan suruhan, larangan, atau kebolehan.⁹⁰

Kaidah-kaidah tersebut kemudian menjadi pedoman atau patokan bagi pelaku atau sikap tindakan yang dianggap pantas, atau yang seharusnya. Perilaku atau sikap tindakan tersebut bertujuan untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian. Demikianlah konkretisasi daripada penegakan hukum secara konsepsional.⁹¹

Gangguan terhadap penegakan hukum mungkin terjadi, apabila ada ketidakserasian antara “tritunggal” nilai, kaidah, dan pola perilaku. Gangguan tersebut terjadi apabila terjadi ketidakserasian antara nilai-nilai yang berpasangan, yang menjelma di dalam kaidah-kaidah yang bersimpang siur, dan pola perilaku tidak terarah yang mengganggu kedamaian pergaulan hidup.⁹²

Oleh karena itu dapatlah dikatakan, bahwa penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan, walaupun di dalam kenyataan di Indonesia kecenderungannya adalah demikian, sehingga pengertian *law enforcement* begitu populer. Selain itu, ada kecenderungan yang kuat untuk mengartikan penegakan hukum sebagai pelaksanaan keputusan-keputusan hakim.

⁸⁹ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm.5.

⁹⁰ *Ibid*, hlm.6

⁹¹ *Ibid*,

⁹² *Ibid*, hlm.7

Pendapat-pendapat yang agak sempit tersebut mempunyai kelemahan-kelemahan, apabila pelaksanaan perundang-perundangan atau keputusan-keputusan hakim tersebut malahan mengganggu kedamaian di dalam pergaulan hidup.⁹³

Berdasarkan penjelasan-penjelasan diatas dapatlah ditarik kesimpulan sementara, bahwa masalah pokok penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. Faktor-faktor tersebut, adalah⁹⁴ :

1. Faktor hukumnya sendiri, yang di batasi pada undang-undang.
2. Faktor penegakan hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor tersebut saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolok ukur daripada efektivitas penegakan hukum.⁹⁵. Pada elemen pertama, yang menentukan dapat berfungsinya hukum tertulis tersebut dengan baik atau tidak adalah tergantung aturan hukum itu sendiri.

⁹³ *Ibid*, hlm.7-8

⁹⁴ *Ibid*.

⁹⁵ *Ibid*, hlm.9

Menurut Soerjono Soekanto⁹⁶ ukuran efektivitas pada elemen pertama adalah

1. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis;
2. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sinkron, secara hierarki dan horizontal tidak ada pertentang;
3. Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu sudah mencukupi;
4. Penerbitan peraturan-peraturan tertentu sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada.

Pada elemen kedua yang menentukan efektif atau tidaknya kinerja hukum tertulis adalah aparat penegak hukum. Dalam hubungan ini dikehendaki adanya aparatur yang hadal sehingga aparat tersebut dapat melakukan tugasnya dengan baik. Kehandalan dalam kaitannya disini adalah meliputi ketrampilan profesional dan mempunyai mental yang baik.

Menurut Soerjono Soekanto⁹⁷, bahwa masalah yang berpengaruh terhadap efektivitas hukum tertulis ditinjau dari segi aparat akan tergantung pada hal berikut :

1. Sampai sejauh mana tugas terkait oleh peraturan-peraturan yang ada.
2. Sampai batasan mana petugas diperkenankan memberikan kebijaksanaan.
3. Teladan macam apa yang sebaiknya diberikan oleh petugas kepada masyarakat.

⁹⁶ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Bandung, 1983, hlm.80

⁹⁷ *Ibid.*, hlm. 82

4. Sampai sejauh mana derajat sinkronisasi penugasan-penugasan yang diberikan kepada petugas sehingga memberikan batasan-batasan yang tegas pada wewenangnya.

Pada elemen ketiga, tersedianya fasilitas yang berwujud sarana dan prasarana bagi aparat pelaksana di dalam melakukan tugasnya. Sarana dan prasarana yang dimaksud adalah prasarana atau fasilitas yang digunakan sebagai alat untuk mencapai efektivitas hukum. Sehubungan dengan sarana dan prasarana yang dikatakan dengan istilah fasilitas ini, Soerjono Soekanto⁹⁸ memprediksi patokan efektivitas elemen-elemen tertentu dari prasarana, dimana prasarana tersebut harus secara jelas memang menjadi bagian yang memberikan kontribusi untuk kelancaran tugas-tugas aparat di tempat atau lokasi kerjanya. Adapun elemen-elemen tersebut adalah :

1. Prasarana yang telah ada apakah telah terpelihara dengan baik.;
2. Prasarana yang belum ada perlu diadakan dengan memperhitungkan angka waktu pengadaannya;
3. Prasarana yang kurang perlu segera dilengkapi;
4. Prasarana yang rusak perlu segera diperbaiki;
5. Prasarana yang macet perlu segera dilancarkan fungsinya;
6. Prasarana yang mengalami kemunduran fungsi perlu ditingkatkan lagi fungsinya.

Kemudian ada beberapa elemen pengukur efektivitas yang tergantung dari kondisi masyarakat, yaitu :

1. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi aturan walaupun peraturan yang baik.;

⁹⁸ *Ibid.*.

2. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi peraturan walaupun peraturan sangat baik dan aparat sudah sangat berwibawa;
3. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi peraturan baik, petugas atau aparat berwibawa serta fasilitas mencukupi.

Elemen tersebut di atas memberikan pemahaman bahwa disiplin dan kepatuhan masyarakat tergantung dari motivasi yang secara internal muncul. Internalisasi faktor ini ada pada tiap individu yang menjadi elemen terkecil dari komunitas sosial. Oleh karena itu pendekatan paling tepat dalam hubungan disiplin ini adalah melalui motivasi yang ditanamkan secara individual. Dalam hal ini, derajat kepatuhan hukum masyarakat menjadi salah satu parameter tentang efektif atau tidaknya hukum itu diberlakukan sedangkan kepatuhan masyarakat tersebut dapat dimotivasi oleh berbagai penyebab, baik yang ditimbulkan oleh kondisi internal maupun eksternal. Kondisi internal muncul karena ada dorongan tertentu baik yang bersifat positif maupun negatif. Dorongan positif dapat muncul karena adanya rangsangan yang positif yang menyebabkan seseorang tergerak untuk melakukan sesuatu yang bersifat positif. Sedangkan yang bersifat negatif dapat muncul karena adanya rangsangan yang sifatnya negatif seperti perlakuan tidak adil dan sebagainya. Sedangkan dorongan yang sifatnya eksternal karena adanya semacam tekanan dari luar yang mengharuskan atau bersifat memaksa agar warga masyarakat tunduk kepada hukum. Pada takaran umum, keharusan warga masyarakat untuk tunduk dan menaati hukum disebabkan karena adanya sanksi atau punishment yang menimbulkan rasa takut atau tidak nyaman sehingga lebih memilih taat hukum daripada melakukan pelanggaran yang pada gilirannya dapat menyusahkan mereka. Motivasi ini biasanya bersifat sementara atau hanya temporer.

Teori efektivitas hukum yang dikemukakan Soerjono Soekanto tersebut relevan dengan teori yang dikemukakan oleh Romli Atmasasmita⁹⁹ yaitu bahwa faktor-faktor yang menghambat efektivitas penegakan hukum tidak hanya terletak pada sikap mental aparatur penegak hukum (hakim, jaksa, polisi dan penasihat hukum) akan tetapi juga terletak pada faktor sosialisasi hukum yang sering diabaikan.

Menurut Soerjono Soekanto¹⁰⁰ efektif adalah taraf sejauh mana suatu kelompok dapat mencapai tujuannya. Hukum dapat dikatakan efektif jika terdapat dampak hukum yang positif, pada saat itu hukum mencapai sasarannya dalam membimbing ataupun merubah perilaku manusia sehingga menjadi perilaku hukum. Sehubungan dengan persoalan efektivitas hukum, pengidentikkan hukum tidak hanya dengan unsur paksaan eksternal namun juga dengan proses pengadilan. Ancaman paksaan pun merupakan unsur yang mutlak ada agar suatu kaidah dapat dikategorikan sebagai hukum, maka tentu saja unsur paksaan inipun erat kaitannya dengan efektif atau tidaknya suatu ketentuan atau aturan hukum. Jika suatu aturan hukum tidak efektif, salah satu pertanyaan yang dapat muncul adalah apa yang terjadi dengan ancaman paksaannya? Mungkin tidak efektifnya hukum karena ancaman paksaannya kurang berat; mungkin juga karena ancaman paksaan itu tidak terkomunikasi secara memadai pada warga masyarakat.

Membicarakan tentang efektivitas hukum berarti membicarakan daya kerja hukum itu dalam mengatur dan atau memaksa masyarakat untuk taat terhadap hukum. Hukum dapat efektif jikalau faktor-faktor yang mempengaruhi hukum tersebut dapat berfungsi dengan sebaik-baiknya. Ukuran efektif atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat dilihat dari perilaku masyarakat. Suatu hukum atau peraturan perundang-undangan akan efektif

⁹⁹ Romli Atmasasmita, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia & Penegakan Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2001, hlm.55

¹⁰⁰ Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum...Op.cit*, hlm 80.

apabila warga masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau dikehendaki oleh atau peraturan perundang-undangan tersebut mencapai tujuan yang dikehendaki, maka efektivitas hukum atau peraturan perundang-undangan tersebut telah dicapai.

Efektivitas hukum dalam tindakan atau realita hukum dapat diketahui apabila seseorang menyatakan bahwa suatu kaidah hukum berhasil atau gagal mencapai tujuannya, maka hal itu biasanya diketahui apakah pengaruhnya berhasil mengatur sikap tindak atau perilaku tertentu sehingga sesuai dengan tujuannya atau tidak. Efektivitas hukum artinya efektivitas hukum akan disoroti dari tujuan yang ingin dicapai, yakni efektivitas hukum. Salah satu upaya yang biasanya dilakukan agar supaya masyarakat mematuhi kaidah hukum adalah dengan mencantumkan sanksi-sanksinya. Sanksi-sanksi tersebut dapat berupa sanksi negatif atau sanksi positif, yang maksudnya adalah menimbulkan rangsangan agar manusia tidak melakukan tindakan tercela atau melakukan tindakan yang terpuji.

Diperlukan kondisi-kondisi tertentu yang harus dipenuhi agar hukum mempunyai pengaruh terhadap sikap tindak atau perilaku manusia. Kondisi-kondisi yang harus ada adalah antara lain bahwa hukum harus dapat dikomunikasikan. Komunikasi hukum lebih banyak tertuju pada sikap, oleh karena sikap merupakan suatu kesiapan mental sehingga seseorang mempunyai kecenderungan untuk memberikan pandangan yang baik atau buruk, yang kemudian terwujud di dalam perilaku nyata.

Apabila yang dikomunikasikan tidak bisa menjangkau masalah-masalah yang secara langsung dihadapi oleh sasaran komunikasi hukum maka akan dijumpai kesulitan-kesulitan. Hasilnya yaitu hukum tidak punya pengaruh sama sekali atau

bahkan mempunyai pengaruh yang negatif. Hal itu disebabkan oleh karena kebutuhan mereka tidak dapat dipenuhi dan dipahami, sehingga mengakibatkan terjadinya frustrasi, tekanan, atau bahkan konflik.

Menurut Hans Kelsen, Jika Berbicara tentang efektivitas hukum, dibicarakan pula tentang Validitas hukum. Validitas hukum berarti bahwa norma-norma hukum itu mengikat, bahwa orang harus berbuat sesuai dengan yang diharuskan oleh norma-norma hukum., bahwa orang harus mematuhi dan menerapkan norma-norma hukum. Efektifitas hukum berarti bahwa orang benar-benar berbuat sesuai dengan norma-norma hukum sebagaimana mereka harus berbuat, bahwa norma norma itu benar-benar diterapkan dan dipatuhi.

Dalam setiap usaha untuk merealisasikan tujuan pembangunan, maka sistem hukum itu dapat memainkan peranan sebagai pendukung dan penunjangnya. Suatu sistem hukum yang tidak efektif tentunya akan menghambat terealisasinya tujuan yang ingin dicapai. Sistem hukum dapat dikatakan efektif bila perilaku-perilaku manusia di dalam masyarakat sesuai dengan apa yang telah ditentukan di dalam aturan-aturan hukum yang berlaku. Dalam hubungan dengan efektivitas hukum ini, persyaratan yang diajukan oleh Fuller di dalam penjelasan hukum sebagai suatu sistem norma kiranya perlu diperhatikan.

Paul dan Dias yang dikutip oleh Esmi Warassih mengajukan 5 (lima) syarat yang harus dipenuhi untuk mengefektifkan sistem hukum, yaitu¹⁰¹ :

- a. mudah tidaknya makna aturan-aturan hukum itu untuk ditangkap dan dipahami;

¹⁰¹ <http://www.definisi-pengertian.com/2015/05/efektivitas-kompleksitas-bekerjanya-hukum.html> , Nov 2, 2015.

- b. luas tidaknya kalangan di dalam masyarakat yang mengetahui isi aturan-aturan hukum yang bersangkutan.
- c. efisien dan efektif tidaknya mobilisasi aturan-aturan hukum;
- d. adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang tidak hanya mudah dijangkau dan dimasuki oleh setiap warga masyarakat, melainkan juga harus cukup efektif dalam menyelesaikan sengketa-sengketa.
- e. adanya anggapan dan pengakuan yang merata di kalangan warga masyarakat bahwa aturan-aturan dan pranata-pranata hukum itu memang sesungguhnya berdaya kemampuan yang efektif.

Westra mengemukakan pengertian efektivitas merupakan suatu keadaan yang mengandung pengertian mengenai terjadinya suatu efek atau akibat yang dikehendaki. Kata Efektif diartikan sebagai terjadinya suatu efek atau akibat yang dikehendaki dalam suatu perbuatan yang dilakukan. Setiap pekerjaan yang efisien yang tentu juga berarti efektif, karena dilihat dari segi tujuan, hasil atau akibat yang dikehendaki dengan perbuatan itu telah tercapai bahkan secara maksimal (mutu dan jumlahnya), sebaliknya dilihat dari segi usaha, maka efek yang diharapkan juga telah tercapai. Setiap pekerjaan yang efektif belum tentu efisien, karena hasil dapat tercapai tetapi mungkin dengan penghamburan pikiran, tenaga, waktu, uang atau benda.¹⁰²

Pusat setiap pembicaraan mengenai efektivitas adalah pengertian pencapaian tujuan. Kebanyakan rumusan mengenai efektivitas organisasi atau instansi bergantung pada masalah seberapa berhasilnya suatu organisasi atau

¹⁰² Rahardjo Adisasmita, *Pengelolaan Pendapatan dan Anggaran Daerah*, <http://www.pengertianpakar.com/2014/12/pengertian-efisiensi-efektivitas-dan.html>, Oct 6,2015.

instansi mencapai sasaran yang dinyatakannya atau instansi tersebut. Dimana apabila kita membaca tentang efektivitas organisasi, atau instansi tersebut tercapai. Menjadi tolak ukur kinerja Badan Penyelesaian Sengketa (BPSK) Kota Yogyakarta dikenal dan bermanfaat bagi masyarakat Yogyakarta. Serta mempunyai target kinerja yaitu meningkatkan kesadaran masyarakat/konsumen dan pelaku usaha terhadap UUPK serta mengoptimalkan fungsi BPSK Kota Yogyakarta sebagai lembaga penyelesaian sengketa konsumen diluar pengadilan. Tolak ukur kinerja serta target kinerja ini diharapkan agar mendapat hasil meningkatkan kesadaran dan kemandirian masyarakat konsumen mendorong iklim usaha yang sehat dan bertanggung jawab serta terakomodasinya pengaduan konsumen, terealisasinya penyelesaian sengketa konsumen, teralisasinya pengawasan dan pencantuman klausula baku oleh para pelaku usaha.¹⁰³

¹⁰³ Aman Sinaga, *Peranan Sekretariat Dalam Menunjang Kelancaran Pelaksanaan Tugas BPSK*. Makalah disampaikan pada Diklat Sekretariat BPSK, Palembang 15-17 Desember 2006.