

## Larangan Penggunaan Klausul Baku Tertentu dalam Perjanjian antara Konsumen dan Pelaku Usaha

Ahmadi Miru

### Abstract

*The Consumer Protection Act (UUPK), that initially became the hope for consumers and frightened business actors (producers) due to its threat of sanctions, after two years having been declared to be in effect, did not show any significant indication that the Act already provided protections to consumers.*

*Despite the fact that the ineffectiveness of acts is generally due to three factors, namely, implementing agents of the act (structure), the substance of the act (substance), and society subject to the act (culture), the merely questioning of the substance of this act, especially Article 18 Paragraph (1) that prohibits the attachment of the standard clauses, was because the article contains many defect making the act could not or difficult to be obeyed unless perfection is made to it.*

*Therefore, to be effective, perfection should be made to Article 18 Paragraph (1) of the UUPK as well as other articles containing defects. Similarly, prohibition of attachment should not be applied merely on the standard clauses but also the non-standard clauses that inflict any loss upon consumers as regulated by Article 18 Paragraph (1) of UUPK.*

*Beside the perfection of the act (UUPK) in order that consumers should not be suffered losses caused by producers, what should be performed would be consumer's education, the unity of consumers, and the implementation of a good faith.*

### Pendahuluan

Suatu prestasi dalam pembuatan undang-undang dapat menjadi kebanggaan bagi pengemban tugas pembentukan undang-undang, jika undang-undang tersebut dapat dengan lancar membantu masyarakat secara umum dalam menikmati manfaat pengaturan berbagai permasalahan dalam masyarakat. Akan menjadi masalah jika undang-undang itu

sendiri tidak mampu memberikan perlindungan kepada masyarakat, atau membuat masyarakat hanya memperoleh harapan, tetapi tidak dapat menikmati manfaat undang-undang tersebut, karena undang-undang itu sendiri tidak dibuat secara cermat. Salah satu contohnya adalah Undang-undang Perlindungan Konsumen.

Tanggal 20 April 2000, merupakan saat-

---

saat menegakkan bagi pelaku usaha, karena Undang-undang Perlindungan Konsumen (UUPK) mulai diberlakukan, dan memberikan ancaman hukuman yang berat, baik yang berupa sanksi pidana maupun denda terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan tersebut. Walaupun demikian, setelah hampir dua tahun UUPK dinyatakan berlaku, belum ada tanda-tanda yang signifikan bahwa undang-undang tersebut memberikan perlindungan kepada konsumen, dalam arti bahwa sampai sekarang, masih saja banyak terjadi hal-hal yang merugikan konsumen sebagaimana halnya sebelum berlakunya UUPK.

Berdasarkan kenyataan itu, maka yang patut menjadi pertanyaan, dimana letak kebuntuan dalam penegakan undang-undang perlindungan konsumen tersebut, sehingga sampai sekarang belum bisa "dinikmati" oleh konsumen. Hal ini perlu dipertanyakan karena ada tiga unsur utama yang menentukan dapat dilaksanakannya suatu undang-undang dengan baik, yaitu unsur-unsur yang terlibat dalam menegakkan hukum (undang-undang), unsur undang-undangnya sendiri, dan unsur masyarakat yang menjadi sasaran undang-undang itu.

Walaupun terdapat tiga unsur utama yang mendukung dapat tidaknya suatu undang-undang dilaksanakan dengan baik, namun masalah utama yang akan dibahas adalah tentang kelemahan substansi UUPK yang terkait dengan larangan penggunaan klausula baku tertentu yang dianggap dapat merugikan konsumen.

## Perjanjian/Klausul Baku

Pengalihan tanggung gugat produsen dapat terjadi dengan mengalihkannya kepada pihak konsumen, yaitu dengan cara mencantumkan pengalihan tanggung gugat tersebut dalam klausula perjanjian, atau dengan kata lain dicantumkan klausula eksonerasi dalam perjanjian yang menyebabkan beralihnya tanggung gugat yang seharusnya ditanggung oleh produsen kepada konsumen.

Rijken mengatakan bahwa klausula eksonerasi adalah klausula yang dicantumkan dalam suatu perjanjian dengan mana satu pihak menghindarkan diri untuk memenuhi kewajibannya membayar ganti rugi seluruhnya atau terbatas, yang terjadi karena ingkar janji atau perbuatan melanggar hukum.<sup>1</sup>

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 dengan produsen, karena beban yang seharusnya dipikul oleh produsen, dengan adanya klausula tersebut menjadi beban konsumen.

Apabila dalam suatu perjanjian, kedudukan para pihak tidak seimbang, maka pihak lemah biasanya tidak berada dalam keadaan yang betul-betul bebas untuk menentukan apa yang diinginkan dalam perjanjian. Dalam hal demikian, pihak yang memiliki posisi lebih kuat biasanya menggunakan kesempatan tersebut untuk menentukan klausula-klausula tertentu dalam perjanjian baku, sehingga perjanjian

---

<sup>1</sup>Meriam Darus Badruzaman. 1994. *Aneka Hukum Bisnis*. Bandung: Alumni. Hlm.47.

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.

Oleh karena yang merancang format dan isi perjanjian adalah pihak yang memiliki kedudukan lebih kuat, maka dapat dipastikan bahwa perjanjian tersebut memuat klausula-klausula yang menguntungkan baginya, atau meringankan/menghapuskan beban-beban/kewajiban-kewajiban tertentu yang seharusnya menjadi bebannya.

Peenerapan klausula-klausula tertentu yang dilakukan oleh pihak yang memiliki kedudukan lebih kuat yang mengakibatkan sangat dirugikannya pihak lemah, biasa dikenal dengan penyalahgunaan keadaan.

Menurut Meriam 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:<sup>2</sup>

- a. isinya ditetapkan secara sepihak oleh kreditur yang posisinya relatif 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 Meriam Darus Badruzaman di atas memosisikan 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 debiturulah yang merancang perjanjian baku. Dengan demikian pendapat di atas tidak selamanya dapat dibenarkan.

Selain itu, salah satu ciri perjanjian baku yang dikemukakan oleh Meriam 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 pada umumnya tidak dapat ditawarkan adalah klausula yang merupakan unsur aksidentalialia dalam perjanjian.

Berdasarkan alasan di atas, maka perjanjian baku yang mengandung klausula eksonerasi cirinya adalah sebagai berikut:

- a. pada umumnya isinya ditetapkan oleh pihak yang posisinya lebih kuat;
- b. pihak lemah pada umumnya tidak ikut menentukan isi perjanjian yang merupakan unsur aksidentalialia dari perjanjian;
- c. terdorong oleh kebutuhannya, pihak lemah terpaksa menerima perjanjian tersebut;
- d. bentuknya tertulis; dan
- e. dipersiapkan terlebih dahulu secara massal atau individual.

Oleh karena perjanjian baku ini merupakan suatu bentuk perjanjian yang secara teoretis masih mengundang perdebatan, khususnya dalam kaitan dengan asas kebebasan

---

<sup>2</sup> *Ibid.* Hlm.50.

---

berkontrak dan syarat sahnya perjanjian, maka di bawah ini juga akan dikemukakan berbagai pendapat tentang perjanjian baku.

Salah satu syarat sahnya perjanjian yang diatur dalam pasal 1320 B.W. yang sangat terkait dengan perjanjian baku adalah "kesepakatan mereka untuk mengikatkan dirinya." Kesepakatan seseorang untuk mengikatkan dirinya merupakan syarat penentu tentang ada tidaknya perjanjian, sehingga dengan adanya kesepakatan dari para pihak mengenai suatu hal yang diperjanjikan (dan telah memenuhi unsur lainnya), maka para pihak akan terikat dengan perjanjian tersebut berdasarkan asas konsensualisme. Asas konsensualisme ini sangat terkait pula dengan kebebasan berkontrak, karena dengan kebebasan yang dimiliki seseorang untuk mengadakan perjanjian terhadap orang tertentu dengan persyaratan/isi perjanjian yang tertentu pula, sangat menentukan ada tidaknya kesepakatan yang diberikan oleh orang tersebut terhadap orang/isi perjanjian yang dimaksud.

Oleh karena dalam perjanjian baku, kebebasan untuk melakukan kontrak serta pemberian kesepakatan terhadap kontrak tersebut tidak dilakukan sebebaskan dengan perjanjian yang dilakukan secara langsung dengan melibatkan para pihak dalam menegosiasikan klausula perjanjian, maka terdapat berbagai pendapat mengenai kedudukan perjanjian baku dalam hukum perjanjian. Pendapat-pendapat tersebut secara ringkas dikemukakan sebagai berikut:<sup>3</sup> Sluijter mengatakan bahwa perjanjian baku bukan merupakan perjanjian tapi undang-undang swasta, Pitlo menganggapnya perjanjian paksa,

Stein menerima sebagai perjanjian, berdasarkan fiksi adanya kemauan dan kepercayaan, Asser Rutten mengatakan bahwa setiap orang yang menandatangani perjanjian, bertanggungjawab pada isi dan apa yang ditandatangani, sedangkan Hondius dalam disertasinya mempertahankan bahwa perjanjian baku mempunyai kekuatan mengikat berdasarkan "kebiasaan" (*gebruik*) yang berlaku di lingkungan masyarakat dan lalulintas perdagangan.

Berdasarkan berbagai pendapat di atas penulis sendiri berpendapat bahwa perjanjian baku tetap merupakan perjanjian yang mengikat para pihak yang menandatangani, walaupun harus diakui bahwa klausula yang terdapat dalam perjanjian baku banyak mengalihkan beban tanggung gugat dari pihak perancang perjanjian baku kepada pihak lawannya, namun setiap kerugian yang timbul di kemudian hari akan tetap ditanggung oleh para pihak yang harus bertanggung gugat berdasarkan klausula perjanjian tersebut, kecuali jika klausula tersebut merupakan klausula yang dilarang berdasarkan Pasal 18 UUPK.

Pasal 18 Undang-undang Perlindungan Konsumen tersebut, menentukan bahwa:

- (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

---

<sup>3</sup> *Ibid.* Hlm. 52-53.

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 objek 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 belinya;
  - 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.

Walaupun demikian, harus pula diakui bahwa perjanjian baku/perjanjian yang mengandung klausul baku ini sangat dibutuhkan dalam dunia perdagangan yang semakin maju dewasa ini, terutama karena dengan penggunaan perjanjian baku tersebut berarti para pihak dapat mempersingkat waktu bernegosiasi. Hal ini sangat berguna jika dikaitkan dengan prinsip bahwa "waktu adalah uang".

Oleh karena perjanjian baku, tetap mengikat para pihak dan pada umumnya beban tanggung gugat para pihak adalah berat sebelah, maka langkah yang harus dilakukan bukan melarang atau membatasi penggunaan perjanjian baku melainkan melarang atau membatasi penggunaan klausula-klausula tertentu dalam perjanjian baku tersebut.

Beberapa hal yang perlu mendapat perhatian dalam perjanjian baku adalah pencantuman klausula eksonerasi harus:<sup>4</sup>

*a. menonjol dan jelas*

Pengecualian terhadap tanggung gugat tidak dapat dibenarkan jika penulisannya tidak menonjol dan tidak jelas. Dengan demikian, maka penulisan pengecualian tanggung gugat yang ditulis dibelakang suatu surat

---

<sup>4</sup>Jerry J. Phillips. 1993. *Products Liability*. St. Paul Minnesota: West Publishing Company. Hlm. 130-135

---

perjanjian atau yang ditulis dengan cetakan kecil, kemungkinan tidak efektif karena penulisan klausula tersebut tidak menonjol.

Agar suatu penulisan klausula dapat digolongkan menonjol, maka penulisannya dilakukan sedemikian rupa sehingga orang yang berkepentingan akan memperhatikannya, misalnya dicetak dalam huruf besar atau dicetak dengan tulisan dan warna yang kontras, dan tentu saja hal ini dimuat dalam bagian penting dari kontrak tersebut.

#### *b. disampaikan tepat waktu*

Pengecualian tanggung gugat hanya efektif jika disampaikan tepat waktu sehingga setiap pengecualian tanggung gugat harus disampaikan pada saat penutupan perjanjian, sehingga merupakan bagian dari kontrak. Jadi bukan disampaikan setelah perjanjian jual-beli terjadi.

#### *c. Pemenuhan tujuan-tujuan penting*

Pembatasan tanggung gugat tidak dapat dilakukan jika pembatasan tersebut tidak akan memenuhi tujuan penting dari suatu jaminan, misalnya tanggung gugat terhadap cacat yang tersembunyi, tidak dapat dibatasi dalam batas waktu tertentu jika cacat tersembunyi tersebut tidak ditemukan dalam periode tersebut.

#### *d. Adil*

Jika pengadilan menemukan kontrak atau klausula kontrak yang tidak adil, maka pengadilan dapat menolak untuk melaksana-

kannya, atau melaksanakannya tanpa klausula yang tidak adil.

Penggunaan perjanjian baku dalam perjanjian antara konsumen dengan produsen ini kadang atau bahkan sering terjadi penyalahgunaan keadaan atau yang dalam istilah Belanda dikenal dengan *misbruik van omstandigheden*. Penyalahgunaan keadaan terjadi apabila orang mengetahui atau seharusnya mengerti bahwa pihak lain karena suatu keadaan khusus seperti keadaan darurat, ketergantungan, tidak dapat berpikir panjang, keadaan jiwa yang abnormal atau tidak berpengalaman tergerak untuk melakukan suatu perbuatan hukum, meskipun ia tahu atau seharusnya mengerti bahwa sebenarnya ia harus mencegahnya.<sup>5</sup>

Penyalahgunaan ini dapat terjadi jika suatu perjanjian lahir karena adanya keunggulan salah satu pihak, baik keunggulan ekonomi, keunggulan psikologi maupun keunggulan lainnya. Walaupun demikian, secara umum hanya dikenal dua kelompok penyalahgunaan keadaan. Oleh karena itu, secara garis besar penyalahgunaan keadaan dikelompokkan dalam dua kelompok, yaitu:

- a. penyalahgunaan keadaan karena keunggulan ekonomi (*economische overwicht*) dari satu pihak terhadap pihak lain; dan
- b. penyalahgunaan keadaan karena keunggulan psikologi (*geestelijke overwicht*) dari satu pihak terhadap pihak lainnya.

---

<sup>5</sup>Purwahid Patrik. 1994. *Dasar-dasar Hukum Perikatan*. Bandung: Mandar Maju. Hlm. 61. Pengertian Penyalahgunaan tersebut ditentukan dalam Pasal 3.2.10 B.W. Baru Belanda.

Di samping itu, Lebens De Mug, masih menambahkan kelompok penyalahgunaan ketiga, yaitu keadaan darurat (*noodtoestand*), namun pendapat ini kurang mendapat sambutan dari kalangan ahli hukum, dan keadaan darurat yang dimaksud, biasanya dimasukkan dalam kelompok penyalahgunaan keadaan karena adanya keunggulan ekonomi.<sup>6</sup>

Di antara dua penyalahgunaan di atas, penyalahgunaan keunggulan ekonomi lebih banyak menghasilkan keputusan hakim daripada penyalahgunaan keadaan karena keunggulan psikologis. Penyalahgunaan karena keunggulan ekonomi harus memenuhi syarat utama berikut ini:<sup>7</sup>

- a. satu pihak dalam perjanjian lebih unggul dalam bidang ekonomi daripada pihak lainnya; sehingga
- b. pihak lain terdesak melakukan perjanjian yang bersangkutan.

Dengan demikian, ada keadaan terdesak dan tidak ada alternatif lain bagi pihak yang lemah dari segi ekonomi, dan dalam keadaan itu, mereka tidak memungkinkan lagi mengadakan perundingan.

Berbeda dengan syarat di atas, penyalahgunaan keadaan karena keunggulan psikologis, syaratnya adalah:<sup>8</sup>

- a. adanya ketergantungan dari pihak lemah yang disalahgunakan oleh pihak yang mempunyai keunggulan psikologi; dan

- b. adanya kesukaan psikologi yang luar biasa antara pihak yang satu dengan pihak lain.

Pada penyalahgunaan keadaan karena keunggulan psikologi ini, keunggulan psikologi yang dimiliki salah satu pihak disalahgunakan sehingga pihak lain melakukan tindakan hukum yang tidak bijaksana dan malahan merugikan dirinya.

Kasus yang sebenarnya merupakan penyalahgunaan keadaan karena keunggulan psikologi tersebut belum banyak dipustuskan oleh hakim di Indonesia, walaupun secara mudah diasumsikan bahwa banyak terjadi di Indonesia, namun belum ada yang diputuskan sebagai penyalahgunaan keadaan, tapi kemungkinan diputuskan sebagai suatu yang bertentangan dengan kesusilaan yang baik dalam masyarakat, sehingga putusan hakim menghasilkan pembatalan perjanjian karena tidak adanya sebab yang halal (Pasal 1337 B.W.), yang berarti bahwa perjanjian dianggap tidak pernah ada/batal demi hukum (Pasal 1335 B.W.).<sup>9</sup>

Di Inggris, penanggulangan masalah kontraktual dilakukan melalui putusan-putusan hakim dan ketentuan perundang-undangan. Bahkan *Law Commission* dalam saran mereka untuk peninjauan masalah *standard form contract* mengemukakan beberapa faktor yang harus dipertimbangkan dalam menguji syarat-syarat baku tersebut, antara lain:<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup>Agnes M. Toar. "Penyalahgunaan Keadaan dan tanggung Jawab atas Produk di Indonesia (Pada Umumnya)." Makalah Disampaikan pada Seminar *Dua Hari tentang Pertanggung Jawab Produk dan Kontrak Bangunan* yang diselenggarakan oleh Yayasan Pusat Pengkajian Indonesia bekerjasama dengan Badan Pembinaan Hukum nasional. Jakarta. 25-26 Agustus 1988. Hlm.1

<sup>7</sup>*Ibid.* Hlm.2.

<sup>8</sup>*Ibid.* Hlm. 3.

<sup>9</sup>*Ibid.* Hlm. 6.

<sup>10</sup>Az Nasution. "Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Dalam Kontrak pembelian Rumah Murah." Makalah Disampaikan Dalam Seminar Sehari tentang *Pertanggung Jawab Produk dan Kontrak Bangunan*. Jakarta.

- a. kemampuan daya saing (*bargaining power*) para pihak;
- b. apakah konsumen ditawarkan syarat-syarat lain dengan tingkat harga yang lebih tinggi, tapi tanpa syarat eksonerasi dalam kontrak pembelinya;
- c. apakah pelanggaran kontrak dengan syarat pengecualian tanggung jawab, disebabkan oleh hal atau peristiwa di luar kuasa pihak (konsumen) yang melakukannya.

Faktor-faktor tersebut di atas, perlu dipertimbangkan untuk menentukan apakah syarat-syarat kepatutan (*reasonableness requirement*) memang telah dipenuhi atau tidak, sehingga syarat-syarat baku tertentu dapat berlaku atau harus dibatalkan.

Di Amerika Serikat, terhadap transaksi-transaksi tertentu yang dilakukan dengan perjanjian baku, tidak diperbolehkan memuat syarat-syarat berikut:<sup>11</sup>

- a. persetujuan pembeli untuk tidak melakukan gugatan terhadap pengusaha;
- b. pembebasan pembeli untuk menuntut penjual mengenai setiap perbuatan penagihan atau pemilikan kembali (barang yang dijual) yang dilakukan secara tidak sah;
- c. pemberian kuasa kepada penjual atau orang lain untuk kepentingannya, untuk menagih pembayaran atau pemilikan kembali barang tertentu;
- d. pembebasan penjual dari setiap tuntutan ganti kerugian pembeli terhadap penjual.

Sedangkan di Indonesia, sejak sebelum kemerdekaan, telah dilakukan upaya-upaya untuk memberikan perlindungan kepada konsumen dari penyalahgunaan keadaan. Hal ini tampak dengan adanya pembatasan terhadap penyalahgunaan keadaan yang dapat merugikan konsumen melalui Woeker Ordonantie tahun 1938. Berdasarkan Pasal 2 Ordonansi tersebut, para hakim diberikan kewenangan untuk mengurangi kewajiban pihak yang dirugikan atau membatalkan perjanjian, dalam hal hakim menemukan adanya ketidakseimbangan yang menyolok antara kewajiban-kewajiban para pihak. Untuk melaksanakan kewenangan hakim tersebut, maka disyaratkan bahwa:

- a. pihak yang dirugikan mengajukan permohonan untuk itu;
- b. pihak yang dirugikan tidak secara penuh menyadari segala akibat perjanjian yang telah diadakannya; dan
- c. pihak yang dirugikan ternyata bertindak ceroboh, tanpa pengalaman, atau dalam keadaan darurat.

Upaya perlindungan konsumen di atas tentu sangatlah terbatas, dan tidak mungkin memberikan perlindungan kepada konsumen secara keseluruhan, namun upaya tersebut dapat dijadikan salah satu upaya untuk membatasi kerugian akibat penggunaan klausula eksonerasi dalam perjanjian.

Setelah lahirnya UUPK, maka perlindungan konsumen dari penyalahgunaan keadaan seharusnya akan semakin baik karena

1988. Hlm. 8. Dikutip dari M.J. Leder. *Consumer Law*. Macdonald and Evans Plymouth. 1980. Hlm. 20.

<sup>11</sup>*Ibid.* Hlm. 9. dikutip dari Stuart J. Faber. 1978. *Handbook of Consumer Law*. California: Lega Books. Hlm. 55.

berdasarkan Pasal 18 UUPK, dilarang memuat klausula-klausula baku tertentu (yang merugikan konsumen) dalam perjanjian antara konsumen dengan produsen. Walaupun demikian, larangan tersebut belum dipatuhi oleh pelaku usaha sehingga konsumen masih tetap saja dirugikan.

Salah satu kemungkinan penyebab tidak dipatuhinya ketentuan Pasal 18 UUPK, karena beberapa bagian dalam rumusnya mengandung kelemahan karena sangat merugikan pelaku usaha, tapi apapun alasan tidak dipenuhinya ketentuan tersebut, pada akhirnya akan merugikan konsumen.

### **Kelemahan Pasal 18 UUPK**

Pada dasarnya UUPK sangat banyak mengandung kelemahan, baik dari segi perumusannya, ketidakkonsistennya antara pasal/ayat yang satu dengan yang lain, maupun ketidakmungkinan/kesulitan untuk melaksanakan ketentuan yang terdapat dalam UUPK tersebut. Walaupun demikian kelemahan yang akan dibahas lebih lanjut pada bagian ini hanya dikhususkan pada Pasal 18 UUPK.

Larangan untuk memuat klausula-klausula baku tertentu dalam perjanjian antara konsumen dengan pelaku usaha, dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan keadaan oleh pihak yang memiliki kedudukan lebih kuat, yang pada akhirnya akan merugikan konsumen. Namun demikian, beberapa bagian dari Pasal 18 UUPK tersebut masih perlu ditinjau kembali, terutama dari segi keseimbangan perlindungan antara konsumen dengan produsen sebagaimana salah satu asas dari UUPK, yaitu asas keseimbangan. Ketentuan yang dimaksud adalah Ketentuan Pasal 18 ayat (1) a, b, c dan g, yang menentukan

bahwa pelaku usaha dilarang mencantumkan klausula baku yang:

- 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;
- 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 belinya;

Pasal 1 a yat (1) a tersebut tampak sangat berlebihan, karena sama sekali menutup kemungkinan bagi pelaku usaha untuk lepas dari tanggung gugat dengan cara mencantulkannya dalam klausula baku, bahkan bertentangan dengan Pasal 27 UUPK sub e yang memungkinkan bagi pelaku usaha untuk mengalihkan tanggung gugatnya. Dengan demikian, ketentuan tersebut masih perlu ditinjau kembali untuk disesuaikan agar tidak merugikan produsen/tidak mengganggu prinsip keseimbangan.

Pasal 18 ayat (1) b, yang memberikan hak kepada konsumen untuk mengembalikan barang yang sudah dibeli dengan membabankan kewajiban kepada pelaku usaha untuk menerima barang tersebut, sangat terkait dengan Pasal 18 ayat (1) c yang mewajibkan bagi pelaku usaha untuk mengembalikan uang pembayaran yang telah dibayarkan oleh pembeli kepada pelaku usaha.

Ketentuan tersebut, maksudnya sangat

---

baik dalam memberikan perlindungan kepada konsumen, yang tidak puas atas barang-barang yang sudah dibeli dari pelaku usaha, namun ketentuan ini sangat memberatkan bagi pelaku usaha jika dalam UUPK tersebut tidak ditambahkan lagi persyaratan-persyaratan tertentu yang harus dipenuhi oleh konsumen untuk dapat mengembalikannya barang yang sudah dibelinya serta menerima kembali uang yang telah dibayarkan kepada pelaku usaha.

Persyaratan tambahan tertentu yang harus dipenuhi oleh konsumen untuk dapat mengembalikan barang tersebut, sebaiknya didasarkan pada kondisi barang yang dikembalikan serta jangka waktu pengembalian. Dengan demikian, konsumen tidak lagi dapat secara seenaknya mengembalikan barang yang sudah dibelinya, dan meminta uangnya dikembalikan, karena jika kita hanya mengacu pada rumusan UUPK yang ada sekarang, maka konsumen dapat mengembalikan barang yang sudah dibeli dalam kondisi bagaimanapun barang tersebut dan kapanpun dia mengembalikannya.

Pasal 18 ayat (1) g, melarang bagi pelaku usaha untuk mencantumkan klausula baku yang secara sepihak kemudian dibuat oleh pelaku usaha dalam masa konsumen memanfaatkan jasa yang dibelinya.

Praktek pembuatan klausula yang sekarang bertentangan dengan ketentuan Pasal 18 ayat (1) g tersebut sudah berlangsung sejak lama, sehingga ketentuan Pasal 18 ayat (1) 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, terutama bank tidak akan mematuhi ketentuan tersebut, atau walaupun bank akan

mematuhinya, maka dalam kondisi tertentu bank tersebut akan bankrut.

Oleh karena itu, jika pelaku usaha – terutama bank – dilarang mencantumkan klausula baku sebagaimana diatur dalam pasal 18 ayat (1) g tersebut, maka seharusnya pemerintah juga akan memberikan jaminan-jaminan tertentu kepada bank bahwa pemerintah tidak akan mengeluarkan kebijakan yang merugikan bank tersebut karena mematuhi ketentuan Pasal 18 ayat (1) g UUPK. Sebagai contoh, jika Bank Indonesia membebaskan bunga 12% pertahun kepada Bank, maka kalau Bank yang menyalurkan kredit kepada konsumen dilarang mengubah secara sepihak bunga yang dibebankan kepada konsumen, maka Bank Indonesiapun harus menjamin bahwa pihaknya tidak akan mengubah suku bunga yang telah ditetapkan, atau paling tidak, tidak menaikkannya secara mencolok, sebagaimana yang terjadi pada awal-awal masa krisis ekonomi, sedangkan jika hanya kenaikan-kenaikan kecil dapat saja dianggap sudah dapat diperhitungkan oleh pihak bank berdasarkan keahliannya (sikap profesionalnya) dalam mengelola bank.

Selain kelemahan-kelemahan rumusan pada sub-sub tertentu pada Pasal 18 ayat (1) tersebut, yang menjadi kelemahan umum adalah karena Pasal 18 ayat (1) hanya melarang klausula-klausula baku yang memenuhi kriteria sebagaimana diatur pada pasal tersebut, padahal yang seharusnya dilarang bukan hanya klausula baku, tapi semua klausula yang memenuhi ketentuan Pasal 18 ayat (1), baik klausula tersebut telah dibakukan maupun tidak dibakukan, sehingga larangan tersebut berlaku umum dalam perjanjian antara pelaku usaha dengan

konsumen.

Kelemahan-kelemahan dalam substansi UUPK tersebut tidak seharusnya menjadi penghalang untuk memberikan perlindungan kepada konsumen, karena walaupun larangan penggunaan klausula baku belum dipatuhi dengan alasan-alasan tertentu, masih ada upaya lain yang dapat dilakukan, di antaranya meningkatkan pengetahuan konsumen melalui pendidikan konsumen, bersatunya konsumen, serta dilaksanakannya perjanjian dengan itikad baik.

Pendidikan konsumen ini dimaksudkan untuk meningkatkan kesadaran dan pengetahuan konsumen agar tidak selalu dalam posisi dirugikan.

Berkaitan dengan pendidikan konsumen tersebut, maka secara rinci, menurut US Department of Education, *consumer education is the process by which consumers:*<sup>12</sup>

- a. *Develop skills to make informed decisions in the purchase of goods and services in the light of personal values, maximum utilisation of resources, available alternatives, ecological considerations and changing economic conditions;*
- b. *Become knowledgeable about the law, their rights and methods of recourse, in order to participate effectively and self-confidently in the marketplace and take appropriate action to seek consumer redress;*
- c. *Develop an understanding of the citizen's*

*role in the economic, social, and government systems and how to influence those systems to make them responsive to consumers needs.*

Dengan meningkatnya pengetahuan konsumen dan didukung oleh persatuan atau kekompakan konsumen, maka konsumen bukan saja dapat sejajar dengan pelaku usaha tapi bahkan dapat lebih kuat daripada pelaku usaha, karena pada dasarnya sebagai kelompok, konsumen merupakan elemen yang sangat penting dalam masyarakat, namun dalam kenyataannya konsumen selalu cenderung bertindak sendiri-sendiri.<sup>13</sup>

Bersatunya konsumen dalam suatu wadah tertentu, yang memungkinkan untuk lebih memperkuat posisi konsumen dalam menghadapi pelaku usaha tersebut bukan hanya bermanfaat untuk mencegah terjadinya kerugian tapi juga bermanfaat dalam pemulihan keadaan yang telah dirugikan oleh pelaku usaha, karena dalam UUPK telah terdapat ketentuan yang menjamin hak konsumen untuk mengajukan perkaranya secara kelompok (*class action*), yaitu suatu prosedur hukum yang memungkinkan banyak orang bergabung untuk menuntut ganti kerugian atau kompensasi lainnya di dalam suatu gugatan.<sup>14</sup>

Selain pendidikan konsumen dan bersatunya konsumen dalam menghadapi "kesewenang-wenangan" pelaku usaha, itikad baik (dalam arti yang luas) juga sangat penting

---

<sup>12</sup>Grada Hellmanand Tuitert. 1985. *Promoting Consumer Education in Schools*. IOCU-Regional Office for Asia and the Pasiofic. Penang-Malaysia. Hlm. 3

<sup>13</sup>David Schoenfeld and Arthur A. Natelle. 1975. *The Consumer and His Dollars*. Third edition. New York: Oceana Publications, Inc. Hlm. 1

<sup>14</sup>S. Sothi Rachagan. Tanpa tahun. *Consumer Access to Justice, an Overview, in Developing Consumer Law in Asia*. IOCU Regional Office for Asia and the Pacific, Malaysia. Hlm. 207.

---

bagi para pihak dalam suatu perjanjian.

Asas itikad baik merupakan salah satu asas yang dikenal dalam hukum perjanjian. Ketentuan tentang itikad baik ini diatur dalam Pasal 1338 ayat (3) bahwa perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik. Sedangkan Arrest H.R. di Negeri Belanda memberikan peranan tertinggi terhadap itikad baik dalam tahap pra perjanjian, bahkan kesesatan ditempatkan di bawah asas itikad baik, bukan lagi pada teori kehendak. Begitu pentingnya itikad baik tersebut, sehingga dalam perundingan-perundingan atau perjanjian antara para pihak, kedua belah pihak akan berhadapan dalam suatu hubungan hukum khusus yang dikuasai oleh itikad baik dan hubungan khusus ini membawa akibat lebih lanjut bahwa kedua belah pihak itu harus bertindak dengan mengingat kepentingan-kepentingan yang wajar dari pihak lain. Bagi masing-masing calon pihak dalam perjanjian terdapat suatu kewajiban untuk mengadakan penyelidikan dalam batas-batas yang wajar terhadap pihak lawan sebelum menandatangani kontrak, atau masing-masing pihak harus menaruh perhatian yang cukup dalam menutup kontrak yang berkaitan dengan itikad baik.<sup>15</sup>

Di Jerman, Mahkamah Agung mempertimbangkan bahwa apabila ditetapkan syarat-syarat umum mengenai perjanjian maka kebebasan berkontrak dianggap ada sejauh kebebasan ini mengenai isi perjanjian

menurut ukurannya sendiri, yaitu berdasarkan itikad baik dengan kewajiban untuk memperhatikan kepentingan-kepentingan pihak lawan dalam perjanjian pada awal penyusunan syarat-syarat perjanjian itu. Apabila satu pihak hanya mengajukan kepentingan sendiri, maka ia menyalahgunakan kebebasan dalam membuat perjanjian.<sup>16</sup>

Kedua contoh di atas menunjukkan bahwa itikad baik menguasai para pihak pada periode pra perjanjian, yaitu dengan memperhatikan kepentingan-kepentingan yang wajar dari pihak lain.

Walaupun itikad baik para pihak dalam perjanjian sangat ditekankan pada tahap pra perjanjian, tapi secara umum itikad baik harus selalu ada pada setiap tahap perjanjian sehingga kepentingan pihak yang satu selalu dapat diperhatikan oleh pihak lainnya.

Dalam UUPK dikenal juga adanya kewajiban itikad baik bagi produsen maupun konsumen. Produsen diwajibkan beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya, sedangkan bagi konsumen, diwajibkan beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan atau jasa.<sup>17</sup>

## Simpulan

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa salah satu penyebab tidak efektifnya pelaksanaan UUPK adalah karena substansi undang-undang tersebut tidak memadai, terutama ketentuan Pasal 18 aya

---

<sup>15</sup>J.M. van Dunne dan van der Burght, Gr. 1988. *Perbuatan Melawan Hukum*. Dewan Kerjasama Ilmu hukum Belanda Dengan Indonesia, Proyek Hukum Perdata. Ujungpandang. Hlm. 15.

<sup>16</sup>*Ibid.* Hlm. 15-16.

<sup>17</sup>Kewajiban beritikad baik bagi produsen dan konsumen tersebut merupakan bagian dari beberapa kewajiban produsen dan konsumen sebagaimana diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 7 Undang-undang Perlindungan Konsumen.

(1) yang masih membutuhkan perubahan-perubahan/penyempurnaan dengan betul-betul dapat memperhatikan asas keseimbangan (perlindungan konsumen dan pelaku usaha) yang merupakan salah satu asas UUPK, sehingga dapat dilaksanakan oleh pelaku usaha.

Selain itu kelemahan Pasal 18 ayat (1) UUPK karena hanya melarang klausula baku yang memenuhi kriteria yang telah ditentukan, padahal bagi konsumen klausula yang telah memenuhi kriteria Pasal 18 ayat (1) tersebut akan sangat merugikan, baik yang telah dibuat oleh pelaku usaha dalam bentuk klausula baku maupun yang tidak dibakukan.

Dengan demikian untuk dapat terlaksananya dengan baik UUPK tersebut, pembentuk undang-undang perlu segera menyempurnakan UUPK tersebut, baik Pasal 18 maupun pasal-pasal lainnya yang juga banyak mengandung kelemahan. Selain itu, perlindungan konsumen juga dapat berjalan dengan baik dengan mengadakan peningkatan pengetahuan bagi konsumen melalui pendidikan konsumen, bersatunya konsumen menghadapi pelaku usaha, serta dilaksanakannya perjanjian dengan itikad baik oleh para pihak. □

#### Daftar Pustaka

Badruzaman, Meriam Darius. 1994. *Aneka Hukum Bisnis*. Bandung: Alumi.

Dunne, J.M. van dan van der Burght, Gr. 1988. *Perbuatan Melawan Hukum*. Dewan Kerjasama Ilmu hukum Belanda Dengan Indonesia. Proyek Hukum Perdata. Ujungpandang.

Miru, Ahmadi. 2000. "Prinsip-prinsip Perlindungan Hukum bagi Konsumen di

Indonesia," *Disertasi*. Universitas Airlangga, Surabaya.

Nasution, Az. 1988. "Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Dalam Kontrak pembelian Rumah Murah." *Makalah*. Disampaikan Dalam Seminar Sehari tentang Pertanggungjawaban Produk dan Kontrak Bangunan. Jakarta.

Patrik, Purwahid. 1994. *Dasar-dasar Hukum Perikatan*. Bandung: Mandar maju.

Phillips, Jerry J. 1993. *Products Liability*. West Publishing Company. St. Paul Minnesota.

Schoenfeld, David and Arthur A. Natelle. 1975. *The Consumer and His Dollars*. Third edition, Oceana Publications, Inc., New York.

Sothi Rachagan, S. *Consumer Access to Justice, an Overview, in Developing Consumer Law in Asia*. IOCU Regional Office for Asia and the Pacific. Malaysia. tt.

Toar, Agnes M. "Penyalahgunaan Keadaan dan tanggung Jawab atas Produk di Indonesia (Pada Umumnya)." *Makalah*. Disampaikan pada Seminar Dua Hari tentang Pertanggungjawaban Produk dan Kontrak Bangunan yang diselenggarakan oleh Yayasan Pusat Pengkajian Indonesia bekerjasama dengan Badan Pembinaan Hukum nasional. Jakarta. 25-26 Agustus 1988.

Grada, Hellmanand Tuitert. 1985. *Promoting Consumer Education in Schools*, IOCU-Regional Office for Asia and the Pacific, Penang-Malaysia.