

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang Masalah

Dalam Ekonomi, persaingan diartikan sebagai tindakan positif dan independen terhadap upaya pencapaian Equilibrium. Demikian juga dalam kegidupan ekeonomi setiap saat melalui proses persaingan, produser memperhitungkan cara meningkatnya kualitas dan pelayanan dan berupaya merebut pasar dan konsumen. Bila berhasil maka langkah upaya berikutnya adalah mempertahankan penguasaan pasar dan berusaha menjadi monopolis pada pasar tersebut. Dilema yang terjadi adalah ketika menjadi monopoliss, maka ada kemungkinan bahwa produser tersebut bertindak tidak efisien dan meningkatkan hambatan masuk pasaran (*barrier to entry*) bagi pesaingnya. Bila hal ini terjadi maka efeknya adalah penggunaan sumber daya yang tidak efektif dan membuat pasar menjadi terdistorsi.

Dalam perekonomian terdapat banyak cara yang dipergunakan oleh pelaku pasar dengan tujuan untuk menguasai pasar. Ada beberapa perbuatan yang dilakukan pelaku pasar yang diatur menurut Hukum Persaingan karena dinyatakan sebagai pelanggaran dan dapat mengakibatkan terganggunya proses persaingan, tidak tercapainya efisiensi, serta tidak teralokasinya sumber daya. Akan terjadi juga perpindahan kesejahteraan konsumen (*consemer warfare*) ke kesejahteraan prosusen (*producer welfare*) sehingga pada akhirnya konsumen akan dirugikan adalah harga, kualitas, dan pilihan produk. Oleh sebab itu, dalam upaya memenangkan persaingan, berbagai cara dilakukan oleh pelaku untuk mencoba mengusir pesaing dari pasar.¹ Persaingan sehat dalam dunia usaha untuk mendapatkan keuntungan terjadi dalam berbagai bentuk, misalnya harga, jumlah, pelayanan, ataupun kombinasi berbagi faktor yang akan dinilai oleh konsumen. Namun, disamping upaya melakukan persaingan yang sehat, banyak pelaku usaha juga melakukan perbuatan persaingan yang sehat, banyak pelaku usaha juga

¹ M. Doddy Kusadirianto, *Menciptakan Persaingan Usaha Yang Sehat Melalui Penerapan Prinsip Good Corporate Governance*, Artikel dalam situs www.sp18.c0m/berita-sinema-210. Html.1

melakukan perbuatan yang melanggar undang-undang untuk memenangkan persaingan.

Perhatian terhadap perlindungan konsumen, terutama di Amerika Serikat (1960-1970-an) mengalami perkembangan yang saat sangat signifikan dan menjadi objek kajian bidang ekonomi, sosial, politik, dan hukum. Bahkan pada era tahun-tahun tersebut berhasil diundangkan banyak peraturan dan dijatuhkan putusan-putusan hakim yang memperkuat kedudukan konsumen.

Hukum perlindungan konsumen dewasa ini mendapat cukup perhatian karena menyangkut aturan-aturan guna mensejahterakan masyarakat, bukan saja masyarakat selaku konsumen saja yang mendapat perlindungan, namun pelaku usaha juga mempunyai hak yang sama untuk mendapat perlindungan, masing-masing ada hak dan kewajiban. Pemerintah berperan mengatur, mengawasi, dan mengontrol, sehingga tercipta sistem yang kondusif saling berkaitan satu dengan yang lain dengan demikian tujuan mensejahterakan masyarakat secara luas dapat tercapai.²

Fokus gerakan perlindungan konsumen (konsumerisme) dewasa ini sebenarnya masih paralel dengan gerakan pertengahan abad ke-20. Di Indonesia, gerakan perlindungan konsumen menggema dari gerakan serupa di Amerika Serikat. YLKI yang secara populer dipandang sebagai perintis advokasi konsumen di Indonesia berdiri pada kurun waktu itu, yakni 11 Mei 1973. Gerakan di Indonesia ini termasuk cukup responsif terhadap keadaan, bahkan mendahului Resolusi Dewan Ekonomi dan sosial PBB (ECOSOC) No.2111 Tahun 1978 tentang Perlindungan Konsumen.³

Perlindungan terhadap konsumen dipandang secara material maupun formal makin terasa sangat penting, mengingat makin lajunya ilmu pengetahuan dan teknologi yang merupakan motor penggerak bagi produktivitas dan efisiensi produsen atas barang atau jasa yang dihasilkannya dalam rangka mencapai sasaran usaha. Dalam rangka mengejar dan mencapai kedua hal tersebut, akhirnya baik langsung atau tidak langsung, konsumenlah yang pada umumnya akan merasakan

² Hermansyah, *Hukum Perlindungan Konsumen dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Bahan Kuliah, (Jakarta : Univ. Tama Jagakarsa, 2007)

³ Sidharta, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta ; Grasindo, 2000), hal. 29

dampaknya. Dengan demikian, upaya-upaya untuk memberikan perlindungan yang memadai terhadap kepentingan konsumen merupakan suatu hal yang penting dan mendesak untuk segera dicari solusinya, terutama di Indonesia, mengingat sedemikian kompleksnya permasalahan yang menyangkut perlindungan konsumen, lebih-lebih menyongsong era perdagangan bebas yang akan datang.

Konsumen yang keberadaannya sangat tidak terbatas dengan strata yang sangat bervariasi menyebabkan produsen melakukan kegiatan pemasaran dan distribusi produk barang atau jasa dengan cara seefektif mungkin agar dapat mencapai konsumen yang sangat majemuk tersebut. Untuk itu semua cara pendekatan diupayakan sehingga mungkin menimbulkan berbagai dampak, termasuk keadaan yang menjurus pada tindakan yang bersifat negatif bahkan tidak terpuji yang berawal dari iktikad buruk. Dampak buruk lazim terjadi, antara lain menyangkut kualitas, atau mutu barang, informasi yang tidak jelas bahkan menyesatkan pemalsuan dan sebagainya.⁴

Pada situasi ekonomi global dan menuju era perdagangan bebas, upaya mempertahankan pelanggan atau konsumen atau mempertahankan pasar atau memperoleh kawasan pasar baru yang lebih luas, merupakan dambaan bagi setiap produsen, mengingat mungkin ketatnya persaingan untuk berusaha. Persaingan yang makin ketat ini juga dapat memberikan dampak negatif terhadap konsumen pada umumnya.

Saat ini sasaran setiap negara, setiap perusahaan (setiap produsen) adalah menuju pada pemasaran global. Orientasi pemasaran global pada dasarnya dapat mengubah berbagai konsep, cara pandang dan cara pendekatan mengenai banyak hal termasuk strategi pemasaran. Perubahan pemasaran tersebut membawa pengaruh pula pada konsep perlindungan konsumen secara global.⁵

Perlindungan konsumen dalam era pasar global menjadi sangat penting, karena pertama konsumen di samping mempunyai hak-hak yang bersifat universal juga mempunyai hak-hak yang bersifat sangat spesifik (baik situasi maupun kondisi).

⁴ Sri Redjeki Hartono, *Aspek-Aspek Hukum Perlindungan Konsumen*, (Makalah), dalam *Hukum Perlindungan Konsumen*, hal. 34

⁵ Kansil C.S.T dan Christine S.T. Kansil, *Hukum Perusahaan Indonesia (Aspek Hukum Dalam Ekonomi)*, (Jakarta : PT. Pradnya Paramita, Cet. Ke-6, 2001), hal. 34

Era perdagangan bebas merupakan suatu era ke mana pemasaran merupakan suatu disiplin universal. Konsep-konsep pemasaran dipandang dari strategi pemasaran global telah berubah dari waktu ke waktu, sebagaimana tahapan berikut.⁶

Pertama, konsep pemasaran pada awalnya adalah memfokuskan pada produk yang lebih baik yang berdasarkan pada standar dan nilai internal. Hal ini dilakukan dengan tujuan memperoleh laba, dengan menjual atau membujuk pelanggan potensial untuk menukar uangnya dengan produk perusahaan.

Kedua, pada dekade enam puluhan fokus pemasaran dialihkan dari produk kepada pelanggan. Sasaran masih tetap pada laba, tetapi cara pencapaian menjadi luas, yaitu dengan pembaruan pemasaran marketing mix atau 4P (*product, price, promotion, and place*) produk, harga promosi dan saluran distribusi.

Ketiga, sebagai konsep baru pemasaran, dengan pembaruan dari konsep pemasaran menjadi konsep strategi. Konsep strategi pemasaran pada dasarnya mengubah fokus pemasaran dari pelanggan atau produk kepada pelanggan dalam konteks lingkungan eksternal yang lebih luas. Di samping itu juga terjadi perubahan pada tujuan pemasaran, yaitu dari laba menjadi keuntungan pihak yang berkepentingan (yaitu orang perorangan atau kelompok yang mempunyai kepentingan dalam kegiatan perusahaan termasuk di dalamnya karyawan, manajemen, pelanggan, masyarakat dan negara). Untuk itu harus memanfaatkan pelanggan yang ada termasuk pesaing, kebijakan yang berlaku, peraturan pemerintah serta kekuatan makro, ekonomi, sosial, politik secara luas.

Bertolak dari rangkaian perubahan konsep pemasaran tersebut, perlindungan terhadap konsumen juga membutuhkan pemikiran yang luas pula. Pemikiran konsep secara luas dan kajian dari aspek hukum pun juga membutuhkan wawasan hukum yang luas, sehingga tidaklah dapat dikaji dari satu aspek hukum semata-mata. Hal ini sangat penting mengingat kepentingan konsumen pada dasarnya sudah ada sejak awal sebelum barang/jasa diproduksi selama dalam proses produksi sampai pada saat distribusi sehingga sampai di tangan konsumen untuk dimanfaatkan secara maksimal.

⁶ *Ibid*, hal. 34-35

Hubungan antara produsen dan konsumen yang berkelanjutan terjadi sejak proses produksi, distribusi pada pemasaran dan penawaran.⁷ Rangkaian kegiatan tersebut merupakan rangkaian perbuatan dan perbuatan hukum yang tidak mempunyai akibat hukum dan yang mempunyai akibat hukum baik terhadap semua pihak maupun hanya terhadap pihak tertentu saja.

Hal tersebut secara sistematis dimanfaatkan oleh produsen dalam suatu sistem distribusi dan pemasaran produk barang guna mencapai tingkat produktivitas dan efektivitas dalam rangka mencapai sasaran usaha. Sampai pada tahapan hubungan penyaluran atau distribusi tersebut menghasilkan suatu hubungan yang sifatnya massal, yakni adanya permintaan yang meningkat dari masyarakat sehingga produsen dituntut untuk meningkatkan produktivitasnya. Karena sifatnya yang massal tersebut, maka peran negara sangat dibutuhkan dalam rangka melindungi kepentingan konsumen pada umumnya. Untuk itu perlu diatur perlindungan konsumen berdasarkan undang-undang antara lain menyangkut mutu barang, cara prosedur produksi, syarat kesehatan, syarat pengemasan, syarat lingkungan, dan sebagainya.

Perlunya undang-undang perlindungan konsumen tidak lain karena lemahnya posisi konsumen dibandingkan dengan posisi produsen. Proses sampai hasil produksi barang atau jasa dilakukan tanpa campur tangan konsumen sedikitpun. Tujuan hukum perlindungan konsumen secara langsung adalah untuk meningkatkan martabat dan kesadaran konsumen. Secara tidak langsung, hukum ini juga akan mendorong produsen untuk melakukan usaha dengan penuh tanggung jawab. Namun, semua tujuan tersebut hanya dapat dicapai bila hukum perlindungan konsumen dapat diterapkan secara konsekuen. Untuk mewujudkan harapan tersebut, perlu dipenuhi beberapa persyaratan minimal, antara lain:⁸

- a. Hukum perlindungan konsumen harus adil bagi konsumen maupun produsen, jadi tidak hanya membebani produsen dengan tanggung jawab, tetapi juga melindungi hak-haknya yang melakukan usaha dengan jujur;

⁷ Munir Fuady, *Pengantar Hukum Bisnis – Menata Bisnis Modern di Era Global*, (Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2002)

⁸ Sri Redjeki Hartono, *Ibid*, hal. 36-37

- b. Aparat pelaksana hukumnya harus dibekali dengan sarana yang memadai dan disertai dengan tanggung jawab.
- c. Peningkatan kesadaran konsumen akan hak-haknya;
- d. Mengubah sistem nilai dalam masyarakat ke arah sikap tindak yang mendukung pelaksanaan perlindungan konsumen.

Dipenuhinya persyaratan di atas akan mengangkat harkat dan martabat konsumen, sehingga mereka juga dapat diakui sebagai salah satu subjek dalam sistem perekonomian nasional di samping BUMN, Koperasi, dan usaha swasta. Bertolak dari luas dan kompleksnya hubungan antara produsen dan konsumen serta banyaknya mata rantai penghubung keduanya, maka untuk melindungi konsumen sebagai pemakai terakhir dari produk barang atau jasa, dibutuhkan berbagai aspek hukum agar konsumen dapat dilindungi dengan adil sejak awal produksi.

Diawali dengan sistem pengawasan berharap mutu dan kesehatan serta ketepatan pemanfaatan bahan untuk sasaran produk. Untuk itu aspek hukum publik sangat dominan. Setelah hubungan bersifat personal, hukum perdata yang akan lebih dominan dalam rangka melindungi kepentingan masing-masing pihak.

Pada era pasar bebas di mana hubungan produsen dan konsumen menjadi makin dekat dan makin terbuka. Campur tangan negara kerja sama antara negara dan kerja sama internasional sangat dibutuhkan, yaitu guna mengatur pola hubungan produsen, konsumen dan sistem perlindungan konsumen. Sistem perlindungan tersebut tidak dapat hanya memanfaatkan perangkat hukum nasional saja, tetapi membutuhkan pula perangkat hukum Internasional dalam jaringan kerja sama antara negara dan kerja sama Internasional. Hal ini sangat penting mengingat konflik hukum antara negara dan pihak yang berkepentingan di dalam era perdagangan bebas makin luas, terbuka, dan makin bervariasi, yaitu antar negara asosiasi produsen sejenis. Antar kawasan ekonomi, dan bahkan antar para pihak yang mempunyai pengaruh untuk produk tertentu dalam rangka memperebutkan pasar.

Hubungan antara produsen dan konsumen yang bersifat massal tersebut terciptakan hubungan secara individual/personal sebagai hubungan hukum yang

spesifik. Hubungan hukum yang spesifik ini sangat bervariasi, yang sangat dipengaruhi oleh berbagai keadaan antara lain:⁹

- a. Kondisi, harga dari suatu jenis komoditas tertentu;
- b. Penawaran dan syarat perjanjian;
- c. Fasilitas yang ada, sebelum dan purna jual, dan sebagainya;
- d. Kebutuhan para pihak pada rentang waktu tertentu.

Keadaan-keadaan seperti diatas, pada dasarnya akan sangat mempengaruhi dan menciptakan kondisi perjanjian yang juga sangat bervariasi. Dalam prakteknya hubungan hukum seringkali melemahkan posisi konsumen karena secara sepihak para produsen/distributor sudah menyiapkan satu kondisi perjanjian dengan adanya perjanjian baku, yang syarat-syaratnya secara sepihak ditentukan pula oleh produsen atau jaringan distributornya.

Kendala yang dihadapi dalam upaya perlindungan konsumen di Indonesia tidak terbatas pada rendahnya kesadaran konsumen akan hak, tetapi juga adanya persepsi yang salah di kalangan sebagian besar produsen bahwa perlindungan terhadap konsumen akan menimbulkan kerugian terhadap produsen. Persepsi yang keliru di kalangan pengusaha ini akan dengan mudah diluruskan apabila disadari beberapa pertimbangan berikut ini:¹⁰

- 1) Bahwa konsumen dan produsen pasangan yang saling membutuhkan usaha produsen tidak akan dapat berkembang dengan baik bila konsumen berada pada kondisi yang tidak sehat akibat banyaknya produk yang cacat;
- 2) Bahwa ada produsen yang melakukan kecurangan dalam melakukan kegiatan usahanya. Kecurangan ini tidak hanya merugikan konsumen saja, tetapi juga akan merugikan produsen yang jujur dan bertanggung jawab;
- 3) Kesempatan untuk mengembangkan dan meningkatkan usaha bagi produsen yang bertanggung jawab dapat diwujudkan tidak dengan jalan merugikan kepentingan konsumen, tetapi dapat dicapai melalui penindakan terhadap produsen yang melakukan kecurangan dalam melakukan kegiatan usahanya;

⁹ Sri Redjeki Hartono, *Ibid*, hal. 38

¹⁰ *Ibid*

- 4) Bahwa beban kompensasi atas kerugian konsumen akibat pemakaian produk cacat telah diperhitungkan sebagai komponen produksi, tetapi ditanggung bersama oleh seluruh konsumen yang memakai produk yang tidak cacat.

Permasalahan konsumen selalu actual untuk dipersoalkan dan diperdebatkan. Masalah konsumen adalah masalah manusia yang tentunya juga berhubungan dengan kesehatan manusia dan tidak lepas dari unsur di luar kesehatan, antara lain unsur keagamaan. Dan sesungguhnya masalah pelanggaran hak-hak konsumen di Indonesia sudah terlalu banyak terjadi tetapi sebagian besar masyarakat membiarkan kasus yang menimpanya dengan berbagai alasan dan pertimbangan. Alasan yang paling sering dijumpai adalah tidak mau repot atau khawatir urusan itu menjadi lebih besar dan bertele-tele atau tidak mau berurusan dengan polisi. Masyarakat juga tidak yakin bahwa laporannya akan ditanggapi dengan baik. Sebagian besar masyarakat juga tidak tahun harus kemana mereka mengadakan masalah tersebut karena dikhawatirkan akan menghabiskan biaya besar, bahkan bukan tidak mungkin akan membuatnya sengsara di kemudian hari.

Sifat pesimistik masyarakat untuk tidak melakukan pengaduan atas masalah tersebut menyebabkan para pengusaha dan pemerintah tidak menyadari, bahkan hal itu akan berdampak negative barang-barang yang diproduksi. Dengan tidak adanya reaksi konsumen, seolah-ola memang menguntungkan pelaku bisnis. Namun, sesungguhnya sikap diam masyarakat pada hakikatnya justru membahayakan usaha mereka, karena konsumen secara diam-diam akan beralih ke produk lain.

Oleh karena itu, untuk memberikan perlindungan hukum, baik konsumen maupun produsen, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen secara tegas mengatur hak-hak dan kepentingan konsumen dan produsen. Walaupun undang-undang tersebut adalah tentang perlindungan konsumen, tidak berarti hak-hak produsen disingkirkan.

Desakan agar pemerintah dan pelaku usaha segera memulihkan kegiatan bisnis dan perekonomian seringkali dihadapkan pada persoalan perlindungan konsumen. Pasokan barang dan jasa melalui kegiatan promosi yang gencar tidak selamanya dapat dipahami dengan baik oleh masyarakat, dan bahkan sering kali mengakibatkan masyarakat menjadi korban. Sifat berpikir objektif sering

dikalahkan oleh kegiatan promosi yang dikemas sedemikian rupa sehingga mengubur sikap rasional konsumen.

Bertolak dari keadaan yang demikian, perlindungan hukum terhadap hak konsumen tidak dapat diberikan oleh satu aspek hukum saja, melainkan oleh sistem perangkat hukum yang mampu memberikan perlindungan yang simultan dan komprehensif sehingga terjadi persaingan yang jujur yang secara langsung atau tidak langsung akan menguntungkan konsumen.

I.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, masalah yang akan diteliti adalah :

- a. Bagaimana pengaturan hukum public dalam memberikan perlindungan terhadap hak-hak konsumen ?
- b. Bagaimana pelaksanaan hukum persaingan usaha berkaitan dengan masalah perlindungan konsumen di Indonesia?

I.3 Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui dan memahami pengaturan hukum public dalam memberikan perlindungan terhadap hak-hak konsumen di Indonesia.
- b. Mengkaji pelaksanaan hukum persaingan usaha dalam hubungan dengan masalah perlindungan konsumen.

I.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian adalah sebagai berikut :

- a. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai sumber informasi penelitian, pengembangan lebih lanjut pengajaran hukum dan bisnis serta menambah pustaka di bidang hukum.
- b. Secara praktis, penelitian ini dimaksudkan untuk dapat memberikan masukan atau sumbangan pemikiran kepada lembaga perlindungan masyarakat, dalam upaya pengaturan dunia usaha yang mampu mendorong pertumbuhan dunia usaha maupun bagi masyarakat sebagai konsumen.

I.5 Kerangka Teori dan Konseptual

I.5.1 Kerangka Teori

Dalam perspektif negara hukum, supremasi hukum atau rule of law harus ditegakkan secara konsekuen supaya hukum berfungsi mengendalikan, mengawasi dan membatasi kekuasaan. Hukum tidak boleh digunakan sebagai instrument politik dari kekuasaan, untuk membenarkan tindakan penguasa yang merugikan rakyat dan Negara. Karena itu Negara atau pemerintah adalah komponen utama yang harus menegakkan hukum yang dibuatnya sendiri.

Dalam konteks Indonesia, dibawah naskah asli UUD 1945, memang setidaknya terdapat empat norma hukum yang merupakan kaidah-kaidah fundamental yang telah mendasari konsep Negara hukum di Indonesia. Norma hukum tersebut dipahami di dalam penjelasan UUD 1945 yang menegaskan : Indonesia adalah Negara yang berdasarkan hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*Machtsstaat*). Ketentuan ini merupakan norma hukum yang pertama dan kedua. Selanjutnya ditegaskan pemerintah berdasarkan atas system konstitusi, tidak bersifat absolut. Ketentuan ini merupakan norma hukum yang ketiga dan keempat. Keseluruhan norma hukum tersebut berada dalam satu kesatuan norma hukum yang sah dan mengikat.

Menurut W. Friedman, konsep hukum terdiri atas paksaan dan penerimaan masyarakat. Dia mengemukakan “*All definition or characterizations of law veer between two extreme position. One extreme emphasizes its coercive character, the other lays stress on the social acceptance.*”¹¹ Berkaitan dengan itu, J.H. Harris, mengemukakan bahwa hukum merupakan system peraturan dan di sisi lain merupakan prosedur.¹²

Dalam proses penegakan hukum, perlu dipahami bahwa aturan hukum bersifat memaksa, dalam pengertian memaksa dari segi kehadiran hukum itu sebagai instrument untuk menertibkan dan membangun masyarakat. Memaksa juga dalam pengertian masyarakat harus menerima dan mengetahui kehadiran hukum itu untuk mengatur dirinya, karena hukum itu adalah system aturan dan prosedur untuk melindungi, mengatur dan merekayasa masyarakat.

¹¹ W. Friedmann, *Legal Theory*, (New York : Columbia University Press, 1967) hal. 14

¹² J.H. Harris, *Legal Philosophies*, (London : Butterworths, 1980), hal. 259

Kepatuhan terhadap undang-undang perlindungan konsumen sangat bergantung pada kesadaran hukum masyarakat. Dalam kaitan itu penting untuk dipahami apa yang dimaksud dengan kesadaran hukum. Menurut R. Otje Salman,¹³ kesadaran hukum adalah kesadaran atau nilai-nilai yang terdapat dalam diri manusia tentang hukum yang diharapkan ada, atau persepsi seseorang atau masyarakat tentang hukum. Dalam kesadaran hukum yang ditekankan adalah nilai-nilai yang terdapat dalam masyarakat tentang fungsi apa yang hendak dijalankan oleh hukum dalam masyarakat.¹⁴

Terdapat 4 (empat) indikator kesadaran hukum, yakni :¹⁵

- 1) Seseorang mengetahui hukum perilaku tertentu diatur oleh hukum
- 2) Pemahaman hukum, seseorang warga masyarakat mempunyai pengetahuan dan pemahaman mengenai aturan-aturan tertentu, terutama segi isinya.
- 3) Seseorang mempunyai kecenderungan untuk mengadakan penilaian tertentu terhadap hukum
- 4) Penilaian hukum, dimana seseorang berperilaku sesuai dengan hukum yang berlaku.

Dalam perspektif welfare state dan Negara hukum yang mengedepankan hak-hak asasi manusia dan asas kedaulatan rakyat, maka perlindungan hukum dan hak-hak konsumen merupakan *condition sine qua non*. Dari pendekatan free market theory, sangat dibutuhkan tanggung jawab moral dan kesadaran etis pelaku-pelaku usaha untuk berlaku jujur dalam memproduksi, menyalur dan menjual barang. Dari pendekatan *consumer sovereignty theory*, yang dikaitkan dengan pemajuan hak-hak asasi manusia, maka intervensi pemerintah tidak bisa ditawar-tawar.

Bertolak dari perlindungan hukum dan hak-hak konsumen, maka penelitian ini menggunakan teori tentang hak sebagai dasar penelitian dan kajiannya.

Teori tentang hak, dalam rumusan perintah kategoris yang diberikan oleh Kant adalah : “Bertindaklah dalam suatu cara seperti anda memperlakukan semua manusia, baik terhadap diri sendiri atau orang lain, bukan hanya sebagai sarana,

¹³ R. Otje Salman, *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*, (Bandung : Alumni, 1993) hal. 66

¹⁴ *Ibid*

¹⁵ Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, (Jakarta : Rajawali Pers, 1978), hal. 228-229

namun juga sebagai tujuan.”¹⁶ Atau, jangan memperlakukan orang lain hanya sebagai sarana, namun juga sebagai tujuan.

Kant menyatakan bahwa orang harus diharga sebagai makhluk yang bebas dan sederajat dalam usaha meraih kepentingan mereka. Pendeknya hak moral mengidentifikasikan bidang-bidang khusus dimana semua orang saling menghormati sebagai makhluk yang sederajat.

Secara umum, hak dapat diartikan sebagai klaim atau kepemilikan individu atau sesuatu. Seseorang dikatakan memiliki hak jika dia memiliki klaim untuk melakukan tindakan dalam suatu cara tertentu atau jika orang lain berkewajiban melakukan tindakan dalam suatu cara tertentu kepadanya. Hak bisa berasal dari sebuah system hukum yang memungkinkan atau mengizinkan seseorang untuk bertindak dalam suatu cara tertentu kepadanya; inilah yang disebut hak hukum.

Hak juga dapat berasal dari system standar moral yang tidak bergantung pada system hukum tertentu. Hak-hak moral berbeda dari hak hukum, biasanya dianggap sebagai sesuatu yang universal sejauh merupakan hak yang dimiliki semua orang di dunia dalam tingkatan yang sama karena mereka adalah manusia.

Tidak seperti hak hukum, hak moral tidak terbatas pada yurisdiksi tertentu. Jika manusia memiliki hak moral untuk tidak disiksa, misalnya maka hak ini juga dimiliki oleh semua orang di dunia, apapun system hukum di Negara tempat mereka berada. Hak juga merupakan sebuah saran atau cara yang penting dan bertujuan agar memungkinkan individu untuk memilih dengan bebas apa pun kepentingan atau aktivitas mereka dan melindungi pilihan-pilihan mereka.

Hak-hak moral paling penting adalah hak yang menetapkan larangan atau kewajiban pada orang lain yang memungkinkan seseorang untuk memilih dengan bebas apa pun kepentingan atau aktivitas lain yang akan dilakukannya. Hak-hak moral ini mengidentifikasikan aktivitas atau kepentingan yang boleh dilaksanakan oleh seseorang, atau bebas dilaksanakan, atau harus dibantu dalam pelaksanaannya oleh orang lain; dan hak ini melindungi usaha yang dilakukan oleh seseorang dalam melaksanakan aktivitas tersebut dalam batas-batas yang telah ditetapkan oleh hak-hak tertentu.

¹⁶ John Pieris, *Negara Hukum dan Perlindungan Konsumen*, (Jakarta :Pelangi Cendikia,), hal. 47

I.5.2 Kerangka Konseptual

Istilah “hukum konsumen” dan “hukum perlindungan konsumen” sudah sangat sering terdengar. Namun, belum jelas benar apa saja yang masuk ke dalam materi keduanya. Juga, apakah kedua “cabang” hukum itu identik.¹⁷

M.J.Leder menyatakan : *In a sense there is no such creature as consumer law.*¹⁸ Sekalipun demikian, secara umum sebenarnya hukum perlindungan konsumen itu seperti yang dinyatakan oleh Lowe yakni : ... *rules of law which weakness is not unfairly exploited.*¹⁹

Karena posisi konsumen yang lemah maka ia harus dilindungi oleh hukum. Salah satu sifat, sekaligus tujuan hukum itu adalah memberikan perlindungan (pengayoman) kepada masyarakat. Jadi, sebenarnya hukum konsumen dan hukum perlindungan konsumen adalah dua bidang hukum yang sulit dipisahkan dan ditarik batasnya.

Ada juga yang berpendapat, hukum perlindungan konsumen merupakan bagian dari hukum konsumen yang lebih luas itu. Az.Nasution, misalnya berpendapat bahwa hukum konsumen yang memuat asas-asas atau kaidah-kaidah bersifat mengatur, dan juga mengandung sifat yang melindungi kepentingan konsumen. Adapun hukum konsumen diartikan sebagai keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah hukum yang mengatur hubungan dan masalah antara berbagai pihak satu sama lain berkaitan dengan barang dan atau jasa konsumen, di dalam pergaulan hidup.²⁰

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

¹⁷ Sidharta, *Ibid*, hal. 9

¹⁸ M.J. Leder, *Consumer Law*, (Plymouth : Macdonald and Evans, 1980) hal. 1 dalam Sidharta, *Ibid*.

¹⁹ R. Lowe, *Commercial Law*, (London : Sweet & Maxwell, 1983), hal. 23 dalam Sidharta, *Ibid*.

²⁰ Sidharta, *Ibid*, hal. 9

Adapun yang masih belum jelas dari pernyataan Az. Nasution berkaitan dengan kaidah-kaidah hukum perlindungan konsumen yang senantiasa bersifat mengatur. Apakah kaidah yang bersifat memaksa, tetapi memberikan perlindungan kepada konsumen tidak termasuk dalam hukum perlindungan konsumen?. Untuk itu jelasnya dapat dilihat ketentuan Pasal 383 KUHP berikut ini :

Diancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan, seorang penjual yang berbuat curang terhadap pembeli: (1) karena sengaja menyerahkan barang lain daripada yang ditunjuk untuk dibeli, (2) mengenai jenis keadaan atau banyaknya barang yang diserahkan dengan menggunakan tipu muslihat.

Seharusnya ketentuan memaksa dalam Pasal 283 KUHP juga memenuhi syarat untuk dimasukkan ke dalam wilayah hukum perlindungan konsumen. Artinya, inti persoalannya bukan terletak pada kaidah yang harus “mengatur” atau “memaksa”.

Dengan demikian, seyogianya dikatakan, hukum konsumen bersekala lebih luas meliputi berbagai aspek hukum yang terdapat kepentingan pihak konsumen di dalamnya. Kata aspek hukum ini sangat bergantung pada kemauan kita mengartikan.

Sudah menjadi komitmen Pemerintah Indonesia, melalui berbagai kesepakatan internasional seperti GATT (*General Agreement on Trade and Tarif*), WTO (*World Trade Organization*), AFTA (*Asean Free Trade Area*) dan lain-lain. Indonesia menjadi salah satu pelaku dalam era perdagangan bebas. Berhasil tidaknya Indonesia memanfaatkan era perdagangan bebas, sangat tergantung kesiapan pemerintah, dunia usaha dan masyarakat konsumen Indonesia. Dibandingkan pemerintah dan dunia usah, praktis belum ada pihak yang menyentuh bagaimana mempersiapkan konsumen Indonesia menghadapi pasar bebas.²¹

Ada dua asumsi dalam melihat posisi konsumen di era pasar bebas. *Pertama*, posisi konsumen diuntungkan. Logika gagasan ini adalah, dengan adanya liberalisasi perdagangan arus keluar masuk barang menjadi semakin lancar. Oleh karena itu, konsumen lebih lengkapnya pilihan dalam menentukan berbagai

²¹ Tini Hadad (YLKI), makalah *Peranan YLKI Dalam Perlindungan Hukum Konsumen Pada Era Perdagangan Bebas*, dalam *Hukum Perlindungan Konsumen*, *Ibid*, hal. 63

kebutuhan, baik berupa barang dan jasa, dari segi jenis/macam barang, mutu, maupun harga.

Kedua, posisi konsumen khususnya di negara berkembang dirugikan. Alasannya, masih lemahnya pengawasan di bidang standarisasi mutu barang, lemahnya produk perundang-undangan, akan menjadikan konsumen negara dunia ketiga menjadi sampah berbagai produk yang di negara maju tidak memenuhi persyaratan untuk dipasarkan. Contoh kasus buah impor.

Di negara maju buah impor ditolak karena kandungan/residu pestisida di atas ambang batas yang membahayakan kesehatan, sementara di negara berkembang bebas masuk karena belum ada setandarisasi mutu buah impor. Permasalahannya, persyaratan-persyaratan apa yang harus ada dalam pranata hukum Indonesia, agar era perdagangan bebas bagi konsumen benar-benar menjadi anugerah, bukan sebaliknya justru menjadi musibah. Anggapan dasar dalam pasar bebas adalah adanya arus informasi yang sempurna yang memberi kemungkinan pada pembeli dan penjual untuk memilih barang dan jasa secara rasional, serta adanya kemudahan keluar masuknya barang ke dalam pasar tanpa halangan.

Dalam kenyataan, menurut *Customers International (CI)*²² anggapan dasar ini tidak selalu menjadi kenyataan, mengingat dalam praktik, banyak sekali peraturan-peraturan yang justru bernuansa inti persaingan, sebagai berikut :

- a. *Tied Swlling*: penjual memaksa pembeli untuk membeli barang dan jasa lebih daripada yang dibutuhkan pembeli;
- b. *Resale price maintenance*: penjual merancang harga yang dapat dibebaskan kepada konsumen;
- c. *Exclusive dealing*: dua penjual atau lebih menciptakan monopoli lokal dengan persetujuan untuk berbagai pasar ke dalam wilayah-wilayah;
- d. *Reciprocal exclusivity*: penjual menyetujui hanya menjual barang dan jasa dari pemasok saja;
- e. *Refusal to deal*: satu pemasok memaksa seorang pembeli untuk membeli satu mandat tertentu di bawah ancaman penarikan barang dan jasa;
- f. *Differential oricing*: pemasok menentukan harga berbeda kepada pembeli yang berbeda atas dasar selain mutu dan jumlah yang dipesan;

²² *Ibid*, hal.64

- g. *Predatory pricing*: penjual menentukan perbedaan harga dengan tujuan untuk mendorong pesaing keluar dari bisnis.

Masih menurut CI, dari perspektif kepentingan konsumen pasar bebas juga memperoleh berbagai tantangan sebagai berikut.

a. *Cross border business agreement* :

- 1) Merger dan akuisisi, satu perusahaan atau lebih bergerak untuk menciptakan monopoli di luar yurisdiksi satu negara;
- 2) Kartel international, satu tindakan bersama dari beberapa perusahaan dari berbagai negara untuk membagi pasar dan menetapkan harga;
- 3) Persekongkolan bisnis strategi, persekongkolan di antara perusahaan yang bersaing untuk mengembangkan produk atau penelitian.

b. *Industrial policy*:

- 1) Kartel ekspor, persetujuan diantara perusahaan atas harga ekspor;
- 2) Kartel impor, satu tanggapan defensif oleh perusahaan-perusahaan yang membeli barang dari kartel ekspor;
- 3) Kartel domestik, satu cara dari perusahaan untuk membatasi akses pasar bagi perusahaan asing.

c. *Trade policy*, :

- 1) Undang-undang anti dumping, satu cara untuk menangkal perusahaan asing membanjiri barang dan jasa yang lebih murah daripada harga yang ditetapkan oleh perusahaan di dalam negeri;
- 2) Penetapan target impor;
- 3) Penetapan kuota ekspor.

Dari apa yang telah dipaparkan CI di atas, dengan jelas terlihat bahwa kedudukan konsumen di dalam era perdagangan bebas sangat lemah. Secara umum dan mendasar, hubungan antara produsen (perusahaan penghasil barang dan/atau jasa) dengan konsumen (pemakai akhir dari barang dan/atau jasa untuk diri sendiri atau keluarganya) merupakan hubungan yang terus-menerus dan berkesinambungan. Hubungan tersebut terjadi karena keduanya memang saling

menghendaki dan mempunyai tingkat ketergantungan yang cukup tinggi antara yang satu dengan yang lain.²³

Produsen sangat membutuhkan dan sangat bergantung atas dukungan konsumen sebagai pelanggan. Tanpa dukungan konsumen, tidak mungkin produsen dapat terjamin kelangsungan usahanya. Sebaliknya, konsumen kebutuhannya sangat bergantung dari hasil produksi produsen.

Saling ketergantungan karena kebutuhan tersebut dapat menciptakan suatu hubungan yang terus-menerus dan berkesinambungan sepanjang masa, sesuai dengan tingkat ketergantungan akan kebutuhan yang tidak terputus-putus.

I.6 Sistematika Penulisan

Dengan mengadakan pengolahan serta analisa seperlunya maka dapatlah penulis menyajikan sistematika penulisan yang oleh penulis dibagi menjadi bab-bab seperti yang tertera di bawah ini :

Bab I Pendahuluan terdiri atas Latar belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Teori dan Konseptual, Sistematika Penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka. Dalam bagian membahas tentang pengertian hukum persaingan usaha dan kebijakan hukum persaingan usaha; pengertian konsumen, hak dan kewajiban konsumen; sumber-sumber hukum konsumen; aspek publik; dan peranan hukum dalam perlindungan konsumen

Bab III Metode Penelitian.

Bab IV Masalah Perlindungan Konsumen Dalam Persaingan Usaha Tidak Sehat. Membahas tentang kendala-kendala dalam penerapan perlindungan konsumen; penerapan prinsip-prinsip tanggung jawab; isu-isu hukum perlindungan konsumen; pendekatan dalam hukum persaingan usaha dan penegakan hukum persaingan usaha oleh KPPU

Bab V Penutup, yang terdiri atas bagian kesimpulan dan saran penulis/peneliti sebagai sumbangan pemikiran setelah mencermati seluruh bahasan dalam penelitian.

²³ Sri Redjeki Hartono, *Op.Cit*, hal. 36