

POLITIK HUKUM TERHADAP UNDANG-UNDANG PERLINDUNGAN KONSUMEN PASAL 18 AYAT 1 TENTANG KLAUSULA BAKU

SUHERMAN

Political role in establishing by laws No. 8 / 1999 about consumers protection is very powerful both from legislative institutions or onside legislative such as Consumer Protection Foundation for Independent Society (LPKSM) and Indonesian Consumers Protection Institute (YLKI). Fredman states that legal system consists of three elements namely. Structural element, substance, and legal culture. House of Representative (DPR) as a legislative institution and President as an executive institution are structural elements of this legal system. Establishing laws of consumers protection strongly involves the strong role of politician (house of representative members) in the house of representative. For this law / regulation, the topic is only limited to legal substance aspects but as a system it is different not to include other legal element in understanding / comprehending the principles of standard agreement. Therefore it needs the contribution from structural and legal culture to apply the principles of standard agreement in Indonesia in the future.

A. Latar Belakang

Pembangunan dan perkembangan perekonomian umumnya dan khususnya dibidang perindustrian dan perdagangan nasional telah menghasilkan berbagai variasi barang dan / atau jasa. Disamping itu, globalisasi dan perdagangan bebas yang didukung oleh kemajuan teknologi telekomunikasi dan informatika telah memperluas ruang gerak arus transaksi barang dan atau jasa melintasi batas-batas wilayah suatu negara. Kondisi yang demikian pada satu pihak mempunyai manfaat bagi konsumen karena kebutuhan konsumen akan barang dan atau jasa yang diinginkan akan dapat terpenuhi serta semakin terbuka lebar kebebasan untuk memilih barang dan atau jasa tersebut.¹

¹. Adrian Sutedi, *Tanggung Jawab Produk dalam Hukum Perlindungan Konsumen*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2008, hal. 1

Di sisi lain, fenomena tersebut diatas dapat mengakibatkan kedudukan pelaku usaha dan konsumen menjadi tidak seimbang dan konsumen berada pada posisi yang lemah, terutama dalam hal penerapan perjanjian standar (klausula baku) yang merugikan konsumen. Klausula Baku adalah setiap aturan atau ketentuan dan syarat-syarat yang telah dipersiapkan dan diterapkan terlebih dahulu secara sepihak oleh pelaku usaha yang dituangkan dalam suatu dokumen dan atau perjanjian yang mengikat dan wajib dipenuhi oleh konsumen.²

Munculnya kontrak standar dalam lalulintas hukum dilandasi oleh kebutuhan akan pelayanan yang efektif dan efisien terhadap kegiatan transaksi, oleh karena itu sifat utama dari kontrak standar adalah pelayanan yang cepat terhadap kegiatan transaksi yang berfrekuensi tinggi, jadi tampak bahwa keberadaan kontrak standar dalam lalulintas hukum khususnya di kalangan praktisi bisnis dianggap lebih efisien dan mempercepat proses transaksi, walaupun mungkin konsumen yang akan melakukan hubungan hukum adakalanya tidak sempat mempelajari syarat – syarat perjanjian yang ada dalam kontrak tersebut.

Walaupun di dalam Peraturan Perundang-undangan yang mengatur secara khusus tentang perbankan tidak ditemukan adanya pengaturan yang secara tegas dapat dijadikan dasar hukum dalam memberikan jaminan kepastian perlindungan terhadap nasabah sebagai konsumen dalam pelaksanaan perjanjian kredit yang lazimnya dilakukan melalui standar kontrak/kontrak baku, menjadi harapan bersama bahwa keberadaan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen akan mampu mengantisipasi kebutuhan masyarakat terhadap perjanjian dalam bentuk standar kontrak/kontrak baku di dunia perbankan pada umumnya, dan dalam praktek perjanjian kredit perbankan khususnya, selalu diikuti dengan perjanjian hak tanggungan yang memuat pemberian kuasa dari konsumen kepada bank sebagai pelaku usaha untuk pembebanan hak tanggungan atas obyek yang dijaminkannya, hal ini sesuai dengan pasal 15 UU NO. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah.

². Indonesia, Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan penjelasannya, Visimedia, Jakarta, 2007, hal.5

Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, setidaknya dapat ditemukan suatu larangan yang diberlakukan bagi pelaku usaha (bank) yang membuat perjanjian baku. Pasal 18 ayat (1) menentukan bahwa 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 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.³

Hal tersebut diatas, terdapat dua peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan antara Pasal 18 ayat 1 UU No. 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen dengan UU NO. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah. Konflik norma yang ada tersebut membuat bingung dan resah masyarakat terutama kalangan perbankan selaku pelaku usaha maupun debitur selaku konsumen.

Faktor utama yang menjadi kelemahan konsumen adalah tingkat kesadaran konsumen akan haknya masih rendah. Hal ini terutama disebabkan oleh rendahnya pendidikan konsumen. Oleh karena itu, perlu upaya pemberdayaan konsumen melalui pembentukan undang-undang yang dapat melindungi kepentingan konsumen secara integratif dan komprehensif serta dapat diterapkan secara efektif dimasyarakat.

Undang-undang tentang perlindungan konsumen ini dirumuskan dengan mengacu pada filosofi pembangunan nasional bahwa pembangunan nasional, termasuk pembangunan hukum yang memberikan perlindungan terhadap konsumen adalah dalam rangka membangun manusia Indonesia seutuhnya yang berlandaskan pada filsafah Kenegaraan Republik Indonesia, yaitu dasar negara Pancasila dan Konstitusi negara UUD 1945.⁴

³. Ibid, hal. 19

⁴. Adrian Sutedi, Op cit, hal. 2

Di sisi lain Undang-undang tentang perlindungan konsumen ini juga dalam pembentukannya tidak terlepas dengan muatan-muatan politik yang ada pada saat itu, karena Undang-Undang dihasilkan melalui kesepakatan dari wakil-wakil rakyat yang ada di lembaga legislatif dan pemerintah. Produk hukum tersebut dikeluarkan secara demokratis melalui lembaga yang terhormat, namun muatannya tidak dapat dilepaskan dari kekuatan politik yang ada didalamnya.⁵

B. Pokok Permasalahan

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka pokok permasalahan adalah sebagai berikut :

1. Apakah politik hukum dibalik terbentuknya Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen ?
2. Bagaimana peranan politik dalam membentuk UU No. No. 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen ?

C. Pembahasan

1. Politik hukum dibalik terbentuknya Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen.

Politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945.⁶ Dibuatnya peraturan baru tentang perlindungan konsumen yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah RI pada tanggal 20 April 1999, yang mulai berlaku efektif pada tanggal 20 April 2000 merupakan awal pengakuan perlindungan konsumen dan secara legitimasi formal menjadi sarana kekuatan hukum bagi konsumen dan tanggung jawab pelaku usaha sebagai penyedia / pembuat produk.

⁵. Firdaus, *Politik Hukum di Indonesia (Kajian dari sudut pandang negara hukum)*, www.unsuska.info/hariah/attachment/139.firdaus.SH,MH.ok.pdf hal 49

⁶ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hal. 1

Sebelum adanya Undang-Undang Perlindungan Konsumen ini, maka yang mengatur kepentingan konsumen adalah sebagai berikut :⁷

- a. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer) dan Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD) yang merupakan produk peninggalan penjajahan Hindia Belanda, meskipun tidak mengenal istilah konsumen tetapi telah menjadi pedoman dalam menyelesaikan kasus-kasus konsumen di Indonesia,
- b. Undang-Undang No. 10 Tahun 1961 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 1961 tentang Barang. Penerbitan UU ini untuk mengatur barang-barang apa yang dapat diperdagangkan di Indonesia,
- c. Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1964 tentang Standar Industri.
- d. Keputusan Menteri Perindustrian No. 81/M/K/SK/2/1974 tentang Pengesahan Standar Cara-cara Analisis dan Syarat-Syarat Mutu Bahan baku dan Hasil Industri.

Padahal kepentingan-kepentingan konsumen telah lama menjadi perhatian di semua negara di dunia. Pada tahun 1962 Presiden Amerika Serikat John F Kennedy menyatakan pentingnya kedudukan konsumen di masyarakat.⁸ Dua pertiga dari jumlah uang yang dipergunakan dalam kehidupan ekonomi berasal dari konsumen, tetapi kerap kali konsumen kurang mendapat perlindungan.

Perhatian atas kepentingan konsumen juga secara tegas ditetapkan dalam putusan Sidang Umum PBB. Resolusi PBB tentang Perlindungan Konsumen (Resolusi 39 / 248) telah menegaskan enam kepentingan konsumen, yaitu sebagai berikut :⁹

- a. Perlindungan konsumen dari bahaya terhadap kesehatan dan keamanan
- b. Promosi dan perlindungan pada kepentingan ekonomi konsumen
- c. Tersedianya informasi yang mencukupi sehingga memungkinkan dilakukannya pilihan sesuai kehendak.

⁷ Adrian Sutedi, Op cit, hal. 5

⁸ Mariam Darus Badruzaman, *Pembentukan Hukum Nasional dan Permasalahannya*, Alumni, Bandung, 1981, hal, 47

⁹ Adrian Sutedi, Op cit, hal. 3

- d. Pendidikan konsumen
- e. Tersedianya cara-cara ganti rugi yang efektif
- f. Kebebasan membentuk organisasi konsumen dan diberinya kesempatan kepada mereka untuk menyatakan pendapat (kebebasan berkontrak) sejak saat proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan kepentingan konsumen.

Sedangkan The Economic Law and Improved Procurement System Project (ELIPS), mengemukakan sembilan materi rumusan hukum perlindungan konsumen, yakni :¹⁰

- a. Ketidaksetaraan dalam kekuatan tawar menawar
- b. Kebebasan berkontrak versus keadilan dalam kontrak
- c. Persyaratan untuk memberikan informasi kepada konsumen
- d. Peraturan tentang perilaku atau tindakan penjual
- e. Peraturan tentang mutu produk, yang meliputi garansi dan keamanan produk
- f. Akses terhadap kredit (pelaporan, kredit, nondiskriminasi)
- g. Peraturan tentang harga
- h. Pembetulan

Gerakan Konsumen Internasional sejak tahun 1960 memiliki wadah yang cukup bewibawa, yaitu *Internasional Organization of Consumers Union (IOCU)* yang kemudian sejak tahun 1995 berubah nama menjadi *Customers International (CI)*. Anggota CI mencapai 203 organisasi konsumen yang berasal dari sekitar 90 negara di dunia.

Sedangkan di Indonesia sendiri ada dua organisasi yaitu Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia yang berada di Jakarta dan di Semarang. Konsumen Indonesia merupakan bagian dari konsumen global, sehingga gerakan konsumen di dunia Internasional mau tidak mau menembus batas-batas Negara, dan mempengaruhi kesadaran konsumen lokal untuk berbuat hal yang sama. Persaingan antar produsen saat ini semakin kuat, dan hal ini

¹⁰ A.Z. Nasution, *Sekilas Hukum Perlindungan Konsumen*, Majalah Hukum dan Pembangunan, Fakultas Hukum UI, No. 6 Tahun ke XVI, Desember 1986, hal. 570.

berarti konsumen mempunyai banyak pilihan terhadap produk barang dan jasa yang dikonsumsinya. Gejala-gejala itu memberikan pengaruh kepada gerakan konsumen di dunia khususnya di Indonesia, yakni mulai beralih dari isu-isu konsumen dari sekedar mempersoalkan mutu menuju ke arah yang lebih berskala makro dan universal. Perhatian konsumen dalam negeri sama dengan perhatian konsumen diberbagai Negara, dan konsumen kita pun konsumen global.¹¹

Menurut Emil Salim, gerakan konsumen global ditandai oleh globalisasi diberbagai bidang. Pertama, globalisasi produksi, yang berarti tidak ada produk yang hanya di satu Negara. Faktor kedua, globalisasi financial dimana uang tidak lagi mengenal bendera suatu Negara. Ketiga, globalisasi perdagangan, hal ini tampak dari dihilangkannya dinding-dinding tarif sehingga dunia menjadi satu pasar. Dan faktor keempat, yakni globalisasi teknologi, yang antara lain membawa konsekuensi makin tergesernya alat-alat produksi tradisional mengarah pada modernisasi dan mekanisme.¹²

Indonesia pada tahun 1998 sedang mengalami krisis moneter, dimana banyak bank-bank di Indonesia yang mengalami pailit dan bank-bank menaikkan suku bunga dari kredit yang sangat tinggi sekali, sehingga hal ini sangat memberatkan konsumen. Pihak Bank berdasarkan perjanjian baku yang telah ditandatangani oleh konsumen, dimana dalam perjanjian tersebut terdapat klausula yang menyatakan bahwa " suku bunga dari perjanjian kredit tersebut dapat sewaktu-waktu berubah yang ditentukan sepihak oleh pihak bank " . Oleh karenanya pada tahun 1998 bank dapat menaikkan suku bunga hingga 100% dari suku bunga yang disepakati pada awal perjanjian.

Pada tahun 1998 juga kondisi ekonomi masyarakat Indonesia sangat lemah dan daya beli masyarakat sangatlah rendah, sedangkan pelaku

¹¹ Emil Salim, *Gerakan Konsumen Global Tidak Bisa Dihentikan*, Jakarta, Kompas, 6 April 1994, hal.8

¹² Ibid

usaha pihak bank sebagai posisi yang kuat dapat melakukan tindakan seenaknya saja tanpa memikirkan konsumen. Pada waktu itu yang berkuasa adalah masih zaman orde baru, kemudian zaman orde baru tumbang diganti dengan zaman reformasi. Pada zaman orde baru (1966-1998) tersebut yang terjadi konfigurasi politik non demokratis (otoriter) dengan karakter produk hukum yang bersifat ortodoks atau konservatif. Sedangkan zaman reformasi (1999) konfigurasi politik bersifat demokratis dan produk hukum yang dihasilkan bersifat responsive.¹³ Carter dan Herz menyatakan bahwa konsep demokrasi dan konsep otoriter bersifat relatif, karena tidak ada suatu negara yang sepenuhnya demokratis dan tidak suatu negara yang betul-betul (sepenuhnya) otoriter.¹⁴

Konfigurasi politik suatu negara tidak dapat dipandang secara hitam-putih untuk dapat disebut demokrasi atau otoriter. Adakalanya otoriterisme yang dianut oleh suatu negara didasarkan pada alasan untuk menjamin kesejahteraan rakyatnya sehingga kepentingan rakyat menjadi perhatian yang utama. Tujuan negara otoriter seperti ini sebenarnya sama dengan tujuan negara demokrasi dalam melindungi kepentingan rakyatnya. Di negara-negara yang menganut *welfare state* tujuan utamanya adalah membangun kesejahteraan masyarakat.¹⁵

Pada tahun 1999 Konfigurasi politik di Indonesia adalah bersifat demokratis, sehingga dengan adanya reformasi dari rakyat dan sebagai akibat dari gerakan konsumen yang progresif dalam perkembangannya, maka Pemerintah Indonesia mengeluarkan suatu kebijakan baru mengenai perlindungan konsumen, dengan diberlakukannya Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Di dalam Pasal 18 ayat 1 (h) menentukan bahwa “ pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang membuat atau mencantumkan klausula baku pada setiap dokumen dan/atau perjanjian

¹³ Firdaus, Op cit, hal. 48

¹⁴ Moh Mahfud, MD, Op cit, hal. 23

¹⁵ Ibid, hal.25

apabila 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".¹⁶

Sedangkan dalam praktek perjanjian kredit perbankan, selalu diikuti dengan perjanjian hak tanggungan yang memuat pemberian kuasa dari konsumen kepada bank sebagai pelaku usaha untuk pembebanan hak tanggungan atas obyek yang dijaminkannya, hal ini sesuai dengan pasal 15 UU NO. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah.

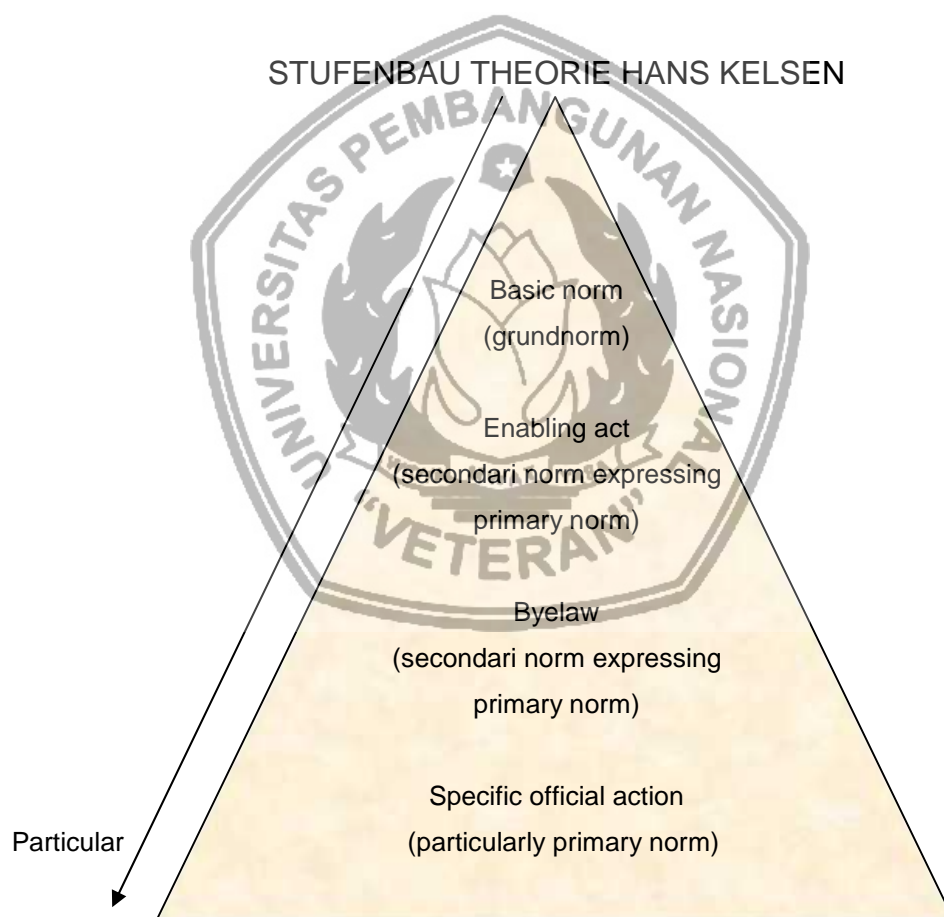
Hal tersebut diatas, terdapat dua peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan antara Pasal 18 ayat 1 UU No. 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen dengan UU NO. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah. Konflik norma yang ada tersebut membuat bingung dan resah masyarakat terutama kalangan perbankan selaku pelaku usaha maupun debitur selaku konsumen.

Politik hukum dalam teori Henry Maine tentang *movement from status to contract*, secara implisit memiliki implikasi pada politik hukum, artinya bahwa tingkat perkembangan masyarakat menentukan tipe hukum yang dibutuhkan untuk melayani masyarakat.¹⁷ Sebagai adanya reformasi dari rakyat dan akibat dari gerakan konsumen yang progresif, juga kondisi ekonomi masyarakat Indonesia sangat lemah dan daya beli masyarakat sangatlah rendah, sedangkan pelaku usaha pihak bank sebagai posisi yang kuat dapat melakukan tindakan seenaknya saja tanpa memikirkan konsumen, maka Pemerintah mengeluarkan UU Perlindungan konsumen tersebut terutama tentang perjanjian baku pasal 18 ayat 1.

¹⁶ Indonesia, Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan penjelasannya, Visimedia, Jakarta, 2007, hal.5

¹⁷ Bernard L. Tanya, *Politik Hukum ; Agenda Kepentingan Bersama*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2011, hal. 62

Dengan adanya konflik norma tersebut diatas, maka berdasarkan *stufenbauthorie* dari Hans Kelsen menyatakan peraturan hukum keseluruhannya diturunkan dari norma dasar yang berada di puncak piramid, dan semakin kebawah semakin beragam dan menyebar. Norma dasar teratas adalah bersifat abstrak dan semakin kebawah semakin konkrit.¹⁸



Menurut Kelsen norma dasar merupakan suatu asumsi, norma tersebut berlakunya bukan karena kekuatan hukum tetapi menjadi sah dan berlaku karena diasumsikan. Dengan demikian, tidak ada tindakan manusia

¹⁸ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prodecence) termasuk interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Jakarta, Prenada Media Group, 2009, Hal. 62-63.

yang dapat diinterpretasikan sebagai sebuah perbuatan yang dapat menciptakan sebuah norma.¹⁹

Norma dapat menjadi *Valid* (kekuatan hukum), maka harus mempunyai syarat-syarat sebagai berikut :²⁰

- a. Norma harus menjadi bagian dari suatu sistem norma
- b. Sistem norma tersebut harus efektif.

Konsep validity ini dapat dipahami dengan mempelajari pengertian-pengertian norma, yaitu :²¹

- a. Sebuah norma akan berlaku apabila mempunyai kekuatan yang mengikat.
- b. Sebuah norma merupakan bagian dari legal order (perintah hukum) yang efektif
- c. Sebuah norma harus memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh norma yang lebih tinggi tingkatannya dalam hirarki norma
- d. Sebuah norma harus memiliki nilai-nilai yang berhubungan dengan norma dasar.

Norma tidak dapat dipertahankan secara hukum apabila kekuatan hukum yang menjadi bagian integral norma tersebut kehilangan keefektifannya. Kuatnya sebuah norma karena adanya kekuatan norma yang lain, prinsip ini dibatasi oleh efektifitas. Oleh karena itu kekuatan dan efektifitas adalah dua hal yang berbeda. Sebuah norma dianggap tidak sah apabila tidak pernah diterapkan karena sahnya sebuah norma berhubungan erat dengan keefektifannya. Sebuah norma akan kehilangan kekuatannya jika tidak diterapkan dalam kehidupan.²²

Di dalam tata urutan norma-norma bahwa hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma lain dengan norma yang lain lagi dapat digambarkan sebagai hubungan antara “superordinasi” dan “subordinasi” yang merupakan kiasan keruangan. Norma yang menentukan pembentukan

¹⁹ . Hari Chand, *Modern Jurisprudence*, Kuala Lumpur, Internasional Law Bokk Services, 1994, hal. 93

²⁰ . Ibid

²¹ . Ibid

²² . Ibid

norma lain adalah norma yang lebih tinggi, sedangkan norma yang dibentuk menurut peraturan ini adalah norma yang lebih rendah.²³ Teori dari Hans Kelsen tentang *Stufenbautheorie* tersebut merupakan Ground theory.

Dalam praktek perbankan di Indonesia norma-norma yang terdapat di UU Hak Tanggungan masih efektif dilaksanakan. Bank dalam pemberian kredit selalu diikuti dengan perjanjian hak tanggungan yang memuat pemberian kuasa dari konsumen kepada bank sebagai pelaku usaha untuk pembebanan hak tanggungan atas obyek yang dijaminkannya, hal ini sesuai dengan pasal 15 UU NO. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah. Sedangkan pasal 18 ayat 1 (h) tentang larangan pemberian kuasa dari konsumen kepada pelaku usaha pihak bank yang terjadi dalam praktek perbankan tidak berlaku efektif dan tidak pernah diterapkan.

Sebuah norma dianggap tidak sah apabila tidak pernah diterapkan karena sahnya sebuah norma berhubungan erat dengan keefektifannya. Sebuah norma akan kehilangan kekuatannya jika tidak diterapkan dalam kehidupan. Sehingga norma-norma yang terdapat dalam pasal 18 ayat 1 (h) UU Perlindungan Konsumen dianggap tidak sah karena tidak diterapkan dalam praktek perbankan di Indonesia.

Selain *Stufenbautheorie* diatas, juga menggunakan beberapa teori hukum, yaitu teori sistem hukum, teori perubahan hukum dan teori tentang karakteristik hukum. Alasan menggunakan teori sistem hukum, karena prinsip perjanjian baku merupakan elemen substansi dalam sistem hukum.²⁴ Sedangkan penggunaan teori perubahan hukum dan karakteristik hukum, karena prinsip perjanjian baku memiliki karakteristik tertentu yang

²³ . Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Bandung, Nusa Media, 2011, Cet VI, hal. 179

²⁴ . Di samping itu, bahwa program pembangunan hukum di Indonesia mengacu atau menggunakan kerangka berpikir sistem hukum yang dikembangkan oleh Friedmen. Penyebabnya adalah beberapa akademisi hukum yang sering menggunakan teori ini terlibat secara langsung sebagai birokrat dalam penyusunan program pembangunan hukum nasional.

merupakan hasil dari perubahan hukum atau pergeseran dari prinsip kebebasan berkontrak.

Disamping teori-teori tersebut diatas, juga diperlukan teori hukum perlindungan konsumen sebagai suatu bentuk intervensi pemerintah terhadap perjanjian baku. Mengenai sistem hukum (*legal system*), Friedman menyatakan bahwa sistem hukum terdiri dari tiga elemen, yaitu elemen struktur (*structure*), substansi (*substance*), dan budaya hukum (*legal culture*).²⁵

Aspek struktur (*structure*) oleh Friedman dirumuskan sebagai berikut :

*" The structure of a legal system consists of elements of this kind : the number and size of courts ; their jurisdiction (that is, what kind of cases they hear, and how and why), and modes of appeal from one court to another, structure also means how the legislature is organized, how many members sit on the Federal Trade Commission, what a president can (legally) do or not do, what procedures the police department follows, and so on"*²⁶

Mengacu kepada rumusan diatas, maka pengadilan beserta organisasinya dan DPR merupakan elemen struktur dari sistem hukum. Demikian juga yang menyangkut jumlah anggota Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) dan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), Departemen Perindustrian dan Perdagangan RI merupakan aspek struktur dari sistem hukum perlindungan konsumen.

Sedangkan mengenai budaya hukum, Friedman mengartikannya sebagai sikap dari masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum, tentang keyakinan, nilai, gagasan, serta harapan masyarakat tentang hukum. Dalam tulisannya Friedman merumuskannya sebagai berikut :

²⁵ Lawrence M. Friedmann, *American Law*, New York, Norton & Company, 1984, hal. 469

²⁶ Ibid

“ By this mean people’s attitudes toward and the legal system – their beliefs, values, ideas, and expectations. In other words, it is that part of the general culture which concerns the legal system ”²⁷

Selanjutnya untuk menjelaskan hubungan antara ketiga elemen sistem hukum tersebut Friedman dengan menarik dan jelas sekali membuat sebuah ilustrasi yang menggambarkan sistem hukum sebagai proses produksi, dengan menempatkan mesin sebagai struktur, kemudian produk yang dihasilkan sebagai substansi hukum, sedangkan bagaimana mesin ini digunakan merupakan representasi dari elemen budaya hukum. Dalam bahasannya, Friedmen merumuskan ilustrasi tersebut sebagai berikut :

“ Another way to visualize the three elements of law is to imagine legal structure as a kind of mechine. Substance is what the mechine manufactures or does. The legal structure is whatever or whoever decides to turn the mechine on and off, and determines how it will be used “.²⁸

Perjanjian baku dalam perlindungan konsumen dibatasi pada aspek substansi hukum, namun sebagai suatu sistem sulit rasanya untuk meninggalkan kedua elemen lainnya dalam memahami prinsip perjanjian baku dimasa mendatang. Oleh karena itu, dukungan dari aspek struktur dan budaya hukum dalam penerapan prinsip perjanjian baku di Indonesia di masa datang.

Teori ekonomi mengenai hubungan antara konsumen dan produsen berimplikasi pada teori hukum yang berkembang pada era dominasinya kebebasan individu dan liberalisme. Kekuatan konsumen kemudian melahirkan teori dalam kontrak, yaitu kebebasan berkontrak (*freedom of contract*) dan hubungan kontrak (*privity of contract*). Kebebasan kontrak berpandangan bahwa para pihaklah yang menentukan isi dari kontrak. Sedangkan hubungan kontrak menyatakan bahwa hanya para pihak dalam kontrak saja yang memiliki hak dan kewajiban. Doktrin kebebasan

²⁷ Ibid

²⁸ Ibid

berkontrak dan hubungan kontrak sangat berpengaruh terhadap perkembangan hukum perlindungan konsumen. Dunia pengadilan mengadopsi pemikiran-pemikiran tersebut, bahkan Hakim Manfield menggunakan atau memasukkan para pelaku bisnis menjadi juri untuk menilai kasus-kasus di pengadilan. Dengan sistem ini, maka pemikiran-pemikiran para pelaku bisnis sangat mempengaruhi putusan-putusan pengadilan di Inggris.²⁹

Pengakuan pengadilan atas doktrin-doktrin tersebut memiliki dampak negatif terhadap kepentingan konsumen. Pertama, berkaitan dengan doktrin kebebasan berkontrak, pihak produsen menggunakan kekuatannya untuk menerapkan kontrak-kontrak baku yang memuat ketentuan-ketentuan yang menguntungkan pihak produsen. Kedua, produsen menghindari tanggung jawab terhadap pihak ketiga yang tidak mempunyai hubungan hukum dengan produsen berdasarkan doktrin *privity of contract*.³⁰

Sebagaimana yang telah dikemukakan, bahwa disamping teori-teori diatas, teori tentang perlindungan konsumen terutama berkaitan dengan tanggung jawab pelaku usaha dan penyelesaian sengketa antara pelaku usaha dan konsumen yang telah diatur oleh Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

2. Peranan politik dalam membentuk UU No. No. 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen.

Pengertian hukum yang memadai seharusnya tidak hanya memandang hukum itu sebagai suatu perangkat kaidah dan azas-azas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tetapi harus pula mencakup lembaga (*institutions*) dan proses (*process*) yang diperlukan untuk mewujudkan hukum dalam kenyataan. Dari kenyataan ini disadari, adanya suatu ruang yang absah bagi masuknya suatu proses politik melalui wadah institusi politik untuk terbentuknya suatu produk hukum. Dalam proses

²⁹ Adrian Sutedi, Op cit, hal 38.

³⁰ Ibid

pembentukan peraturan hukum oleh institusi politik peranan kekuatan politik yang duduk dalam institusi politik itu adalah sangat menentukan. Kekuatan-kekuatan politik dapat dilihat dari dua sisi yaitu kekuatan politik formal yang tercermin dalam struktur kekuasaan lembaga negara, seperti Presiden, DPR dan Lembaga Negara lainnya , sedangkan kekuatan politik yang lainnya adalah infrastruktur politik seperti, partai politik, tokoh-tokoh masyarakat, organisasi kemasyarakatan dan Lembaga Swadaya Masyarakat.³¹

Menurut Daniel S. Lev, yang paling menentukan dalam proses hukum adalah konsepsi dan struktur kekuasaan politik, yaitu bahwa hukum sedikit banyak selalu merupakan alat politik dan tempat hukum dalam negara tergantung pada keseimbangan politik, definisi kekuasaan, evolusi idiologi politik, ekonomi, sosial, dan seterusnya. Walaupun kemudian proses hukum yang dimaksud tersebut tidak diidentikan dengan maksud pembentukan hukum, namun dalam prakteknya seringkali proses dan dinamika pembentukan hukum mengalami hal yang sama, yakni konsepsi dan struktur kekuasaan politiklah yang berlaku ditengah masyarakat yang sangat menentukan terbentuknya suatu produk hukum. Maka untuk memahami hubungan antara politik dan hukum di negara manapun, perlu dipelajari latar belakang kebudayaan, ekonomi, kekuatan politik di dalam masyarakat, keadaan lembaga negara, struktur sosialnya dan institusi hukumnya sendiri.³²

Konfigurasi politik dan karakter produk hukum senantiasa berubah sejalan dengan periodisasi, pada masa demokrasi liberal (1945-1959), ternyata konfigurasi politik bersifat demokrasi dan produk hukum yang dihasilkan bersifat responsive. Sedangkan pada masa demokrasi terpimpin (1959-1966), disini terlihat bahwa konfigurasi politik bersifat otoriter dan karakter produk hukum bersifat konservatif / otordoks, kecuali tentang hukum agraria. Selanjutnya pada masa Orde Baru (1966-1998) menampilkan konfigurasi politik non demokratis (otoriter) dengan karakter hukum yang

³¹ [http : Hamdanzoelva, wordpress.com/2008/u2/20/Pengaruh Politik Dalam Pembentukan Hukum di Indonesia.](http://Hamdanzoelva.wordpress.com/2008/u2/20/Pengaruh-Politik-Dalam-Pembentukan-Hukum-di-Indonesia)

³² Ibid.

bersifat ortodoks / konservatif. Walaupun pada masa ini awal perjalanannya menampilkan konfigurasi politik yang demokratis, tetapi kemudian mengarah kepada non demokratis.³³

Pada masa reformasi (1999-sekarang), terlihat bahwa konfigurasi politik bersifat demokrasi dan produk hukum yang dihasilkan bersifat responsive. UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen sebagai salah satu contoh UU yang lahir pada masa reformasi yang konfigurasi politiknya bersifat demokrasi yang dapat dilihat pada Pasal 3 huruf d UU No. 8 Tahun 1999, yang menyatakan “ Perlindungan konsumen bertujuan menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi.”³⁴

Hukum sebagai produk politik, maka politik dapat mengarahkan dan menentukan proses pembentukan, pelaksanaan bahkan penegakkan hukum. Politik hukum di dalam pembentukan Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 adalah keberpihakan pemerintah terhadap rakyat yaitu berupa perlindungan hukum kepada masyarakat sebagai konsumen. Karena pada waktu itu terjadi reformasi dari rakyat dan sebagai akibat dari gerakan konsumen yang progresif dalam perkembangannya, maka Pemerintah Indonesia mengeluarkan suatu kebijakan baru mengenai perlindungan konsumen, dengan diberlakukannya Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Kehadiran Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen disamping menjadi tonggak sejarah pembaharuan hukum perlindungan konsumen yang telah diperjuangkan hamoir selama 20 tahun yang dipelopori oleh Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), juga sangat berarti bagi DPR, karena setelah melalui proses kompromi oleh pemerintah, DPR dapat menggunakan hak usul inisiatifnya dalam

³³ Firdaus, Op Cit, hal. 48

³⁴ Indonesia, Undang-Undang Perlindungan Konsumen, Op cit, hal. 6

pembentukan Undang - Undang yang selama pemerintahan orde baru sangat sulit dilaksanakan.

Mengenai sistem hukum (*legal system*), Friedman menyatakan bahwa sistem hukum terdiri dari tiga elemen, yaitu elemen struktur (*structure*), substansi (*substance*), dan budaya hukum (*legal culture*).³⁵ DPR sebagai lembaga legislatif dan presiden sebagai lembaga eksekutif merupakan elemen struktur dari sistem hukum. Dalam pembentukan Undang-Undang Perlindungan Konsumen ini pun tidak terlepas dari peranan politik yang duduk di DPR dalam pembuatannya. Untuk perjanjian baku dalam perlindungan konsumen dibatasi pada aspek substansi hukum, namun sebagai suatu sistem sulit rasanya untuk meninggalkan kedua elemen lainnya dalam memahami prinsip perjanjian baku dimasa mendatang. Oleh karena itu, dukungan dari aspek struktur dan budaya hukum dalam penerapan prinsip perjanjian baku di Indonesia di masa datang.

Diluar kekuatan-kekuatan politik yang duduk dalam institusi-institusi politik, terdapat kekuatan-kekuatan lainnya yang memberikan kontribusi dan mempengaruhi produk hukum. Kekuatan tersebut berbagai kelompok kepentingan yang dijamin dan diakui keberadaan dan perannya menurut ketentuan hukum sebagai negara yang menganut sistem demokrasi, seperti kalangan pengusaha, tokoh ilmuwan, organisasi profesi, kelompok organisasi kemasyarakatan dan lembaga swadaya masyarakat. Begitu juga dengan halnya dalam pembentukan UU Perlindungan Konsumen, peran Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat dan atau Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia mempunyai peranan yang sangat penting.

Dari masa pembahasan Rancangan Undang-Undang Perlindungan Konsumen di DPR terlihat seakan-akan waktu yang digunakan untuk pengesahan Rancangan Undang-Undang Perlindungan Konsumen menjadi undang-undang hanya berkisar 3 sampai dengan 4 bulan saja (Desember 1998 – Maret 1999). Padahal, sesungguhnya berbagai usaha dengan

³⁵ M. Friedmann, Op cit, hal. 469

memakan waktu, tenaga dan pikiran yang banyak telah dijalankan berbagai pihak yang berkaitan dengan pembentukan hukum dan perlindungan konsumen, baik dari kalangan pemerintah, lembaga-lembaga swadaya masyarakat, YLKI.³⁶

Tidak pula dilupakan berbagai kegiatan perlindungan konsumen, dengan pahit manisnya reaksi masyarakat kalangan pelaku usaha, yang dijalankan oleh YLKI hampir di seluruh Indonesia. Akhirnya, didukung oleh perkembangan politik di Indonesia dan ditunjang oleh reformasi rakyat, maka pada Tahun 1999 disetujuinya Undang-Undang Perlindungan Konsumen oleh DPR RI dan disahkan oleh Presiden pada tanggal 20 April 1999.

Sampai saat ini sejak lahirnya Undang-Undang Perlindungan Konsumen, namun pelaksanaannya belum berjalan lancar dan mulus, karena adanya pandangan pemerintah bahwa apabila perlindungan konsumen diterapkan, maka banyak pengusaha yang tidak akan mampu melaksanakan kegiatan usahanya, sementara pengusaha menggantungkan hal itu pada kebijakan yang dibuat pemerintah. Di satu sisi, keberpihakan pemerintah kepada pengusaha lebih mengedepankan pada upaya pemulihan dan penyehatan ekonomi Indonesia yang tidak sehat. Disisi lain, pelaku usaha nampaknya tidak peduli dengan konsumen, meskipun lebih dari satu juta konsumen mengalami kerugian. Selain itu, kondisi ekonomi Indonesia yang semakin terpuruk yang mengakibatkan ketergantungan kepada investor dari negara lain menjadi faktor penyebab tidak berjalannya upaya perlindungan konsumen.³⁷

D. Kesimpulan

1. Politik hukum dibalik terbentuknya Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen adalah karena pada tahun 1998 kondisi ekonomi masyarakat Indonesia sangat lemah dan daya beli masyarakat

³⁶ . Adrian Sutedi, hal. 7

³⁷ Ibid

sangatlah rendah, sedangkan pelaku usaha sebagai posisi yang kuat dapat melakukan tindakan seenaknya saja tanpa memikirkan konsumen dan Pada tahun 1999 Konfigurasi politik di Indonesia adalah bersifat demokratis, sehingga dengan adanya reformasi dari rakyat dan sebagai akibat dari gerakan konsumen yang progresif dalam perkembangannya, juga dengan peran Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat dan Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia dengan pahit manisnya reaksi masyarakat kalangan pelaku usaha, yang dijalankan oleh YLKI hampir di seluruh Indonesia. Akhirnya, didukung oleh perkembangan politik di Indonesia dan ditunjang oleh reformasi rakyat, maka pada Tahun 1999 disetujuinya Undang-Undang Perlindungan Konsumen oleh DPR RI dan disahkan oleh Presiden pada tanggal 20 April 1999.

2. Peranan politik dalam membentuk UU No. No. 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen sangatlah kuat baik dari dalam legislatif maupun dari luar legislatif seperti Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat dan Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia. Friedman menyatakan bahwa sistem hukum terdiri dari tiga elemen, yaitu elemen struktur (*structure*), substansi (*substance*), dan budaya hukum (*legal culture*). DPR sebagai lembaga legislatif dan presiden sebagai lembaga eksekutif merupakan elemen struktur dari sistem hukum. Dalam pembentukan Undang-Undang Perlindungan Konsumen ini pun tidak terlepas dari peranan politik yang duduk di DPR dalam pembuatannya. Untuk perlindungan konsumen dibatasi pada aspek substansi hukum, namun sebagai suatu sistem sulit rasanya untuk meninggalkan kedua elemen lainnya dalam memahami prinsip perjanjian baku dimasa mendatang. Oleh karena itu, dukungan dari aspek struktur dan budaya hukum dalam penerapan prinsip perjanjian baku di Indonesia di masa datang

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

Ali Achmad, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Proudence) termasuk interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Jakarta, Prenada Media Group, 2009

Chand Hari, *Modern Jurisprudence*, Kuala Lumpur, Internasional Law Bock Services, 1994

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

Friedmann M. Lawrence, *American Law*, New York, Norton Company, 1984.

Kelsen Hans, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Bandung, Nusa Media, Cetakan ke VI, 2011

L. Tanya Bernard, *Politik Hukum ; Agenda Kepentingan Bersama*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2011

Mahfud MD Moh, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2009

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

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

B. UNDANG-UNDANG

Indonesia, Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan penjelasannya, Visimedia, Jakarta, 2007

C. SURAT KABAR

Salim Emil, *Gerakan Konsumen Global Tidak Bisa Dihentikan*, Jakarta, Kompas, 6 April 1994

D. INTERNET

Firdaus, *Politik Hukum di Indonesia (Kajian dari sudut pandang negara hukum)*, www.unsuska.info/hariah/attachment/139.firdaus.SH,MH.ok.pdf

http : Hamdanzoelva, [wordpress.com/2008/u2/20/Pengaruh Politik Dalam Pembentukan Hukum di Indonesia](http://wordpress.com/2008/u2/20/Pengaruh%20Politik%20Dalam%20Pembentukan%20Hukum%20di%20Indonesia)

