

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Pengertian Konsumen**

Pengertian konsumen di dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen Nomor 8 Tahun 1999 pasal 1 butir 2 menyebutkan bahwa konsumen adalah “setiap orang pemakai barang dan jasa yang tersedia dalam masyarakat baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga atau orang lain dan tidak untuk diperdagangkan”. Subyek yang disebut sebagai konsumen berarti setiap orang yang berstatus sebagai pemakai barang dan / atau jasa. Sesuai dengan bunyi penjelasan Pasal 1 Angka (2) Undang-undang Perlindungan Konsumen, kata pemakai dalam hal ini tepat digunakan dalam rumusan ketentuan tersebut, sekaligus menunjukkan barang dan / atau jasa yang dipakai tidak serta merta hasil dari transaksi jual beli. Artinya yang diartikan sebagai konsumen tidak selalu harus memberikan prestasinya dengan cara membayar uang untuk memperoleh barang dan / atau jasa itu. Berkaitan dengan istilah barang dan / atau jasa sebagai pengganti kata produk. Saat ini produk sudah berkonotasi barang atau jasa. Undang-undang Perlindungan Konsumen mengartikan barang sebagai setiap benda, baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, baik dapat dihabiskan maupun tidak dapat dihabiskan, yang dapat untuk diperdagangkan, dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan oleh konsumen. Sementara itu jasa diartikan sebagai setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang disediakan bagi masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen. Pengertian disediakan bagi masyarakat menunjukkan jasa itu harus ditawarkan kepada masyarakat. Artinya harus lebih dari satu orang.

Pengertian yang tersedia dalam masyarakat adalah barang dan / atau jasa yang ditawarkan kepada masyarakat sudah harus tersedia di pasaran . Dalam perdagangan yang makin kompleks dewasa ini, syarat itu tidak mutlak lagi dituntut oleh masyarakat konsumen. Misalnya perusahaan pengembang ( developer ) perumahan sudah biasa mengadakan transaksi terlebih dulu sebelum bangunannya jadi. Transaksi konsumen ditujukan untuk kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, dan makhluk hidup. Unsur yang diletakkan dalam definisi itu mencoba untuk memperluas pengertian kepentingan. Kepentingan ini tidak sekadar ditujukan untuk diri sendiri dan keluarga, tetapi juga juga barang dan / atau jasa itu diperuntukkan bagi orang lain. Dengan berlakunya UU Nomor 8 Tahun 1999 ini, pendidikan konsumen menjadi hal yang penting untuk dilaksanakan secara terprogram, terarah dan berkelanjutan. Pendidikan konsumen dapat mencegah terulangnya kesalahan serupa di masa mendatang. Konsumen harus dapat dengan leluasa memainkan perannya. Ekonomi yang dibangun dengan basis kekuatan konsumen akan menjadi ekonomi dengan fundamental yang kokoh. Di dalam garis-garis besar haluan negara (Ketetapan MPR No. II / MPR /1993) disebutkan juga kata konsumen tetapi konsumen dalam hal ini masuk dalam bidang perdagangan.<sup>24</sup> Di dalam ketetapan tersebut konsumen tidak dijelaskan secara rinci dan tegas, tidak seperti konsumen yang ada dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen.

---

<sup>24</sup> Ketetapan MPR No. II / MPR / 1993

### **2.1.1. Tujuan Perlindungan Konsumen**

Perlindungan konsumen menurut Pasal 1 butir 1 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen. Pengertian tersebut menggambarkan bahwa hubungan antara konsumen dan pelaku usaha pada dasarnya adalah hubungan hukum yang menimbulkan hak dan kewajiban timbal balik antara keduanya. Terjadinya hubungan antara konsumen dengan pelaku usaha senantiasa dimaksudkan agar kedua belah pihak sama-sama memikirkan keuntungan atau kata lain tidak saling merugikan.

Konsumen dalam setiap mengkonsumsi barang dan jasa selalu menginginkan adanya kepuasan terhadap produk barang dan jasa yang dikonsumsi, sedangkan pelaku usaha selalu menginginkan untuk memperoleh keuntungan ekonomis dari hubungan tersebut. Maksud kedua belah pihak itu akan dapat terwujud apabila masing-masing pihak secara sadar beritikad baik untuk saling memenuhi kewajiban masing-masing.

### **2.1.2. Bentuk Perlindungan Konsumen**

Perlindungan konsumen adalah aktifitas atau suatu kegiatan yang dilakukan konsumen baik oleh seseorang atau secara berkelompok dalam upaya untuk melindungi diri atau kelompoknya agar terhindar dari hal-hal yang merugikan atas pemakaian barang atau jasa yang dikonsumsi. Bentuk perlindungan konsumen tersebut dapat diwujudkan dengan memberikan hak kepada konsumen, hak konsumen tersebut dapat diuraikan sebagai berikut :

#### **A. Hak konsumen sebelum lahirnya Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999**

- 1. Presiden USA John F. Kenedy 1962 mengatakan ada empat hak konsumen yaitu :**

- (a) Hak memperoleh keamanan.
- (b) Hak untuk memilih.
- (c) Hak mendapatkan informasi.
- (d) Hak untuk didengar

Hak konsumen tersebut, kemudian dikembangkan oleh International Organization Consumer Union ( IOCU ) telah menambahkan hak konsumen yaitu :

- (a) Hak untuk mendapatkan ganti rugi.
- (b) Hak untuk mendapatkan pendidikan<sup>25</sup>

2. Menurut Ellwood seperti dikutip Suprihanto ( 1992 ) hak konsumen meliputi:

- (a) Hak untuk mendapatkan kebutuhan pokok seperti pangan, sandang, perumahan, pelayanan kesehatan, pendidikan, sanitasi.
- (b) Hak untuk mendapatkan keamanan.
- (c) Hak untuk mendapatkan informasi.
- (d) Hak untuk mendapatkan pilihan.
- (e) Hak untuk mendapatkan perwakilan.
- (f) Hak untuk mendapatkan ganti rugi.
- (g) Hak untuk mendapatkan pendidikan konsumen<sup>26</sup>

3. PBB dalam resolusi Nomor 39 / 248 Tahun 1985

- (a) Perlindungan dari bahaya terhadap kesehatan dan keamanan.

<sup>25</sup> Az. Nasution, S.H., Konsumen dan Hukum, Tinjauan Sosial, Ekonomi dan Hukum Perlindungan Konsumen, ( Jakarta, Harapan Jakarta ) hlm 33,34

<sup>26</sup> Suprihanto, John, Upaya-upaya Dalam Mewujudkan Perlindungan Konsumen, Makalah Pada Temu Wicara Nasional Perlindungan Konsumen, Yogyakarta, 11-13 Desember 1991

- (b) Tersedianya informasi yang memadai.
- (c) Pendidikan konsumen.
- (d) Tersedianya ganti rugi yang efektif.
- (e) Kebebebasan untuk membuat organisasi konsumen<sup>27</sup>

4. YLKI ( 1981 ) hak konsumen adalah :

- (a) Hak keamanan.
- (b) Hak informasi.
- (c) Hak memilih .
- (d) Hak atas lingkungan hidup.<sup>28</sup>

5. BPHN pada tahun 1992

- (a) Hak atas keamanan dan keselamatan.
- (b) Hak mendapatkan informasi yang jujur .
- (c) Hak untuk memilih.
- (d) Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya.
- (e) Hak atas lingkungan hidup.<sup>29</sup>

B. Hak konsumen menurut Undang-undang No. 8 tahun 1999

- (a) Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan.
- (b) Hak untuk memilih barang dan atau jasa serta mendapatkan barang dan atau jasa sesuai dengan nilai tukar.
- (c) Hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur .
- (d) Hak untuk didengar pendapat dan keluhan.

---

<sup>27</sup> Sudaryatmo, Hukum dan Advokasi Konsumen, ( Bandung, PT. Citra Aditya Bakti 1999 ) hlm 98

<sup>28</sup> YLKI, Pokok-pokok Pikiran Tentang Permasalahan Perlindungan Konsumen, Makalah Pada Lokakarya Hukum Perlindungan Konsumen, Jakarta 1992

<sup>29</sup> BPHN, Laporan Akhir Penelitian Perlindungan Konsumen Atas Kelalaian Produsen, Jakarta 1992

(e) Hak untuk dapat advokasi,perlindungan.

(f) Hak untuk dapat pembinaan

Bentuk perlindungan konsumen selain memberikan hak kepada konsumen juga memperhatikan kepentingan konsumen tersebut. Untuk memudahkan pada pemahaman tentang kepentingan konsumen maka dikelompokkan :

a. kepentingan fisik konsumen

kepentingan fisik konsumen yang dimaksudkan di sini adalah kepentingan badani konsumen yang berhubungan dengan keamanan dan keselamatan tubuh dan jiwa mereka dalam penggunaan barang atau jasa konsumen. Kepentingan fisik konsumen dapat terganggu kalau suatu perolehan barang atau jasa menimbulkan kerugian berupa gangguan kesehatan badan atau ancaman pada keselamatan jiwanya

b. kepentingan sosial ekonomi konsumen

kepentingan sosial ekonomi konsumen menghendaki agar setiap konsumen dapat memperoleh hasil optimal dari penggunaan sumber-sumber ekonomi dalam mendapatkan barang atau jasa kebutuhan hidup mereka. Untuk itu tentu saja konsumen harus mendapatkan informasi yang benar dan bertanggung jawab tentang produk barang / jasa tersebut.

c. kepentingan hukum konsumen

Meskipun peraturan perundang-undangan positif, secara tidak langsung telah termuat ketentuan yang melindungi konsumen, tetapi pada kenyataannya mengandung kendala tertentu yang menyulitkan konsumen antara lain yaitu :

- a. hambatan bagi konsumen terjadi karena ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan konsumen hanyalah sekedar sampiran saja dari pokok permasalahan

yang diatur baik itu menyangkut keperdataan, administratif maupun pidana, sampiran dalam hal ini bahwa ketentuan yang berkaitan dengan konsumen diatur belum secara transparan tetapi masih bersifat semu baik keperdataan, administratif, maupun pidana.

- b. hukum acara yang berlaku tidak mudah dimanfaatkan oleh konsumen yang dirugikan dalam hubungannya dengan penyedia barang atau jasa konsumen.<sup>30</sup>

## **2.2. Perlindungan Konsumen**

### **2.2.1. Perlindungan Konsumen Secara Global**

Globalisasi pada dasarnya mengacu pada pengertian ketiadaan batas antar negara. Konsep ini merujuk pada pengertian bahwa suatu negara, tidak dapat membendung seperti pola perilaku, tatanan kehidupan, sistem perdagangan dan lain sebagainya.<sup>31</sup> Revolusi Industri di abad ke-18 dan 19 semula di Eropa dan berlanjut di Amerika mengubah pola kehidupan masyarakat yang semula agraris menjadi masyarakat industri. Pengalaman selanjutnya menunjukkan terjadinya perubahan dalam hubungan – hubungan antara penyedia produk dan pemakai produk. Zaman revolusi industri hampir tidak ada jarak antara pembuat barang dan pemakai barang tersebut, sedang pada masa kini umumnya pengguna barang atau jasa jarang atau sama sekali tidak mengenal siapa pembuat suatu produk yang mereka peroleh. Di Amerika Serikat konsumen diartikan sebagai korban pemakaian produk yang cacat, baik korban itu pembeli, bukan pembeli tetapi pemakai, bahkan juga korban yang bukan pemakai, karena perlindungan hukum

---

<sup>30</sup> Az. Nasution, Konsumen dan Hukum Tinjauan Sosial, Ekonomi dan Hukum Pada Perlindungan Konsumen Indonesia, Pustaka Sinar Harapan, (Jakarta, 1995, hlm 79-81

<sup>31</sup> Priyono Tjiptoherijanto, Prospek Perekonomian Indonesia Dalam Rangka Globalisasi, ( Jakarta, Rineka Cipta. 1997), hlm 30

dapat dinikmati pula bahkan oleh korban yang bukan pemakai. Perjalanan sejarah gerakan perlindungan konsumen di Amerika Serikat oleh Davis A. Rice dibedakan dalam empat katagori :

1. Regulation of feudal market transactions.
2. Legal tradition of caveat emptor.
3. Twentieth-century judicial limitation of caveat emptor.
4. Development of public regulation.
5. Contemporary development in public regulation<sup>32</sup>

Masa – masa pasar feodal dalam sejarah Amerika Serikat sebenarnya dipraktekkan oleh pemukim-pemukim pertama negara itu, tatkala masih berada di Inggris, negeri leluhurnya. Walaupun begitu keinginan membuat peraturan yang melindungi konsumen mulai tampak pada masa transaksi pasar feodal tersebut. Pengaturan hukum dan kasus-kasus menyangkut transaksi perdagangan Inggris zaman feodal ini sebenarnya merupakan embrio bagi tumbuhnya kesadaran para imigran yang memasuki benua Amerika. Walaupun rintisan dan kemauan politis demikian mulai bersemi di Inggris, ternyata sampai abad ke-19, gerakan perlindungan konsumen ini tetap belum membudaya. Bahkan pada masa itu dalam dunia hukum dianut suatu asas hukum yang disebut *caveat emptor* atau *let the buyer beware*. Artinya diserahkan kepada kesadaran masing-masing pembeli untuk mempertahankan hak-haknya. Jika ia kalah dalam memperjuangkan hak-haknya berarti semua itu karena kebodohan dan kesalahannya. Pada masa ini dapat dikatakan sebagai bagian kedua perjalanan sejarah gerakan perlindungan konsumen di Amerika Serikat.



Menjelang akhir abad ke-19, gerakan perlindungan konsumen di Amerika Serikat memasuki bagian ketiga perjalanannya, dan makin menghadapi banyak tantangan. Hal ini terjadi karena jumlah produsen mulai banyak dan produknya membanjiri pasaran sehingga persaingan dagang juga semakin ketat. Distribusi barang juga mulai lancar mencapai pelosok negeri karena didukung oleh pembangunan transportasi kereta api. Demikian pula dengan pemanfaatan iklan untuk memasarkan produk atau jasa tertentu, juga mulai meluas digunakan. Industri yang mengolah hasil-hasil pertanian juga mengalami gelombang pasang karena meningkatnya hasil panen. Produksi massal barang-barang menjauhkan produsen dengan konsumen akhirnya (ultimate consumer). Sebagai jembatan muncul konsumen-konsumen antara (intermediate consumers), seperti distributor atau penyalur (dealer). Dengan demikian kemajuan ilmu dan teknologi mendorong keberhasilan industri tersebut. Ironisnya gegap gempita era industrialisasi harus dibayar mahal dengan kerusakan lingkungan dan kesehatan masyarakat. Penggunaan pestisida, misalnya dapat memacu kuantitas panen hasil-hasil pertanian, tetapi dampak penggunaan bahan beracun itu untuk jangka panjang sangat merusak ekosistem. Belum lagi masalah pencemaran air dan udara yang terus merambah kawasan di sekitar areal industri, yang sampai saat ini masih belum berhasil secara tuntas diatasi. Di sisi lain secara umum tradisi *caveat emptor* belum dapat ditinggalkan sepenuhnya. Kesadaran produsen untuk bertanggung jawab atas produk atau jasa yang diberikan kepada masyarakat masih kurang dan masyarakat masih segan memperjuangkan hak-haknya. Masyarakat konsumen seperti menerima nasib berada di bawah kendali para produsen.

---

<sup>32</sup> Az. Nasution, *op.cit.*, hlm 25

Ketidakberdayaan ini makin jelas dengan munculnya format-format perjanjian yang dibakukan "*standart contract*". Jika sebelumnya diakui bahwa dalam perjanjian selalu ada kebebasan berkontrak bagi para pihak yang terlibat, maka dengan perjanjian standar ini, asas kebebasan berkontrak digerogeti. Konsumen tinggal menerima atau menolak atas perjanjian yang ditawarkan produsen. Produsen merasa secara sosial, ekonomis, psikologis, dan politis berada di atas konsumen. Memasuki paruh keempat perjalanan gerakan konsumen di Amerika Serikat (abad ke-20) tuntutan konsumen untuk diperlakukan lebih baik mendapat respon pada beberapa putusan hakim antara lain putusan hakim mengenai kasus *Spigel v. Saks 34 th Street*, kasus *Hamon vs Digliani*<sup>33</sup> *Kasus Spigel v. Saks 34 th Street* hakim mengabulkan gugatan Spiegel . Pernyataan-pernyataan pada pembungkus dan botolnya membentuk *express warranty* yang mengikat penjual dan produsen. Pernyataan bahwa itu aman adalah suatu jaminan mutlak bahwa aman untuk semua orang dibedakan dari *implied warranty* layak untuk konsumsi yang memperhatikan adanya suatu pengecualian atas adanya alergi tertentu pada penggugat. Kasus *Hamon vs Digliani* hakim menyatakan bahwa tidak adanya hubungan langsung ( faktanya adalah bahwa penggugat tidak membeli produk itu dari tergugat ) bukanlah suatu alasan. Penjualan produk itu telah dipromosikan lewat iklan pada media massa langsung kepada konsumen, dan karenanya produsen tidak dapat menggunakan alasan tentang tidak adanya hubungan langsung apabila konsumen menanggapi iklan itu.

Pada era 1960-an juga tercatat beberapa kejadian penting yang menandai sejarah gerakan perlindungan konsumen Amerika Serikat. Dalam hal ini, Negeri Paman Sam

---

<sup>33</sup> Haddy Evianto, Hukum Perlindungan Konsumen Bukanlah Sekedar "Keinginan" Melainkan Kebutuhan, Sekilas Hukum Perlindungan Hukum Konsumen, 1997

cukup beruntung karena gerakan perlindungan konsumen mendapat dukungan pada tingkat suprastruktur politiknya. Ini terjadi pada 15 Maret 1962 tatkala Presiden John F. Kennedy mengucapkan pidato kenegaraan di hadapan Kongres Amerika Serikat berjudul “ A Special Message of Protection the Consumer Interest “. Presiden LB. Johson pada 5 Februari 1964, mengingatkan kembali tentang empat hak di atas. Ia kemudian juga memperkenalkan konsep hukum yang baru berkenaan dengan perlindungan konsumen, yang sekarang lazim disebut dengan “product warranty dan product liability”. Presiden Johson juga dinilai cukup berjasa karena pada 21 Maret 1966 berhasil mengajukan rancangan undang-undang tentang “lending charges” dan “packaging practices”, yang kemudian disetujui oleh kongres pada 1967 dan 1968.

Pada tahun 1971 berkumpul sebanyak 200 tokoh terkemuka di bidang bisnis dan pendidikan di Amerika Serikat untuk mendirikan suatu panitia yang disebut *the Committee for Economic Development*. Panitia ini mengeluarkan suatu laporan yang berjudul *Responsibilities of Business Corporations*. Akibat sosialisasi yang terus menerus, gerakan konsumerisme terus bertambah kuat di Amerika Serikat. Hal ini juga mendorong dilakukannya riset-riset di bidang perlindungan konsumen. Salah satu publikasi hasil riset yang penting untuk dicatat adalah yang dilakukan Ralph Nader, 1966. Publikasi ini berkesimpulan mayoritas kendaraan bermotor yang diproduksi di Amerika Serikat mengabaikan keselamatan pengendaranya. Publikasi penelitiannya yang ditulis dalam buku “*Unsafe at Any Speed*”. Saat ini buah dari perjuangan Nader telah cukup matang di Amerika Serikat.

Undang-undang Jaminan Produk di Amerika Serikat sebagaimana dimuat dalam Magnusson-Moss Warranty, Federal Trade Commission Act 1975 mengartikan konsumen persis sama dengan ketentuan di Perancis yaitu “ The person who obtains

goods or services for personal or family purposes.” Demikian pula dengan rumusan dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata Belanda Buku VI, Pasal 236, konsumen dinyatakan sebagai orang alamiah. Maksudnya ketika mengadakan perjanjian tidak bertindak selaku orang yang menjalankan profesi atau perusahaan. Berbagai publikasi yang memperjuangkan hak-hak konsumen beredar luas seperti *Consumer Newsweek*, *Of Consuming Interest*, dan *Changing Times*. Menurut data sampai akhir 1998, di Amerika Serikat saat ini terdapat empat lembaga yang bergabung dalam Consumers International (CI), yaitu American Council on Consumer Interests, American Federation of State Country and Municipal Employees, Consumer Federation of America, dan Consumers Union of U.S. Inc.<sup>34</sup> Upaya perlindungan terhadap konsumen dari pemakaian produk-produk yang cacat di negara anggota European Union ( EU ) dilakukan dengan cara menyusun “(Product Safety ) Directive” yang nantinya harus diintegrasikan ke dalam infrastruktur hukum masing-masing.

Semangat perlindungan hak-hak konsumen juga meliputi suasana kongres” the International Co-operative Alliance” diadakan di London pada musim gugur, 1969. Kongres ini mengumandangkan deklarasi internasional tentang hak-hak konsumen. Inggris juga berperan dalam perlindungan konsumen dengan diaturnya perlindungan buat pembeli roti dan ale ( sejenis bir ) berdasarkan ketentuan gereja. Pengadilan-pengadilan di Inggris pada masa itu juga menjatuhkan hukuman untuk menekan praktik banting harga, memperkecil ukuran / timbangan, menurunkan mutu. Selanjutnya berdiri pula pengadilan khusus yang disebut *merchants’ courts*, yang bertugas memeriksa perkara pelanggaran transaksi perdagangan namun masih dalam tingkat lokal. Situasi penerapan hukuman terhadap pelanggaran ternyata aspek hukum publiknya lebih

---

<sup>34</sup> Shidarta, Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia, ( Jakarta: PT. Grasindo, 2000 ), hlm 31-39

dominan daripada aspek hukum perdatanya. Kecenderungan ini diperkuat dengan diberlakukannya *the Statute of Apprentices* pada 1563 ( seiring dengan meningkatnya praktik-praktik monopoli dan permintaan paten bagi penemuan-penemuan baru ). Aturan itu bertujuan mengurangi tindakan penipuan terhadap konsumen dan memaksa diterapkannya suatu standart kualitas atas produk-produk tertentu. Tahun 1866 Inggris memberlakukan *Hops ( Prevetion of Frauds ) Act*, 1893 *The Sale of Goods Act*, 1913 *Fabrics ( Misdescription )*, 1955 *The Food and Drugs Act*, 1956 *The Restrictive Trade Protection Act*..

Di Spanyol, pengertian konsumen didefinisikan secara lebih luas yaitu konsumen diartikan tidak hanya individu (orang), tetapi juga suatu perusahaan yang menjadi pembeli atau pemakai terakhir. Adapun yang menarik di sini, konsumen tidak harus terikat dalam hubungan jual beli sehingga dengan sendirinya konsumen tidak identik dengan pembeli.

Republik Rakyat Cina mempunyai definisi tentang konsumen yaitu setiap orang (pembeli) atas barang yang disepakati, menyangkut harga dan cara pembayarannya, tetapi tidak termasuk mereka yang mendapatkan barang untuk dijual kembali atau lain-lain untuk keperluan komersial.

Di Australia, ketentuannya ternyata jauh lebih moderat. Dalam *Trade Practices Act 1974*, yang sudah berkali-kali diubah, konsumen diartikan sebagai seseorang yang memperoleh barang jasa tertentu dengan persyaratan harganya tidak melewati 40.000 dollar Australia.<sup>35</sup> Selain itu juga Australia merumuskan ketentuan khusus mengenai perlindungan konsumen bagi konsumen jasa-jasa yang diproduksi oleh lembaga-

---

<sup>35</sup> *Ibid*, hlm 84

lembaga pemerintah, yaitu melalui “service charter” tugas dan tanggung jawab masing-masing departemen dan lembaga pemerintah lainnya dirumuskan secara jelas misalnya pelayanan apa saja yang wajib dijalankan, berapa lama pelayanan jasa tersebut harus sudah diselesaikan. Bilamana lembaga pemerintah lalai dalam menjalankan tugasnya, konsumen dapat segera menggugatnya.<sup>36</sup>

<sup>37</sup>Mexico mengembangkan hukum perlindungan konsumennya sendiri. Perangkat hukum utama dalam perlindungan konsumen dirumuskan dalam “ The Federal Consumer Protection Act of 1975 ( the FCPA )”, yang menyediakan sarana konsiliasi dan arbitrase, terlepas dari proses berdasar hukum perdata dan dagang biasa yang banyak dipengaruhi oleh peraturan perundang-undangan sejenis di Amerika Serikat.<sup>38</sup> Malaysia memiliki kelembagaan yang memadai dalam policy perlindungan konsumen. Tugas perlindungan konsumen antara lain dilakukan oleh *Ministry of Domestic Trade and Consumer Affair*, tugas Menteri ini tidak hanya melindungi konsumen saja, karena dia harus memelihara keserasian kepentingan antara pelaku usaha dan konsumen. Apalagi di bidang hukum negara ini memang belum memiliki hukum perlindungan konsumen yang integral dan komprehensif. Melalui warisan sistem hukum common law , perundang-undangan yang ada kadang-kadang dapat dipergunakan untuk melindungi konsumen, perundang-undangan tersebut sebenarnya dirumuskan dengan fokus tujuan tertentu , yang tidak langsung mengacu pada kepentingan konsumen. Dengan demikian di Malaysia sangat dirasakan perlu ada hukum perlindungan yang integral dan komprehensif. Phenomena Hongkong , meskipun kawasan ini termasuk Republik

---

<sup>36</sup> *Ibid*, hlm 102

<sup>37</sup> Agus Brotosusilo, *Jasa Perdagangan dan Perlindungan Konsumen. Hand Out Atmajaya Yogyakarta*, hlm 96

<sup>38</sup> *Ibid*, hlm 98

Rakyat Cina tetapi Hongkong tidak mau menerapkan hukum Republik Rakyat Cina dengan beberapa pertimbangan, antara lain yaitu hukum perlindungan konsumen Cina cukup baik, tetapi pelaksanaannya sampai tahun 1998 dinilai belum memadai untuk melindungi kepentingan konsumen, Hongkong sampai saat ini masih menerapkan sistem hukum common law sedangkan Cina menerapkan sistem hukum civil law. Berdasarkan kondisi tersebut, sampai saat ini organisasi konsumen independen *Consumer Council Hongkong* mencoba upaya untuk perlindungan konsumen dengan memanfaatkan perundang-undangan sektoral yang telah ada.

PBB dalam sidang umum ke- 39 tahun 1985 mengesahkan Resolusi PBB 39/248 tentang Perlindungan Konsumen, dan merumuskan berbagai kepentingan konsumen yang perlu dilindungi ( *Guidelines for Consumer Protection* ) yang meliputi :

- a. perlindungan konsumen dari bahaya terhadap kesehatan dan keamanannya
- b. promosi dan perlindungan kepentingan ekonomi sosial konsumen
- c. tersedianya informasi yang memadai bagi konsumen untuk memberikan kemampuan mereka melakukan pilihan yang tepat sesuai kehendak dan kebutuhan pribadi
- d. pendidikan konsumen
- e. tersedianya upaya ganti rugi yang efektif
- f. kebebasan untuk membentuk organisasi konsumen atau organisasi lainnya yang relevan dan memberikan kesempatan kepada organisasi tersebut untuk menyuarakan pendapatnya dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan mereka.

Resolusi Perserikatan Bangsa-bangsa tersebut dikeluarkan setelah melalui proses penelitian yang cukup panjang selama lebih 20 tahun. Lokasi penelitian meliputi 25 negara anggota, bekerja sama dengan badan-badan intern Perserikatan Bangsa-bangsa, lembaga swadaya masyarakat, dan pemerintah negara-negara bersangkutan. Ini berarti, resolusi di atas cukup representatif untuk mewakili suara konsumen di berbagai belahan dunia.

Organisasi yang membawa misi perlindungan hak-hak konsumen secara bijak menyadari betapa kondisi suatu negara tidak selalu mampu menampung kepentingan konsumen itu ke dalam perangkat hukum positifnya. Kendati demikian, jika prinsip-prinsip umum Resolusi tersebut dihormati, paling tidak hak-hak konsumen di negara yang bersangkutan akan memperoleh perhatian yang memadai.

Dasar pertimbangan dikeluarkannya pedoman bagi perlindungan konsumen itu adalah :

- a. memperhatikan kepentingan dan kebutuhan di seluruh dunia, khususnya di negara berkembang
- b. pengakuan atas kenyataan bahwa konsumen seringkali berada pada ketidakseimbangan dalam segi ekonomi , tingkat pendidikan dan daya saing
- c. konsumen seharusnya berhak untuk mendapatkan produk yang tidak membahayakan dan berhak untuk memajukan peningkatan sosial dan ekonomi secara adil

Dalam pertimbangan resolusi itu dinyatakan bahwa konsumen menghadapi ketidakseimbangan secara ekonomis, tingkat pendidikan dan persaingan. Atas dasar pertimbangan itu, yang merupakan kesimpulan dari hasil survai dan konsultasi



Sekretariat PBB sepanjang tahun 1981-1984 diseluruh negara-negara anggota PBB, ditetapkanlah pedoman perlindungan konsumen tersebut. Konsumen yang dimaksudkan dalam resolusi ini adalah konsumen akhir.<sup>39</sup>

### 2.2.2. Perlindungan Konsumen di Indonesia

Di Indonesia keadaan perlindungan konsumen masih kurang memadai. Dari sisi sosial budaya, misalnya budaya nrimo secara langsung maupun tidak langsung sangat berpengaruh terhadap bagaimana masyarakat umumnya (masyarakat Jawa) harus menentukan sikap pada saat mengkonsumsi barang atau jasa yang ternyata justru merugikan dirinya.<sup>40</sup> Di samping itu, kenyataan juga menunjukkan bahwa sosialisasi tentang hak-hak konsumen kurang dilakukan secara intensif dan menyeluruh. Pemerintah hanya membuat suatu kebijakan yang hanya mengutamakan pembangunan di bidang ekonomi dengan titik berat pertumbuhan ekonomi yang telah menyebabkan terabaikannya peran dan kedudukan konsumen dalam proses pembangunan.

Saat ini yang diperlukan adalah perubahan sikap pemerintah terhadap konsumen. Perubahan sikap ini nampaknya memerlukan pembaharuan orientasi, khususnya dalam hal perlindungan konsumen. Pemerintah harus bisa beranjak dari sekedar memperhatikan produsen menjadi berwawasan integral yakni dengan memberi perhatian yang sama baik kepada produsen dan konsumen.<sup>41</sup> Perkembangan selama 32 tahun Orde Baru ini, belum satupun hukum positif di Indonesia yang secara khusus mengatur perlindungan konsumen. Memang ada beberapa peraturan perundang-undangan yang secara tidak langsung berhubungan atau menyangkut kepentingan konsumen. Peraturan-

---

<sup>39</sup> Sudaryatmo, S.H., Hukum dan Advokasi Konsumen, ( Bandung, PT. Citra Aditya Bakti 1999 ) hlm 81

<sup>40</sup> FX. Soedijana dan TA. Legowo. “ Perlindungan Konsumen” Makalah Dibuat Khusus Untuk Manguyabagyo Ulang Tahun ke-75 Dr. Daoed Yoesoef, hlm 8

<sup>41</sup> Ibid, hlm 10

peraturan itu sebenarnya ditujukan untuk produsen maupun kepentingan umum, yakni agar produsen bertindak jujur, tidak menipu dan tidak lalai dengan begitu konsumen terjamin keselamatannya dari barang atau jasa yang dikonsumsinya.

Perlindungan konsumen di Indonesia lemah dikarenakan dalam membentuk diri sebagai kelompok penekan, konsumen yang bersangkutan masih sangat kurang. Kelemahan ini dipertegas lagi dengan adanya hubungan yang asimetris antara konsumen dan produsen, terutama dalam kaitan masing-masing untuk mempengaruhi negara atau pemerintah, dan dalam penguasaan informasi mengenai barang atau jasa yang dihasilkan produsen atau pengusaha.<sup>42</sup> Di Indonesia keadaan tentang perlindungan konsumen masih tetap belum berubah, konsumen tidak pernah mengetahui dengan pasti, bagaimana dan di mana ia dapat menuntut pemulihan hak –haknya pada saat hak –hak itu dilanggar. Jika melihat kemajuan perkembangan gerakan konsumen di Amerika Serikat, tentu Indonesia masih harus belajar banyak. Indonesia masih tertinggal, ketertinggalan itu tidak hanya dibandingkan dengan negara maju, bahkan bila dibandingkan dengan negara-negara sekitar Indonesia seperti Malaysia, Filipina, Thailand, dan Singapura.

Dilihat dari sejarahnya, gerakan perlindungan konsumen di Indonesia baru benar-benar dipopulerkan sekitar 20 tahun yang lalu, yakni dengan berdirinya suatu lembaga swadaya masyarakat yang bernama Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI). YLKI dilahirkan melalui suatu unikum justru dari suatu gelanggang promosi, yaitu usaha melancarkan perdagangan barang produksi dalam negeri.

Seperti diketahui, dalam rencana Pembangunan Nasional, semenjak pelita I pemerintah memberikan prioritas yang tinggi pada sektor industri. Karena banyak sekali industri dibangun yang menghasilkan bermacam-macam jenis barang produksi .

Terdorong oleh keinginan untuk membantu pengembangan industri dalam negeri agar hasil produksinya dikenal dan digemari oleh masyarakat, sekelompok tokoh wanita dan pria di Ibukota menyelenggarakan suatu aksi promosi terhadap berbagai jenis hasil industri dalam negeri. Usaha tersebut dinamakan Pekan Swa Karya. Pekan Swa Karya I di tahun 1972 yang menampilkan berbagai jenis barang produksi dalam negeri mendapatkan tanggapan yang positif. Sambutan, tanggapan dan hasrat masyarakat mendapatkan perhatian yang dalam di hati para penyelenggara promosi tersebut, disamping itu masyarakat juga mendorong dibentuknya organisasi konsumen agar kepentingan konsumen dapat terlindungi. Dengan adanya dorongan tersebut maka pada bulan Mei 1973 terbentuklah suatu wadah yang bertujuan untuk melindungi kepentingan masyarakat konsumen terhadap mutu barang produksi dalam negeri. Wadah itu diberi nama Yayasan Lembaga Konsumen. Pekan Swa Karya II tahun 1973 yang diadakan sesudah berdirinya YLK, merupakan Pekan Swa Karya yang terakhir, karena YLK untuk selanjutnya bergerak pada kegiatan perlindungan konsumen dan diarahkan kepada bimbingan terhadap masyarakat, agar menjadi konsumen yang baik dan terjamin kepentingannya.<sup>43</sup> Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) bertujuan melindungi konsumen, menjaga martabat produsen, dan membantu pemerintah. Dalam mencapai tujuan tersebut YLKI mempunyai kegiatan dan progam kerja yang meliputi : bidang pendidikan meliputi survay, pengumpulan data serta statistik, Bidang koperasi konsumen, Kerjasama dan hubungan dengan instansi serta badan-badan yang bergerak dalam bidang yang serupa, Kerjasama dan hubungan dengan pemerintah, universitas, lembaga riset, mass media. Jika dibandingkan dengan perjalanan panjang gerakan

---

<sup>42</sup> Ibid, hlm 6

konsumen di luar negeri, khususnya di Amerika Serikat, YLKI cukup beruntung karena tidak perlu harus memulainya dari nol sama sekali. Pengalaman menangani kasus-kasus yang merugikan konsumen di negara-negara yang lebih maju dapat dijadikan studi yang bermanfaat sehingga Indonesia tidak perlu lagi harus mengulang kesalahan yang serupa.

Ditinjau dari kemajuan peraturan perundang-undangan di Indonesia di bidang perlindungan konsumen, sampai saat ini dapat dikatakan masih sangat minim, baik dilihat dari kuantitas peraturannya maupun kedalaman materi yang dicakupinya. Sehingga kepentingan konsumen belum terlindungi secara keseluruhan. Dengan adanya kenyataan tersebut maka keberadaan YLKI juga sangat membantu dalam upaya peningkatan kesadaran atas hak-hak konsumen.

Setelah UU Nomor 8 Tahun 1999 berlaku di Indonesia diharapkan para pelaku usaha mempunyai kesadaran untuk memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan atau jasa serta memberikan penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan barang tersebut. Ini jelas mendorong para pelaku usaha untuk membangun kredibilitas mereka di mata konsumen.

## **2.3. Tinjauan Umum Pengangkutan**

### **2.3.1. Pengertian Pengangkutan**

Dalam rangka pembangunan negara dan perekonomian negara pada masa sekarang dan yang akan datang faktor pengangkutan memegang peranan yang sangat penting, yaitu untuk mengangkut barang-barang maupun orang-orang dari suatu tempat ke tempat lain untuk memenuhi kebutuhan manusia.

---

<sup>43</sup> Yayasan Lembaga Konsumen, Gerak dan Langkah Yayasan Lembaga Konsumen, (Jakarta: PT. Gunung Agung, hlm 21-22

Pengangkutan sebenarnya sudah ada sejak jaman dahulu hanya sarana pengangkutannya masih sederhana sehingga gerakan perpindahannya terbatas pada daerah yang tidak begitu jauh letaknya . Pada masa sekarang karena kemajuan teknologi serta tuntutan dan kebutuhan manusia yang semakin banyak maka memungkinkan diciptakannya sarana pengangkutan yang dapat digunakan untuk mengatasi hambatan seperti jauhnya daerah dan juga untuk mempersingkat waktu.

Mengenai pengangkutan di atur dalam Undang-undang No. 14 Tahun 1992 Bab I Pasal 1 ayat 2 yaitu kegiatan pemindahan barang (muatan) dan penumpang dari suatu tempat ke tempat lain dengan menggunakan kendaraan. Dalam pengangkutan terlihat dua unsur yang terpenting yaitu :

- a. Pemindahan / pergerakan (movement).
- b. Secara fisik merubah tempat dari barang (komoditi) dan penumpang ke tempat lain.

Selain definisi menurut undang-undang tersebut dapat ditemukan dari pendapat para sarjana antara lain :

**Abdulkadir Muhammad** menyebutkan bahwa:

Pengangkutan adalah proses kegiatan memuat barang atau penumpang ke dalam alat pengangkutan, membawa barang atau penumpang dari tempat pemuatan ke tempat tujuan, dan menurunkan barang atau penumpang dari alat pengangkutan satu ke tempat yang ditentukan<sup>44</sup>

Menurut **Purwosutjipto** juga dikatakan bahwa :

Pengangkutan adalah perjanjian timbal balik antara pengangkut dengan pengirim, di mana pengangkut mengikatkan diri untuk menyelenggarakan pengangkutan barang dan atau orang dari suatu tempat ke tempat tujuan tertentu dengan selamat, sedankan pengirim mengikatkan diri untuk membayar uang angkutan.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Abdul Kadir Muhammad, Hukum Pengangkutan Darat, Laut, dan Udara, ( PT.Citra Aditya Bakti, 1992 ) hlm 121

<sup>45</sup> Purwosutjipto, Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia, ( Djambatan, 1991 ) Jilid 3, hlm 21

Dari definisi tersebut di atas dapat diketahui bahwa pengangkutan merupakan kegiatan yang sangat penting karena hampir semua kegiatan manusia membutuhkan pengangkutan barang maupun orang.

Sejak tahun 1800 angkutan telah digunakan dalam kehidupan masyarakat, hanya saja alat angkut yang dimaksud bukan seperti sekarang ini. Alat angkut yang dipakai adalah tenaga manusia, hewan dan sumber tenaga dari alam. Antara tahun 1800-1860 angkutan telah mulai berkembang dengan dimanfaatkannya sumber tenaga mekanis seperti kapal uap, kereta api, hal mana banyak digunakan dalam dunia perdagangan.

Pada tahun 1860-1860 telah diketemukan pesawat terbang, tetapi dalam masa ini angkutan kereta api dan jalan raya memegang peranan yang paling penting. Dalam tahun 1920 angkutan telah mencapai puncak perkembangan, dengan sistem angkutan multi modal. Dalam abad ke-20 ini pertumbuhan angkutan berkembang pesat sejalan dengan kemajuan teknologi.

### **2.3.2. Fungsi pengangkutan**

Kegiatan pengangkutan dipergunakan oleh manusia sebagai salah satu upaya untuk memenuhi kebutuhan manusia itu sendiri baik kebutuhan yang pokok maupun yang lainnya. Mengingat pengangkutan pada masa sekarang mempunyai peranan yang sangat penting baik di bidang ekonomi, teknologi, pemerintahan, politik, sosial, pendidikan, hankam, maupun di bidang lain seperti misalnya, di bidang perdagangan, maka pengangkutan merupakan hal yang mutlak diperlukan karena dengan adanya pengangkutan maka dapat meninggikan manfaat serta efisiensi kerja sekaligus hasilnya.

Melihat begitu pentingnya fungsi pengangkutan, maka sistem pengangkutan sudah selayaknya ditinjau kembali dengan alasan bahwa pelayanan jasa sektor ini kualitas layanannya masih rendah. Dalam arti belum ada konsep standar yang dipakai sebagai acuan dalam membangun sistem layanan pengangkutan. Kalaupun itu sudah ada belumlah dapat mengakomodasi persoalan-persoalan yang berkembang dalam jasa layanan tersebut dan itupun hanya sebatas pada sebuah konsep tentang sistem pengangkutan secara umum, yaitu sebuah cara atau alat untuk memindahkan orang atau barang dari suatu tempat ke tempat lain.

Aspek lain yang menyentuh pada tataran layanan pengangkutan yang berkualitas dalam arti pengangkutan sebagai sebuah “ publik service” yang memperhatikan makna komponen yang bersinggungan, yaitu makna kemanusiaannya memang belum dapat kita rasakan. Selama ini kebendaanlah yang begitu menonjol tampak dalam pola layanan pengangkutan. Manusia kapasitasnya sebagai penumpang (konsumen) tidak mempunyai nilai yang lebih tinggi dibandingkan dengan barang atau benda bahkan bisa jadi disamakan dengan sebuah benda yang bisa diangkut ke sana kemari tanpa memperdulikan nilai-nilai kemanusiaannya. Konsumen hanya dijadikan obyek bagi pelaku usaha jasa pelayanan angkutan, dikarenakan konsumen memanfaatkan jasa yang yang diberikan oleh pelaku usaha selain itu mereka selalu menanggung beban kerugian meskipun telah mengeluarkan biaya. Pelaku usaha tidak memperhatikan konsep pelayanan angkutan sebagai “Public service”, padahal konsumen adalah bagian terpenting dari sebuah sistem pelayanan angkutan .

### **2.3.3. Aspek Perjanjian Dalam Pengangkutan**

#### **2.3.3.1. Pengertian Perjanjian**

Perjanjian adalah hubungan hukum antara dua pihak atau lebih berdasarkan kata sepakat untuk menimbulkan akibat hukum. Dua pihak itu sepakat untuk menentukan peraturan atau kaedah atau hak dan kewajiban, yang mengikat mereka untuk ditaati dan dijalankan. Kesepakatan itu adalah untuk menimbulkan akibat hukum, menimbulkan hak dan kewajiban dan kalau kesepakatan itu dilanggar maka ada akibat hukumnya, si pelanggar dapat dikenakan akibat hukum atau sanksi.<sup>46</sup>

#### **2.3.3.2. Terjadinya Perjanjian Pengangkutan**

Seorang dalam memperlancar usahanya kadang membutuhkan jasa angkutan umum untuk mengangkut barang atau orang dari suatu tempat ke tempat lain. Agar adanya suatu keterikatan antara orang atau barang yang akan diangkut oleh pengangkut maka akan didahului dengan mengadakan suatu perjanjian yaitu perjanjian pengangkutan antara pihak yang membutuhkan dengan pihak yang menyediakan alat angkutannya.

KUHD tidak mengatur mengenai perjanjian pengangkutan tetapi dapat dilihat dari pendapat para sarjana, antara lain :

Abdulkadir Muhammad bahwa :

Perjanjian pengangkutan adalah persetujuan dengan mana pengangkut mengikatkan diri untuk menyelenggarakan pengangkutan barang dan atau penumpang dari suatu tempat ke tempat tujuan tertentu dengan selamat, dan pengirim atau penumpang mengikatkan diri untuk membayar biaya pengangkutan.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Sudikno Mertokusumo, Mengenal Hukum ( Suatu Pengantar ), ( Yogyakarta, Liberty, 1998 ), hlm 97

<sup>47</sup> Abdul Kadir Muhammad, Loc. Cit



Sedangkan menurut Purwosutjipto dikatakan bahwa :

Perjanjian pengangkutan adalah perjanjian timbal balik antara pengangkut dengan pengirim, di mana pengangkut mengikatkan diri untuk menyelenggarakan pengangkutan barang dan atau orang dari suatu tempat ke tempat tujuan tertentu dengan selamat, sedangkan pengirim mengikatkan diri untuk membayar angkutan<sup>48</sup>.

Dari kedua definisi tersebut dapat diketahui bahwa perjanjian pengangkutan mempunyai sifat yang timbal balik antara pengguna jasa angkutan dengan penyedia jasa angkutan. Adakalanya perjanjian pengangkutan terjadi dengan adanya penawaran dari pihak pengangkut yang ditujukan kepada umum yaitu pengangkut bersedia untuk menyelenggarakan pengangkutan orang maupun barang ke suatu tempat tertentu dengan imbalan pembayaran dan syarat-syarat tertentu, jika seseorang menerima penawaran dari pengangkut maka akan terjadilah perjanjian pengangkutan.

Perjanjian pengangkutan yang dibuat oleh para pihak dapat dibuat dalam bentuk tertulis maupun tidak tertulis, pada umumnya perjanjian pengangkutan dibuat tidak tertulis, yang penting adalah kesepakatan antara kedua belah pihak. Dengan demikian perjanjian pengangkutan sudah terjadi atau lahir dengan adanya kesepakatan dari para pihak.

Kewajiban pengangkut adalah menyelenggarakan pengangkutan barang dan atau orang dari suatu tempat ke tempat tujuan tertentu. Sedangkan kewajiban pengguna jasa adalah membayar biaya pengangkutan. Kewajiban dari pengangkut merupakan hak dari pengguna jasa angkutan dan sebaliknya kewajiban pokok dari pengguna jasa merupakan hak dari pengangkut.

---

<sup>48</sup> Purwosutjipto, *Loc. Cit*

Sedangkan istilah dengan selamat mengandung pengertian bahwa pengangkut bertanggung jawab terhadap barang-barang maupun orang-orang yang diangkut atau di bawanya agar tetap selamat dalam proses pengangkutan, dalam arti yaitu :

- a. Untuk pengangkutan barang maka barangnya tidak hilang, rusak atau musnah, baik sebagian atau seluruhnya.
- b. Untuk pengangkutan penumpang maka penumpang tidak mengalami cacat atau luka ringan atau berat, tidak meninggal dunia.

#### **2.3.3.3. Berakhirnya Perjanjian Pengangkutan**

Pengangkutan adalah proses kegiatan yang berawal dari tempat pemberangkatan dan berakhir di tempat tujuan yang telah ditentukan. Tempat berakhirnya pengangkutan tidak sama dengan berakhirnya perjanjian pengangkutan karena berakhirnya perjanjian pengangkutan itu tergantung dari isi perjanjian pengangkutan yang didasarkan pada kesepakatan para pihak yang termuat dalam dokumen pengangkutannya sehingga tempat tujuannya tidak selalu sama dengan tempat berakhirnya pengangkutan.

Untuk mengetahui berakhirnya perjanjian pengangkutan perlu dibedakan dua keadaan yaitu:

1. Dalam keadaan tidak terjadi peristiwa yang menimbulkan kerugian, maka perbuatan yang dijadikan ukuran ialah saat penyerahan dan pembayaran biaya pengangkutan di tempat tujuan yang telah disepakati.
2. Dalam keadaan terjadi peristiwa yang menimbulkan kerugian, maka perbuatan yang dijadikan ukuran adalah pembayaran kewajiban membayar ganti kerugian,

maka perbuatan yang dijadikan ukuran adalah pembayaran kewajiban membayar ganti kerugian<sup>49</sup>.

Untuk pengangkutan penumpang yang dijadikan ukuran berakhirnya perjanjian pengangkutan ialah saat penumpang turun dari alat pengangkutan ditempat tujuan yang telah disepakati

#### **2.3.4. Pengertian Angkutan Kota**

Dalam Pasal 1 ayat 9 Undang-undang No. 14 Tahun 1992 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan tidak disebutkan secara spesifik arti dari angkutan kota tetapi di sebut dengan angkutan umum . “Angkutan umum sendiri adalah setiap kendaraan yang disediakan untuk dipergunakan oleh umum dengan dipungut bayaran”. Antar kota antar propinsi diatur dalam Instruksi Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. 6 tahun 2000 tentang peningkatan kualitas pelayanan angkutan penumpang antar kota antar propinsi. Antar kota dalam propinsi diatur di dalam Keputusan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta No 201 / KPTS / 2000 tentang Peningkatan Kualitas Pelayanan Angkutan Penumpang Antar Kota Dalam Propinsi.

#### **2.3.5. Fungsi Angkutan Kota**

Kebutuhan pokok yang tak kalah pentingnya adalah angkutan (transportasi). Mengingat luasnya wilayah tanah air kita ini, dan semakin berkembangnya kegiatan ekonomi, angkutan kota sangat diperlukan tidak hanya sebagai sarana dalam kota, tetapi juga antar kota. Angkutan kota yang penulis bahas adalah angkutan kota yang hanya dalam kota saja, yang berfungsi untuk mengangkut khususnya para pelajar, pedagang , karyawan dalam mengerjakan tugasnya.

---

<sup>49</sup> Abdul Kadir Muhammad, Hukum Pengangkutan Darat, Laut dan Udara, PT. Citra Aditya Bakti, (Bandung), 1991, hlm 107

## **2.4. Tinjauan Umum Koperasi**

### **2.4.1 Pengertian Koperasi**

Koperasi dari perkataan *co* dan *operation*, yang mengandung arti bekerja sama untuk mencapai tujuan. Oleh karena itu, koperasi adalah suatu perkumpulan yang beranggotakan orang-orang atau badan yang memberikan kebebasan masuk dan keluar sebagai anggota, dengan bekerja sama secara kekeluargaan menjalankan usaha, untuk mempertinggi kesejahteraan jasmaniah para anggotanya.

Koperasi adalah suatu bentuk kerja sama dalam lapangan perekonomian. Kerja sama ini karena adanya jenis kebutuhan hidup mereka. Orang-orang ini bersama-sama mengusahakan kebutuhan sehari-hari, kebutuhan yang bertalian dengan perusahaan ataupun rumah tangga mereka. Untuk mencapai tujuan diperlukan adanya kerja sama yang akan berlangsung terus, oleh sebab itu dibentuklah suatu perkumpulan sebagai bentuk kerja sama itu.

### **2.4.2. Peranan Koperasi**

Koperasi mempunyai peranan sebagai wadah yang cocok bagi mereka yang ekonominya lemah, untuk secara bersama-sama, bahu membahu meningkatkan usaha mereka, sehingga terjadi peningkatan taraf hidupnya maupun kesejahteraan yang telah lama mereka cita-citakan.

Keberhasilan koperasi dalam mencapai tujuannya tergantung dari aktivitas para anggotanya, apakah mereka mampu melaksanakan kerja sama, memiliki kegairahan kerja dan mentaati segala ketentuan serta garis kebijakan yang telah ditetapkan dalam

rapat anggota. Dengan demikian usaha meningkatkan taraf hidup mereka tergantung dari aktivitas mereka sendiri.<sup>50</sup>

## **2.5. Tanggung Jawab Hukum Pelaku Usaha Terhadap Konsumen**

### **2.5.1. Pengertian Tanggung Jawab**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia tanggung jawab adalah : “Keadaan wajib untuk menanggung segala sesuatu”. Sehubungan dengan pengertian tersebut koperasi angkutan kota harus bisa membina para awak bus kota khususnya angkutan kota di DIY, sebagai bagian dari tanggung jawab agar dalam menyelenggarakan pengangkutan dari suatu tempat ke tempat tertentu dengan selamat.

Perjanjian pengangkutan yang disepakati oleh para pihak juga ditentukan mengenai hak dan kewajiban dari para pihak yang bersangkutan. Perjanjian pengangkutan juga ditentukan mengenai tanggung jawab pengangkut yang termasuk dalam kewajiban dari pengangkut.

Tanggung jawab pengangkut dalam pengangkutan umum diatur dalam Undang-undang No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yaitu diatur pada Bab VIII bagian keenam pasal 45 yaitu :

- a. Pengusaha angkutan umum bertanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh penumpang, pengirim barang atau pihak ketiga, karena kelalaiannya dalam melaksanakan pelayanan angkutan.
- b. Besarnya ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), adalah sebesar kerugian yang secara nyata diderita oleh penumpang, pengirim barang atau pihak ketiga.
- c. Tanggung jawab pengusaha angkutan umum terhadap penumpang sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dimulai sejak diangkutnya penumpang sampai ditempat tujuan pengangkutan yang disepakati.

---

<sup>50</sup> Ibid, hlm 127-131

Sehubungan dengan tanggung jawab pengangkut seperti tersebut dalam Undang-undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Raya di atas, maka hal ini juga telah diatur dalam pasal 1367 KUH Perdata yang berbunyi :

Seseorang tidak saja bertanggung jawab untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatannya sendiri, tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatan orang-orang yang menjadi tanggungannya, atau disebabkan oleh barang-barang yang berada di bawah pengawasannya.

Pengangkut harus bertanggung jawab dalam pelaksanaan pengangkutan karena dalam proses pengangkutan terjadi hal-hal yang tidak diinginkan misalnya : kecelakaan, pencopetan, desak-desakan penumpang yang mengakibatkan keamanan, keselamatan, kenyamanan penumpang ( konsumen ) terganggu

#### **2.5.2. Tanggung Jawab Di Tinjau Dari Aspek Hukum Perdata**

Perlindungan konsumen di Indonesia sudah terkandung dalam peraturan perundang-undangan, meskipun tidak secara eksplisit tetapi secara implisit telah terkandung di dalam peraturan perundang-undangan. Hak konsumen untuk mendapatkan ganti rugi adalah merupakan hak perdata. Sepanjang hak untuk menuntut ganti rugi itu belum dituangkan dalam peraturan yang berkaitan dengan perlindungan konsumen, maka ketentuan yang terdapat dalam pasal 1365 KUH Perdata dapatlah dipergunakan untuk mempertahankan atau melindungi hak konsumen tersebut. Tapi dalam pasal ini penggugat ( konsumen ) harus membuktikan empat hal yaitu adanya perbuatan melawan hukum, adanya unsur kesalahan, adanya kerugian yang ditimbulkan dan adanya hubungan kausal antara perbuatan dan kelalaian. Pasal ini membawa kendala tersendiri bagi konsumen untuk maksud perlindungan konsumen, sebab pasal ini membebankan pembuktian kesalahan produsen pada konsumen. Baru setelah konsumen yang dirugikan dapat membuktikan kesalahan produsen, produsen bertanggungjawab untuk memberi

ganti rugi kepada konsumen. Tanggung jawab di dalam undang-undang perlindungan konsumen dijelaskan bahwa pemberian ganti rugi tidak berlaku apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen.

Beban pembuktian kesalahan produsen pada konsumen jelas menyulitkan pihak konsumen. Karena dalam segi teknis, ekonomis maupun yuridis, konsumen biasanya berada dalam kedudukan yang lebih lemah dibandingkan dengan kedudukan produsen. Produsen adalah pihak yang paling tahu tentang kualitas barang yang dihasilkannya. Ia juga secara finansial kuat dan karena itu mampu memiliki biro sendiri dengan pakar-pakar yang profesional yang tahu seluk beluk hukum. Sementara konsumen umumnya awam dalam hal kualitas barang yang dibeli, lemah secara finansial dan awam dalam bidang hukum. Hasilnya gugatan konsumen yang dirugikan berdasarkan pasal 1365 KUH Perdata lebih banyak berakhir dengan tangan hampa.

Dari penjelasan di atas kiranya dapat diambil kesimpulan bahwa ketentuan dalam KUH Perdata tidak memberikan perlindungan konsumen ataupun perlindungan yang timbul sebagai akibat adanya ketentuan dalam KUH Perdata tidak cukup berarti bagi konsumen yang hendak memulihkan hak-haknya karena kesalahan produsen. Ini disebabkan dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata prinsip tanggung jawabnya berdasarkan unsur kesalahan (*fault liability*) di mana seseorang baru dimintakan pertanggungjawaban secara hukum jika ada unsur kesalahan yang dilakukan, otomatis konsumen harus membuktikan bahwa pelaku usaha bersalah ini belum tentu berhasil dikarenakan pelaku usaha mempunyai kekuatan untuk menghindar dari kesalahan tersebut, bisa jadi konsumenlah yang disalahkan. Dengan keadaan yang masih belum bisa melindungi konsumen, maka masih diperlukan Undang-undang Perlindungan

Konsumen.<sup>51</sup> Dalam asas-asas hukum perikatan juga ada maksud untuk melindungi konsumen misalnya asas konsensualisme maksudnya dalam perjanjian itu terjadi karena adanya konsensus antara kedua pihak , jadi antara pelaku usaha dan konsumen keduanya harus terjadi konsensus lebih dahulu sebelum perjanjian itu terjadi. Setelah terjadi konsensus kedua belah pihak harus secara jujur melaksanakan perjanjian tersebut, dan tidak mengambil keuntungan untuk kepentingan pribadi, disamping itu salah satu pihak tidak boleh merubah isi perjanjian yang telah disepakati. Asas pacta sunt servanda maksudnya antara pelaku usaha dengan konsumen telah terikat oleh perjanjian yang mereka buat, mereka harus menjalankan kewajiban yang ada dalam perjanjian tersebut, memberikan hak sesuai yang ada dalam perjanjian. Asas kebebasan berkontrak bahwa antara pelaku usaha dan konsumen berhak menentukan isi perjanjian sesuai kehendak mereka, tanpa campur tangan lain. Asas umum dalam hukum perdata dapat diktakan bahwa siapa pun yang tindakannya merugikan pihak lain, wajib memberikan ganti rugi kepada pihak yang menderita kerugian tersebut. Perbuatan yang merugikan tersebut dapat lahir karena :

1. tidak ditepatinya suatu perjanjian atau kesepakatan yang telah dibuat (wanprestasi)
2. semata-mata lahir karena suatu perbuatan tersebut (perbuatan melawan hukum)

Kedua hal di atas mempunyai konsekuensi hukum yang signifikan perbedaannya. Pada tindakan yang pertama, sudah terdapat hubungan hukum antara para pihak, di mana salah satu pihak dalam hubungan hukum tersebut telah melakukan suatu perbuatan yang merugikan pihak lain, dengan cara tidak memenuhi kewajibannya sebagaimana yang

---

<sup>51</sup> FX. Soedijana dan TA. Legowo, Loc.Cit



harus ia lakukan berdasarkan kesepakatan yang telah mereka capai. Tindakan yang merugikan ini memberikan hak kepada pihak yang dirugikan untuk meminta pembatalan atas perjanjian yang telah dibuat, beserta penggantian atas segala biaya, bunga, kerugian yang telah dideritanya.

### **2.5.3. Tanggung Jawab Di Tinjau Dari Aspek Pidana**

Di dalam Perlindungan Konsumen diperlukan suatu kebijakan hukum pidana, dikarenakan perlindungan konsumen ada pihak yang dirugikan maka hukum pidana sangat berperan di dalamnya. Istilah kebijakan hukum pidana dapat pula disebut dengan istilah politik hukum pidana. Pengertian kebijakan atau politik hukum pidana dapat dilihat dari politik hukum maupun dari politik kriminal.

Menurut Prof. Sudarto, “Politik Hukum” adalah :

- a. Usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu saat
- b. Kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat untuk mencapai apa yang dicita-citakan. Bertolak dari pengertian demikian Prof. Sudarto selanjutnya menyatakan, bahwa melaksanakan politik hukum pidana berarti mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang paling baik dalam arti memenuhi syarat keadilan dan daya guna. Selain itu melaksanakan politik hukum pidana berarti usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang.<sup>52</sup>

Dengan demikian, dilihat sebagai bagian dari politik hukum, maka politik hukum pidana mengandung arti, bagaimana mengusahakan atau membuat dan merumuskan suatu perundang-undangan pidana yang baik.

---

<sup>52</sup> Sudarto, Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat ( Bandung, Sinar Baru, 1983 ), hlm 20

Dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana tidak disebut-sebut kata konsumen. Kendati demikian, secara implisit dapat ditarik beberapa pasal yang memberikan perlindungan hukum bagi konsumen antara lain :

- a. Pasal 204 : Barangsiapa menjual, menawarkan, menyerahkan atau membagi-bagikan barang yang diketahui bahwa membahayakan nyawa atau kesehatan orang, padahal sifat berbahaya itu tidak diberitahukan, diancam dengan pidana paling lama lima belas tahun. Jika perbuatan mengakibatkan matinya orang, yang bersalah dikenakan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara selama waktu tertentu paling lama dua puluh tahun.
- b. Pasal 359 : Barang siapa karena kealpaannya menyebabkan matinya orang lain, diancam dengan pidana penjara paling lama lima tahun atau kurungan paling lama satu tahun
- c. Pasal 360 : Barang siapa karena kealpaannya menyebabkan orang lain mendapat luka-luka berat, diancam dengan pidana penjara paling lama lima tahun atau kurungan paling lama satu tahun. Barang siapa karena kealpaannya menyebabkan orang lain luka-luka sedemikian rupa sehingga timbul penyakit atau halangan menjalankan pekerjaan jabatan atau pencaharian selama waktu tertentu, diancam dengan pidana penjara paling lama sembilan bulan atau kurungan paling lama enam bulan atau denda paling tinggi tiga ratus rupiah

#### **2.5.4. Tanggung Jawab Di Tinjau Dari Aspek Hukum Administrasi Negara**

Hukum administrasi negara adalah instrumen hukum publik yang penting dalam perlindungan konsumen. Sanksi-sanksi hukum secara perdata dan pidana seringkali kurang efektif jika tidak disertai sanksi administratif.

Sanksi administratif tidak ditujukan pada konsumen pada umumnya, tetapi justru kepada pengusaha, baik itu produsen maupun para penyalur hasil-hasil produknya. Sanksi administratif berkaitan dengan perijinan yang diberikan Pemerintah Republik Indonesia kepada pengusaha atau penyalur tersebut. Jika terjadi pelanggaran, ijin-ijin itu dapat dicabut secara sepihak oleh pemerintah. Pencabutan ijin hanya bertujuan menghentikan proses produksi dari produsen atau penyalur. Produksi di sini harus diartikan secara luas, dapat berupa barang atau jasa. Dengan demikian, dampaknya secara tidak langsung berarti melindungi konsumen pula, yakni mencegah jatuhnya lebih banyak korban. Adapun pemulihan hak-hak korban (konsumen) yang dirugikan bukan lagi tugas instrumen hukum administrasi negara. Hak-hak konsumen yang dirugikan dapat dituntut dengan bantuan hukum perdata dan atau pidana.

Sanksi administratif ini seringkali lebih efektif dibandingkan dengan sanksi perdata atau pidana. Ada beberapa alasan untuk mendukung pernyataan ini yaitu :

- a. sanksi administratif dapat diterapkan secara langsung dan sepihak. Dikatakan demikian karena penguasa sebagai pihak pemberi ijin tidak perlu meminta persetujuan terlebih dahulu dari pihak manapun. Persetujuan, walaupun itu dibutuhkan mungkin dari instansi-instansi pemerintah terkait. Sanksi administratif juga tidak perlu melalui proses pengadilan.
- b. sanksi perdata dan atau pidana seringkali tidak membawa efek jera bagi pelakunya. Nilai ganti rugi dan pidana yang dijatuhkan mungkin tidak seberapa dibandingkan dengan keuntungan yang diraih dari perbuatan negatif produsen. Belum lagi mekanisme penjatuhan putusan-putusan itu yang biasanya berbelit-belit dan membutuhkan proses yang lama, sehingga konsumen sering tidak sabar. Untuk

gugatan secara perdata konsumen juga dihadapkan pada posisi tawar-menawar yang tidak selalu menguntungkan dibandingkan dengan si produsen.<sup>53</sup>

Hal lain mengenai pengaturan perlindungan konsumen juga tergantung pada peran serta masyarakat, yang dalam hal ini diwakili oleh organisasi semacam lembaga swadaya masyarakat ( LSM ). Dalam perkembangan di berbagai negara, LSM menghadapi berbagai persoalan misalnya status hukum dan pendanaan. Hampir semua negara yang mempunyai hukum yang berkaitan dengan perlindungan konsumen pasti memiliki LSM. Pengaturan yang baik hanya akan ada artinya jika diikuti oleh adanya kesadaran hukum dalam masyarakat tempat pengaturan itu dikeluarkan. Umumnya kesadaran hukum anggota masyarakat di negara berkembang sangat kurang.

Di Indonesia asas kesadaran hukum dalam GBHN perlu diimplementasikan. Kesadaran hukum dalam rangka perlindungan konsumen harus dipunyai dan diterapkan antara lain oleh : konsumen, pengusaha, dan pengambil keputusan. Adanya kesadaran hukum pada diri konsumen sangat banyak dipengaruhi oleh hasil perubahan sikap yang selama ini merasa bahwa konsumen tidak terlindungi. Namun lebih jauh hak ini hanya akan efektif jika pemilik hak tersebut dengan sadar memanfaatkan mereka.

Kesadaran hukum pada pengusaha diperlukan agar dapat terbentuk pengusaha yang benar-benar berdedikasi terhadap tujuan pembangunan nasional. Artinya adanya sikap demikian akan menciptakan hubungan konsumen dengan pengusaha akan harmonis, pengusaha mendapatkan laba usaha sedangkan konsumen tidak dirugikan. Tidak kalah penting adalah kesadaran hukum pengambil keputusan baik dilingkungan eksekutif

---

<sup>53</sup> Sidharta, *Loc. Cit*

maupun yudikatif. Kesadaran hukum kelompok inilah yang menentukan law enforcement akan berjalan tertib atau sebaliknya.<sup>54</sup>

Seperti yang telah dikemukakan di atas bahwa hukum dapat berfungsi dengan baik bila ada keserasian faktor-faktor yaitu :

1. peraturan hukum itu sendiri
2. petugas yang menerapkan peraturan hukum tersebut
3. fasilitas yang ada diharapkan akan dapat mendukung pelaksanaan peraturan tersebut
4. warga masyarakat yang menjadi sasaran suatu peraturan hukum

Oleh sebab itu adanya berbagai bentuk perbuatan melawan hukum maupun tindakan kriminal yang sering terjadi dalam kegiatan operasional transportasi bus kota, yang merugikan pihak konsumen pengguna jasa angkutan, harus mendapatkan pelayanan yang baik tidak hanya dari pihak pemilik jasa angkutan saja tetapi juga harus mendapatkan perhatian yang serius dari pihak pemerintah sebagai pembuat kebijaksanaan publik.

---

<sup>54</sup> A. Zen Umar Purba, Perlindungan Konsumen Sendi-sendi Pokok Pengaturan, Seminar 19-8-1992