



Pemetaan Masalah Perlindungan Konsumen dalam Perspektif Konsumen dan Pelaku Usaha

◆ **Studi di bidang Kebutuhan Pokok** ◆

**J. Widiantoro | Y. Sari Murti Widiyastuti
Th. Agung M. Harsiwi**



Pemetaan Masalah Perlindungan Konsumen dalam Perspektif Konsumen dan Pelaku Usaha

◆ **Studi di bidang Kebutuhan Pokok** ◆

**J. Widiantoro | Y. Sari Murti Widiyastuti
Th. Agung M. Harsiwi**

CAHAYA ATMA PUSTAKA

**Pemetaan Masalah
Perlindungan Konsumen**
dalam **Perspektif Konsumen**
dan **Pelaku Usaha**

Oleh:

J. Widiantoro

Y. Sari Murti Widiyastuti

Th. Agung M. Harsiwi

Hak Cipta © 2020, pada penulis

Hak publikasi pada Penerbit Cahaya Atma Pustaka

Dilarang memperbanyak, memperbanyak sebagian atau seluruh isi dari buku ini dalam bentuk apapun, tanpa izin tertulis dari penerbit.

Cetakan ke- 05 04 03 02 01

Tahun 24 23 22 21 20

Cahaya Atma Pustaka

Kelompok Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta

Jalan Moses Gatotkaca 28, Yogyakarta

Telp. (0274) 561031, 580526, Fax. (0274) 580525

E-mail: cahayaatma@gmail.com

ISBN: 978-602-7821-96-5

**Pemetaan Masalah
Perlindungan Konsumen
dalam Perspektif Konsumen
dan Pelaku Usaha**

◆ Studi di bidang Kebutuhan Pokok ◆

KATA PENGANTAR

Masalah Perlindungan Konsumen sebenarnya berakar pada Kebijakan Konsumen. Kebijakan Konsumen (*Consumer Policy*) setidaknya meliputi 3 (tiga) hal pokok yaitu: (1) Kebijakan Perlindungan Konsumen; (2) Kebijakan Persaingan Usaha; dan (3) Kebijakan Pemberdayaan Konsumen. Kebijakan Perlindungan Konsumen diperlukan karena adanya disparitas/kesenjangan hubungan antara konsumen dan pelaku usaha dalam hal: daya tawar; pengetahuan atas produk; dan akses ke sumber daya. Sementara Kebijakan Persaingan Usaha diperlukan guna penciptaan pasar yang bersaing secara fair (*fair competition*) dan menekan praktik persaingan curang. Kebijakan persaingan yang efektif pada akhirnya menguntungkan konsumen. Sementara itu, Kebijakan Pemberdayaan Konsumen juga harus diambil dan diimplementasikan sebagai upaya memperkuat daya tawar dan kesadaran (hukum) konsumen sehingga mampu (setidaknya) melindungi dirinya sendiri dari praktik usaha yang tidak sehat dan berpotensi merugikan kepentingan konsumen.

Dalam konteks *Consumer Policy* tersebut, pemerintah sebagai aktor utama penyusunan kebijakan harus mengambil peran yang jelas dan tegas sehingga hak-hak dan kepentingan konsumen terlindungi dan terpenuhi. Di antaranya ialah: menjamin keamanan (fisik) konsumen; pemenuhan kepentingan ekonomi konsumen; menjamin kualitas dan keamanan barang dan jasa; memfasilitasi distribusi barang dan jasa yang pokok; menciptakan mekanisme pemberian ganti kerugian yang efektif; menginisiasi program pendidikan dan pemberian informasi konsumen; mempromosikan pola konsumsi

berkelanjutan (*sustainable consumption pattern*); serta mengambil langkah-langkah spesifik di bidang Pangan, obat-obatan, air bersih, layanan jasa keuangan, serta merespon perkembangan di era digital.

Sehubungan dengan hal tersebut, di tingkat lokal (dalam hal ini di DIY), perlu dilakukan kajian mengenai kondisi dan permasalahan perlindungan konsumen, yang dapat menjadi landasan pengambilan kebijakan konsumen dan kebijakan persaingan usaha oleh Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, kajian mengenai hal tersebut dilakukan dan hasilnya dituangkan dalam buku ini. Hasil kajian yang tertuang dalam buku ini merupakan penggabungan dari riset yang dilakukan selama 2 tahun (2013 dan 2014) yang meliputi pemetaan masalah perlindungan konsumen dari perspektif konsumen dan pelaku usaha di DIY.

Penulisan ini dilatarbelakangi adanya kehendak penulis untuk menyajikan berbagai permasalahan perlindungan konsumen dan persaingan usaha yang ditemukan dan terjadi di DIY sehingga dapat menjadi masukan bagi pengambil kebijakan khususnya, agar dapat mengambil kebijakan perlindungan konsumen dan persaingan usaha yang lebih baik.

Buku ini tersusun dan diolah dari hasil riset yang didukung pendanaannya oleh Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan melalui skema Penelitian Unggulan Perguruan Tinggi (PUPT) tahun 2013 dan 2014. Di samping itu, sebagai bentuk pertanggungjawaban ilmiah dan diseminasi kepada masyarakat, maka hasil kajian yang tersaji dalam buku ini telah disampaikan dalam forum seminar untuk memperoleh masukan dan tanggapan yang konstruktif untuk penyempurnaannya agar dapat memberi manfaat bagi semua pihak terkait serta memberi sumbangan pada upaya perlindungan konsumen yang lebih baik di Indonesia.

Dengan selesainya penulisan buku ini, tim penulis mengucapkan terima kasih kepada Rektor UAJY, Ketua LPPM UAJY, Dekan FH UAJY, dan Dekan FE UAJY atas segala dukungannya, sehingga penelitian

ini dapat selesai dengan baik. Demikian pula kepada responden, baik konsumen maupun pelaku usaha, pejabat pemerintah, serta pemerhati perlindungan konsumen yang telah memberikan masukan dan saran yang sangat berarti bagi penelitian ini. Tidak lupa pula, kami sampaikan penghargaan kepada 2 orang alumni UAJY yakni saudari Angela Ratna, S.E. selaku koordinator survey konsumen, Saudara Denny Kurniyanto, S.E. selaku koordinator survei pelaku usaha, para mahasiswa FH UAJY dan FE UAJY yang telah menjadi enumerator atau surveyor yang melakukan wawancara kepada responden, Saudara Basuki Ruswanta dan Ibu Dewi Krisna Hardjanti, S.H., M.H. yang telah terlibat dalam proses penelitian ini, serta semua pihak yang tidak dapat kami sebutkan satu per satu.

Akhir kata, penulis mengucapkan puji dan syukur kepada Tuhan Yang Maha Baik atas selesainya penulisan buku yang berjudul **“Pemetaan Masalah Perlindungan Konsumen Dalam Perspektif Konsumen dan Pelaku Usaha”** ini. Semoga buku ini membawa manfaat bagi pihak-pihak yang mempunyai kepedulian pada masalah perlindungan konsumen, sehingga akhirnya dapat memberikan kontribusi bagi pemenuhan hak-hak konsumen di Indonesia pada umumnya dan di DIY pada khususnya. Namun demikian penulis menyadari bahwa masih terdapat banyak kekurangan dalam penulisan ini. Oleh karena itu penulis dengan senang hati menerima masukan, kritik dan saran untuk penyempurnaannya.

Yogyakarta, September 2019

Tim Penulis,
J. Widijantoro
Y. Sari Murti Widiyastuti
Th. Agung M. Harsiwi

Daftar Isi

KATA PENGANTAR.....	v
Daftar Isi	ix
Daftar Tabel	xi
Daftar Gambar.....	xiii
Bab I	
URGENSI KEBIJAKAN PERLINDUNGAN KONSUMEN DAN PERSAINGAN USAHA	1
Bab II	
KEBIJAKAN PERLINDUNGAN KONSUMEN DAN PERSAINGAN USAHA DALAM ERA GLOBALISASI	13
A. Rasionalitas Perlindungan Konsumen dan Persaingan Usaha.....	13
B. Globalisasi, Pasar Bebas, dan Kebijakan Persaingan.....	25
C. Prinsip-prinsip Perlindungan Konsumen dan <i>Consumer Policy</i>	38
Bab III	
PEMETAAN DAN IDENTIFIKASI MASALAH PERLINDUNGAN KONSUMEN - PERSPEKTIF KONSUMEN DAN PELAKU USAHA	49
A. Konsumen dan Potret Permasalahan yang Dihadapi	49
1. Penyebaran Responden.....	50
2. Profil Responden	55

3. Pengetahuan Hukum	59
4. Kesadaran Hukum	71
5. Kelembagaan.....	79
6. Kebijakan Perlindungan Konsumen	86
a) Perlindungan pada Hak Atas Kebutuhan Pokok	87
b) Perlindungan pada Hak Atas Keamanan.....	94
c) Perlindungan pada Hak Atas Ganti Rugi	107
d) Perlindungan pada Hak Atas Informasi	111
e) Perlindungan pada Hak Atas Lingkungan Hidup yang Sehat	116
7. Kebijakan Persaingan Usaha	120
B. Pelaku Usaha dan Potret Permasalahan yang Dihadapi ..	133
1. Penyebaran Responden	133
2. Profil Responden dan Usaha	136
3. Pengetahuan Hukum	141
4. Kesadaran Hukum	155
5. Kelembagaan Pengusaha	169
6. Kebijakan Perlindungan Konsumen	178
7. Kebijakan Persaingan Usaha	206
 Bab IV	
SIMPULAN	219
 DAFTAR PUSTAKA	223
PENULIS	227

Daftar Tabel

Tabel 3.1.	Penyebaran Responden Menurut Kecamatan...	51
Tabel 3.2.	Pengetahuan Responden tentang UU Perlindungan Konsumen Menurut Kategori Usaha.....	144
Tabel 3.3.	Pengetahuan Responden tentang UU Perlindungan Konsumen Menurut Lama Usaha.....	145
Tabel 3.4.	Penegakan dan Efektivitas Peraturan Hukum untuk Melindungi Kepentingan Konsumen Menurut Kategori Usaha.....	150
Tabel 3.5.	Penegakan dan Efektivitas Peraturan Hukum untuk Melindungi Kepentingan Konsumen Menurut Lama Usaha.....	151
Tabel 3.6.	Pengetahuan pada Hak-Hak Konsumen Menurut Kategori Usaha.....	154
Tabel 3.7.	Pengalaman Dituntut Konsumen Menurut Kategori Usaha.....	157
Tabel 3.8.	Pengalaman Dituntut Konsumen Menurut Lama Usaha.....	158
Tabel 3.9.	Jenis Produk Sembako yang Pernah Dituntut Konsumen Menurut Kategori Usaha.....	162
Tabel 3.10.	Tindakan Pelaku Usaha Untuk Menanggapi Tuntutan Konsumen Menurut Kategori Usaha	164
Tabel 3.11.	Sikap Pelaku Usaha Untuk Menanggapi Tuntutan Konsumen Menurut Kategori Usaha.....	168
Tabel 3.12.	Kesepakatan atau Perjanjian yang Dibuat Lembaga Pengusaha Menurut Kategori Usaha	174

Tabel 3.13.	Pengetahuan Adanya Persaingan Tidak Sehat/Tidak Jujur Menurut Kategori Usaha	177
Tabel 3.14.	Keberanian Menjamin/Memastikan Produk Sembako Aman Dikonsumsi/Digunakan Menurut Kategori Usaha.....	184
Tabel 3.15.	Pengetahuan Adanya Pelaku Usaha Curang/Tidak Jujur Menurut Kategori Usaha	187
Tabel 3.16.	Tindakan Pelaku Usaha Untuk Menjamin Beredarnya Produk Sembako yang Aman Menurut Kategori Usaha.....	191
Tabel 3.17.	Tindakan Pelaku Usaha Untuk Menjamin Beredarnya Produk Sembako yang Aman Menurut Jenis Sembako	192
Tabel 3.18.	Pengalaman Pelaku Usaha Dituntut Konsumen untuk Memberikan Ganti Rugi Produk Sembako yang Dijual Menurut Kategori Usaha.....	194
Tabel 3.19.	Pemberian Informasi tentang Produk Sembako Sebelum Menjualnya Menurut Kategori Usaha	199
Tabel 3.20.	Pelaku Usaha Mengendalikan Penyediaan Produk Sembako Menurut Kategori Usaha.....	208
Tabel 3.21.	Semua Produk Sembako yang Beredar di Tengah Masyarakat Berkualitas Menurut Kategori Usaha	211
Tabel 3.22.	Semua Produk Sembako Berkualitas Mempunyai Harga Mahal Menurut Kategori Usaha	213

Daftar Gambar

Gambar 2.1.	Aspek Perlindungan Konsumen	17
Gambar 2.2.	Ruang Lingkup Kebijakan Konsumen	20
Gambar 2.3.	<i>Six-steps process of consumer policy making</i>	46
Gambar 3.1.	Penyebaran Responden Tahun Pertama Menurut Wilayah Penelitian	50
Gambar 3.2.	Penyebaran Responden Tahun Pertama Menurut Kecamatan.....	54
Gambar 3.3.	Profil Responden Tahun Pertama Menurut Pekerjaan.....	55
Gambar 3.4.	Profil Responden Tahun Pertama Menurut Usia	56
Gambar 3.5.	Profil Responden Tahun Pertama Menurut Pendidikan	57
Gambar 3.6.	Profil Responden Tahun Pertama Menurut Status Pernikahan.....	58
Gambar 3.7.	Profil Responden Tahun Pertama Menurut Pengeluaran Konsumsi Per Bulan	59
Gambar 3.8.	Pengetahuan Responden Tahun Pertama tentang UU Perlindungan Konsumen.....	60
Gambar 3.9.	Sumber Pengetahuan UU Perlindungan Konsumen Berdasarkan Responden Tahun Pertama	63
Gambar 3.10.	Sumber Pengetahuan UU Perlindungan Konsumen dari Media Massa Berdasarkan Responden Tahun Pertama	64

Gambar 3.11.	Kecukupan Peraturan Hukum untuk Melindungi Kepentingan Konsumen Berdasarkan Responden Tahun Pertama	65
Gambar 3.12.	Penegakan dan Efektivitas Peraturan Hukum untuk Melindungi Kepentingan Konsumen Berdasarkan Responden Tahun Pertama.....	67
Gambar 3.13.	Pengetahuan pada Hak-Hak Konsumen Berdasarkan Responden Tahun Pertama....	68
Gambar 3.14.	Perlunya Peraturan Daerah Yang Khusus Mengatur Soal Perlindungan Konsumen Berdasarkan Responden Tahun Pertama....	70
Gambar 3.15.	Pengalaman Dirugikan Oleh Pelaku Usaha	71
Gambar 3.16.	Bentuk Kerugian Responden pada Produk Sembako	72
Gambar 3.17.	Jenis Produk Sembako yang Merugikan Responden	73
Gambar 3.18.	Tindakan Responden Setelah Merasa Dirugikan.....	75
Gambar 3.19.	Alasan Responden Tidak Melakukan Apa-Apa Setelah Dirugikan	77
Gambar 3.20.	Sikap Pelaku Usaha dalam Melayani Komplain	78
Gambar 3.21.	Instansi atau Lembaga yang Paling Bertanggung Jawab dalam Perlindungan Konsumen	80
Gambar 3.22.	Perlunya Pemerintah Daerah Membentuk Badan Perlindungan Konsumen Daerah ...	81
Gambar 3.23.	Perlunya Pemerintah Membantu Perkembangan Lembaga Konsumen	83
Gambar 3.24.	Alasan Pemerintah Perlu Membantu Perkembangan Lembaga Konsumen.....	84
Gambar 3.25.	Pengetahuan dan Pengenalan Lembaga Konsumen Yogyakarta.....	85

Gambar 3.26.	Sumber Informasi tentang Lembaga Konsumen Yogyakarta	86
Gambar 3.27.	Kebutuhan Sembako yang Harus Tersedia di Pasar/Masyarakat	87
Gambar 3.28.	Pihak yang Menjamin dan Bertanggung jawab atas Ketersediaan Kebutuhan Sembako	88
Gambar 3.29.	Sudahkah Pemerintah Menjamin Ketersediaan Kebutuhan Sembako?	89
Gambar 3.30.	Sering Mengalami Kesulitan Memperoleh Kebutuhan Sembako	91
Gambar 3.31.	Kebutuhan Sembako yang Sulit Diperoleh.	92
Gambar 3.32.	Harga-Harga Kebutuhan Sembako Dirasa Mahal.....	93
Gambar 3.33.	Keyakinan Dapat Memastikan Produk Sembako Aman untuk Dikonsumsi atau Digunakan	95
Gambar 3.34.	Alasan Ketidakyakinan Dapat Memastikan Produk Sembako Aman untuk Dikonsumsi atau Digunakan	97
Gambar 3.35.	Pengetahuan Hak Atas Keamanan Produk Sembako adalah Hak Konsumen.....	98
Gambar 3.36.	Keyakinan Keamanan Produk Sembako yang Beredar di Masyarakat.....	99
Gambar 3.37.	Alasan Ketidakyakinan Keamanan Produk Sembako yang Beredar di Masyarakat	100
Gambar 3.38.	Banyaknya Produk Sembako Tidak Aman yang Beredar di Masyarakat.....	101
Gambar 3.39.	Pihak Penjamin dan Penanggung Jawab atas Keamanan Produk Sembako	102
Gambar 3.40.	Pengalaman Dirugikan karena Mengonsumsi/ Menggunakan Produk Sembako yang Tidak Aman	103
Gambar 3.41.	Produk Sembako yang Merugikan karena Tidak Aman	104

Gambar 3.42.	Tindakan Pemerintah untuk Menjamin Beredarnya Produk Sembako yang Aman..	105
Gambar 3.43.	Tindakan Pelaku Usaha untuk Menjamin Keamanan Produk Sembako	106
Gambar 3.44.	Proses Menuntut Ganti Rugi Mudah dan Cepat	107
Gambar 3.45.	Tersedianya Cara untuk Menuntut Ganti Rugi secara Mudah dan Cepat	108
Gambar 3.46.	Pihak yang Harus Menjamin Pemenuhan Ganti Rugi	109
Gambar 3.47.	Peran Pemerintah dalam Pemenuhan Hak atas Ganti Rugi	110
Gambar 3.48.	Peran Pelaku Usaha dalam Pemenuhan Hak atas Ganti Rugi	111
Gambar 3.49.	Adanya Kebutuhan Informasi atas Produk Sembako Sebelum Menggunakan/ Mengkonsumsinya	112
Gambar 3.50.	Pihak yang Paling Bertanggung Jawab dalam Memberikan Informasi atas Produk Sembako	113
Gambar 3.51.	Kemudahan Memperoleh Informasi tentang Produk Sembako	114
Gambar 3.52.	Kepercayaan pada Informasi yang Diberikan Benar, Jelas, dan Jujur	115
Gambar 3.53.	Pihak yang Harus Menjamin Lingkungan Hidup yang Sehat	116
Gambar 3.54.	Penggunaan Produk Sembako Tertentu Dapat Menurunkan Kualitas Lingkungan Hidup .	117
Gambar 3.55.	Penggunaan Produk yang Dapat Menurunkan Kualitas Lingkungan Hidup	118
Gambar 3.56.	Pemerintah Perlu Membatasi Produksi dan Penggunaan Produk Demi Lingkungan Hidup yang Sehat	119

Gambar 3.57.	Banyak Pilihan untuk Mendapatkan Produk Sembako Berdasarkan Responden Tahun Pertama	120
Gambar 3.58.	Kemudahan Mendapatkan Produk Sembako	121
Gambar 3.59.	Kemudahan Disebabkan Banyaknya Alternatif Produk Sembako yang Tersedia di Pasar dalam Jumlah yang Banyak	122
Gambar 3.60.	Kesulitan Disebabkan Pelaku Usaha Mengendalikan Penyediaan Produk Sembako	123
Gambar 3.61.	Semua Produk Sembako yang Ada Berkualitas	124
Gambar 3.62.	Semua Produk Sembako yang Berkualitas Mahal.....	125
Gambar 3.63.	Pertimbangan Utama yang Digunakan untuk Memilih Produk Sembako	126
Gambar 3.64.	Dalam Memproduksi dan Memasarkan Produk Sembako di Antara Pelaku Usaha Sudah Bersaing Secara Sehat/Jujur	127
Gambar 3.65.	Pernah Melihat/Tahu Adanya Kejadian Persaingan Usaha yang Tidak Sehat dalam Produk Sembako	128
Gambar 3.66.	Produk Sembako yang Mengindikasikan Terjadi Persaingan Usaha Tidak Sehat	129
Gambar 3.67.	Bentuk Persaingan Usaha Tidak Jujur/Tidak Sehat	130
Gambar 3.68.	Produk yang Diutamakan dalam Membeli Produk Sembako	131
Gambar 3.69.	Pertimbangan yang Melatarbelakangi Lebih Memilih Produk Impor	132
Gambar 3.70.	Penyebaran Pelaku Usaha Menurut Wilayah Penelitian	134
Gambar 3.71.	Penyebaran Pelaku Usaha Menurut Kecamatan	135
Gambar 3.72.	Profil Pelaku Usaha Menurut Status	136
Gambar 3.73.	Profil Pelaku Usaha Menurut Kategori Usaha	137

Gambar 3.74.	Profil Usaha Menurut Jumlah Pegawai	138
Gambar 3.75.	Profil Usaha Menurut Bentuk Usaha	139
Gambar 3.76.	Profil Usaha Menurut Lama Usaha	140
Gambar 3.77.	Profil Usaha Menurut Jenis Produk Sembako yang Dijual	141
Gambar 3.78.	Pengetahuan Pelaku Usaha tentang UU Perlindungan Konsumen	142
Gambar 3.79.	Sumber Pengetahuan tentang UU Perlindungan Konsumen	146
Gambar 3.80.	Sumber Pengetahuan UU Perlindungan Konsumen dari Media Massa	147
Gambar 3.81.	Penegakan dan Efektivitas Peraturan Hukum untuk Melindungi Kepentingan Konsumen	149
Gambar 3.82.	Pengetahuan pada Hak-Hak Konsumen Berdasarkan Responden Tahun Kedua	152
Gambar 3.83.	Pengalaman Dituntut oleh Konsumen	156
Gambar 3.84.	Bentuk Tuntutan Konsumen dalam Produk Sembako	159
Gambar 3.85.	Jenis Produk Sembako yang Pernah Dituntut Konsumen	160
Gambar 3.86.	Tindakan Pelaku Usaha Untuk Menanggapi Tuntutan Konsumen	163
Gambar 3.87.	Alasan Pelaku Usaha yang Memenuhi Sebagian Tuntutan Konsumen	165
Gambar 3.88.	Alasan Pelaku Usaha yang Memenuhi Seluruh Tuntutan Konsumen	166
Gambar 3.89.	Sikap Pelaku Usaha dalam Menanggapi Tuntutan Konsumen	167
Gambar 3.90.	Adanya Lembaga yang Mewadahi Pengusaha dalam Penyediaan Produk Sembako	169
Gambar 3.91.	Bentuk Lembaga yang Mewadahi Pengusaha dalam Penyediaan Produk Sembako	170

Gambar 3.92.	Keanggotaan Pelaku Usaha dalam Lembaga Pengusaha Produk Sembako.....	171
Gambar 3.93.	Adanya Kesepakatan atau Perjanjian yang Dibuat oleh Lembaga Pengusaha.....	172
Gambar 3.94.	Kesepakatan atau Perjanjian yang Dibuat oleh Lembaga Pengusaha.....	173
Gambar 3.95.	Kebijakan Pemerintah Ikut Mempengaruhi Kesepakatan atau Perjanjian yang Dibuat oleh Lembaga Pengusaha.....	175
Gambar 3.96.	Adanya Persaingan Tidak Sehat atau Tidak Jujur	176
Gambar 3.97.	Penjamin dan Penanggung Jawab Atas Ketersediaan Produk Sembako.....	179
Gambar 3.98.	Kebijakan Pemerintah dalam Mendorong atau Menjamin Ketersediaan Produk Sembako .	180
Gambar 3.99.	Penjamin dan Penanggung Jawab Atas Keamanan Produk Sembako.....	182
Gambar 3.100.	Keberanian Pelaku Usaha Menjamin atau Memastikan Produk Sembako Aman untuk Dikonsumsi.....	183
Gambar 3.101.	Pengetahuan Adanya Pelaku Usaha yang Bertindak Curang/Tidak Jujur	185
Gambar 3.102.	Tindakan Pemerintah untuk Menjamin Beredarnya Produk Sembako yang Aman..	188
Gambar 3.103.	Tindakan Pelaku Usaha untuk Menjamin Beredarnya Produk Sembako yang Aman..	189
Gambar 3.104.	Pengalaman Pelaku Usaha Dituntut Konsumen untuk Memberikan Ganti Rugi Produk Sembako yang Dijual.....	193
Gambar 3.105.	Produk Sembako yang Dituntut Ganti Rugi oleh Konsumen	195
Gambar 3.106.	Peran Pemerintah untuk Memenuhi Hak atas Ganti Rugi	196

Gambar 3.107.	Pemberian Informasi tentang Produk Sembako Sebelum Menjualnya	197
Gambar 3.108.	Pihak yang Paling Bertanggung Jawab dalam Memberikan Informasi atas Produk Sembako	200
Gambar 3.109.	Pihak yang Harus Menjamin Lingkungan Hidup yang Sehat	202
Gambar 3.110.	Penggunaan Produk Sembako Tertentu Dapat Menurunkan Kualitas Lingkungan Hidup .	203
Gambar 3.111.	Penggunaan Produk yang Dapat Menurunkan Kualitas Lingkungan Hidup	204
Gambar 3.112.	Pemerintah Perlu Membatasi Produksi dan Penggunaan Produk Demi Lingkungan Hidup yang Sehat	205
Gambar 3.113.	Banyak Pilihan untuk Mendapatkan Produk Sembako Berdasarkan Responden Tahun Kedua.....	207
Gambar 3.114.	Pelaku Usaha Mengendalikan Penyediaan Produk Sembako	208
Gambar 3.115.	Pertimbangan Utama Konsumen Memilih Suatu Produk Sembako	209
Gambar 3.116.	Semua Produk Sembako yang Beredar di Tengah Masyarakat Berkualitas	210
Gambar 3.117.	Semua Produk Sembako Berkualitas Mempunyai Harga Mahal	212
Gambar 3.118.	Dalam Memproduksi dan Memasarkan Produk Sembako di Antara Pelaku Usaha Sudah Bersaing Secara Sehat/Jujur	213
Gambar 3.119.	Pernah Melihat/Tahu Adanya Kejadian Persaingan Usaha yang Tidak Sehat dalam Produk Sembako	214
Gambar 3.120.	Tahapan Terjadi Persaingan Usaha Tidak Sehat	215

Gambar 3.121. Produk Sembako yang Mengindikasikan Terjadi Persaingan Usaha Tidak Sehat	216
Gambar 3.122. Bentuk Persaingan Usaha Tidak Jujur/Tidak Sehat	217

URGENSI KEBIJAKAN PERLINDUNGAN KONSUMEN DAN PERSAINGAN USAHA

Isu perlindungan konsumen terus menjadi perhatian banyak pihak di berbagai negara, tak terkecuali di Indonesia. Hal ini antara lain diakibatkan oleh meningkatnya perdagangan global (bebas) yang dampaknya di tingkat konsumen makin dirasakan masyarakat¹. Seiring dengan pertumbuhan dunia perdagangan dan industri itu, posisi konsumen (khususnya di negara berkembang) kian terpuruk karena lemahnya daya tawar, tingkat pendidikan dan ketidaktahuannya akan berbagai produk barang dan jasa yang beredar di pasaran. Oleh karena itu pertumbuhan dunia perdagangan dan industri di satu sisi, senantiasa menuntut berbagai upaya yang sungguh-sungguh dalam melindungi kepentingan konsumen di sisi lain.

Ketidaktahuan konsumen (*consumer ignorance*) sesungguhnya merupakan realitas yang harus dihadapi konsumen (siapaapun konsumen itu, baik kaya atau miskin, di pedesaan maupun di perkotaan) ketika ”berhadapan” dengan setiap produk barang dan atau jasa yang beredar di pasar. Metode promosi yang makin canggih

¹ Istilah “globalisasi”, yang berkaitan erat dengan proses liberalisasi, telah muncul mendominasi pembahasan mengenai pembangunan, pasar, persaingan, kebijakan konsumen dan lingkungan. Didorong oleh kemajuan teknologi dan pengurangan biaya transportasi, globalisasi telah menyebabkan ketergantungan yang lebih besar antara negara-negara. Juga, pergerakan dalam skala besar barang, jasa, modal, orang dan informasi melintasi batas-batas nasional telah menyebabkan penyebaran teknologi dan ide-ide serta evolusi nilai-nilai global dan seperangkat kesepakatan global, perjanjian dan norma yang rumit. (UNCTAD, “Consumer Protection, Competition, Competitiveness and Development” sebuah catatan dari UNCTAD Sekretariat pada *Expert Meeting on Consumer Interests, Competitiveness, Competition and Development*, Bab 1 halaman 4, Geneva, 17-19 Oktober 2001).

(bahkan cenderung menyesatkan) dan penggunaan teknologi tinggi dalam proses produksi maupun distribusi dan pemasarannya, makin memposisikan konsumen untuk menerima “apa adanya” karena ketidaktahuannya. Hampir semua informasi tentang produk barang dan atau jasa yang mengiringi peredarannya, seolah mesti diterima konsumen sebagai sesuatu yang “*given*”, bahkan ketika barang dan atau jasa itu tidak sesuai dengan apa yang seharusnya ia terima. Maka, seiring dengan perkembangan dunia industri dan perdagangan yang makin kompleks, makin lemah pula posisi konsumen. Ia kemudian tidak lagi tampak sebagai subyek (pelaku) ekonomi, melainkan cenderung menjadi “obyek” bagi kalangan pelaku usaha untuk meraih keuntungan. Dalam kondisi seperti ini, dapat dipastikan bahwa kepentingan dan hak-hak konsumen akan diabaikan.

Oleh karena itu, sudah semestinya konsumerisme (sebagai sebuah paham yang memperjuangkan hak-hak konsumen) di Indonesia menjadi suatu paham yang diperluas dan dikembangkan. Konsumerisme sebagai suatu gerakan untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak konsumen, semestinya menjadi gerakan bersama, baik di kalangan konsumen, dunia usaha, maupun pemerintah, di tengah maraknya praktik usaha negatif seperti curang, tidak jujur, menipu, persaingan curang (*unfair competition*), dan lainnya yang terus terjadi di Indonesia. Paham konsumerisme sudah semestinya dipahami dan dimengerti oleh semua kalangan, lebih-lebih dunia usaha yang terlibat langsung dalam proses produksi-distribusi-pemasaran, semata-mata demi keadilan dan keseimbangan ekonomi. Oleh karena itulah ketidakseimbangan kedudukan antara dunia usaha dan konsumen dalam suatu hubungan bisnis, merupakan suatu realitas yang menumbuhkan konsumerisme global yang semestinya direspon dengan sebuah kebijakan dan penyusunan regulasi yang memberikan perlindungan terhadap konsumen sebagai pihak yang lemah dan cenderung tereksplorasi.

Dengan kata lain, ketiadaan posisi tawar konsumen terhadap dunia usaha adalah fakta atau realitas ekonomi, sehingga tidak

mungkin konsumen akan mampu melindungi dirinya dan berjuang sendiri untuk meraih kepentingan dan hak-haknya. Prinsip “*take it or leave it*” adalah satu gambaran akan ketiadaan hak pilih konsumen atas suatu produk yang hendak dikonsumsi, lebih-lebih hal itu menyangkut kebutuhan dasar (*basic needs*) ataupun ketika ia harus berhadapan dengan dunia usaha yang memperoleh hak monopoli seperti bahan bakar minyak (BBM). Maka konsumerisme seharusnya juga dipahami tidak hanya sebagai paham yang menjiwai para aktivis lembaga/organisasi konsumen, melainkan juga mesti dimengerti dan digunakan oleh pengambil kebijakan (pemerintah) dan aparat penegak hukum untuk secara sungguh-sungguh mengambil langkah strategis dalam upaya perlindungan konsumen.

Sehubungan dengan hal tersebut, lahirnya Undang-undang No.8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) di samping harus diikuti dengan upaya yang serius pada tahap implementasinya, juga mesti diikuti dengan penguatan kelembagaan yang menyertainya. Sebagaimana terlihat dalam perjalanan pemberlakuan UUPK tersebut selama ini, tampak bahwa masih terdapat berbagai kendala yuridis dan sosiologis yang dihadapi dalam memperkuat peran dan fungsi kelembagaan perlindungan konsumen seperti Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) maupun Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). Di antara berbagai masalah tersebut, salah satunya adalah masalah yang timbul dari adanya kebijakan otonomi daerah yang membawa konsekuensi pada pelimpahan beberapa wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.

Dalam konteks perlindungan konsumen, tampak bahwa di banyak daerah, pemerintah daerah belum siap dengan kebijakan perlindungan konsumen (*consumer policy*) dan kebijakan persaingan usaha (*competition policy*) yang jelas dan efektif. Kedua kebijakan ini sejatinya tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Max Huffman², *Associate Professor* dari Indiana University School of Law Indianapolis,

² Max Huffman, “*Bridging the Divide? Theories For Integrating Competition Law And Consumer Protection*”, *European Competition Journal* (Winter 2010), hlm.1.

mengutip pendapat William E. Kovacic (Komisioner *Federal Trade Commission* (FTC) Amerika Serikat), menyatakan bahwa hukum perlindungan konsumen adalah elemen penting dari kebijakan persaingan usaha.

Kebijakan perlindungan konsumen di daerah, sejatinya menjadi makin penting seiring dengan perkembangan atau pertumbuhan ekonomi di hampir semua daerah di Indonesia. Pertumbuhan ekonomi secara langsung maupun tidak langsung akan memunculkan berbagai persoalan di tingkat produksi, distribusi, maupun konsumsi, yang seringkali membawa dampak negatif atau merugikan konsumen. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi juga terjadi di wilayah DIY. Pertumbuhan pasar di DIY antara lain ditandai dengan tumbuhnya investasi baik berupa PMDN maupun PMA. Pertumbuhan ekonomi di DIY itu antara lain juga ditandai dengan maraknya pertumbuhan pasar modern³, perhotelan, perumahan, maupun pertambangan. Catatan Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi di Propinsi DIY tahun 2011 meningkat sebesar 5,16% dibandingkan tahun 2010. Hampir semua sektor ekonomi mengalami pertumbuhan positif, kecuali sektor pertanian yang berkontraksi 2,12 persen. Pertumbuhan tertinggi di sektor pertambangan dan penggalian 11,96 persen. Sumber utama pertumbuhan ekonomi DIY adalah sektor jasa-jasa 1,10 persen, diikuti sektor perdagangan, hotel dan restoran 1,08 persen, sektor industri pengolahan 0,90 persen, serta sektor pengangkutan dan komunikasi 0,86 persen (BPS: 2012).

Sementara itu, pimpinan Bank Indonesia memprediksi pertumbuhan ekonomi di Propinsi DIY tahun 2012 tetap akan tumbuh sebesar 5,1 % karena akselerasi sektor perdagangan, hotel,

³ Padahal dalam Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) Nomor 53/2008 tentang Pengaturan dan Pembinaan Toko modern, Pasar Tradisional dan Pusat Belanja, diatur secara tegas luas usaha pasar modern. Yakni tak boleh di bawah 1.200 meter dan letaknya harus jauh dari pasar tradisional yang telah ada lebih dahulu. Menurut GKR Pembayaran, Ketua Asosiasi Pedagang Pasar Seluruh Indonesia (APPSI) DIY semakin banyaknya pasar modern yang tumbuh akan semakin meresahkan pedagang pasar dan pemilik warung kelontong. Jumlah pasar tradisional di DIY sekarang ini mencapai 328 unit, jangan sampai jumlah yang ada itu semakin berkurang. "Permendag itu seharusnya bisa ditaati, dan yang melanggar harus mendapat teguran dan tolong supaya ini bisa menjadi perhatian bersama," katanya. Diakses dari <http://www.jogjainfo.net/2009/07/tata-kembali-pasar-modern.html> tanggal 11 Juli 2014

dan restoran. Perekonomian DIY pada 2012 dari sisi penawaran masih didominasi kinerja sektor perdagangan, hotel, restoran, transportasi, komunikasi, jasa, dan bangunan. Selanjutnya dikatakan, dari sisi permintaan, konsumsi rumah tangga dan investasi masih menjadi pendorong utama pertumbuhan ekonomi pada 2012. Hal itu didukung makin terjaganya daya beli dan tingginya pembiayaan dari lembaga pembiayaan.

Mengenai kebijakan pasar modern, Pemerintah Kota Yogyakarta membatasi usaha toko jejaring. Dalam Peraturan Walikota (Perwal) yang lama diizinkan 69 penggal jalan diperbolehkan untuk toko jejaring. Dalam Perwal yang baru direduksi menjadi 32 penggal jalan.⁴ Sementara itu Pemerintah Kabupaten Bantul melarang pendirian *mall* di daerahnya; tujuannya adalah untuk melindungi pasar tradisional yang ada di Bantul. Tercatat saat ini jumlah pasar modern di Bantul sebanyak 98 minimarket. Sedangkan menurut Gubernur DIY perlindungan terhadap pasar tradisional bukan dengan melarang pasar modern, melainkan dengan mengatur keberadaan keduanya. Keberadaan pasar modern harus memenuhi berbagai syarat agar tidak merugikan pasar tradisional. Pengaturan pasar modern dan tradisional telah tertuang dalam Peraturan Presiden (Perpres) No 112/2007 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional. Ketentuan itu antara lain mengatur zonasi dan jarak antara pasar tradisional dengan modern.⁵

Kinerja pertumbuhan ekonomi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) pada triwulan I tahun 2014 yang diukur dari kenaikan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) atas dasar harga konstan 2000 meningkat sebesar 3,41 persen terhadap triwulan IV 2013 (*q-to-q*). Pertumbuhan ini terutama digerakkan oleh tingginya pertumbuhan sektor pertanian sebesar 67,55% dan sektor listrik, gas, dan air bersih sebesar 3,11%. Di sisi lain, sektor pertambangan dan penggalian,

⁴ Lihat Lampiran Peraturan Walikota Yogyakarta No. 79 Tahun 2010 Tentang Pembatasan Usaha Waralaba Minimarket di Kota Yogyakarta

⁵ Theresia T. Andayani, "Tata Kembali Pasar Modern", dapat diakses di <http://www.jogjainfo.net/2009/07/tata-kembali-pasar-modern.html>.

sektor konstruksi, sektor perdagangan, hotel, dan restoran, sektor pengangkutan dan komunikasi, dan sektor jasa-jasa mengalami kontraksi masing-masing sebesar 4,40%, 23,75%, 3,41%, 5,86%, dan 3,67%.⁶ Apabila dibandingkan dengan triwulan I 2013, pertumbuhan terbesar terjadi pada konsumsi lembaga swasta nirlaba yaitu sebesar 16,20%, pengeluaran konsumsi pemerintah meningkat 6,68%, ekspor barang dan jasa sebesar 6,33%.⁷

Sementara itu menurut Kepala Bidang Pengawasan Penanaman Modal BKPM DIY nilai investasi yang pada tahun 2013 mencapai Rp 300 miliar dari pusat dan Rp 8,7 triliun dari target daerah sebesar Rp 7 triliun. Hal ini terjadi karena didukung stabilitas DIY sehingga mampu menyedot investor. Sementara itu, tahun 2014 dari pusat serapan investasi DIY ditargetkan Rp 500 miliar dan daerah sebesar Rp 8,9 triliun. Pemerintah DIY optimis mampu mencapainya karena bercermin pada tahun lalu saja investasi DIY tumbuh cukup signifikan sebesar Rp 14,34 persen atau riilnya Rp 1,01 triliun dibandingkan dengan tahun sebelumnya.⁸

Kondisi tersebut di satu sisi membawa keuntungan dan manfaat secara ekonomi bagi banyak orang, namun juga berpotensi melemahkan perlindungan konsumen karena praktik usaha yang *unfair*, menyesatkan, dan bentuk lain yang merugikan kepentingan konsumen. Hal ini sangat mungkin terjadi karena tidak semua pelaku usaha mempunyai *concern* pada isu perlindungan konsumen; atau dengan kata lain masih banyak pelaku usaha yang tidak peduli dengan hak-hak konsumen. Oleh karena itu, di tengah pertumbuhan ekonomi di DIY, guna mengefektifkan implementasi UUPK dan upaya perlindungan konsumen di daerah, khususnya melalui pengambilan kebijakan konsumen (*consumer policy*) dan kebijakan persaingan usaha (*competition policy*) di Daerah Istimewa Yogyakarta, perlu

⁶ BPS Propinsi DIY, "Berita Resmi Statistik", No.27/05/34/Tahun XVI, 5 Mei 2014.

⁷ Dapat diakses di <http://jogja.tribunnews.com/2014/05/05/pertumbuhan-ekonomi-diy-triwulan-pertama-capai-341-persen/>

⁸ Diakses di <http://krjogja.com/read/203653/investasi-tinggi-angka-pengangguran-diy-berkurang>, kr, tanggal 4 Juli 2014

adanya pemetaan masalah-masalah perlindungan konsumen yang terjadi selama ini.

Melalui riset pemetaan dapat diketahui berbagai masalah yang ada dan rekomendasi solusi yang tepat, sehingga diharapkan lahir pengambilan kebijakan konsumen yang sesuai dengan realitas yang dihadapi masyarakat di DIY. Pada gilirannya kebijakan perlindungan konsumen ini akan memperbaiki iklim persaingan usaha dan memberikan perlindungan hak dan kepentingan setiap konsumen di DIY secara lebih efektif.

Bahkan perlu didorong agar pemerintah DIY menginisiasi penyusunan Peraturan Daerah Tentang Perlindungan Konsumen yang akan menjadi pedoman dalam pengambilan kebijakan konsumen (*consumer policy*). Diharapkan pula (nantinya) Perda ini dapat menjadi contoh dan mendorong daerah lain dalam upaya perlindungan konsumen, karena sampai saat ini sangat sedikit daerah di Indonesia yang melahirkan Perda tentang Perlindungan Konsumen.

Buku ini disusun berdasarkan hasil penelitian “Pemetaan Masalah Perlindungan Konsumen Sebagai Dasar Pengembangan Kebijakan Perlindungan Konsumen (*Consumer Policy*) dan Kebijakan Persaingan Usaha (*Competition Policy*) di DIY”. Sebagai tahap awal, pemetaan masalah perlindungan konsumen difokuskan pada kebutuhan dasar/kebutuhan pokok, yakni sembilan bahan pokok. Komoditas ini dipilih karena setiap konsumen pasti mengkonsumsi kebutuhan pokok dan secara empiris mengalami “bergelut” dengan kebutuhan pokok. Selanjutnya, pemetaan masalah perlindungan konsumen ini bermaksud mengidentifikasi beberapa permasalahan yang terkait antara lain: pengetahuan hukum konsumen, kesadaran hukum, kelembagaan hukum, serta pemahaman konsumen terhadap pemenuhan hak-haknya sebagai konsumen.

Penelitian yang dilakukan merupakan penelitian hukum empiris (*socio legal research*) yang berfokus pada pengkajian data primer dan selanjutnya dilakukan pengkajian terhadap data sekunder

berupa berbagai bahan hukum baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Penelitian yang dilakukan menggambarkan perilaku, pemikiran, atau perasaan suatu kelompok atau individu. Data primer diperoleh melalui survei pemetaan masalah perlindungan konsumen yang dihadapi masyarakat DIY, khususnya dunia usaha, yang berkaitan dengan produk sembilan bahan pokok (sembako). Komoditas ini dipilih sebagai langkah awal memetakan permasalahan konsumen di DIY karena hak atas kebutuhan pokok merupakan salah satu hak dasar konsumen yang harus dilindungi dan dipenuhi. Gambaran permasalahan konsumen yang diperoleh dalam kaitannya dengan produk kebutuhan pokok sekaligus dapat memberikan gambaran peta permasalahan konsumen terkait dengan komoditas lainnya.

Menurut Netting, Kettner, dan McMurtry, pemetaan sosial dapat disebut juga sebagai *social profiling* atau “pembuatan profil suatu masyarakat”. Ada beberapa hal yang akan diperhatikan, antara lain identifikasi populasi (masyarakat sasaran), karakteristik populasi (termasuk identifikasi masalah), bahkan sampai dengan identifikasi struktur (kekuasaan/para pihak terkait). Data tentang permasalahan-permasalahan yang dihadapi responden dari produk sembako serta tindakan yang diambil ketika menghadapi permasalahan diperoleh berdasarkan survei dengan dipandu oleh petugas pewawancara sebagai petugas survei (*enumerator*).

Hasil kajian pada berbagai masalah konsumen dibawa ke *Focus Group Discussion* (FGD) dengan melibatkan beberapa pihak yang terkait seperti pelaku usaha dan instansi pemerintah yang bersangkutan. Selain itu, *in depth interview* dilakukan ke beberapa pemangku kepentingan terkait yang mewakili pemerintah, pelaku usaha, dan praktisi. *In depth interview* sekaligus mengidentifikasi latar belakang dan akar persoalan yang ada di balik setiap permasalahan yang dihadapi konsumen, baik dari perspektif konsumen maupun perspektif pelaku usaha.

Penelitian dilakukan dengan mengambil objek masyarakat di 3 wilayah, yaitu Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, dan Kabupaten Bantul. Pemilihan masyarakat di 3 wilayah tersebut karena letaknya saling berdekatan satu sama lain dan perkembangan wilayah Kota Yogyakarta sebagai pusat pertumbuhan kota yang berada di tengah-tengah yang melebar ke kabupaten-kabupaten yang berbatasan. Ketiga wilayah yang berdekatan tersebut dikenal dengan sebutan Kartamantul atau Yogyakarta, Sleman, dan Bantul. Masyarakat mewakili berbagai latar belakang, seperti dari wilayah tempat tinggal, pekerjaan, jenis kelamin, usia, pendidikan, status pernikahan, dan pengeluaran konsumsi per bulan.

Survei dilakukan dari pintu ke pintu, pengambilan sampel dilakukan melalui beberapa tahapan. Tahap pertama dilakukan melalui *quota sampling* dengan cara menentukan 3 (tiga) wilayah kota/kabupaten yang akan dipilih sebagai lokasi survei. Penentuan kota/kabupaten yang dipilih sebagai lokasi survei didasarkan pada pertimbangan keterwakilan atau representasi karakteristik masyarakat yang heterogen. Berdasarkan pertimbangan luas lokasi penelitian, untuk studi tahun pertama kuota ditentukan sebanyak 200 orang responden dari Kota Yogyakarta (50%), 120 orang responden dari Kabupaten Sleman (30%), dan 80 orang responden dari Kabupaten Bantul (20%), sehingga jumlah seluruh sampel penelitian periode pertama adalah 400 orang. Sedangkan studi tahun kedua kuota ditentukan sebanyak 45 orang responden dari Kota Yogyakarta (45%), 35 orang responden dari Kabupaten Sleman (35%), dan 20 orang responden dari Kabupaten Bantul (20%), sehingga jumlah seluruh sampel penelitian periode kedua adalah 100 orang. Total seluruh sampel penelitian adalah sebanyak 500 orang.

Tahap kedua dilakukan dengan *random sampling* untuk menentukan kecamatan dan kelurahan mana saja yang dipilih sebagai tempat pengambilan sampel penelitian. Pemilihan kecamatan diusahakan bervariasi mulai dari kecamatan yang terletak di tengah kota/kabupaten sampai kecamatan yang terletak jauh dari pusat

kota/kabupaten. Pemilihan kelurahan dilakukan secara bervariasi dengan strata sosial ekonomi masyarakat yang berbeda, sehingga karakteristik masyarakat dapat terwakili.

Tahap ketiga adalah dengan *quota sampling*, yaitu dengan menentukan kuota sampel untuk masing-masing kecamatan dan kelurahan yang menjadi lokasi survei. Pada akhirnya, tahap keempat dengan *random sampling*, dimana *enumerator* dibebaskan memilih responden yang akan diwawancarai, dengan syarat proporsi keterwakilan latar belakang demografis terpenuhi.

Survei yang dilakukan dibagi menjadi dua periode yaitu tahun 2013 untuk survei terhadap konsumen dan tahun 2014 untuk survei terhadap pelaku usaha. Survei terhadap konsumen selain menggali data konsumen sebagai responden juga menggali informasi mengenai:

1. **Pengetahuan hukum** menggali tingkat pengetahuan responden tentang UU perlindungan konsumen.
2. **Kesadaran hukum** menggali tingkat kesadaran responden dalam memperjuangkan apa yang menjadi hak dan kewajibannya sebagai konsumen.
3. **Kelembagaan** menggali pemahaman responden tentang kelembagaan yang melindungi hak-haknya sebagai konsumen.
4. **Hak-hak konsumen** menggali pengetahuan dan pemahaman responden tentang hak-haknya sebagai konsumen yang ditanyakan dalam rangka memberikan rekomendasi pada kebijakan perlindungan konsumen dan kebijakan persaingan.

Sedangkan survei terhadap pelaku usaha menggali informasi mengenai:

1. **Pengetahuan hukum** menggali tingkat pengetahuan responden tentang Undang-Undang perlindungan konsumen, sumber pengetahuan hukum, media sumber pengetahuan hukumnya, pengetahuan dalam hal penegakan

hukum dan efektivitasnya, dan pengetahuan atas hak-hak konsumen.

2. **Kesadaran hukum** menggali tingkat kesadaran responden dalam menanggapi apa yang menjadi hak dan kewajiban konsumen yang dituntut padanya, bentuk tuntutan konsumen, jenis produk yang memunculkan tuntutan, serta tanggapan dan sikap pelaku usaha atas tuntutan konsumen.
3. **Kelembagaan** pelaku usaha menggali pemahaman responden tentang kelembagaan pelaku usaha, keanggotannya dalam organisasi usaha, perjanjian yang ada dalam organisasi usaha, pengaruh kebijakan pemerintah terhadap kesepakatan yang dibuat organisasi usaha, dan adanya praktik persaingan tidak sehat yang terjadi.
4. **Respon Pelaku Usaha Terhadap Kebijakan Perlindungan Konsumen** menggali pengetahuan dan pemahaman responden tentang kebijakan pemerintah yang terkait dengan pemenuhan hak-hak konsumen seperti: arti penting perlindungan konsumen, ketersediaan kebutuhan pokok konsumen, penjamin dan penanggung jawab atas keamanan produk, penjaminan keamanan produk oleh pelaku usaha, pandangan tentang keberadaan praktik persaingan curang atau tidak jujur, tindakan pemerintah dan pelaku usaha untuk menjamin produk yang beredar aman, pengalaman pemberian ganti rugi, produk yang memunculkan tuntutan ganti rugi, peran pemerintah dalam pemberian ganti kerugian, pemberian informasi atas produk kepada konsumen, pihak yang bertanggung jawab dalam pemberian informasi, penjamin atas lingkungan hidup yang sehat, produk yang menurunkan kualitas lingkungan hidup, dan peran pemerintah untuk mengendalikan produk yang menurunkan kualitas lingkungan hidup.
5. **Respon Pelaku Usaha terhadap Kebijakan Persaingan Usaha dari Pemerintah**, menggali pengalaman dan

pengetahuan responden terhadap: banyaknya pilihan produk yang tersedia bagi konsumen, pelaku usaha yang mengendalikan ketersediaan produk, pertimbangan konsumen memilih produk, kualitas produk, kemahalan produk, praktik persaingan curang yang terjadi antar pelaku usaha, tahapan persaingan curang yang terjadi, produk yang mengindikasikan persaingan curang, dan bentuk-bentuk persaingan curang yang terjadi.

Data penelitian diolah untuk menjelaskan fenomena yang terjadi dan untuk memenuhi tujuan penelitian, alat analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah *qualitative* dan *quantitative descriptive analysis*. Penggabungan kedua metode analisis data digunakan dalam rangka mempertajam analisis hasil-hasil penelitian. Melalui hasil analisis dapat ditemukan adanya temuan data permasalahan yang dihadapi dan dirasakan konsumen, berdasarkan persepsi mereka, untuk kemudian diklasifikasi dan dianalisis guna memberikan rekomendasi pengembangan kebijakan konsumen dan kebijakan persaingan usaha ke depan.

KEBIJAKAN PERLINDUNGAN KONSUMEN DAN PERSAINGAN USAHA DALAM ERA GLOBALISASI

A. Rasionalitas Perlindungan Konsumen dan Persaingan Usaha

Pertumbuhan perdagangan dan industri yang pesat serta penggunaan teknologi maju dalam proses produksi, distribusi, dan pemasaran menjadikan persoalan perlindungan konsumen makin kompleks. Bahkan pertumbuhan perdagangan bebas menjadikan masalah perlindungan konsumen bukan lagi masalah nasional, melainkan internasional. Dalam hal ini Geraint Howells dan Stephen Weatherill menyatakan bahwa:⁹

“The market in which the consumer is active today is not merely a national market....More widely still, international institutions, including the World Trade Organization (WTO) and the United Nations, have a role to play in the pattern of consumer protection. At a more subtle level, problem faced by consumers and markets has many similarities the world over.”

Akibatnya pola konsumsi tidak lagi didasarkan pada kebutuhan dan keinginan konsumen, melainkan “dikendalikan” oleh pasar atau produsen. Keinginan konsumen dapat dimanipulasi oleh produsen melalui berbagai strategi pemasaran produk dengan investasi yang besar.¹⁰ Oleh karena itu di era ekonomi modern seperti sekarang ini ketidaktahuan konsumen makin nyata di tengah peredaran produk barang dan jasa yang begitu banyak dan bervariasi. Ketidaktahuan

⁹ Geraint Howells and Stephen Weatherill, 2005, *Consumer Protection Law* (Second Edition), Aldershot: Ashgate Publishing Ltd, hlm. 7.

¹⁰ *Idem.*, hlm. 3-4

akan apa yang sesungguhnya mereka inginkan inilah yang melemahkan posisi konsumen.

Kelemahan konsumen masih diperparah dengan kegagalan pasar yakni apabila struktur pasar bersifat tidak sempurna (*imperfect market*), maka akan terjadi inefisiensi ekonomi. Terjadinya inefisiensi ekonomi disebut sebagai kegagalan pasar (*market failure*). Selain dari bentuk pasar yang tidak sempurna, kegagalan pasar juga terjadi karena adanya eksternalitas, barang publik, dan informasi yang tidak simetris. Selain faktor struktur pasar yang *imperfect*, konsumen seringkali juga dirugikan akibat adanya praktik usaha negatif (*unfair trade practices*), antara lain ditampakkan dengan banyaknya informasi yang menyesatkan atau tidak jujur, penggunaan *standard term contracts* yang memberatkan konsumen, penggunaan bahan-bahan berbahaya yang mengancam keselamatan konsumen, maupun maraknya bentuk-bentuk persaingan usaha tidak sehat (*unfair competition*). Kesemuanya itu membuat konsumen makin tidak diuntungkan dan pada akhirnya masyarakat dan/konsumen tidak akan sejahtera.

Berpijak pada kenyataan tersebut diperlukan norma hukum yang mampu mengendalikan struktur pasar agar tidak mengalami kegagalan pada satu sisi serta mampu pula untuk mencegah maupun menindak pelaku usaha yang melakukan praktik persaingan tidak sehat dalam bentuk persaingan yang tidak jujur, melawan hukum, dan persaingan curang.

Hukum perlindungan konsumen adalah sebuah keniscayaan. Demikian juga dengan hukum persaingan usaha. Kedua rezim hukum ini saling berhubungan dan saling mendukung. Harga murah, kualitas tinggi, dan pelayanan yang baik merupakan tiga hal yang fundamental bagi konsumen dan persaingan merupakan cara yang baik untuk menjaminkannya. Dengan demikian hukum persaingan tentunya harus sejalan dengan perlindungan konsumen.¹¹

¹¹ Andi Fahmi dkk, 2009., hlm. 18

Masing-masing rezim hukum tersebut berfungsi untuk menciptakan sistem ekonomi pasar yang *fair*, tidak hanya bagi pelaku usaha melainkan juga demi melindungi kepentingan konsumen. Kedua pranata hukum ini juga makin dirasa penting kedudukannya seiring dengan pertumbuhan bisnis global yang melintasi batas-batas negara. Lemahnya posisi dan daya tawar konsumen ini juga yang pada akhirnya melahirkan (gerakan) konsumerisme global, yang juga “masuk” ke Indonesia hingga akhirnya lahir Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (UUPK).

Sehubungan dengan hal tersebut, UNCTAD mengklasifikasikan ada 3 kategori yang luas dalam hal perlindungan konsumen, yakni:¹²

1. Sistem Perlindungan Konsumen; meliputi Kebijakan, Aturan Hukum, Kelembagaan, dan Struktur yang membentuk kerangka sistem perlindungan konsumen. Terkait dengan hal ini antara lain: Pedoman PBB untuk Perlindungan Konsumen, Badan-badan atau Organisasi Perlindungan Konsumen, Hukum Perlindungan Konsumen, dan Mekanisme Pemberian Ganti Rugi Konsumen.
2. Perlindungan Konsumen di Pasar; menyangkut berbagai transaksi dimana konsumen ada dalam ekonomi pasar. Terkait dengan masalah ini antara lain: Informasi yang dibutuhkan konsumen, Keamanan dan Tanggung Jawab Produk, Kredit Konsumen, Asuransi, dan Perniagaan Elektronik.
3. Perlindungan Konsumen dan Kebutuhan Dasar; menyangkut isu pendidikan konsumen, langkah-langkah pemanfaatan sumber daya, Pangan, Layanan Kesehatan, dan Konsumsi berkelanjutan.

Berkaitan dengan kategori yang pertama, perlindungan konsumen menuntut suatu negara untuk membentuk dan mengembangkan sistem perlindungan konsumen yang jelas dan memadai, melalui berbagai kebijakan, aturan hukum, dan kelembagaan yang dibutuhkan

¹² *Manual on Consumer Protection United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), 2004.*

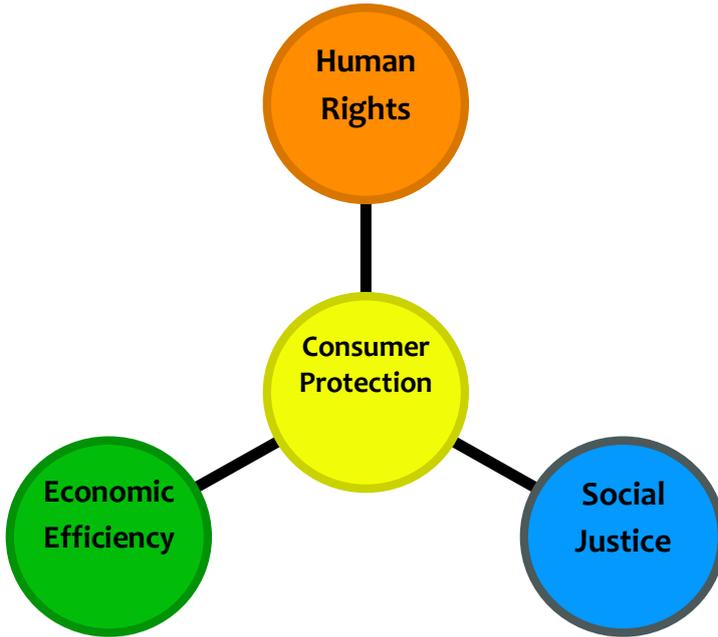
guna mendukung perwujudan sistem tersebut. Pengundangan Undang-Undang Nomer 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen saja tentu tidak cukup. Perlu didukung oleh kebijakan pemerintah yang jelas dan tegas di berbagai bidang dalam upaya melindungi kepentingan-kepentingan konsumen. Di samping itu kelembagaan yang kuat di bidang perlindungan konsumen sudah semestinya dibentuk dan diberdayakan. Dengan kelembagaan yang kuat tentunya upaya perlindungan konsumen akan lebih efektif.

Adapun dalam hal kategori yang kedua, isu perlindungan konsumen sangat erat kaitannya dengan realitas bisnis yang ada, dimana praktik bisnis/usaha negatif merupakan bagian tak terpisahkan dari terpuruknya nasib/kedudukan konsumen. Sejak produsen mempromosikan produknya melalui berbagai cara dan media, sampai dengan saat sesudah konsumen mengkonsumsi suatu produk barang atau jasa, terbukti bahwa banyak praktik usaha yang melanggar hak-hak konsumen. Maka sudah semestinya intervensi pemerintah terhadap pasar dalam upaya perlindungan konsumen dilakukan.

Sementara kategori perlindungan konsumen yang ketiga, sangat erat kaitannya dengan pilar hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya (ekosob) dalam HAM. Bagaimanapun pemenuhan kebutuhan dasar adalah hak setiap orang untuk dapat hidup dan menjadi manusia yang bermartabat, meski dalam batas minimal. Oleh karena itu, perlindungan konsumen juga meliputi upaya bagaimana konsumen yang paling miskin sekalipun, tetap harus terpenuhi kebutuhan dasarnya, baik itu pangan, sandang, tempat tinggal, pendidikan, maupun layanan kesehatan. Konsep pemenuhan kebutuhan dasar ini juga menyangkut bagaimana negara semestinya mengelola sumber daya yang dimiliki seadil-adilnya, sehingga mereka yang miskin memiliki akses yang cukup atas sumber daya dimaksud sehingga dapat tetap terpenuhi kebutuhan-kebutuhan pokoknya. Berkaitan dengan hal ini, David Harland¹³ berpendapat bahwa

¹³ David Harland, 1997, "The United Nations Guidelines for Consumer Protection: Their Impact

perlindungan konsumen berkaitan dengan tiga hal mendasar yakni: Hak Asasi Manusia (HAM), Efisiensi Ekonomi, dan Keadilan Sosial, sebagaimana dapat dilihat pada gambar berikut ini.



Gambar 2.1. Aspek Perlindungan Konsumen

Tampak bahwa isu perlindungan konsumen bukan hanya menyangkut penciptaan keadilan sosial (dalam sistem ekonomi pasar), melainkan juga sebagai landasan mendorong efisiensi ekonomi. Salah satu hal yang diperjuangkan dalam konteks ini adalah bagaimana menciptakan pasar yang *fair* bagi konsumen sehingga mereka tidak harus membayar lebih tinggi/mahal dari yang seharusnya. Lebih jauh lagi, isu perlindungan konsumen juga berkaitan dengan upaya perwujudan nilai-nilai HAM dimana konsumen sebagai manusia tidak boleh kehilangan atau direduksi martabatnya (sebagai subyek), melainkan harus dipenuhi dan dihormati sehingga justru dapat meningkatkan harkat dan martabatnya. Perlindungan seorang

in the First Decade” dalam Iain Ramsay, *Consumer Law in the Global Economy*, Aldershot: Dartmouth Publishing Company Limited.hlm.4.

konsumen dirasakan sebagai bagian dari menjaga martabat manusia, khususnya dari organisasi bisnis yang besar, pemegang monopoli, kartel, dan perusahaan multinasional. Oleh karena itu, ajaran HAM yang diterima secara luas, seperti menekankan pada kesejahteraan individu (*individual's prosperity*), kehormatan (*honour*) dan martabat (*dignity*), dapat berfungsi sebagai dasar guna mengakui bahwa hak-hak konsumen adalah HAM¹⁴.

Perlindungan konsumen menjadi isu yang penting terutama karena hubungan yang tidak seimbang antara pelaku usaha dan konsumen. Konsumen sangat lemah dalam hal: daya tawar (*bargaining power*), pengetahuan, dan akses ke sumber daya. Oleh karena itu diperlukan intervensi negara demi mewujudkan:

1. Efisiensi ekonomi (*economic efficiency*).
2. Hak-hak individual (*individual rights*).
3. Keadilan distributif (*distributive justice*), yakni:
 - a. pencapaian kesamaan daya tawar antara konsumen dan pelaku usaha
 - b. pengurangan masalah-masalah yang dihadapi oleh mereka yang kurang beruntung, seperti konsumen miskin, orang lanjut usia, dan anak-anak.
 - c. Pengembangan konsumerisme sebagai gerakan perlindungan konsumen sebagai bagian fundamental dari strategi pengurangan kemiskinan dan mewujudkan keadilan sosio-ekonomi.
4. Nilai-nilai komunal yang positif (*positive communal values*).
5. Hak untuk berkembang (*rights to development*).

Seperangkat peraturan perlindungan konsumen seharusnya dapat menjadi alat analisis yang relatif mudah bagi pengambil kebijakan dalam mengidentifikasi apakah situasi tertentu sangat mungkin di satu sisi, atau sangat tidak mungkin di sisi lain, untuk menimbulkan

¹⁴ Lihat: Sinai Deutch, "Are Consumer Rights Human Rights?", *Osgoode Hall Law Journal* Vol.32 No. 3; 1995, hlm.537

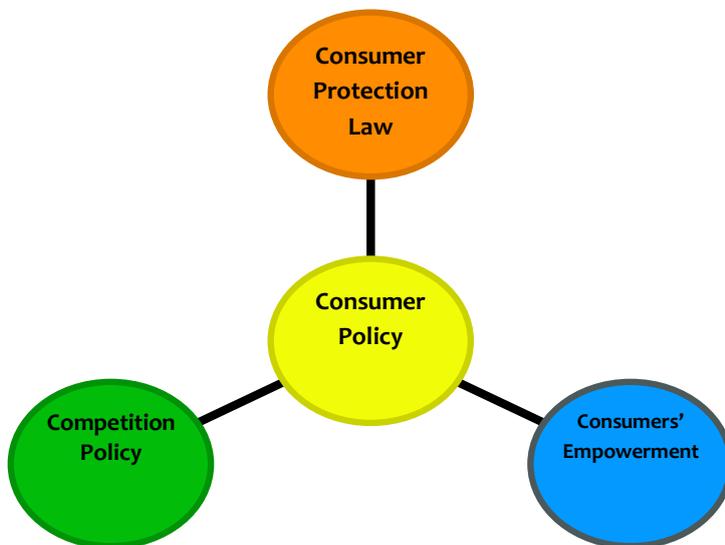
masalah perlindungan konsumen secara signifikan. Langkah pertama yang penting dalam menentukan apakah ada masalah perlindungan konsumen di pasar adalah dengan melihat ada atau tidak persaingan dan persaingan itu kompetitif atau tidak; seperti adanya monopoli¹⁵.

Banyak negara-negara dunia ketiga yang sudah memanfaatkan instrumen-instrumen pasar dan persaingan dalam membangun ekonomi bangsa. Persaingan usaha yang sehat (*fair competition*) merupakan salah satu syarat bagi negara-negara dalam mengelola perekonomian yang berorientasi pasar. Adapun inti dari ekonomi pasar adalah desentralisasi keputusan berkaitan dengan “apa”, “berapa banyak” dan “bagaimana” produksi. Konsekuensinya individu harus diberi ruang gerak tertentu untuk pengambilan keputusan. Dengan demikian suatu proses pasar hanya dapat dikembangkan di dalam struktur pengambilan keputusan yang terdesentralisasi artinya bahwa terdapat individu-individu independen dalam jumlah secukupnya, yang menyediakan pemasokan dan permintaan dalam suatu pasar, karena proses pasar memerlukan saat-saat aksi dan reaksi pelaku-pelaku pasar yang tidak dapat diprediksi.¹⁶

Keterkaitan antara kebijakan konsumen dan kebijakan persaingan usaha dapat digambarkan sebagai berikut (Gambar 2):

¹⁵ Charles E. F. Rickett dan Thomas G. W. Telfer, *International Perspectives on Consumers' Access to Justice*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

¹⁶ Andi Fahmi Lubis dkk., *Hukum Persaingan Usaha – Antara Teks dan Konteks*, GTZ, 2009, hlm. 1-2.



Gambar 2.2. Ruang Lingkup Kebijakan Konsumen

Kebijakan Konsumen (*Consumer Policy*) ditujukan untuk mencapai keadilan dan efisiensi bagi konsumen dan kepentingan publik dengan cara menyatukan/menggabungkan antara kekuatan pasar dan intervensi peraturan atau lainnya yang paling efektif.

Kebijakan Konsumen dapat dibagi menjadi tiga bagian utama:¹⁷

1. Kebijakan untuk memberdayakan konsumen bertindak untuk kepentingan mereka sendiri (kebijakan pemberdayaan konsumen); terutama berhubungan dengan: hak atas ganti rugi, hak atas informasi, hak atas pendidikan konsumen, hak atas perwakilan.
2. Kebijakan untuk menyediakan perlindungan konsumen dan tindakan atas nama mereka dalam keadaan di mana, untuk satu alasan atau yang lain mereka tidak dapat sepenuhnya menuntut kepentingan mereka (kebijakan perlindungan konsumen); terutama berkaitan dengan: hak atas kebutuhan

¹⁷ Robin Brown, "The UN Guidelines for Consumer Protection: Making them work in developing Countries", paper on Jeremy Malcolm (ed), *Consumers in the Information Society: Access, Fairness and Representation*, Kuala Lumpur: Consumers International, 2012, hlm. 116-117.

dasar, hak atas rasa aman, hak atas ganti rugi, hak atas informasi, hak atas lingkungan yang sehat.

3. Kebijakan untuk memastikan, sejauh mungkin, konsumen mendapatkan keuntungan dalam kompetisi sehingga keuntungan efisiensi membuat standar setinggi mungkin dan harga serendah mungkin (kebijakan persaingan); terutama berkaitan dengan hak untuk memilih

Para ekonom dan praktisi persaingan sehat sepakat bahwa umumnya persaingan usaha bakal menguntungkan masyarakat. Oleh karena itu, pembuat kebijakan pada berbagai jenjang perlu memiliki pemahaman yang jelas mengenai keuntungan persaingan usaha serta perlu mengetahui pula tindakan apa saja yang dapat membatasi maupun mendorong persaingan dan bagaimana kebijakan yang mereka ambil dapat membatasi maupun mendorong persaingan.

Dalam pasar bebas harus dicegah penguasaan pasar oleh satu, dua atau beberapa pelaku pasar saja karena dalam pasar yang hanya dikuasai oleh sejumlah pelaku usaha akan memiliki peluang terbuka untuk menghindari atau mematikan bekerjanya mekanisme pasar (*market mechanism*) sehingga harga-harga ditetapkan secara sepihak dan tentu saja hal ini akan merugikan konsumen. Jika pelaku usaha jumlahnya sedikit, maka tidak tertutup kemungkinan untuk membuat berbagai kesepakatan untuk membagi wilayah pemasaran, mengatur harga, kualitas juga kuantitas barang dan jasa yang ditawarkan (kartel) guna memperoleh keuntungan setinggi-tingginya dalam waktu yang relatif singkat. Dalam kondisi demikian, persaingan di antara pelaku usaha dapat terjadi secara curang sehingga konsumen tentu berada pada pihak yang dirugikan, selain negara tentunya. Oleh karena itu mutlak diperlukan pengaturan hukum untuk menjamin terselenggaranya pasar bebas secara adil.

Di negara-negara maju, hukum persaingan dirancang tidak saja untuk mengawal ekonomi pasar melainkan juga untuk melindungi konsumen sebagaimana dikemukakan oleh Mark Amstrong berikut

ini:¹⁸

“The objective of both consumer and competition policy is to deliver well-functioning markets, something which requires both a strong supply side (competition) and a strong demand side (consumers). For many products, vigorous competition is the single best protection for consumers, and only minimal consumer protection (general contract law, forbidding deceptive marketing, the ability to return faulty goods, and so on) is needed....” However, in some markets some consumers do not always obtain a good deal, even when substantial competition is present, and in such cases additional policies to aid consumers have a role to play”.

Sementara Kati J. Cseres berpandangan bahwa:¹⁹

The main focus of competition law is market failures originating from collusive or exclusionary practices. By prohibiting anti-competitive behaviours competition law enhances the competitive structure of markets for goods and services. It maintains the availability of consumer choice on the market by lowering prices and widening the range of products and services for consumers.

Perlindungan konsumen dan persaingan usaha merupakan dua hal yang saling berhubungan dan saling mendukung. Harga murah, kualitas tinggi dan pelayanan yang baik merupakan tiga hal yang fundamental bagi konsumen dan persaingan merupakan cara yang terbaik untuk menjaminkannya. Dengan demikian, hukum persaingan harus sejalan dan mendukung hukum perlindungan konsumen. F.M. Scherer bersama para ekonom lainnya sebagaimana dikutip oleh Andi Fahmi dkk menunjukkan manfaat dari persaingan bagi efisiensi maupun kesejahteraan konsumen namun juga menyadari bahwa berbagai otoritas pembuat kebijakan persaingan telah memilih atau telah diberi mandat untuk menentukan kesejahteraan konsumen

¹⁸ Mark Amstrong, “Interactions between Competition and Consumer Policy”, Published in *Competition Policy International* (print ISSN 1554-0189, online ISSN 1554-6853), Spring Vol. 4, No. 1. 2008. hlm.97.

¹⁹ Kati J. Cseres, *The Impact of Consumer Protection on Competition and Competition Law The Case of Deregulated Markets*, Amsterdam Center for Law & Economics Working Paper No. 2006-05, p.2. Artikel ini dapat diunduh di: <http://ssrn.com/paper=903284>

sebagai tujuan utamanya²⁰.

Sementara itu hakekat hukum persaingan di suatu negara menurut Richardson adalah sebagai berikut:²¹

“National competition law can be defined as the set of rules and disciplines maintained by governments relating either to agreements between firms that restrict competition or to the abuse of a dominant position (including attempts to create a dominant position through merger). A major objective of competition law in most jurisdictions is efficient resource allocation, and thereby the maximization of national welfare, by ensuring that the competitive process is not distorted or impeded through the abuse of dominant positions (either through prohibition or through regulation) or competition-restricting agreements between competitors that are detrimental to social welfare”...“Countries vary in the emphasis that is placed on efficiency—many also include social objectives and “fairness” considerations in their legislative.”

Di sisi lain Huffman mengutip Averitt and Lande, menyatakan bahwa:²²

“Competition law, by protecting competition, ensures consumers have options available to them. Consumer protection ensures that “consumers are able to make a reasonably free and rational selection from among those options”.

Sementara itu Pande Radja Silalahi menyatakan bahwa:²³

Competition law is the basis for assuring the proper functioning of the market system. For this reason, developments in competition law have become a focus of the ongoing process of legal reform. Because a number of countries in Asia are in the process of shaping their domestic markets, competition policy may have a two-fold function of facilitating the creation of markets along the required lines and assuring genuine competition in the market place.

²⁰ Andi Fahmi Lubis dkk., *op.cit.* hlm. 19

²¹ Bernard Hoekman and Peter Holmes. 1999, “Competition Policy, Developing Countries and the WTO”, unpublished.

²² Max Huffman.2010, “Bridging The Divide? Theories ForIntegrating Competition Law And ConsumerProtection”,*European Competition Journal*, Winter-January, hlm.7.

²³ Pande Radja Silalahi, *Urgency of Competition Law*, 1999.

Sedangkan di Indonesia, perundang-undangan anti monopoli tidak bertujuan melindungi persaingan usaha demi kepentingan persaingan itu sendiri. Tujuan utamanya adalah terwujudnya sistem persaingan usaha yang bebas dan adil sehingga terdapat kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi semua pelaku usaha. Selain itu perjanjian ataupun penggabungan usaha yang menghambat persaingan serta penyalahgunaan kekuasaan ekonomi tidak ada sehingga semua pelaku usaha dapat melakukan kegiatan ekonomi tersedia ruang gerak yang luas. Pengaturan persaingan usaha berasaskan demokrasi ekonomi dengan mempertimbangkan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum. Adapun tujuan dihadapkannya UU No 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat tercantum pada Pasal 3 sebagai berikut:

1. menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat
2. mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sama bagi pelaku usaha besar, menengah dan kecil
3. mencegah praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha
4. terciptanya aktivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.

Pasal 3 itulah yang membedakan dengan UU Persaingan di negara lain yang tidak sekedar menjamin adanya kesejahteraan konsumen tetapi juga menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Adapun politik hukum yang dikehendaki oleh pembentuk UU No 5 Tahun 1999 tidak sekedar memberikan kesejahteraan kepada konsumen melainkan juga memberikan manfaat bagi publik. Dengan adanya kesejahteraan konsumen berarti akan berdampak pada

terciptanya kesejahteraan rakyat. Dengan kata lain UU Persaingan tidak sekedar menjamin kesejahteraan konsumen melainkan yang juga penting adalah menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

B. Globalisasi, Pasar Bebas, dan Kebijakan Persaingan

Rezim hukum persaingan usaha dan perlindungan konsumen makin berkembang dan makin nyata dirasakan manfaatnya di era globalisasi. Karena didorong oleh kemajuan teknologi, dan penurunan biaya transportasi, globalisasi membawa kebergantungan yang makin besar di antara negara-negara. Demikian pula, pergerakan dalam skala besar baik barang, jasa, modal, orang dan informasi melintasi batas-batas negara, telah memperluas teknologi dan ide-ide sebagaimana pertumbuhan nilai-nilai global dan seperangkat kesepakatan global, perjanjian/kontrak internasional, dan aturan-aturan. Dari sisi penawaran, indikator yang paling tampak/jelas dari dampak globalisasi dapat dilihat pada peningkatan arti penting *Transnational Corporations* (TNCs). Sementara dari sisi permintaan, pasar barang dan/atau jasa secara cepat berkembang tanpa batas (*borderless*) dan persaingan usaha diperhitungkan meningkat karena berbagai faktor seperti kualitas, kemampuan inovasi, pengiriman tepat waktu dan penyesuaian terhadap perubahan kondisi pasar.²⁴

Globalisasi dapat berdampak positif dengan mendorong persaingan dan memperbanyak pilihan konsumen dalam hal kualitas dan layanan. Namun, hal itu juga dapat terkait dengan perilaku anti persaingan, atau menumbuhkan bentuk-bentuk baru dari perilaku demikian yang akan menimbulkan kerugian pada konsumen.

Fokus hukum dan kebijakan persaingan adalah perilaku bisnis yang mendominasi pasar melalui, antara lain, penetapan harga atau kartel, penyalahgunaan posisi dominan dan pengawasan

²⁴ Trade and Development Board UNCTAD-Commission on Trade in Goods and Services and Commodities. 2001, *Expert Meeting on Consumer Interests, Competitiveness, Competition and Development*, Geneva, 17-19 October 2001, hlm. 4.

penggabungan perusahaan (*merger*). Tujuan utamanya adalah mendorong persaingan dalam arti menciptakan pasar yang responsif terhadap keluhan konsumen dan memastikan alokasi sumber daya ekonomi yang efisien dan produksi yang efisien dengan insentif untuk inovasi. Hasilnya adalah pilihan kualitas terbaik, harga terendah, dan permintaan konsumen yang memadai yang mengarah kepada peningkatan kesejahteraan konsumen. Efisiensi alokasi dan pemanfaatan sumber daya juga meningkatkan persaingan, menghasilkan pertumbuhan dan perkembangan substansial.

Gagasan tentang persaingan usaha dapat dilihat dari 2 tingkatan/level. Pertama adalah di tingkat perusahaan itu sendiri dan yang kedua di tingkat ekonomi secara keseluruhan (makro). Di tingkat perusahaan, persaingan digambarkan sebagai kemampuan untuk memproduksi barang dan/atau jasa dengan kualitas yang baik, harga yang tepat, dan pada waktu yang tepat. Ini berarti sesuai dengan kebutuhan konsumen daripada perusahaan lain. Sementara itu, dalam sistem ekonomi liberal dan global, persaingan perusahaan dan industri menuntut inovasi dan fleksibilitas untuk bisa menyesuaikan dengan tantangan yang secara konstan mengubah kondisi pasar. Perbaikan terus menerus dalam hal produk, proses, teknologi dan organisasi telah menjadi kata kunci untuk dapat terus bersaing di era ekonomi global.

Perlunya terus-menerus berinovasi mensyaratkan kapasitas produksi yang makin/lebih besar dan sumber daya ilmu pengetahuan dan keuangan yang substansial, yang berimplikasi pada skala optimal perusahaan. Tentu saja hal ini memunculkan dilema yang serius bagi usaha kecil dan menengah (UKM). Jika usaha mereka harus tumbuh menjadi kompetitif, apa implikasinya bagi ekonomi daerah/lokal dalam hal ukuran dan potensi kecenderungan monopolistik yang muncul? Apakah mereka ini akan menjadi begitu “besar” dalam ekonomi kecil? Dalam situasi seperti ini haruskah perusahaan didorong untuk secara agresif mencari pasar yang lebih luas? Jika perusahaan dicegah untuk menjadi besar dan masuk ke dalam

kesepakatan-kesepakatan dengan perusahaan lain, apakah pengambil kebijakan dan konsumen sepenuhnya memahami manfaat apa yang akan didapat oleh perusahaan? Dalam hal apakah keberhasilan pencapaian persaingan secara internasional berdampak pada karyawan, pertumbuhan dan pembangunan? Dapatkah dilema konsentrasi pasar diselesaikan dengan fokus pada ekonomi regional dari pada ekonomi nasional?

Pertanyaan-pertanyaan tersebut tentu saja bermuara pada sejauh mana hukum persaingan usaha memposisikan UKM dalam bersaing dengan usaha (skala) besar. Di sinilah aspek politik hukum persaingan usaha dapat “dibaca” di masing-masing negara, termasuk di Indonesia.²⁵

Di sisi lain kebijakan perlindungan konsumen bermaksud memastikan bahwa manfaat efisiensi dan inovasi yang dibawa oleh rezim persaingan usaha tidak dihambat oleh pelaku usaha dengan tindakan menyesatkan dan merusak atau praktik bisnis curang, melainkan berguna bagi konsumen. Hal ini memberikan jejaring pengaman yang penting di pasar dimana persaingan yang ketat dapat diupayakan oleh beberapa bisnis/pelaku usaha guna memotong perolehan keuntungan dari persaingan usaha yang curang.

Lebih dari itu, penegakan peraturan yang efektif terhadap larangan tindakan yang menyesatkan dan merusak dapat membantu proses persaingan itu sendiri. Rezim perlindungan konsumen yang kuat dengan diikuti pemberdayaan konsumen dapat juga mengurangi kecerobohan manajerial (*managerial slackness*) dan menjadikan perusahaan lebih efisien dan kompetitif dalam hal kualitas dan harga. Meskipun tujuan dari kedua kebijakan tersebut pada prinsipnya sama, kebijakan persaingan adalah lebih proaktif dalam mempromosikan

²⁵ Pasal 3 butir b UU No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat menetapkan bahwa tujuan pembentukan UU ini adalah: “mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil”. Ini berarti bahwa semangat yang dibawa oleh UU tersebut adalah semangat liberalisme ekonomi yang tidak membedakan skala usaha dari mereka yang bersaing, melainkan memberikan perlakuan yang sama bagi semua perusahaan baik itu besar, menengah maupun kecil.

kepentingan konsumen di pasar, sementara kebijakan perlindungan konsumen utamanya lebih mendorong suatu agenda reaktif untuk melindungi kepentingan konsumen dan memberikan akses untuk memperoleh ganti kerugian atas penyalahgunaan pelaku usaha.²⁶

Tingkat persaingan di pasar dapat berdampak pada tingkat perlindungan konsumen yang dipersyaratkan. Jika suatu pasar yang kompetitif dilihat sebagai pemberian pilihan-pilihan menyangkut harga dan kualitas, intervensi pemerintah/regulator atas nama konsumen perlu ditargetkan secara strategis sehingga dapat menekan dampak negatif dari proses persaingan.

Akan tetapi meskipun terdapat pasar yang sangat kompetitif, permasalahan konsumen yang serius dapat saja muncul. Hal ini pada dasarnya dapat terjadi karena masalah akses informasi. Dalam hal ini Kati J. Cseres berpandangan bahwa:²⁷

However, even in competitive markets serious consumer problems may arise. These are principally related to information failures that may lead to situations where consumers are not able to take the advantages made possible by effective competition. Consumers might have insufficient information about the choices they can make, or they face high search and switching costs and consequently, conclude bad deals or get disconnected to certain markets. In such situations consumers are unable to activate competition and this ultimately retards competition. Consumer protection has a comparative advantage in addressing information failures like imperfect information and information asymmetries. Its true focus is to provide good quality and cost of consumer information and to make well-informed decisions possible.

Seiring dengan laju globalisasi, demikianlah maka isu perlindungan konsumen dan persaingan usaha juga tumbuh dan berkembang meluas ke berbagai negara termasuk ke Indonesia. Secara historis, kedua isu ini “terbawa” masuk melalui serangkaian kebijakan

²⁶ Trade and Development Board UNCTAD-Commission on Trade in Goods and Services and Commodities, *op.cit.*, hlm. 6.

²⁷ Kati J.Cseres, *op.cit.*, hlm. 2

ekonomi yang mesti dilakukan sebagai dampak krisis ekonomi pada tahun 1997. Paket kebijakan ekonomi harus diambil oleh pemerintah Indonesia waktu itu demi keluar dari krisis. Bantuan dana moneter internasional (IMF) mensyaratkan adanya serangkaian kebijakan, termasuk di bidang persaingan usaha dan perlindungan konsumen. Maka dalam waktu yang hampir bersamaan, secara relatif, kedua rezim hukum tersebut baru tumbuh di Indonesia selama 13 tahun terakhir.

Pada dasarnya hukum perlindungan konsumen dan hukum persaingan usaha keduanya bertujuan untuk menciptakan keadilan pasar dan memberikan perlindungan kepada konsumen. Hukum perlindungan konsumen dimaksudkan sebagai peraturan yang membatasi perilaku dunia usaha sehingga penyelenggaraan usaha dapat memenuhi hak-hak konsumen dan tidak masuk ke dalam kategori *unfair trade practices* (praktik perdagangan yang tidak sehat/tidak jujur). Demikian pula dengan hukum persaingan usaha, di samping ditujukan untuk menjaga agar persaingan sehat antar pelaku usaha tetap terjaga dan menciptakan efisiensi dalam bisnis, tujuan lainnya adalah melindungi kepentingan dan mewujudkan kesejahteraan konsumen. Sebagaimana dikatakan oleh Thomas B. Leary:²⁸

“Both competition law and consumer protection law deal with distortions in the marketplace, which is supposed to be driven by the interaction between supply and demand. Antitrust offenses, like price fixing or exclusionary practices, distort the supply side because they restrict supply and elevate prices. Consumer protection offenses, like deceptive advertising, distort the demand side because they create the impression that a product or service is worth more than it really is. In other words, both sets of offenses can be analyzed in economic terms, and appreciation of this nexus will help to resolve some apparent tensions”.

²⁸ Thomas B. Leary. 2005, “Competition Law and Consumer Protection Law: Two Wings Of The Same House” *Antitrust Law Journal*, American Bar Association, Vol. 72, hlm.1147-1148.

Hal yang senada disampaikan Max Huffman:²⁹

« Competition law is traditionally conceived as regulation of the marketplace to ensure private conduct does not suppress free trade and competition. It has as its goal the preservation of competition. Competition serves to optimize consumers' interests. Consumer protection regulation denotes a body of law designed to protect a consumer's interests at the level of the individual transaction. The two fields share the same ultimate goal of protecting consumers ».

Adapun Geraint Howells dan Stephen Weatherill menyatakan bahwa:³⁰

« Competition law is motivated by the objective of improving the functioning of the market as a whole. The consumer on the 'demand-side' should reap the benefits of an efficiently functioning 'supply-side'. Like laws forbidding the supply of unsafe products, competition policy is directed at the suppression of practices on the 'supply-side' that the market system, supported by private law, cannot root out unaided ».

Demikian juga dengan Andi Fahmi Lubis dkk³¹, yang mengatakan bahwa :

“Perlindungan konsumen dan persaingan merupakan dua hal yang saling berhubungan dan saling mendukung. Harga murah, kualitas tinggi dan pelayanan yang baik merupakan tiga hal yang fundamental bagi konsumen dan persaingan merupakan cara yang terbaik untuk menjaminnya. Oleh karena itu, hukum persaingan tentu harus sejalan atau mendukung hukum perlindungan konsumen”.

Hukum persaingan usaha modern pada prinsipnya dimaksudkan untuk menciptakan efisiensi sehingga tercipta harga yang rendah, kualitas produk yang lebih baik, lebih banyak pilihan, alokasi sumber daya yang lebih efisien, perbaikan manajemen-proses-penggunaan teknologi, serta inovasi produk. Jelas bahwa kesemuanya itu sangat bermanfaat/menguntungkan konsumen, maka pada umumnya

²⁹ Max Huffman. *op. cit.*, hlm. 2.

³⁰ Geraint Howells dan Stephen Weatherill, *op.cit.*, hlm.519

³¹ Andi Fahmi Lubis dkk., *op.cit.*, hlm. 18.

perlindungan konsumen dan persaingan usaha ada dalam satu regulasi yang sama akan tetapi Indonesia mengatur secara terpisah, demikian pula soal kelembagaannya.

Namun apabila masing-masing diatur oleh UU yang berbeda, seringkali kelembagaan atau institusi yang mengurus keduanya ada pada satu lembaga yang sama. Seperti misalnya yang ada di Australia yaitu *Australian Competition and Consumer Commission* (ACCC); ini adalah badan independen yang mandatnya adalah untuk melindungi hak-hak konsumen, hak dan kewajiban bisnis, melakukan regulasi industri dan pemantauan harga serta mencegah perilaku anti persaingan ilegal. Begitu pula yang terjadi di Amerika Serikat, terdapat *Federal Trade Commission* (FTC) sebagai badan independen di USA yang misi utamanya adalah mempromosikan perlindungan konsumen serta penghapusan dan pencegahan praktik bisnis yang anti-kompetitif, seperti monopoli. Demikian pula dengan *The Office of Fair Trading* (OFT) di Inggris, yaitu organisasi *non-profit* dan *non-kementerian* pemerintah Inggris, yang bertugas menegakkan baik hukum perlindungan konsumen maupun hukum persaingan usaha. Tujuan OFT adalah untuk membuat pasar bekerja dengan baik bagi konsumen, memastikan persaingan ketat yang adil antar bisnis dan melarang praktik yang tidak adil seperti perdagangan curang, penipuan dan kartel.

Tidak demikian halnya di Indonesia, persaingan usaha diurus oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) berdasarkan UU No 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat; sedangkan perlindungan konsumen diatur dalam UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen dan lembaga yang dibentuk untuk mengawasi dan mewujudkan perlindungan konsumen adalah Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN).

Secara umum, akibat dari adanya persaingan antara perusahaan-perusahaan tersebut dapat dikelompokkan dalam dua area yang luas, yaitu: akibat yang secara langsung relevan dengan konsumen dan akibat yang tidak secara langsung relevan dengan konsumen.

Dalam UU No 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha tidak Sehat memuat kaedah-kaedah yang dimaksudkan untuk menjaga agar struktur pasar dan perilaku pelaku usaha diarahkan pada akibat yang melindungi pelaku usaha sejenis yang berada di pasar yang sama agar tidak tereliminasi oleh pelaku usaha yang menjadi pesaingnya dengan menyalahgunakan posisi dominannya ataupun dengan cara menciptakan hambatan perdagangan baik secara horizontal maupun vertikal.

Lebih lanjut Pasal 2 UU No 5 Tahun 1999 pada hakekatnya memuat pikiran demokrasi ekonomi sebagai pengejawantahan ketentuan Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa ekonomi diatur oleh kerjasama berdasarkan prinsip gotong royong. *Reasoning*-nya adalah demokrasi ekonomi dimaksud diwujudkan oleh semua anggota masyarakat untuk kepentingan seluruh masyarakat dan harus mengabdikan kepada kesejahteraan seluruh rakyat. Oleh karena itu Negara harus menciptakan peraturan persaingan usaha untuk dapat mencapai tujuan demokrasi ekonomi. Kehadiran hukum persaingan dapat mencegah setidaknya tiga sistem, yaitu:

1. Liberalisme perdagangan bebas yang berpotensi melemahkan kedudukan Indonesia dalam ekonomi internasional
2. Sistem penganggaran belanja yang menghambat kemajuan dan perkembangan ekonomi
3. Sistem yang mengkonsentrasikan kekuatan ekonomi.

Lebih lanjut, diundangkannya UU No 5 Tahun 1999 bertujuan tidak hanya melindungi persaingan usaha demi kepentingan persaingan itu sendiri melainkan ada tujuan lain yang ingin dicapai melalui sistem persaingan usaha yang bebas dan adil yakni kesejahteraan rakyat dan suatu sistem ekonomi yang efisien. Dengan demikian konsekuensi terakhir tujuan kebijakan ekonomi yakni penyediaan barang dan jasa yang optimal bagi konsumen.

Berdasarkan teori persaingan usaha yang modern, proses persaingan usaha untuk dapat mencapai tujuan akhir tersebut dapat

dilakukan dengan cara memaksakan alokasi faktor dengan cara ekonomis sehingga penggunaan sumber daya yang terbatas dapat dilakukan seefisien mungkin disertai dengan penyesuaian kapasitas produksi dengan metode produksi dan struktur permintaan serta penyesuaian penyediaan barang dan jasa dengan kepentingan konsumen (fungsi pengatur persaingan usaha) dengan menjamin pertumbuhan ekonomi secara optimal, kemajuan teknologi dan tingkat harga yang stabil (fungsi pendorong persaingan usaha) serta dengan menyalurkan pendapatan menurut kinerja pasar berdasarkan produktivitas marginal (fungsi distribusi).³²

Efisiensi sebagaimana dimaksud di atas berhubungan dengan penggunaan sumber daya, baik hari ini dan masa yang akan datang. Relevansi pertimbangan efisiensi bagi kebijakan kompetisi adalah bahwa penggunaan sumber daya yang tidak efisien akan mengaibatkan harga tinggi, *output* rendah, kurangnya inovasi serta pemborosan sumber daya.³³

Adalah wajar bahwa setiap pelaku usaha tentunya memiliki keinginan untuk menguasai pasar seluas-luasnya dengan harapan produk yang dihasilkan dapat diserap seluas dan sebanyak mungkin oleh pasar agar keuntungan dapat dimaksimalkan. Untuk itu berbagai upaya tentu akan dilakukan, entah dengan pengembangan riset dan inovasi yang dilakukan secara terus-menerus sehingga akan selalu dihasilkan produk yang sesuai kebutuhan pasar dan dengan kemasan dan harga yang sebanding dengan barang yang ditawarkan. Selain itu usaha memaksimalkan keuntungan juga ditempuh dengan melakukan praktik-praktik yang sesungguhnya dapat dikualifikasikan sebagai praktek persaingan tidak sehat.

Dalam banyak literatur dikatakan bahwa struktur pasar yang mampu menghadirkan kesejahteraan bagi rakyat adalah struktur pasar persaingan sempurna (*perfect competition*) dimana jumlah perusahaan begitu banyak dan kemampuan perusahaan sangat kecil

³² Andi Fahmi, *op.cit.*, hlm.17.

³³ Laporan Kebijakan Persaingan Indonesia: Competition Report, Elips, 2000, hlm.5

untuk mempengaruhi harga pasar. Untuk itu yang dapat dilakukan oleh perusahaan adalah menyesuaikan jumlah *output* agar tercapai laba maksimum.

Adapun pasar yang kompetitif (*competitive market*) menurut Iain Ramsay berjalan dengan karakteristik sebagai berikut:³⁴

- a. *There are numerous buyers and sellers in the markets, such that the activities of any one economic actor will have only a minimal impact on the output or price of the market;*
- b. *There is free entry into and exit from the market;*
- c. *The commodity sold in the market is homogeneous; that is, essentially the same product is sold by each seller in the particular market;*
- d. *All economic actors in the market have perfect information about the nature and value of the commodities traded;*
- e. *All the costs of producing the commodity are borne by the producer and all the benefits of commodity accrue to the consumer - that is, there are no externalities.*

Dalam pasar monopoli, suatu industri dikatakan berstruktur monopoli bila hanya satu produsen atau penjual tanpa pesaing langsung atau tidak langsung, baik nyata maupun potensial. *Output* yang dihasilkan tidak memiliki substitusi (*no closed substitute*). Perusahaan tidak memiliki pesaing disebabkan karena adanya hambatan bagi perusahaan lain untuk memasuki pasar industri yang bersangkutan. Penyebabnya adalah adanya hambatan masuk yang bisa berupa hambatan teknis (*technical barriers to entry*) dan hambatan legalitas (*legal barrier to entry*).

Demikianlah hukum persaingan usaha dan perlindungan konsumen dapat juga dimaknai sebagai sebuah intervensi pemerintah terhadap pasar. Di dalam sistem pasar bebas yang tanpa batas sekarang ini, pemerintah dihadapkan pada pertanyaan bagaimana perlindungan terbaik atas warga negaranya tanpa membatasi pertumbuhan pasar global itu. Pemerintah harus mempertimbangkan

³⁴ Lihat: I. Ramsay, 2012, *Consumer Law and Policy: Text and Materials on Regulating Consumer Markets (Third Edition)*, Oxford: Hart Publishing Ltd, hlm.42.

apakah peraturan dan praktik yang ada saat ini dapat diaplikasikan dan cukup memberi perlindungan terhadap konsumen, khususnya dalam hal perniagaan elektronik; jika tidak, mereka harus mengembangkan dan mengimplementasikan perlindungan konsumen yang efektif dan aplikatif. Tantangan ini mensyaratkan suatu pemahaman atas kemanfaatan dan keterbatasan dari teknologi baru dan kerangka perlindungan konsumen yang telah ada, sekaligus mempertimbangkan keseimbangan yang tepat antara intervensi pemerintah dan aturan internal (*self-regulation*) perusahaan dalam mencapai tujuan-tujuan yang diinginkan.

Berdasarkan uraian tersebut tentunya kebijakan persaingan usaha harus mampu mengatasi berbagai bentuk perilaku bisnis anti persaingan yang berupa *abuse of dominant position*, hambatan masuk ke pasar, atau membatasi persaingan di pasar. Pemerintah dengan demikian memiliki peran penting untuk mengendalikan perilaku bisnis anti persaingan melalui regulasi. Berkaitan dengan peran pemerintah, Peter Cartwright menyatakan bahwa:³⁵

“...we need to consider the relationship between consumer protection and the market economy. It is sometime argued that the state, through the law, should play only a restricted role in protecting consumers, because consumer protection is most effectively achieved by the operation of free and open markets. Law should be used to ensure that the markets function as freely as possible. Where markets do not work perfectly, the law should intervene to address this failure, provided this can be done cost effectively”.

Lebih dari itu, dilihat dari konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), campur tangan pemerintah dalam ekonomi pasar dipandang sebagai bentuk tanggung jawab negara untuk menjamin standar hidup layak warga negaranya dan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan umum dan memperkecil kegagalan pasar, seperti pengangguran, kerusakan lingkungan, kemiskinan, dan korupsi.

³⁵ Peter Cartwright, 2001. *Consumer Protection and the Criminal Law: Law, Theory, and Policy in the UK*, Cambridge: The University Press, hlm.1.

Di samping itu keterlibatan negara dalam ekonomi pasar juga dimaksudkan untuk pemerataan pendapatan, kesejahteraan sosial, lapangan kerja, pengawasan upah, dan pendidikan.

Kegagalan pasar memunculkan rasionalitas akan perlunya intervensi dari pihak pemerintah. Dengan demikian, ketika pasar menjadi tidak sempurna, maka pemerintah dapat turun tangan untuk mengintervensi kegagalan pasar yang terjadi. Diharapkan, intervensi pemerintah tersebut dapat mengarahkan pasar menjadi lebih “baik” atau dalam pengertian sebelumnya membuat pasar menjadi lebih efisien secara ekonomi. Kebijakan persaingan (*competition policy*) merupakan salah satu bentuk intervensi pemerintah di pasar selain dari regulasi ekonomi. Perbedaannya terletak pada subjek yang dituju, dimana regulasi ekonomi mengintervensi secara langsung keputusan perusahaan, seperti berapa harga yang harus ditetapkan, dan berapa banyak kuantitas yang harus disediakan³⁶.

Selain untuk meningkatkan efisiensi ekonomi yang relatif bebas nilai, dalam arti tidak memihak kepada konsumen atau produsen, kebijakan persaingan juga dapat bertujuan untuk melindungi kepentingan konsumen di pasar atau meningkatkan kesejahteraan konsumen. Hal ini mengingat dalam dunia nyata seringkali dalam bentuk pasar yang tidak sempurna, konsumen merupakan pihak yang dirugikan.

Kebijakan persaingan usaha (*competition policy*) pada hakekatnya terdiri dari serangkaian upaya yang dapat digunakan untuk mempromosikan perilaku pelaku pasar dan struktur pasar yang kompetitif. Dengan demikian kebijakan persaingan usaha seringkali dipakai untuk mendorong terjadinya persaingan, melindungi konsumen dari perilaku yang bersifat anti persaingan serta menciptakan pasar yang terbuka bagi pelaku usaha untuk masuk (*free market entry*) serta praktek bisnis yang tidak adil (*fair*).

Dalam banyak literatur disebutkan bahwa kebijakan persaingan bertujuan untuk mewujudkan efisiensi ekonomi dan pada ujungnya

³⁶ Andi Fahmi dkk., *idem*. hlm. 38.

untuk mewujudkan kesejahteraan konsumen. Adapun konsep tentang efisiensi ekonomi dimaksud dapat berwujud:

- a. *Productive efficiency* yakni suatu kondisi dimana perekonomian berupaya untuk mencapai batasan produksi maksimalnya. Pencapaian tersebut dapat dilihat manakala produksi suatu barang dicapai pada tingkat biaya yang serendah mungkin dengan kondisi tingkat produksi produk lainnya.
- b. *Allocative efficiency* yakni keadaan dimana sumber daya yang langka dialokasikan untuk memproduksi barang dan jasa yang paling diminati oleh konsumen
- c. *Dynamic efficiency* yakni suatu kondisi efisiensi yang dapat disadari ketika tekanan yang tercipta di pasar dari adanya peningkatan iklim persaingan membawa pada inovasi dan perbaikan ekonomi yang tepat.

Dalam pembahasan tentang kebijakan persaingan penting untuk dibahas pula soal perilaku pelaku usaha di pasar yang bersifat menghambat atau menurunkan tingkat persaingan (*lessen competition*). Perilaku demikian yang disebut sebagai perilaku anti persaingan dan berdasarkan karakteristiknya dapat dibedakan menjadi:

1. Perilaku anti persaingan yang dilakukan sepenuhnya oleh pelaku usaha di pasar (*Private competition activities*)
2. Perilaku anti persaingan yang sepenuhnya dilakukan oleh pemerintah akan tetapi disahkan melalui konstitusi (*Government/legalized anti competitive activities*)
3. Perilaku anti persaingan yang merupakan kombinasi dari kedua bentuk aktivitas anti persaingan (1&2) (*Hybrid/mixed anti competitive activities*)

C. Prinsip-prinsip Perlindungan Konsumen dan *Consumer Policy*

Ketidaktahuan konsumen (*consumer ignorance*) sesungguhnya merupakan realitas yang harus dihadapi konsumen (siapa pun konsumen itu, baik kaya atau miskin, di pedesaan maupun di perkotaan) terhadap setiap produk barang dan atau jasa yang beredar di pasar. Metode promosi yang makin bervariasi disertai dengan penggunaan teknologi canggih dan dengan penggunaan berbagai sarana dan media dalam proses produksi maupun distribusi dan pemasarannya, makin memposisikan konsumen untuk (harus) menerima “apa adanya” karena ketidaktahuannya. Hampir semua informasi tentang produk barang dan atau jasa yang mengiringi peredarannya, mesti diterima konsumen dengan “segala ketidaktahuannya”, bahkan ketika barang dan atau jasa itu tidak sesuai dengan apa yang seharusnya ia terima. Maka, seiring dengan perkembangan dunia industri dan perdagangan yang makin kompleks, makin lemah pula posisi konsumen. Ia kemudian cenderung tidak lagi menjadi subyek (pelaku) ekonomi, melainkan obyek bagi kalangan pelaku usaha untuk meraih keuntungan. Dalam kondisi seperti ini, dapat dipastikan bahwa kepentingan dan hak-hak konsumen akan terenggut dengan mudahnya.

Oleh karena itu, sudah semestinya konsumerisme (termasuk di Indonesia) menjadi suatu paham yang dikembangkan. Konsumerisme sebagai suatu gerakan untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak konsumen, semestinya menjadi gerakan bersama di tengah praktik usaha negatif (curang, tidak jujur, menipu, dll) yang terus terjadi dan bahkan berkembang, tidak hanya di Indonesia, melainkan juga di dunia internasional. Ketidakseimbangan kedudukan antara dunia usaha dan konsumen dalam suatu hubungan bisnis, adalah sebuah realitas yang (pada akhirnya) menumbuhkan konsumerisme global. Kondisi demikian semestinya direspon dengan sebuah kebijakan dan implementasi peraturan perundangan yang

memberikan perlindungan terhadap konsumen sebagai pihak yang lemah dan cenderung tereksplorasi.

Dengan kata lain, ketiadaan posisi tawar konsumen terhadap dunia usaha adalah fakta, sehingga tidak mungkin konsumen akan mampu melindungi dirinya dan berjuang sendiri untuk meraih kepentingan dan hak-haknya. Prinsip “*take it or leave it*” adalah satu gambaran akan ketiadaan hak pilih konsumen atas suatu produk yang hendak dikonsumsi, lebih-lebih hal itu menyangkut kebutuhan dasar (*basic needs*) ataupun ketika ia harus berhadapan dengan dunia usaha yang memperoleh hak monopoli. Maka konsumerisme seharusnya juga dipahami tidak hanya sebagai paham yang menjiwai para aktivis organisasi/lembaga konsumen, melainkan juga mesti dimengerti dan digunakan oleh pengambil kebijakan dan aparat penegak hukum untuk memberikan perlindungan terhadap konsumen.

Sebenarnya falsafah perlindungan konsumen terletak pada upaya untuk memberikan perlindungan terhadap konsumen yang baik (*good consumers*) dihadapan pelaku usaha yang ‘jahat’ (*bad enterprises*). Oleh karena itu, segala upaya untuk menjaga dan memastikan agar pelaku usaha menjalankan usahanya dengan ‘baik’ perlu dilakukan terus menerus. Tidaklah mungkin atau setidaknya sangat sulit berharap pada pelaku usaha untuk selalu menjalankan bisnisnya dengan baik dan memberikan perhatian terhadap pemenuhan hak-hak konsumen. Yang terjadi adalah tumbuh subur nya praktik bisnis yang tidak sehat, tidak jujur, bahkan cenderung menipu konsumen. Dengan adanya kelemahan konsumen sebagaimana diuraikan di atas, tidaklah mungkin konsumen akan mampu ‘mengendalikan’ perilaku dunia usaha yang ‘jahat’ yang memang cenderung eksploitatif terhadap konsumen.

Mereka (pelaku usaha) yang masuk kategori ini sangat paham akan kedudukannya yang dominan, sekaligus sangat memahami posisi konsumen yang lemah. Dalam kondisi seperti

ini, posisi konsumen makin dilemahkan dengan ketiadaan tindakan perlindungan yang diberikan oleh pemerintah sebagai institusi pengawas penyelenggaraan usaha. Hal ini berarti bahwa menciptakan praktik bisnis yang sehat dan bertanggung jawab terhadap pemberian hak-hak konsumen, harus diwujudkan antara lain dengan melakukan pengawasan yang sungguh-sungguh dan *law enforcement* yang tegas. Di sisi lain, hal inipun seharusnya makin menyadarkan semua pihak bahwa pertumbuhan gerakan perlindungan konsumen menjadi sebuah "*conditio sine qua non*" untuk mewujudkan hak-hak konsumen menjadi kenyataan.

Oleh karena itu penegakan hukum perlindungan konsumen yang lemah dan "setengah hati", diyakini akan makin meningkatkan praktik usaha negatif di berbagai bidang. Lemahnya pengawasan yang dilakukan oleh lembaga atau instansi yang berwenang serta terlalu ringannya sanksi yang diberikan kepada para pelanggar, makin menjadikan pelanggaran terhadap hak-hak dan kepentingan konsumen terus menerus terjadi. Atau dengan kata lain kecurangan yang dilakukan oleh pelaku usaha yang tidak bertanggung jawab, dipastikan akan terus terjadi. Sekali lagi, sebagai konsumen yang lemah dan awam dalam memahami mekanisme distribusi dan penjualan produk barang dan atau jasa, sering dimanfaatkan oleh pelaku usaha yang masuk kategori *bad enterprises* itu, untuk menipu, mengelabui, dan merampas hak-hak konsumen.

Demikianlah perlindungan konsumen menjadi sangat penting untuk menciptakan keadilan bagi konsumen di tengah praktik usaha negatif (*unfair*) yang terus terjadi. Hal ini berarti bahwa keberadaan hukum perlindungan konsumen merupakan sebuah keniscayaan, sekaligus sebagai salah satu bukti keseriusan regulator dan pemerintah untuk memberikan perlindungan konsumen.

Landasan teori utama dalam mengembangkan legislasi di bidang perlindungan konsumen seringkali mendasarkan pada tiga kategori umum yaitu:³⁷

³⁷ A. Brooke Overby, "An Institutional Analysis of Consumer Law", *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Volume 34 November 2001 Number 5, hlm.5.

1. Kebijakan terhadap kegagalan pasar atau menciptakan pasar yang efisien bagi barang dan/jasa konsumen;
2. Mendorong tujuan-tujuan etis (*advancing ethical goals*)
3. Perlindungan paternalistik konsumen (*paternalist protection of the consumer*)

Dalam hal ini pemerintah suatu negara harus yakin bahwa masalah perlindungan konsumen adalah masalah serius dan signifikan sehingga diperlukan adanya kebijakan perlindungan konsumen. Mengenai hal ini, Charles E. F. Rickett dan Thomas G. W. Telfer menyatakan bahwa:³⁸

“An essential first step in determining whether there is a consumer protection problem should be to characterise the market in question as either competitive, imperfectly competitive, or non-competitive (the case of monopoly). In very imperfectly competitive or non-competitive markets, problems of consumer protection may be in significant measure problems that have to be addressed through competition policy or economic regulation.”

Bertitik tolak dari hal tersebut kebijakan konsumen (*consumer policy*) dan kebijakan persaingan (*competition policy*) merupakan suatu keniscayaan berbagai praktik usaha negatif (*unfair trade practices*) yang banyak terjadi di pasar, termasuk praktik persaingan usaha yang tidak sehat (*unfair competition*).

Dalam konteks kebijakan konsumen, pemerintah mesti mengembangkan dan mengelola kebijakan perlindungan konsumen berdasarkan pada prinsip-prinsip yang dikembangkan di dunia internasional, seperti misalnya yang tertuang dalam Resolusi Majelis Umum PBB tahun 1985 tentang *Guidelines for Consumer Protection*. Lebih lanjut, pemerintah harus menyusun skala prioritasnya sendiri bagi perlindungan konsumen sesuai dengan kondisi ekonomi, sosial dan lingkungan yang ada.

³⁸ Charles E. F. Rickett dan Thomas G. W. Telfer, 2003. *International Perspectives on Consumers' Access to Justice*, Cambridge: The University Press, hlm. 69.

Mendasarkan pada *UN Guidelines for Consumer Protection*, kebijakan perlindungan konsumen tersebut setidaknya meliputi:

1. Perlindungan konsumen dari bahaya-bahaya yang mengancam kesehatan dan keselamatan mereka
2. Promosi dan perlindungan kepentingan-kepentingan ekonomi konsumen
3. Akses konsumen terhadap informasi yang memadai sehingga memungkinkan mereka memilih berdasarkan informasi tersebut sesuai dengan kebutuhan
4. Pendidikan konsumen, termasuk pendidikan atas dampak ekonomi, sosial, dan lingkungan dari pilihan-pilihan konsumen
5. Kemungkinan memperoleh ganti kerugian secara efektif
6. Kebebasan untuk membentuk organisasi konsumen dan peluang bagi organisasi tersebut untuk menyampaikan pandangannya dalam proses pengambilan keputusan yang mempengaruhi mereka
7. Promosi pola konsumsi yang berkelanjutan (lestari).

Sasaran dan prinsip-prinsip perlindungan konsumen di atas menjadi acuan kebijakan bagi negara-negara yang tergabung di PBB untuk membuat kebijakan dan regulasi di negara masing-masing. Robin Brown berpendapat bahwa Pedoman PBB ini memiliki dua jenis ketentuan. Jenis pertama menetapkan bantuan terhadap masyarakat di mana pun mereka berada yang harus diberikan untuk memajukan dan melindungi kepentingan mereka sebagai konsumen barang dan jasa dan aturan-aturan yang harus diterapkan untuk melindungi mereka dalam keadaan di mana mereka tidak dapat diharapkan untuk melindungi diri mereka sendiri. Jenis kedua ketentuan dalam Pedoman PBB menunjukkan bagaimana pemerintah dapat melakukan yang terbaik guna memberikan bantuan tersebut dan membuat aturan di atas, termasuk bagaimana mereka harus bekerjasama satu sama lain³⁹.

³⁹ Robin Brown, *ibid.*, p. 115

Pedoman yang disusun tahun 1985 ini telah direvisi tahun 1999 dan tahun 2015 mengingat berkembangnya isu perlindungan konsumen seiring dengan kemajuan teknologi dan bisnis yang berdampak pada lemahnya perlindungan konsumen. Perlindungan konsumen di era informasi digital sekarang ini menuntut adanya perbaikan *Guidelines* sehingga dapat menjawab kebutuhan masyarakat internasional akan kondisi perlindungan konsumen yang lebih baik. Dalam pertemuan *Consumers International*⁴⁰ (yakni organisasi yang beranggotakan lembaga/organisasi konsumen dari seluruh dunia) di New Delhi bulan Maret 2013 setidaknya diusulkan agar revisi *Guidelines* ini mencakup perlindungan konsumen di era digital dan menjadikan layanan jasa keuangan sebagai isu khusus yang ditambahkan selain isu obat-obatan dan air bersih.

Meskipun *Guidelines* ini sebagai instrumen hukum internasional tidak dapat dipaksakan (bersifat *soft-law*), namun karena persoalan konsumen bersifat universal, maka setiap negara didorong untuk mengimplementasikan *Guidelines* ini melalui instrumen hukum di masing-masing negara. Begitupun dengan Indonesia, melalui UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, berupaya agar prinsip-prinsip dan sasaran *Guidelines* ini dapat diakomodasi ke dalam perundang-undangan yang ada.

Adalah fakta bahwa konsumen di Indonesia selama ini juga menghadapi permasalahan akses keadilan manakala dirinya dirugikan oleh pelaku usaha. Sebagian besar di antaranya bahkan cenderung bersikap pasrah/menerima peristiwa yang menimpanya dan tidak mengambil langkah apapun (Jawa: *Nrimo*).⁴¹ Andaikata mereka

⁴⁰ CI beranggotakan lebih dari 240 organisasi konsumen dari 120 negara. Dalam pertemuan di New Delhi pada bulan Maret 2013, CI mendapat mandat dari UNCTAD untuk membuat draft revisi sebelum dibahas di tingkat UN.

⁴¹ Kondisi ini secara umum terjadi, tidak hanya di Indonesia. Banyak kejadian konsumen dirugikan namun jarang yang mengupayakan ganti kerugian. Berbagai alasan muncul kenapa konsumen tidak mengambil langkah atau tindakan hukum untuk itu. Padahal UU Perlindungan Konsumen di hampir semua negara sudah mengakui hak-hak (hukum) konsumen. Jadi proses hukum di pengadilan yang menyangkut sengketa konsumen hanya mewakili sebagian kecil dari banyaknya sengketa konsumen yang terjadi. Studi Vidmar menunjukkan jumlahnya hanya 5% dari kasus yang ada. Lihat: Nicole L'Heureux, "Effective consumer acces to justice: class actions" dalam *Journal of Consumer Policy*; 1992:15, 4; *Pro Quest*, hlm. 445.

berjuang untuk mendapatkan hak-haknya pun, harus berjuang keras karena rendahnya sikap bertanggung jawab pelaku usaha dalam memberikan ganti kerugian. Lemahnya daya tawar konsumen di hadapan pelaku usaha serta lemahnya pengetahuan konsumen atas produk yang dikonsumsi, makin menyulitkan posisi konsumen dalam memperoleh hak-haknya. Mengenai hal ini Nicole L'Heureux menyatakan ada 3 (tiga) persoalan yang dihadapi konsumen: *pertama*, tidak adanya kesadaran konsumen bahwa mereka mempunyai hak (hukum) yang dapat dimanfaatkan; *kedua*, banyak konsumen tidak tahu bagaimana merumuskan tuntutan mereka; *ketiga*, keengganan mereka untuk membawanya ke pengadilan.⁴² Sementara apabila konsumen hendak meminta bantuan hukum dari seorang advokat atau pengacara, mereka cenderung membatalkannya karena biaya yang tidak murah harus dikeluarkan untuk membayar jasa hukum itu.⁴³ Persoalan keengganan konsumen yang dirugikan untuk mengambil langkah hukum ke pengadilan, juga dinyatakan oleh Leigh Gibson yang berpendapat bahwa:

*“Consumers are clearly reluctant to take legal action in the courts, given the uncertainty of the outcome and the risk that the costs may be disproportionate to the value of the claim.”*⁴⁴

Sementara itu, keterbatasan kewenangan yang dimiliki Lembaga Konsumen seringkali menjadikan upaya Lembaga Konsumen membantu memperjuangkan hak-hak konsumen menjadi tidak optimal. Lembaga konsumen tidak mempunyai kekuatan hukum

⁴² Lihat: Nicole L'Heureux, *ibid*.

⁴³ Bahkan di Amerika Serikat sekalipun, pemberian akses keadilan konsumen sebagian besar terkendala oleh tingginya biaya jasa pengacara. Belum ada satu solusi yang menjawab persoalan tersebut. Berbagai pendekatan harus dicoba. Keberhasilan dan kegagalannya dapat lebih dipertimbangkan dari faktor-faktor politis dan struktural, ketimbang menyangkut langkah-langkah hukum substantif. Ada 9 pendekatan yang dapat dilakukan, meliputi: pengurangan biaya pengacara dengan meningkatkan persaingan dalam pemberian jasa bantuan hukum; menambah nilai/jumlah ganti kerugian; biaya yang disatukan (*contingent fees*); membagi biaya pengacara melalui *class action*; pemberian bantuan hukum pada konsumen tidak mampu oleh badan pemerintah; pemberian jasa hukum bagi masyarakat pada umumnya oleh badan pemerintah; menyederhanakan prosedur guna mengurangi kebutuhan jasa pengacara; arbitrase; dan mediasi. Lihat: Peter B. Maggs: "Access to Justice for the Consumer in the USA" *Journal of Consumer Policy*, Mar 1990, 13, 1; *Pro Quest*, hlm. 66 dan 75.

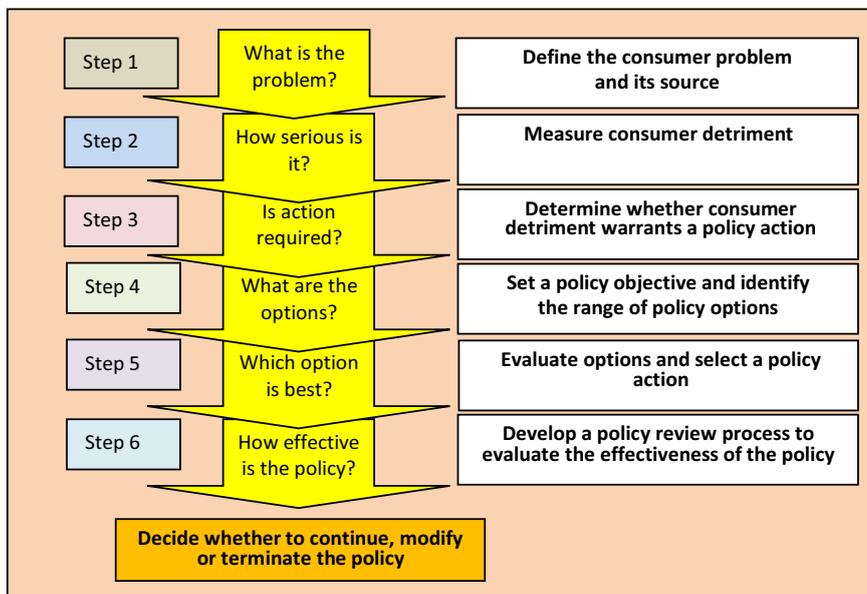
⁴⁴ Leigh Gibson, "Access to Justice and Consumer Redress within a Single Market", *Journal of Consumer Policy*, 1992; 15, 4, *ProQuest*, hlm. 407.

untuk memaksa pelaku usaha untuk memenuhi kewajiban hukumnya terhadap konsumen. Di samping itu, di hampir semua Lembaga Konsumen juga menghadapi keterbatasan sumber daya untuk dapat memperjuangkan hak-hak konsumen secara maksimal. Kondisi ini makin diperburuk dengan sistem perlindungan konsumen (*consumer protection policy*) di Indonesia yang masih belum dirasakan secara nyata di masyarakat.⁴⁵ UU Perlindungan Konsumen (UUPK) masih menjadi “*law in the book*”, karena lemahnya penegakan hukum. Begitu mudahnya ijin usaha diperoleh dan lemahnya pengawasan proses produksi, distribusi, dan peredaran produk barang dan/atau jasa, makin mendorong perkembangan praktik usaha yang tidak sehat. Dengan kata lain, sangat sulit untuk mempercayai dan meyakini bahwa hak-hak konsumen akan dengan sendirinya diberikan dan dipenuhi oleh pelaku usaha, lebih-lebih mereka yang memang berbisnis dengan itikad buruk (*bad enterprises*).

Dalam konteks pengambilan kebijakan konsumen (*consumer policy*) sebenarnya pemerintah dapat mengambil langkah-langkah sebagaimana yang telah disusun oleh Negara-negara anggota OECD berikut ini:⁴⁶

⁴⁵ Mengacu UNCTAD, sistem perlindungan konsumen tidak cukup hanya melahirkan peraturan atau UU Perlindungan Konsumen, melainkan juga bagaimana peraturan itu sesuai dengan *UN Guidelines for Consumer Protection*, diterapkan melalui berbagai kebijakan, pengembangan kelembagaan dan struktur perlindungan konsumen yang efektif, termasuk mengoptimalkan peran Lembaga-lembaga Pemerintah, Badan Perlindungan Konsumen, Asosiasi Bisnis/Profesional dan Organisasi Konsumen, serta menciptakan mekanisme ganti rugi yang efektif.

⁴⁶ OECD, *Consumer Policy Toolkit*, Brochure, 2010. hlm. 5



Gambar 2.3. Six-steps process of consumer policy making

Namun dalam implementasinya tentu langkah-langkah di atas sangat bergantung pada bagaimana kelembagaan pemerintah di setiap negara mengelola dan mewujudkan perlindungan konsumen. Sebagaimana diketahui, masalah perlindungan konsumen adalah masalah yang kompleks dan menyangkut aneka produk barang dan atau jasa, serta menyangkut banyak lembaga pemerintah terkait. Di samping itu masalah konsumen juga menyangkut proses atau tahapan produksi, distribusi, pemasaran, dan konsumsi yang melibatkan berbagai kelembagaan pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah.

Oleh karena itu, pengambilan kebijakan konsumen mengandaikan adanya koordinasi yang baik antar lembaga dan instansi pemerintah. Dengan kata lain, apabila koordinasi antar lembaga atau instansi pemerintah tidak berjalan baik apalagi tidak ada koordinasi, maka dapat dipastikan kebijakan yang diambil tidak efektif. Lebih dari itu, kebijakan konsumen yang efektif juga menuntut adanya pemahaman dan pengetahuan yang komprehensif dari pengambil kebijakan,

termasuk lembaga legislatif, terutama berkaitan dengan arti penting mewujudkan perlindungan konsumen di tengah pertumbuhan perdagangan dan perniagaan yang makin kompleks seperti sekarang ini.

PEMETAAN DAN IDENTIFIKASI MASALAH PERLINDUNGAN KONSUMEN - PERSPEKTIF KONSUMEN DAN PELAKU USAHA

Bab ini memaparkan temuan lapangan sebagai pemetaan masalah perlindungan konsumen dari sudut pandang pelaku usaha dan konsumen untuk pengembangan kebijakan perlindungan konsumen dan kebijakan persaingan usaha. Dipaparkan permasalahan-permasalahan yang dihadapi masyarakat bagi dari sisi konsumen maupun pelaku usaha.

Paparan hasil penelitian terbagi menjadi dua bagian yaitu dari sisi konsumen dan pelaku usaha yang meliputi penyebaran responden, profil responden dan usaha, pengetahuan hukum, kesadaran hukum, kelembagaan pengusaha, kebijakan perlindungan konsumen, serta kebijakan persaingan. Setiap temuan survei diperdalam dengan temuan *Focus Group Discussion (FGD)* dan *in- depth Interview*.

Pada akhirnya pembahasan dapat menjadi rekomendasi yang berharga bagi para pembuat kebijakan, khususnya kebijakan perlindungan konsumen dan kebijakan persaingan usaha.

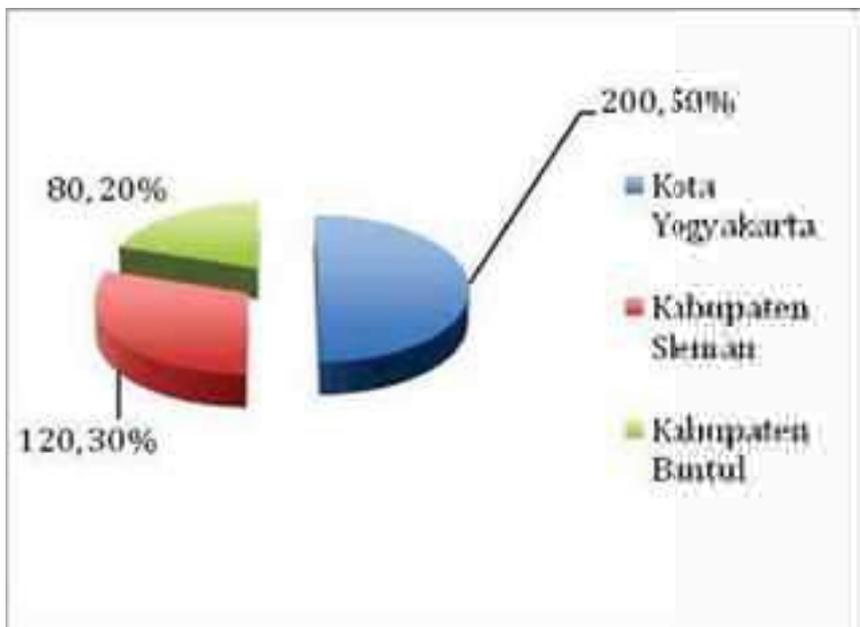
A. Konsumen dan Potret Permasalahan yang Dihadapi

Responden pada tahun pertama (2013) adalah konsumen. Pengambilan responden konsumen sebagai pemetaan masalah terhadap perlindungan konsumen yang akan menjadi landasan pengembangan kebijakan perlindungan konsumen dan kebijakan persaingan usaha. Penelitian yang dilakukan mengungkapkan

permasalahan-permasalahan yang dihadapi masyarakat terkait dengan perlindungan atas hak-haknya sebagai konsumen di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang diwakili oleh 3 wilayah penelitian, yaitu Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, dan Kabupaten Bantul.

1. Penyebaran Responden

Penelitian ini mengambil responden di 3 wilayah yaitu Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, dan Kabupaten Bantul. Ketiga wilayah berdekatan letaknya dan biasa dikenal dengan sebutan Kartamantul (Yogyakarta, Sleman, dan Bantul). Sebaran responden dijelaskan dalam gambar berikut ini.



Gambar 3.1. Penyebaran Responden Tahun Pertama Menurut Wilayah Penelitian

Gambar 3.1. menunjukkan penyebaran responden tahun pertama pada 3 wilayah penelitian. Alasan penentuan responden paling banyak pada Kota Yogyakarta sebesar 200 orang (50% dari total responden) karena pusat pertumbuhan kota terletak di Kota Yogyakarta, sehingga

potensi permasalahan perlindungan konsumen akan lebih heterogen atau bervariasi seiring dengan banyaknya pelaku-pelaku usaha.

Penyebaran responden menurut kecamatan domisili responden dapat dilihat dalam tabel berikut ini.

Tabel 3.1. Penyebaran Responden Menurut Kecamatan

Wilayah	Kecamatan	Kelurahan	Responden
Yogyakarta	Gondokusuman	Demangan	13
200 responden			Terban
	Umbulharjo	Semaki	13
		Warungboto	13
		Tahunan	18
		Pandeyan	13
		Wirobrajan	13
	Wirobrajan	Wirobrajan	13
		Pakuncen	13
		Patangpuluhan	13
	Kraton	Kadipaten	13
		Patahan	13
		Panembahan	13
	Gedong tengen	Pringgokusuman	13
		Sosromenduran	13
		Bumijo	13

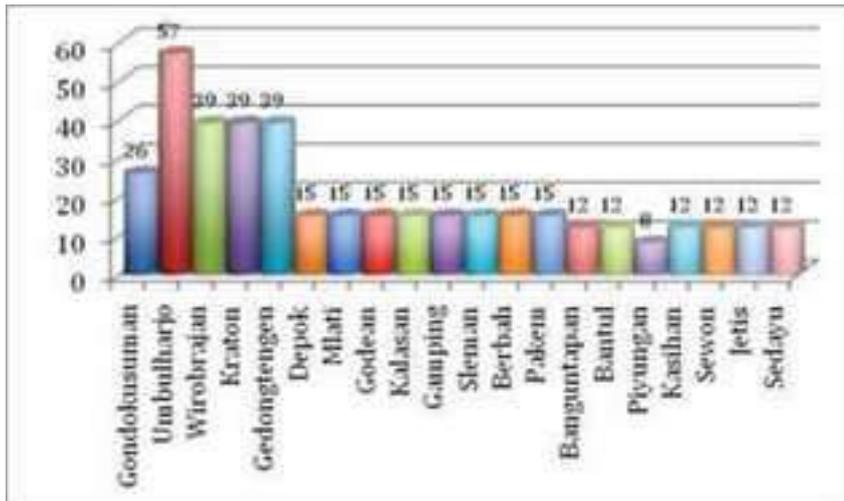
Wilayah	Kecamatan	Kelurahan	Responden
Sleman		Maguwoharjo	5
120 responden	Depok	Catur Tunggal	5
		Condong Catur	5
		Mlati	Tirtoadi
	Tlogoadi		5
	Sumberadi		5
	Godean	Sidoluhur	5
		Sido Agung	5
		Sidorejo	5
	Kalasan	Purwomartani	5
		Tirtomartani	5
		Tamanmartani	5
	Gamping	Nogotirto	5
		Banyuraden	5
		Ambarketawang	5
	Sleman	Tridadi	5
		Pendowoharjo	5
		Trimulyo	5
	Brebah	Tegaltirto	5
		Sendangtirto	5
		Jogotirto	5
	Pakem	Pakembinangun	5
Harjobinangun		5	
Girikerto		5	

Wilayah	Kecamatan	Kelurahan	Responden
Bantul		Potorono	4
80 responden	Banguntapan	Wirokerten	4
		Baturetno	4
		Trirenggo	4
	Bantul	Ringinharjo	4
		Bantul	4
		Sitimulyo	4
	Piyungan	Srimulyo	4
		Tirtonirmolo	4
	Kasihlan	Bangunjiwo	4
		Kasongan	4
		Bangunharjo	4
	Sewon	Panggungharjo	4
		Timbulharjo	4
		Sumber Agung	4
	Jetis	Patalan	4
		Canden	4
		Argomulyo	4
	Sedayu	Argorejo	4
Argodadi		4	

Sumber: Data primer (2013)

Penyebaran responden dilakukan secara proporsional sesuai kuota untuk masing-masing wilayah. Setiap wilayah diambil beberapa kecamatan yang diasumsikan dapat mencerminkan karakteristik masyarakat yang khas. Untuk Kota Yogyakarta diambil 5 kecamatan, Kabupaten Sleman diambil 8 kecamatan, dan Kabupaten Bantul

diambil 7 kecamatan. Penentuan responden dengan kuota ini diharapkan dapat memetakan permasalahan konsumen yang lebih terperinci untuk masing-masing wilayah.



Gambar 3.2. Penyebaran Responden Tahun Pertama Menurut Kecamatan

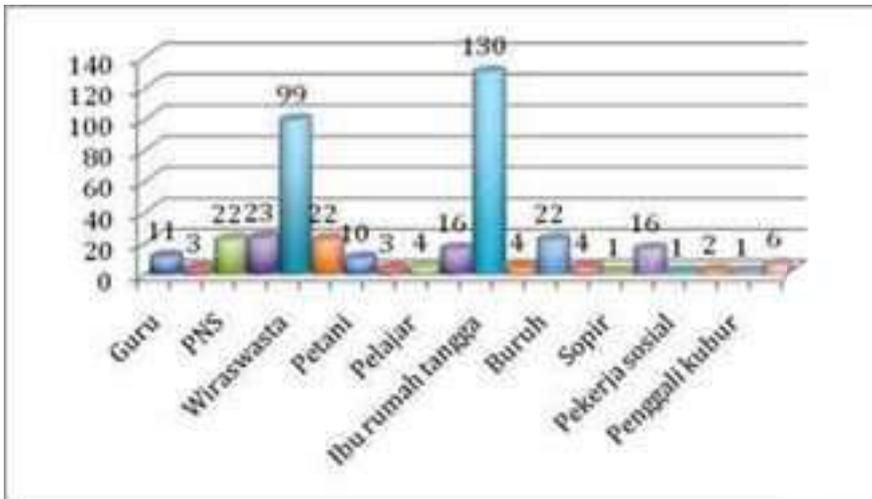
Selain responden survei yang berasal dari 3 wilayah penelitian, diambil pula beberapa orang sebagai peserta *Focus Group Discussion* (FGD) dan *in depth interview* yang mewakili para pemangku kepentingan (*stakeholders*) seperti Disperindakop DIY, Disperindakop Kota Yogyakarta, Disperindakop Kabupaten Sleman, Disperindakop Kabupaten Bantul, Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) DIY, POLDA DIY, BPSK Kota Yogyakarta, Lembaga Ombudsman Swasta (LOS) DIY, BKPP DIY, Dinas Pertanian DIY, Pusat Teknologi (Pustek) UGM, HIPMI DIY, APPSI DIY, Mitra Tani, dan Lembaga Konsumen Yogyakarta (LKY).

Selain itu, dilibatkan pula 3 orang responden dalam FGD dengan harapan dapat digali informasi lebih mendalam tentang pendapat dan pengalaman responden terkait informasi yang sudah ditanyakan dalam kuesioner. Adapun untuk *in depth-interview* ditentukan 3 orang responden yakni: (1) Ibu Veronika, ibu rumah tangga yang tinggal di wilayah Kabupaten Sleman yang mewakili konsumen,

(2) Saudari Chatarina Chandra, pelaku usaha kecil sekaligus konsumen yang tinggal di wilayah Kabupaten Sleman, dan (3) Bapak Andreas Budi Susetya yang mewakili unsur pelaku usaha sekaligus praktisi perlindungan konsumen di Kota Yogyakarta, karena yang bersangkutan adalah mantan anggota Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Kota Yogyakarta sejak tahun 2002-2012.

2. Profil Responden

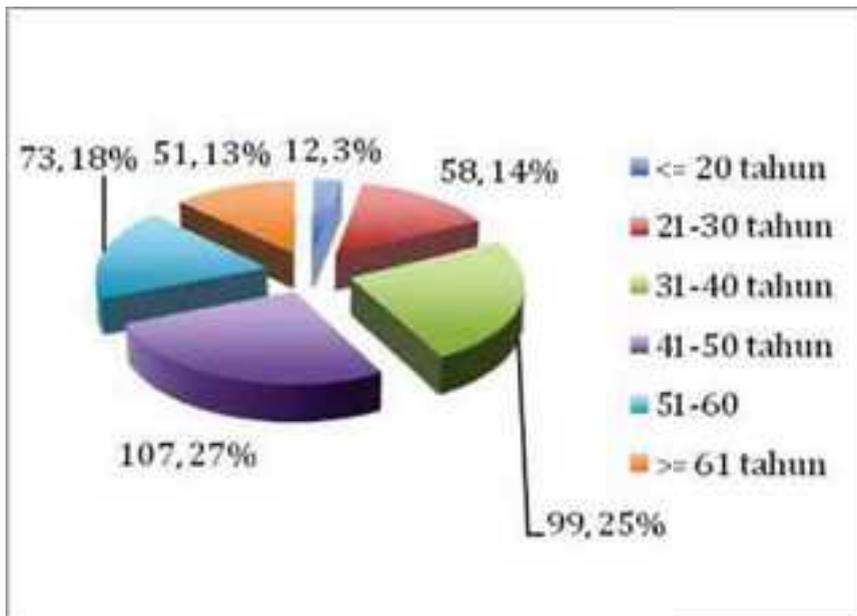
Profil responden dalam penelitian ini dapat ditinjau dari berbagai latar belakang responden. Menurut jenis kelamin ditemukan 127 orang responden (32%) berjenis kelamin laki-laki dan 273 orang responden (68%) berjenis kelamin perempuan. Distribusi pekerjaan responden dapat dilihat dalam gambar 3.3. berikut ini.



Gambar 3.3. Profil Responden Tahun Pertama Menurut Pekerjaan

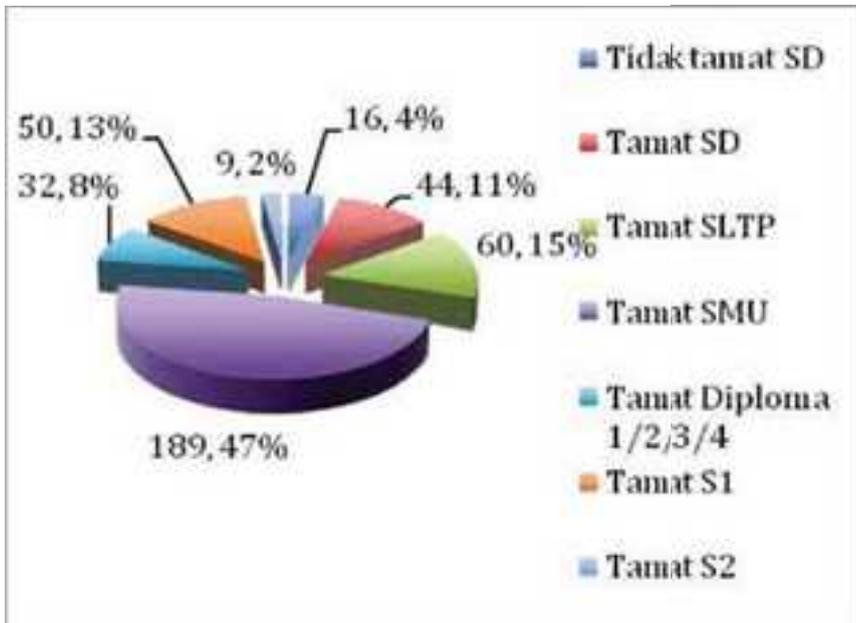
Berdasarkan Gambar 3.3. tampak mayoritas responden pada tahun pertama mempunyai pekerjaan sebagai ibu rumah tangga (130 orang) dan wiraswasta (99 orang), diikuti dengan berbagai macam pekerjaan dengan proporsi yang relatif lebih merata. Banyaknya responden dengan pekerjaan sebagai ibu rumah tangga dan wiraswasta sangat mungkin terjadi karena kemudahan secara

teknis dalam menemukan atau menemui responden tersebut dengan ketersediaan waktu yang lebih memadai pada saat survei dilakukan.



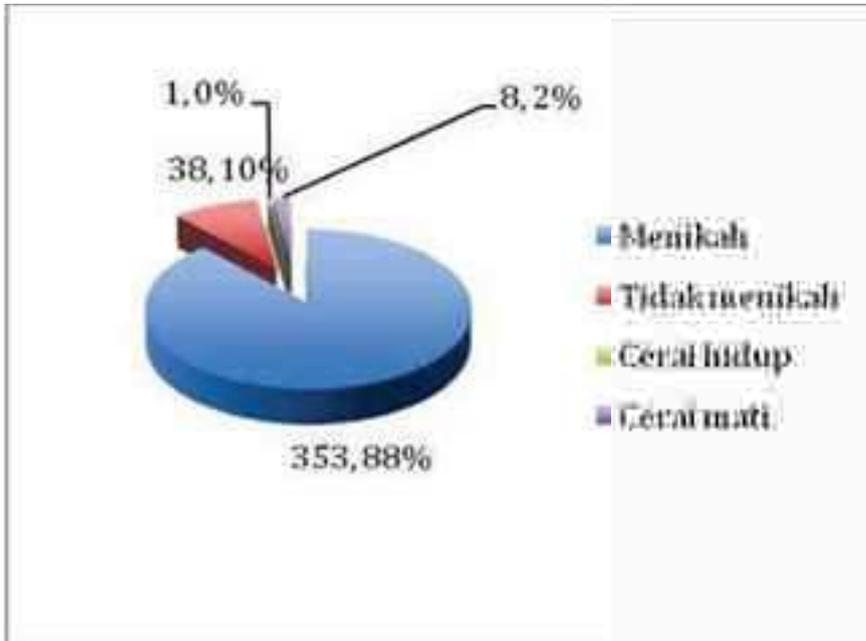
Gambar 3.4. Profil Responden Tahun Pertama Menurut Usia

Mayoritas responden berusia 41-50 tahun (27%) dan berusia 31-40 tahun (25%) atau 206 dari 400 orang responden, sehingga diharapkan penilaian responden terhadap produk sembako lebih komprehensif dan lebih obyektif, khususnya menyangkut permasalahan-permasalahan yang dihadapi konsumen terkait dengan ketersediaan produk sembako. Responden pada usia tersebut umumnya mempunyai pemikiran yang lebih matang dalam menilai suatu produk, termasuk menilai suatu tindak kecurangan yang dapat saja dilakukan oleh pelaku usaha, baik produsen, distributor, maupun pengecer.



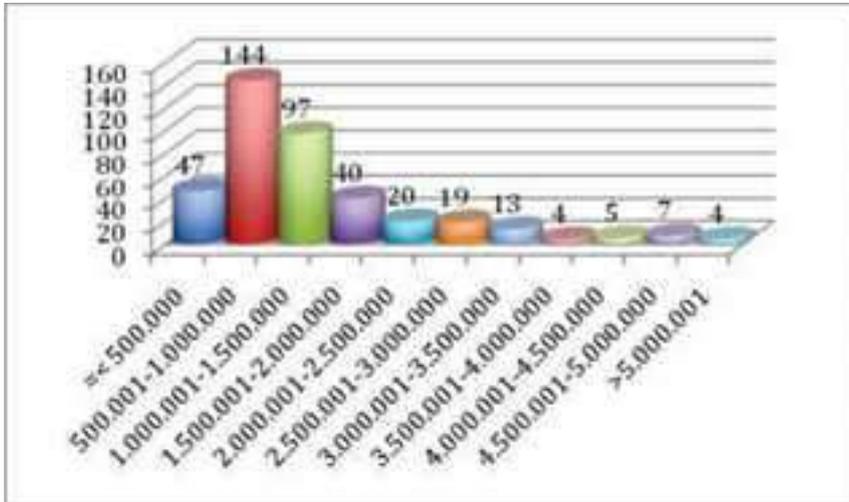
Gambar 3.5. Profil Responden Tahun Pertama Menurut Pendidikan

Sebagian besar responden berpendidikan SMU ke atas (tamat SMU 47%, tamat Diploma 1/2/3/4 8%, tamat S1 13%, dan tamat S2 2%). Tingginya pendidikan responden tersebut menunjukkan sebagian besar responden cukup *literate*, sehingga diharapkan responden dapat menggunakan daya nalarnya untuk memahami situasi dan kondisi tentang ketersediaan, harga, serta kualitas sembako di tengah-tengah masyarakat. Termasuk pula diharapkan memahami hak-haknya sebagai konsumen produk sembako.



Gambar 3.6. Profil Responden Tahun Pertama Menurut Status Pernikahan

Gambar 3.6. menunjukkan 88% responden pada tahun pertama telah menikah, sehingga penelitian ini tidak salah dalam membidik subyek penelitian terkait dengan seluk-beluk sembako. Ketika seseorang telah menikah, maka kebutuhan keluarga tentunya lebih besar dibandingkan seseorang yang tidak menikah/cerai hidup/cerai mati, sehingga diharapkan temuan penelitian ini dapat memetakan permasalahan di seputar produk sembako dari yang dialami oleh mayoritas responden penelitian.



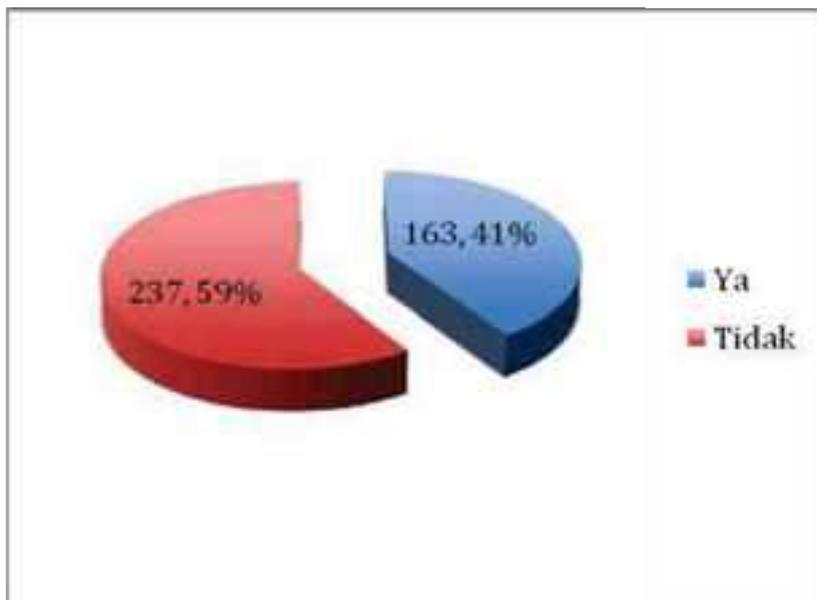
Gambar 3.7. Profil Responden Tahun Pertama Menurut Pengeluaran Konsumsi Per Bulan

Variasi pengeluaran konsumsi per bulan dari responden sangat heterogen, meskipun gambar 3.7. mengindikasikan mayoritas responden yang terjaring dalam penelitian ini berasal dari keluarga dengan pengeluaran konsumsi per bulan di bawah Rp 1.500.000,00 (ditemukan ada 288 orang responden). Temuan ini secara tidak langsung menunjukkan, responden adalah masyarakat yang mempunyai sensitivitas tinggi terhadap produk sembako, khususnya dalam hal harga, mengingat tingkat pengeluaran konsumsi per bulannya relatif tidak tinggi. Oleh karena semakin rendah pengeluaran konsumsi per bulannya, maka semakin tinggi proporsi dari pengeluaran konsumsi per bulan tersebut yang dibelanjakan untuk produk sembako.

3. Pengetahuan Hukum

Pengetahuan responden tentang hukum perlindungan konsumen menjadi keinginan awal dari penelitian ini. Ada beberapa pertanyaan yang disampaikan kepada responden berkaitan dengan pengetahuan hukum, seperti pengetahuan responden terhadap UU No 8 tahun

1999 tentang Perlindungan Konsumen, sumber pengetahuan, kecukupan peraturan hukum untuk melindungi kepentingan konsumen, penegakan dan efektivitas peraturan hukum untuk melindungi kepentingan konsumen, pengetahuan responden tentang hak-hak konsumen, dan diakhiri dengan perlu tidaknya Peraturan Daerah yang khusus mengatur soal perlindungan konsumen.



Gambar 3.8. Pengetahuan Responden Tahun Pertama tentang UU Perlindungan Konsumen

Ketika responden ditanya "Apakah Bapak/Ibu/Saudara/Saudari mengetahui jika konsumen di Indonesia telah dilindungi oleh UU No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen?" ditemukan jawaban seperti tampak dalam Gambar 3.8. di atas. Proporsi jawaban responden antara yang sudah mengetahui maupun yang belum/tidak mengetahui mendekati seimbang. Meskipun demikian, ditemukan 59% responden menyatakan tidak mengetahui adanya UU Perlindungan Konsumen (UUPK) tersebut. Tingginya responden yang belum/tidak mengetahui adanya UUPK ini menunjukkan pekerjaan rumah pemerintah dalam mensosialisasikan UUPK masih

banyak karena masyarakat belum semuanya mengetahui bahwa hak-haknya sebagai konsumen dilindungi.

Di samping itu, kondisi ini sekaligus menunjukkan keberadaan UUPK saja tidak serta-merta memberikan perlindungan terhadap konsumen tanpa disertai dengan upaya pemberdayaan/pendidikan konsumen. Pemberdayaan dalam konteks ini adalah bagaimana menjadikan UUPK sebagai “pengetahuan publik” sekaligus konsumen pada umumnya tahu bagaimana memanfaatkan UU tersebut sebagai sarana perlindungan baginya. Dalam konteks ini sebenarnya fungsi dan peran organisasi atau lembaga konsumen menjadi sangat strategis.

Namun demikian, sebagai bahan perbandingan, hasil studi yang dilakukan oleh CUTS International dan Kementerian Urusan Konsumen Pemerintah India baru-baru ini juga menunjukkan hanya 20% konsumen di India yang mengetahui tentang UUPK di negaranya, sementara UUPK di India telah berlaku selama 25 tahun lebih (India mempunyai UUPK tahun 1986). Bahkan hanya 42% dari konsumen di India yang pernah mendengar tentang hak-hak konsumen⁴⁷.

Apabila ditinjau dari latar belakang pekerjaan, 63,8% responden ibu rumah tangga tidak mengetahui adanya UUPK. Hal ini mencerminkan adanya kebutuhan untuk mengedukasi kelompok ibu rumah tangga karena ibu rumah tangga pada umumnya adalah pengambil keputusan pembelian produk sembako atau pihak yang akan mengalami dampak langsung dari proses penjualan produk sembako.

Pengetahuan konsumen tentang UUPK menurut latar belakang pendidikan menunjukkan 80% responden berpendidikan S1 dan 66,7% responden berpendidikan S2 mengetahui adanya UU tersebut. Hal ini menegaskan UUPK banyak diketahui oleh responden yang berpendidikan tinggi atau setidaknya sangat *literate*. Namun hal ini

⁴⁷ Lihat: <http://www.moneylife.in/article/only-20-consumers-know-about-consumer-protection-law-says-study/29021.html>, diakses tanggal 13 Maret 2013.

tentu saja tidak menjamin pengetahuan responden tentang UUPK akan berkorelasi positif dengan sikap kritis atau kesadarannya sebagai konsumen untuk selalu memperjuangkan hak-hak dan kepentingannya di hadapan pelaku usaha. Sebagai contoh, salah satu responden yang di-*in depth interview*⁴⁸ menyatakan konsumen yang mengetahui segala sesuatu tentang produk yang baik seyogyanya membagikan pengetahuannya kepada konsumen lain untuk mencegah adanya kerugian. Selain itu, konsumen harus berani mengemukakan dan memperjuangkan hak-haknya.

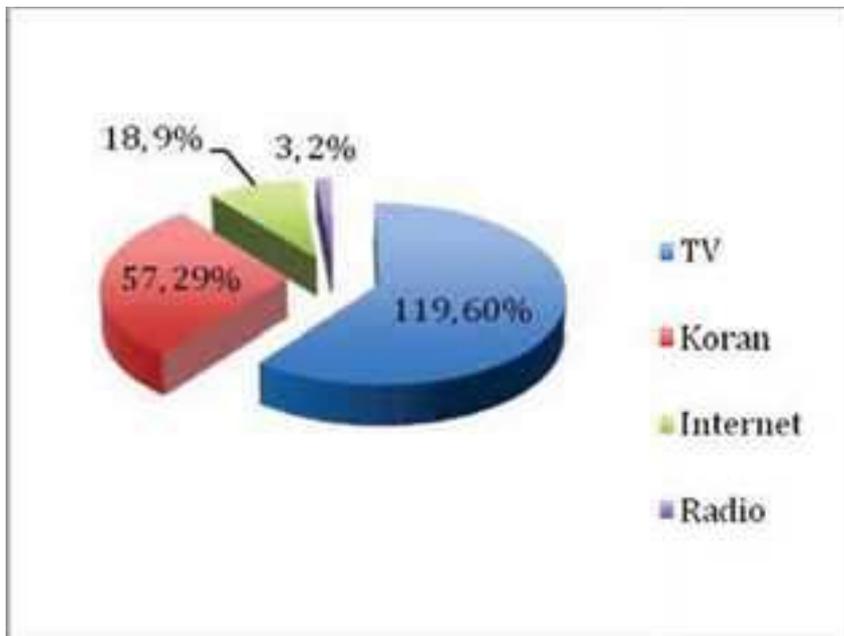
Sementara itu, menurut latar belakang pengeluaran konsumsi per bulan diketahui 68,1% responden yang pengeluaran konsumsi bulanannya kurang dari atau sama dengan Rp 500.000,00, 65,3% responden yang pengeluaran konsumsi bulanannya Rp 500.001,00-Rp 1.000.000,00, dan 59,8% responden yang pengeluaran konsumsi bulanannya Rp 1.000.001,00-Rp 1.500.000,00 tidak mengetahui adanya UUPK. Hal ini menegaskan perlunya mengedukasi kelompok masyarakat yang pengeluaran konsumsi bulanannya rendah karena proporsi pengeluaran konsumsi yang dibelanjakan pada produk sembako kelompok ini akan cukup tinggi.

⁴⁸ Wawancara tanggal 8 September 2013.



Gambar 3.9. Sumber Pengetahuan UU Perlindungan Konsumen Berdasarkan Responden Tahun Pertama

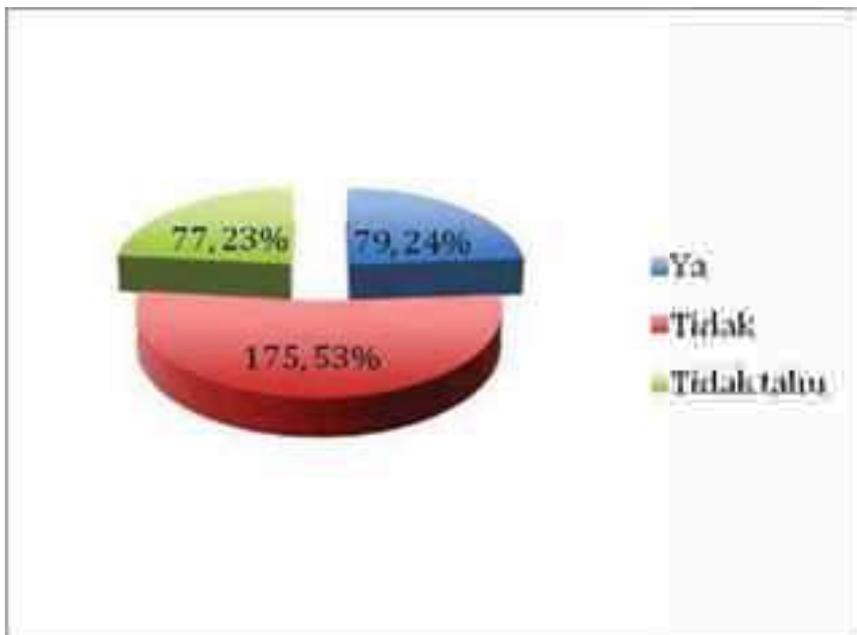
Sebagian besar responden (82%) menyatakan mengetahui UUPK dari media massa, meskipun ada pula sumber-sumber pengetahuan lain, seperti dari pegawai pemerintah, teman, keluarga, maupun sumber pengetahuan lainnya. Temuan ini menunjukkan peran media massa dalam penyebaran informasi kepada masyarakat sangatlah kuat, terbukti sebagian besar responden mengetahui dirinya sebagai konsumen dilindungi oleh UU melalui media massa.



Gambar 3.10. Sumber Pengetahuan UU Perlindungan Konsumen dari Media Massa Berdasarkan Responden Tahun Pertama

Adapun media massa yang paling banyak memberikan pengetahuan tentang UUPK adalah televisi, sebagaimana tampak dalam Gambar 3.10. di atas. Sebagian besar responden (60%) menyatakan mendapat informasi tentang UUPK dari televisi, diikuti dengan koran (29%) dan media massa lainnya. Temuan ini menunjukkan keberadaan televisi dan koran sangat efektif dalam penyebaran informasi tentang UUPK. Tingginya responden yang menyatakan televisi sebagai media massa sumber pengetahuan tentang UUPK terjadi karena televisi diyakini memberikan informasi secara audio dan visual yang lebih komprehensif dan interaktif daripada koran. Sebagai contoh, pemberitaan melalui televisi yang seringkali menyoroti produk-produk yang tidak aman dikonsumsi atau membahayakan kesehatan masyarakat karena mengandung bahan kimia berbahaya bagi manusia. Dilihat dari sisi jurnalistik, beberapa media televisi memang mempunyai program (tayangan)

jurnalisme investigasi, yang pada dasarnya menayangkan berbagai hal yang 'tersembunyi' dan kemudian diungkap ke publik⁴⁹. Banyak di antaranya mengungkap fakta-fakta tersembunyi di balik proses produksi dan pemasaran suatu produk barang yang menunjukkan praktik-praktik usaha negatif (bahkan cenderung kriminal). Seperti misalnya: media Trans TV mempunyai program 'Reportase Investigasi', SCTV mempunyai program 'Sigi 30 menit' dan Metro TV menayangkan program 'Metro Realitas'.



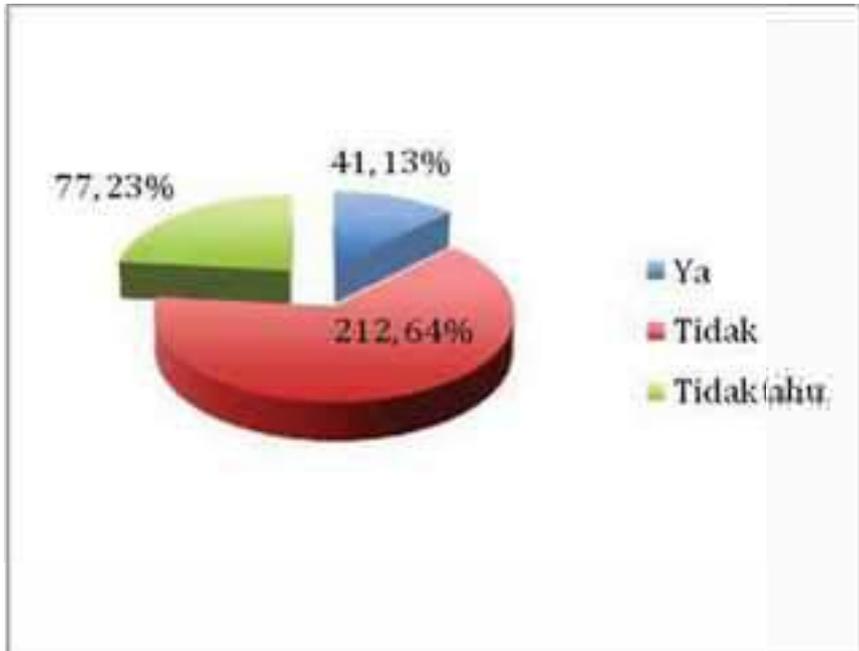
Gambar 3.11. Kecukupan Peraturan Hukum untuk Melindungi Kepentingan Konsumen Berdasarkan Responden Tahun Pertama

⁴⁹ Yang dimaksud dengan jurnalisme investigasi adalah keseluruhan jurnalisme yang hendak melakukan penggalan dibawah permukaan yang akan membantu khalayak untuk memahami apa yang terjadi di kompleksitas persoalan dunia yang semakin meningkat. Lima Elemen Investigasi, yaitu: 1. Mengungkap kejahatan terhadap kepentingan publik, atau tindakan yang merugikan orang lain; 2. Skala dari kasus yang diungkap cenderung terjadi secara luas atau sistematis (ada kaitan atau benang merah); 3. Menjawab semua pertanyaan penting yang muncul dan memetakan persoalan dengan gamblang; 4. Mendudukan aktor-aktor yang terlibat secara lugas, didukung bukti-bukti yang kuat; 5. Publik bisa memahami kompleksitas masalah yang dilaporkan dan bisa membuat keputusan atau perubahan berdasarkan laporan itu. (diakses dari <http://itha911.wordpress.com/jurnalistik/jurnalistik-investigasi/>, tanggal 6 November 2013).

Meskipun cukup banyak sumber pengetahuan dan informasi tentang UUPK di tengah-tengah masyarakat, tidak berarti masyarakat merasa kepentingannya sebagai konsumen telah terlindungi dengan baik. Penelitian ini membuktikan melalui Gambar 3.11. ketika responden ditanya "Apakah peraturan hukum yang ada sudah cukup melindungi kepentingan konsumen?", sebagian besar responden menyatakan 'tidak' (53%) dan 23% menyatakan 'tidak tahu'. Temuan ini sekaligus menunjukkan hanya 24% responden yang menyatakan kepentingan dirinya sebagai konsumen telah terlindungi, artinya hanya sebagian kecil dari responden yang mengetahui hak-haknya sebagai konsumen dijamin, meskipun belum semua hak-hak konsumen diperolehnya dengan memadai.

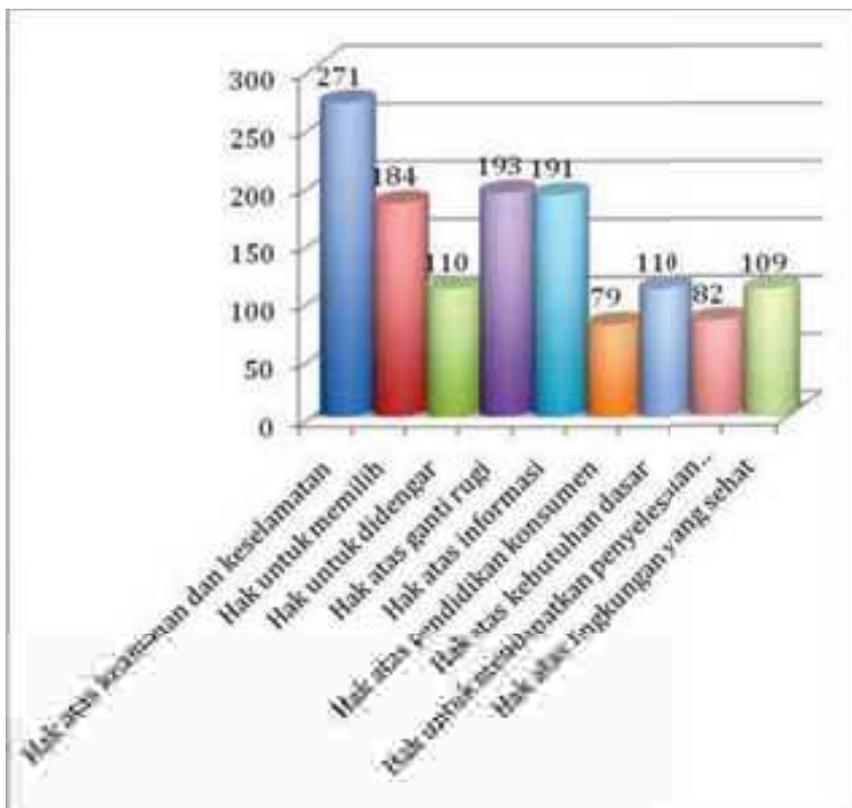
Hal berbeda disampaikan oleh salah satu pelaku usaha yang di-*in depth interview*⁵⁰ yang menyatakan UUPK belum memadai, khususnya ketentuan yang mengatur kewenangan BPSK dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Menurutnya, ketentuan BPSK dapat meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan terlapor (pelaku usaha) ternyata tidak efektif. Inilah yang menjadi salah satu kendala yang dihadapi BPSK dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

⁵⁰ Wawancara pada tanggal 12 September 2013.



Gambar 3.12. Penegakan dan Efektivitas Peraturan Hukum untuk Melindungi Kepentingan Konsumen Berdasarkan Responden Tahun Pertama

Demikian pula, dalam Gambar 3.12. menunjukkan ketika responden ditanya "Apakah peraturan hukum yang ada sudah ditegakkan dan berjalan efektif?", sebagian besar responden menyatakan 'tidak' (64%) dan menyatakan 'tidak tahu' (23%). Temuan ini mengindikasikan tingginya konsistensi dengan temuan pada Gambar 3.11. sebelumnya, karena hanya 13% dari responden yang menyatakan peraturan hukum yang ada sudah ditegakkan dan berjalan efektif. Dengan kata lain, banyak responden yang merasa tidak memperoleh perlindungan akan hak-haknya sebagai konsumen melalui penegakan hukum yang efektif dan efisien.



Gambar 3.13. Pengetahuan pada Hak-Hak Konsumen Berdasarkan Responden Tahun Pertama

Penelitian ini menggali juga pengetahuan responden tentang hak-haknya sebagai konsumen. Ada 9 hak-hak konsumen yang diatur dalam UU Perlindungan Konsumen. Gambar 3.13. menjelaskan dari 400 responden, sebagian besar responden (271 orang) mengetahui hak atas keamanan dan keselamatan adalah haknya sebagai konsumen, diikuti dengan hak atas ganti rugi (193 orang), hak atas informasi (191 orang), dan hak untuk memilih (184 orang). Hanya 4 dari 9 hak-hak konsumen yang relatif populer di kalangan responden selaku konsumen. Di sisi lain, ditemukan pula 2 hak konsumen lain, yaitu hak atas pendidikan konsumen dan hak untuk mendapatkan penyelesaian sengketa yang tidak banyak diketahui oleh responden.

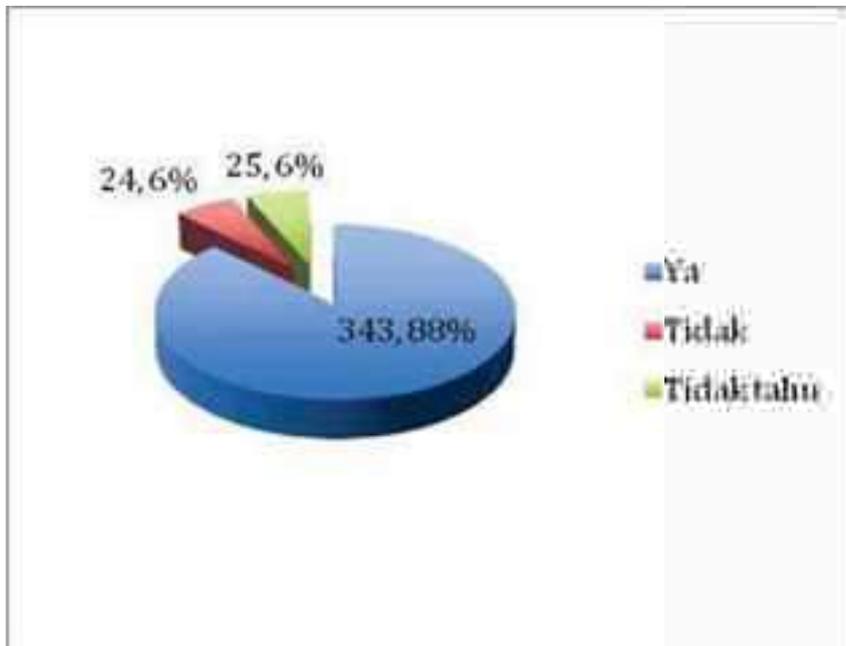
Temuan tersebut juga diperkuat oleh hasil FGD⁵¹ bahwa pendidikan konsumen dan hak untuk mendapatkan penyelesaian sengketa merupakan bagian yang jarang disentuh oleh kebijakan. Wajar jika ada kegelisahan mengenai siapa yang paling bertanggung jawab mencerdaskan konsumen agar menjadi konsumen yang kritis. Hal tersebut menunjukkan kedua hak konsumen itu belum menjadi *mainstream* kebijakan perlindungan konsumen oleh pemegang otoritas.

Pengetahuan konsumen akan hak-haknya di Indonesia lebih baik apabila dibandingkan dengan kondisi di Saudi Arabia. Data terkini menunjukkan 90% konsumen di Saudi Arabia tidak mengetahui hak-hak mereka sebagai konsumen. Dalam hal ini ekonom Saudi Arabia, Salem Bajajh menyesalkan kerakusan konsumen Saudi dan ketidakpedulian terhadap hak-haknya. Selanjutnya ia menyatakan:⁵²

“...consumers should be aware of buying large quantities of unnecessary goods without paying attention to their expiry dates, such as purchasing foodstuffs in bulk. Many such large quantity items are expired at the time of purchase, he said. He said that carelessness and negligence of consumers in choosing the quantity over quality and buying fast-moving consumer goods at low price yet low quality may burden the household budget.”

⁵¹ Focus Group Discussion pada tanggal 4 Juli 2013.

⁵² Lihat: <http://www.arabnews.com/news/452024>, diakses tanggal 18 Mei 2013.

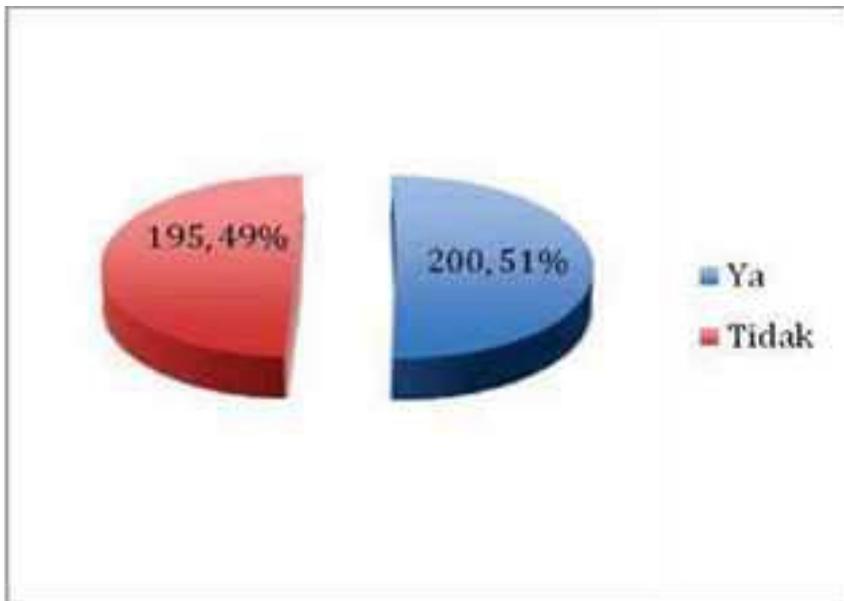


Gambar 3.14. Perlunya Peraturan Daerah Yang Khusus Mengatur Soal Perlindungan Konsumen Berdasarkan Responden Tahun Pertama

Pada bagian pengetahuan hukum ini, responden ditanya pula tentang perlunya Peraturan Daerah yang khusus mengatur soal perlindungan konsumen. Gambar 3.14. menunjukkan sebagian besar responden (88% atau 343 orang) menyatakan perlu adanya Peraturan Daerah yang melindungi konsumen. Temuan ini menegaskan meskipun pengetahuan responden tentang hak-haknya sebagai konsumen belum optimal, namun ada keinginan yang besar untuk memiliki peraturan yang lebih operasional di tingkat daerah untuk melindungi kepentingannya sebagai konsumen. Harapan konsumen akan adanya Perda ini juga mengindikasikan regulasi yang ada terkait dengan perlindungan konsumen perlu diatur secara lebih teknis. Persoalan perlindungan konsumen bisa saja sama di banyak daerah, namun setiap daerah juga dapat menghadapi persoalan berbeda yang menuntut perlakuan berbeda pula. Perda ini juga dinilai strategis agar tidak terjadi tumpang tindih antar regulasi yang bersifat sektoral.

4. Kesadaran Hukum

Kesadaran hukum responden menyangkut kesadaran seseorang terhadap hak dan kewajibannya di bidang perlindungan konsumen. Ada beberapa pertanyaan yang disampaikan kepada responden berkaitan dengan kesadaran hukum, seperti pengalaman dirugikan oleh pelaku usaha, khususnya untuk pembelian produk sembako, bentuk kerugian yang pernah dialami, jenis produk sembako yang merugikan, tindakan yang dilakukan setelah merasa dirugikan, atau alasan ketika tidak melakukan apa-apa setelah dirugikan, serta sikap pelaku usaha dalam melayani komplain.

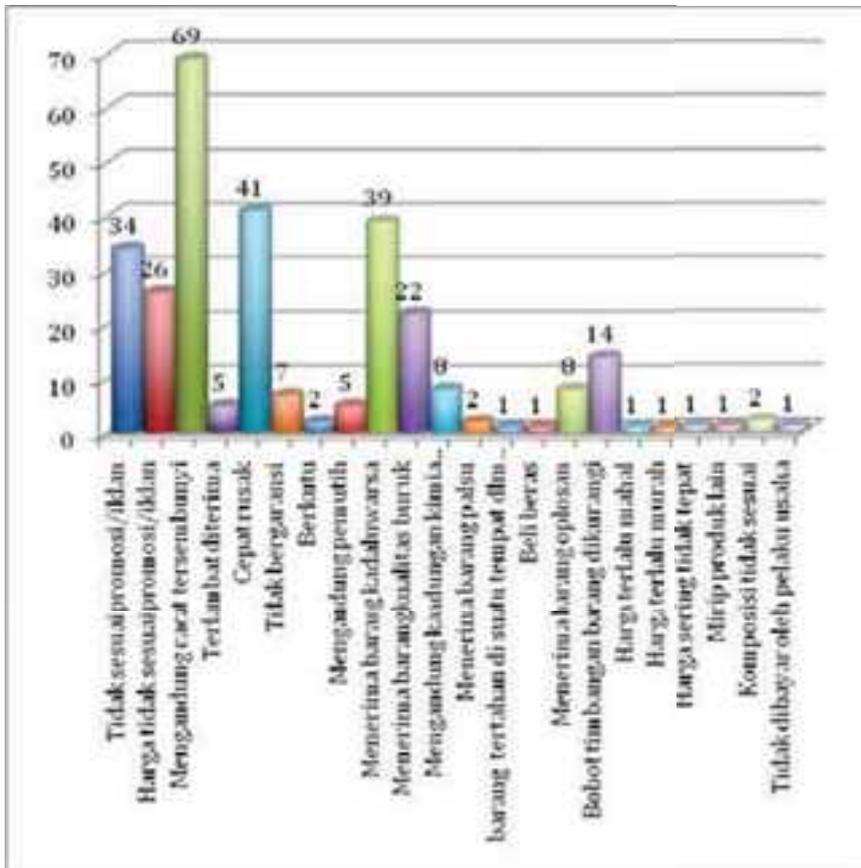


Gambar 3.15. Pengalaman Dirugikan Oleh Pelaku Usaha

Penelitian ini mencoba menggali pengalaman responden sebagai konsumen produk sembako, khususnya apakah pernah mempunyai pengalaman dirugikan oleh pelaku usaha. Gambar 3.15. menunjukkan proporsi antara responden yang pernah dirugikan dan belum pernah dirugikan oleh pelaku usaha relatif seimbang (51% berbanding 49%). Oleh karena itu, bagi responden yang pernah dirugikan oleh

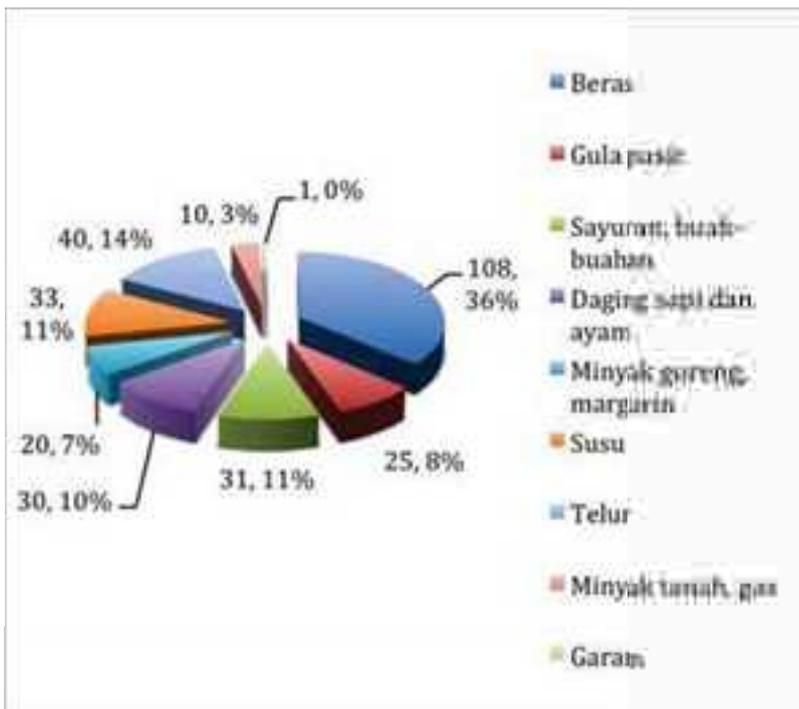
pelaku usaha digali lebih lanjut pengalamannya untuk memetakan permasalahan-permasalahan perlindungan konsumen sesuai maksud penelitian ini.

Bentuk-bentuk kerugian yang dialami responden sebagai konsumen sembako sangat bervariasi, dari menerima produk yang tidak sesuai promosi/iكلannya, harga tidak sesuai promosi, produk mengandung cacat, terlambat diterimanya produk, produk cepat rusak, produk tidak bergaransi, produk mengandung kutu dan berpemutih (seperti produk beras), produk berkualitas jelek, produk sudah kadaluarsa, dan sebagainya. Secara terperinci dapat dilihat pada gambar 3.16. berikut ini.



Gambar 3.16. Bentuk Kerugian Responden pada Produk Sembako

Gambar 3.16. menunjukkan bentuk kerugian responden produk sembako terbesar sebagaimana dinyatakan oleh 69 orang responden adalah adanya produk dengan cacat tersembunyi, baik cacat yang memang tidak diketahui oleh pelaku usaha maupun cacat yang sengaja disembunyikan oleh pelaku usaha. Selain itu Gambar 3.16. juga menjelaskan 41 orang responden menyatakan ada produk sembako yang cepat rusak, 39 orang responden menyatakan menerima produk sembako yang sudah kadaluarsa, dan 34 orang responden menyatakan menerima produk sembako yang tidak sesuai dengan promosi atau iklannya. Ada pula 26 orang responden yang menerima produk dengan harga yang tidak sesuai dengan promosi/iklannya dan 22 orang responden menerima produk dengan kualitas yang buruk. Meskipun tidak tertutup kemungkinan responden mengalami bentuk-bentuk kerugian lainnya, sebagaimana ditampilkan dalam Gambar 3.16. di atas. Begitu bervariasinya kerugian yang pernah dialami responden dapat menunjukkan kerugian itu terjadi karena ketidaktahuan pelaku usaha ataupun kesengajaan pelaku usaha untuk meraup keuntungan usaha semata.



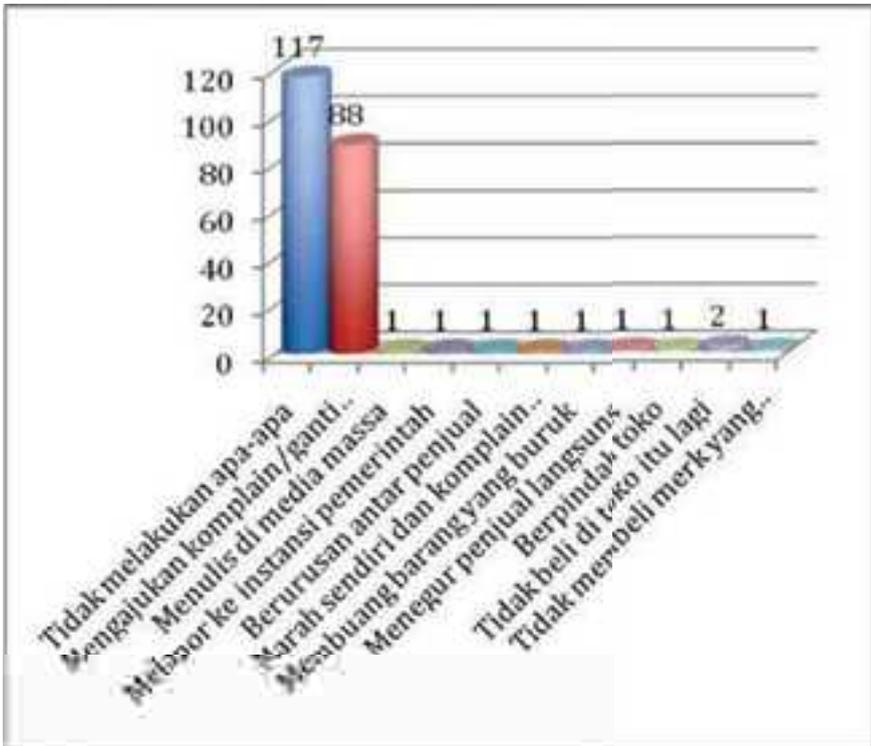
Gambar 3.17. Jenis Produk Sembako yang Merugikan Responden

Dari 9 bahan pokok (sembako) yang ada, mayoritas responden pernah mengalami kerugian pada produk beras (36%), diikuti dengan produk telur (14%), sayuran dan buah-buahan (11%), dan susu (11%). Temuan pada gambar 3.17. ini menunjukkan produk beras sangat rentan menimbulkan kerugian bagi konsumen. Dalam FGD⁵³ yang diselenggarakan oleh peneliti bersama dengan para pemangku kepentingan (*stakeholders*) terungkap adanya beras dengan pemutih, beras dicampur dengan beras lain yang berkualitas buruk, beras palsu yang tidak sesuai dengan plastik pembungkus kemasannya, dan sebagainya. Kerugian-kerugian konsumen dalam pembelian produk beras ini dimungkinkan karena faktor kesengajaan yang dilakukan oleh pelaku usaha untuk mendapatkan keuntungan yang lebih besar.

Sementara itu, telur serta sayuran dan buah-buahan adalah produk sembako yang mudah rusak atau busuk, sehingga sangat wajar apabila produk-produk sembako ini mempunyai masa atau umur pakai yang sangat terbatas, dengan demikian pelaku usaha perlu memberikan penanganan khusus agar tingkat kesegaran produk dapat terjaga sampai ke tangan konsumen.

Khusus untuk produk susu, yang mayoritas didominasi susu dalam kemasan dan buatan pabrik mempunyai kelemahan yang cenderung merugikan konsumen, baik dari kemasan (*packaging*)-nya maupun menyangkut usia pakai produk (batas kadaluwarsa). Kadangkala dijumpai kemasan produk susu telah mengalami kerusakan sehingga mengakibatkan kualitas susu kemasan menjadi rusak atau basi. Demikian pula ditemukan susu dalam kemasan yang telah melewati batas waktu pemakaiannya atau kadaluwarsa, namun masih dijual oleh pelaku usaha kepada konsumen. Hal ini terjadi karena pelaku usaha kurang memberikan perhatian kepada produk susu dalam kemasan, khususnya menyangkut kualitas produknya sehingga dapat merugikan konsumen.

⁵³ *Focus Group Discussion* pada tanggal 4 Juli 2013.



Gambar 3.18. Tindakan Responden Setelah Merasa Dirugikan

Temuan sebelumnya menggambarkan 51% responden merasa pernah dirugikan dalam pembelian produk sembako. Namun demikian, tidak semua responden melakukan suatu tindakan yang berarti untuk membela kepentingannya sebagai konsumen. Hal tersebut terbukti dari Gambar 3.18. yang menunjukkan sebagian besar responden yang pernah mengalami kerugian (117 orang) tidak melakukan apa-apa ketika dirinya dirugikan, sebaliknya hanya 88 orang yang mengajukan komplain atau permintaan ganti rugi kepada pelaku usaha. Seperti disampaikan oleh salah satu responden yang di-*in depth interview*⁵⁴, manakala responden mengalami kerugian yang 'kecil' lebih memilih untuk tidak komplain. Di samping karena kerugiannya yang kecil, responden juga tidak tahu harus kemana

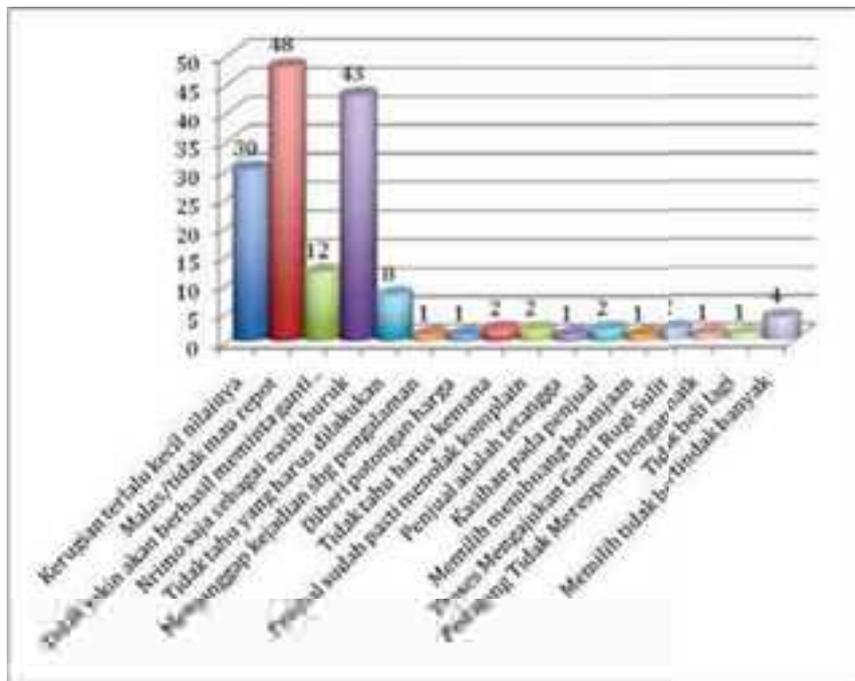
⁵⁴ Wawancara tanggal 8 September 2013.

dan bagaimana mengajukan komplain, biasanya komplain hanya disampaikan kepada pedagang.

Hasil di atas menggambarkan jumlah responden yang pernah dirugikan oleh pelaku usaha dan mau memperjuangkan hak-haknya sebagai konsumen sangat sedikit. Kemungkinan hal ini terjadi karena responden sebagai konsumen mengetahui dan memahami hak-haknya sebagai konsumen, namun tidak mau memperjuangkan apa yang menjadi hak-haknya. Oleh karena itu, membangun kesadaran dan memberdayakan konsumen harus menjadi fokus perhatian dari penelitian ini. Sebagai bahan banding, hasil penelitian CUTS International di 19 negara bagian di India juga menunjukkan 93% responden yang dirugikan tidak melakukan komplain secara formal dan hanya 3% responden yang pernah komplain langsung ke pelaku usaha⁵⁵.

Ada banyak penyebab mengapa seseorang tidak mengajukan komplain atau meminta ganti rugi kepada pelaku usaha, seperti dijelaskan dalam gambar 3.19. di bawah ini.

⁵⁵ Lihat: <http://www.moneylife.in/article/only-20-consumers-know-about-consumer-protection-law-says-study/29021.html>, diakses tanggal 13 Maret 2013.

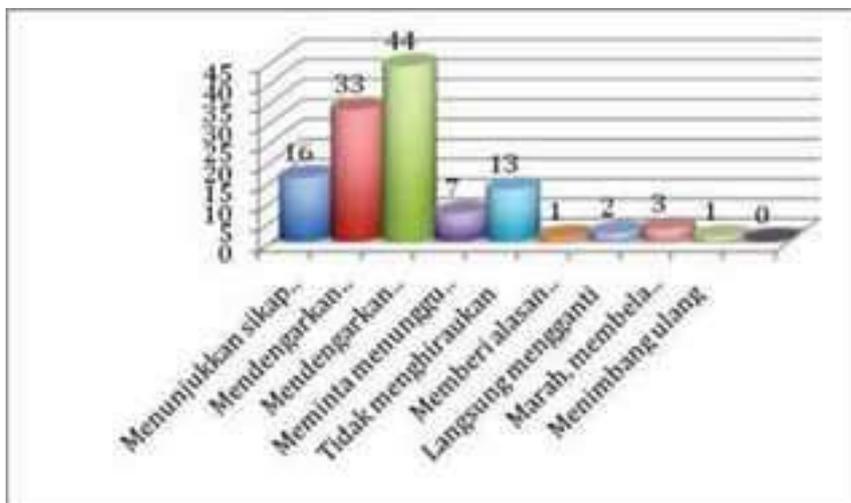


Gambar 3.19. Alasan Responden Tidak Melakukan Apa-Apa Setelah Dirugikan

Alasan terbanyak responden tidak melakukan apa-apa setelah dirugikan dalam pembelian sembako adalah malas atau tidak mau repot sebagaimana dinyatakan oleh 48 orang responden, diikuti 43 orang responden menyatakan nrimo saja sebagai nasib buruk, ada pula 30 orang responden yang menganggap kerugian terlalu kecil nilainya, 12 orang responden tidak yakin akan berhasil meminta ganti rugi, dan 8 orang responden tidak tahu apa yang dilakukan ketika mengalami kerugian. Dari berbagai alasan tersebut dapat dikelompokkan menjadi 2 kategori, pertama tidak mau memperjuangkan apa yang menjadi hak-haknya sebagai konsumen dan kedua minimnya informasi tentang hak-hak konsumen dan bagaimana memperjuangkan dan mempertahankannya.

Data di atas juga menunjukkan konsumen membutuhkan mekanisme komplain yang sederhana, informal, mudah, murah, dan

cepat atau adanya mekanisme penyampaian dan penanganan keluhan yang efektif. *Effective redress mechanism* juga dituangkan dalam *UN Guideline for Consumer Protection* sebagai salah satu prinsip dasar perlindungan konsumen global yang harus diwujudkan oleh setiap negara. Keengganan konsumen untuk komplain sangat ditentukan oleh ada atau tidaknya mekanisme penanganan keluhan yang efektif. Hal ini berarti juga sengketa konsumen pada dasarnya tidak cocok untuk dibawa dan diselesaikan melalui pengadilan.



Gambar 3.20. Sikap Pelaku Usaha dalam Melayani Komplain

Menurut pengalaman responden yang pernah mengajukan komplain atau permintaan ganti rugi, 44 orang responden mendapati sikap pelaku usaha yang mau mendengarkan keluhan konsumen dan memberikan solusi, ada pula 16 orang responden yang berhadapan dengan pelaku usaha yang ramah dan berempati ketika komplain disampaikan. Namun demikian, ada 33 orang responden yang bertemu dengan pelaku usaha yang mau mendengarkan keluhan konsumen tetapi tidak memberikan solusi, bahkan 13 orang responden bertemu dengan pelaku usaha yang tidak menghiraukan komplain dari konsumen dan 7 orang responden diminta menunggu keputusan dari pimpinan usaha.

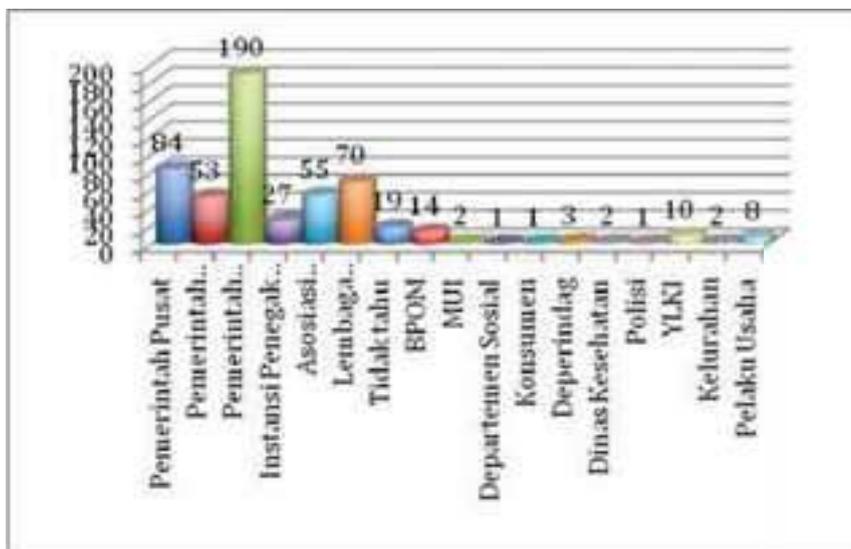
Ada berbagai sikap pelaku usaha yang ditunjukkan ketika seorang konsumen mengajukan komplain atau permintaan ganti rugi, ada sikap pelaku usaha yang positif, ada pula yang negatif. Sikap positif yang ditunjukkan pelaku usaha mencerminkan kesadaran pelaku usaha akan hak-hak konsumen yang harus pula dipenuhinya. Meskipun kesadaran pelaku usaha tersebut tidak selalu diikuti dengan kesanggupannya untuk bertanggung jawab secara hukum yakni memberikan ganti rugi pada konsumen yang telah dirugikan akibat mengkonsumsi produknya.

Sementara itu, dari pengalamannya menangani sengketa di BPSK, salah satu responden yang di-*in depth interview*⁵⁶ menyatakan panggilan terhadap pelaku usaha seringkali diabaikan oleh pelaku usaha. Meski BPSK dapat meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan terlapor (pelaku usaha), namun dalam praktiknya aparat kepolisian enggan untuk ‘terlibat’ karena kepolisian memahami sengketa antara konsumen dan pelaku usaha ada di ranah perdata, bukan ranah pidana.

5. Kelembagaan

Kelembagaan perlindungan konsumen mencakup pemahaman seseorang akan kelembagaan yang berfungsi melakukan perlindungan terhadap konsumen. Ada beberapa pertanyaan yang disampaikan kepada responden berkaitan dengan kelembagaan, seperti instansi atau lembaga yang paling bertanggung jawab dalam memberikan perlindungan kepada konsumen, perlunya Pemerintah Daerah membentuk Badan Perlindungan Konsumen Daerah yang bertugas menjamin perlindungan konsumen di daerah, perlunya pemerintah membantu perkembangan Lembaga Konsumen, alasan pemerintah perlu membantu Lembaga Konsumen, adanya pengetahuan dan pengenalan Lembaga Konsumen Yogyakarta, serta sumber informasi tentang Lembaga Konsumen Yogyakarta tersebut.

⁵⁶ Wawancara tanggal 12 September 2013.

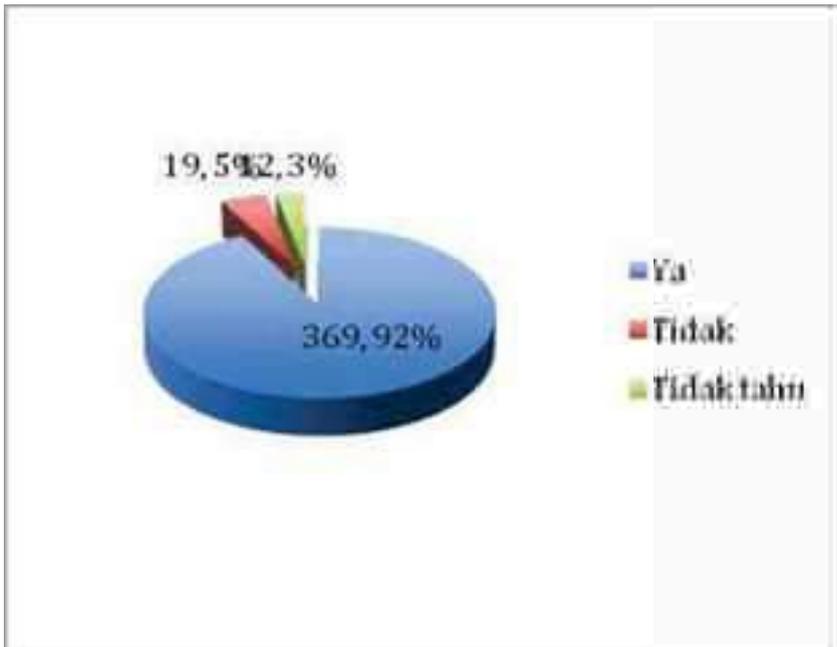


Gambar 3.21. Instansi atau Lembaga yang Paling Bertanggung Jawab dalam Perlindungan Konsumen

Menurut persepsi konsumen sebagai responden, lembaga atau instansi yang paling bertanggung jawab dalam perlindungan konsumen sebagaimana diperlihatkan dalam Gambar 3.21. adalah pemerintah kabupaten/kota (sebagaimana dinyatakan oleh 190 orang responden), diikuti dengan pemerintah pusat (84 orang), dan pemerintah provinsi (53 orang). Temuan ini menunjukkan mayoritas responden menghendaki instansi pemerintah berperan aktif dalam perlindungan konsumen. Namun demikian, ditemukan ada 70 orang responden yang menyatakan lembaga konsumenlah yang bertanggung jawab, demikian juga ada 55 orang responden yang menyatakan asosiasi bisnis atau usaha adalah penanggung jawab dalam perlindungan konsumen.

Berdasarkan temuan tersebut dapat disimpulkan persoalan perlindungan konsumen menjadi tanggung jawab banyak pihak, baik pemerintah dengan berbagai tingkatan, pelaku usaha melalui asosiasi bisnis, dan lembaga konsumen sebagai lembaga independen yang menampung aspirasi konsumen. Oleh karena itu sudah seharusnya

disusun sistem perlindungan konsumen yang jelas, yang di dalamnya diatur peran dan fungsi masing-masing ‘aktor’ perlindungan konsumen. Sistem perlindungan konsumen diatur dalam dokumen *UNCTAD* meliputi kebijakan, aturan hukum, kelembagaan dan struktur yang membentuk kerangka perlindungan konsumen.⁵⁷



Gambar 3.22. Perlunya Pemerintah Daerah Membentuk Badan Perlindungan Konsumen Daerah

Gambar 3.22. menunjukkan ketika responden ditanya “Apakah Pemerintah Daerah seharusnya membentuk Badan Perlindungan Konsumen Daerah yang bertugas menjamin perlindungan konsumen di daerah?”, sebagian besar responden menyatakan “ya”, sebagaimana dinyatakan oleh 369 orang responden (92%). Temuan ini menegaskan mayoritas responden mempunyai keinginan untuk dilindungi hak-haknya sebagai konsumen, terutama oleh lembaga sah yang dibentuk oleh pemerintah. Hal ini sekali lagi membuktikan pentingnya

⁵⁷ *Manual on Consumer Protection United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), op.cit.*

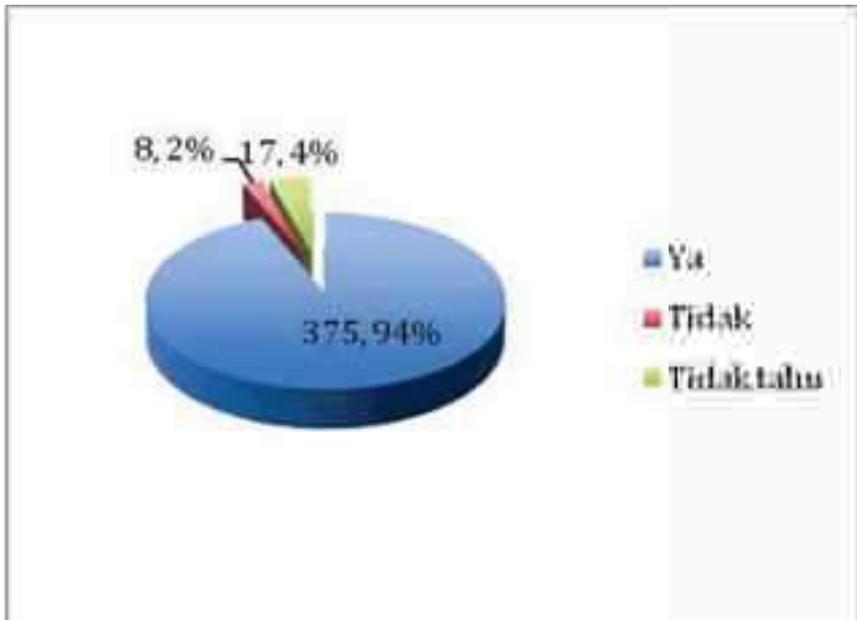
penguatan kelembagaan perlindungan konsumen, termasuk penguatan kelembagaan di tingkat daerah.

Persoalan-persoalan riil konsumen di daerah sudah waktunya membutuhkan adanya lembaga perlindungan konsumen yang diharapkan mampu melindungi kepentingan konsumen secara efektif. Secara yuridis, sebenarnya telah dibuka peluang untuk itu sebagaimana dinyatakan di dalam

Pasal 40 UUPK yang menyatakan:

- 1) Apabila diperlukan Badan Perlindungan Konsumen Nasional dapat membentuk perwakilan di Ibu Kota Daerah Tingkat I untuk membantu pelaksanaan tugasnya.
- 2) Pembentukan perwakilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan lebih lanjut dengan keputusan Ketua Badan Perlindungan Konsumen Nasional.

Oleh karena itu, selanjutnya bagaimana pemerintah daerah melihat nilai strategis dari keberadaan Badan Perlindungan Konsumen Daerah (BPKD) ini karena sampai saat ini belum ada satupun daerah di Indonesia yang mempunyai BPKD. Untuk mewujudkan keberadaan BPKD sesungguhnya sangat dipengaruhi oleh bagaimana BPKN bekerja dan menilai urgensi dari BPKD, sebab pembentukannya dilakukan dengan keputusan ketua BPKN.

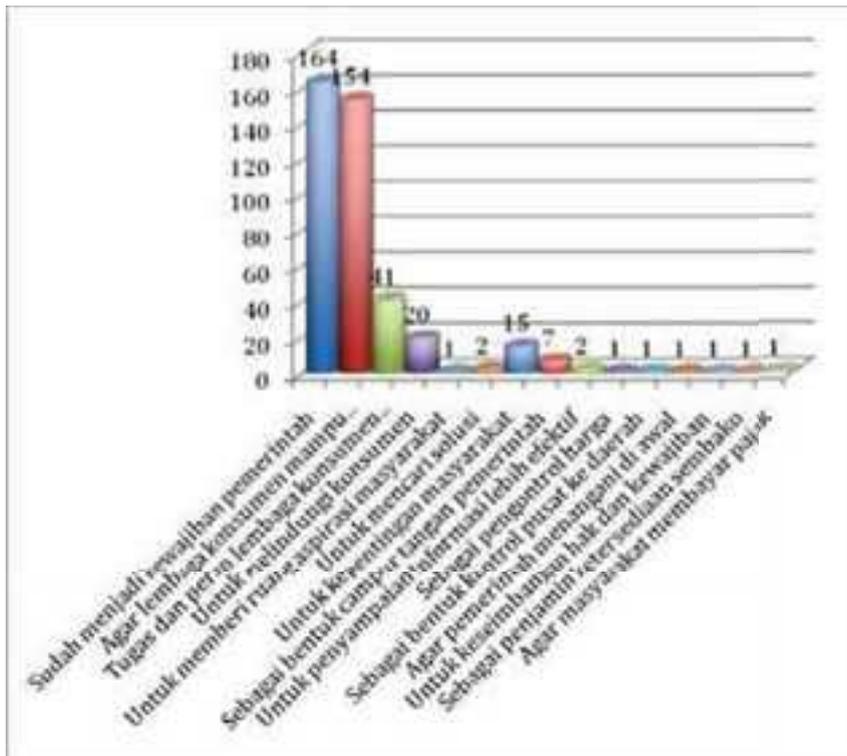


Gambar 3.23. Perlunya Pemerintah Membantu Perkembangan Lembaga Konsumen

Ketika responden ditanya “Apakah Pemerintah perlu membantu perkembangan lembaga konsumen?” sebagian besar responden menyatakan “ya”, sebagaimana dinyatakan oleh 375 orang responden (94%) seperti tampak pada Gambar 3.23. Oleh karena itu, dapat disimpulkan mayoritas responden menghendaki pemerintah membantu perkembangan lembaga konsumen karena sangat mungkin terjadi responden merasa selama ini lembaga konsumen yang telah ada kurang dapat melindungi hak-haknya sebagai konsumen, sehingga membutuhkan dukungan dari pemerintah.

Dalam *UN Guidelines for Consumer Protection* sebenarnya telah ditegaskan arti penting organisasi konsumen, termasuk kewajiban negara/pemerintah untuk mendorong lahirnya organisasi konsumen yang baru. Bagaimanapun peran organisasi konsumen sangat penting, tidak hanya dalam rangka pemberdayaan konsumen, melainkan juga sebagai kepanjangan tangan konsumen untuk membela kepentingannya di hadapan pelaku usaha dan di hadapan pemerintah,

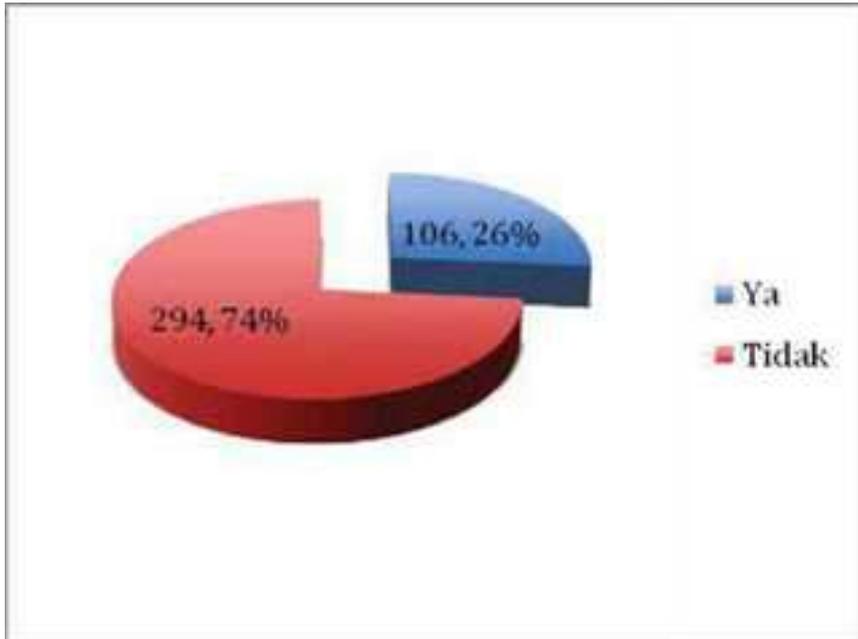
khususnya terhadap kebijakan pemerintah yang tidak berpihak pada konsumen.



Gambar 3.24. Alasan Pemerintah Perlu Membantu Perkembangan Lembaga Konsumen

Adapun alasan yang disampaikan responden mengapa pemerintah perlu membantu perkembangan lembaga konsumen dapat dijelaskan dalam Gambar 3.24. Sebagian besar responden (164 orang) menganggap sudah menjadi kewajiban pemerintah membantu perkembangan lembaga konsumen, diikuti dengan 154 orang responden yang menyatakan agar lembaga konsumen mampu membantu masyarakat dalam memperjuangkan hak-haknya sebagai konsumen, serta 41 orang responden menganggap tugas dan peran lembaga konsumen adalah membantu pemerintah. Salah satu indikator keseriusan pemerintah dalam melindungi kepentingan

konsumen dapat dilihat dari seberapa jauh komitmen pemerintah untuk membantu lembaga/organisasi konsumen.

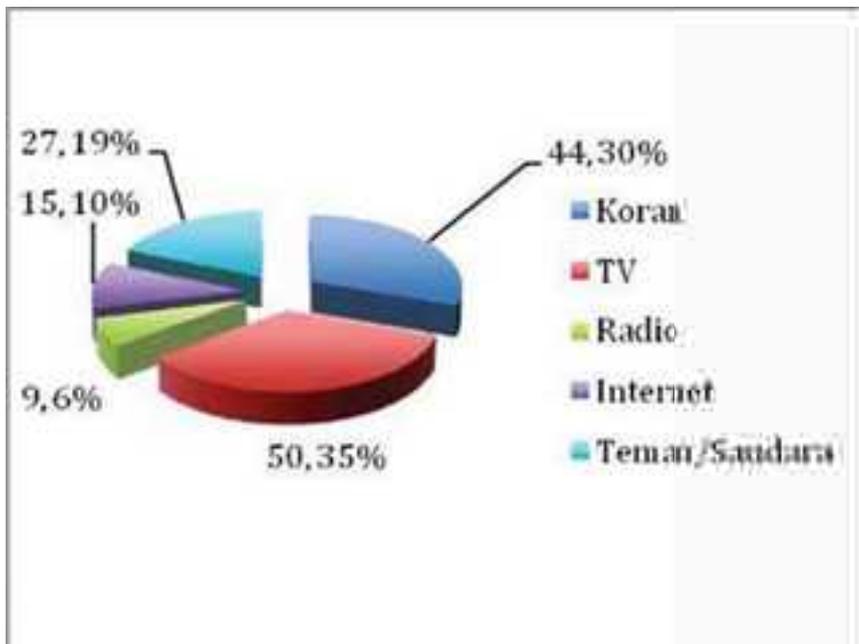


Gambar 3.25. Pengetahuan dan Pengenalan Lembaga Konsumen Yogyakarta

Mayoritas responden (294 orang atau 74% dari total) mengetahui dan mengenal adanya Lembaga Konsumen Yogyakarta (LKY) sebagai lembaga yang melindungi kepentingan konsumen, sementara itu 106 orang atau 26% dari total responden menyatakan "tidak". Temuan pada Gambar 3.25 ini menunjukkan sebagian besar responden telah mengetahui dan mengenal LKY yang telah menunjukkan eksistensinya melalui berbagai kegiatan berkaitan dengan perlindungan konsumen.

Gambaran tentang pengenalan responden terhadap LKY bukan berarti responden telah memanfaatkan keberadaan lembaga konsumen itu secara maksimal. Hal ini tercermin dari masih minimnya aduan yang diterima LKY. Setidaknya sampai dengan Oktober 2013 jumlah pengaduan dari konsumen yang dirugikan belum mencapai 40 kasus.⁵⁸

⁵⁸ Sumber: LKY (2013).



Gambar 3.26. Sumber Informasi tentang Lembaga Konsumen Yogyakarta

Adapun sumber informasi tentang adanya Lembaga Konsumen Yogyakarta (LKY) adalah televisi, sebagaimana dinyatakan oleh 35% responden penelitian ini, diikuti dengan 30% mengetahuinya dari koran, dan 19% mengetahui dari teman/saudara. Temuan pada Gambar 3.26 tersebut menegaskan sebagian besar responden yang mengetahui adanya LKY memperoleh informasi dari media massa. Pengetahuan dan pengenalan responden terhadap keberadaan LKY tersebut tidak terlepas dari seberapa jauh LKY telah mensosialisasikan keberadaannya di tengah-tengah masyarakat dan seberapa intensitas peran LKY dalam membantu konsumen. Meskipun belum optimal dilaksanakan, kondisi ini menunjukkan bahwa keberadaan lembaga konsumen dirasa penting oleh masyarakat.

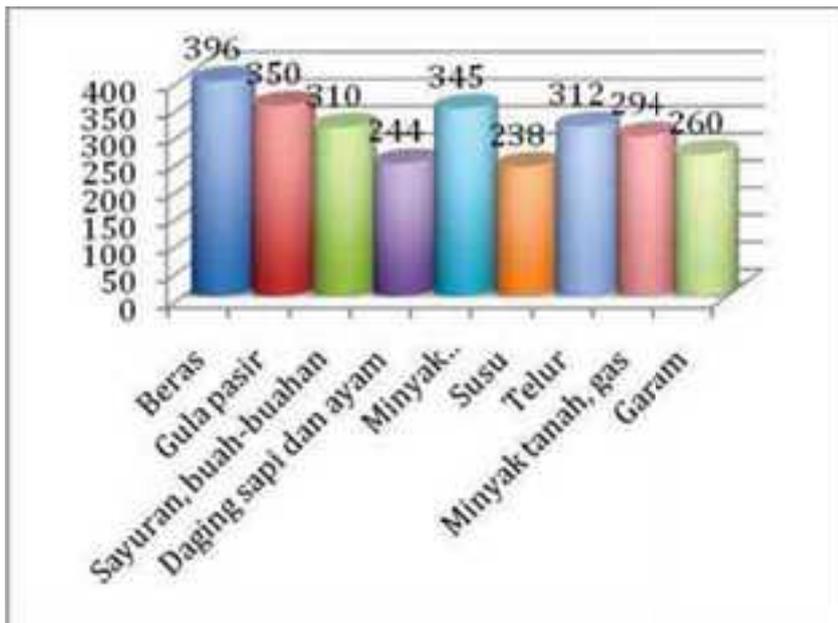
6. Kebijakan Perlindungan Konsumen

Kebijakan perlindungan konsumen merupakan kebijakan yang diambil pemerintah dalam rangka upaya perlindungan kepada hak-

hak konsumen yang meliputi: hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang-barang maupun jasa, hak untuk memilih dan mendapatkan jaminan atas barang dan jasa, hak atas informasi yang jelas, benar dan jujur, hak untuk didengar pendapat dan keluhannya, hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan dan upaya penyelesaian sengketa secara patut, hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan, hak untuk dilayani secara benar, jujur dan tidak diskriminatif, hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan atau penggantian apabila barang dan jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya.

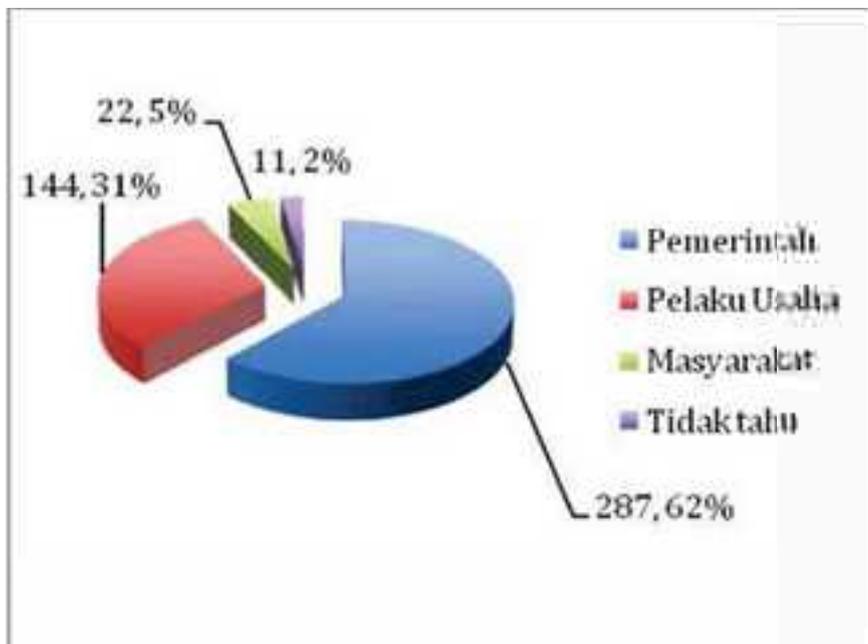
a) Perlindungan pada Hak Atas Kebutuhan Pokok

Hak atas kebutuhan dasar/pokok adalah satu hak dasar konsumen. Kebutuhan pokok setiap konsumen semestinya terpenuhi dan terjangkau karena akan berdampak langsung pada kualitas hidup seseorang. Di sisi lain, ketersediaan kebutuhan pokok adalah menjadi tanggung jawab pemerintah.



Gambar 3.27. Kebutuhan Sembako yang Harus Tersedia di Pasar/Masyarakat

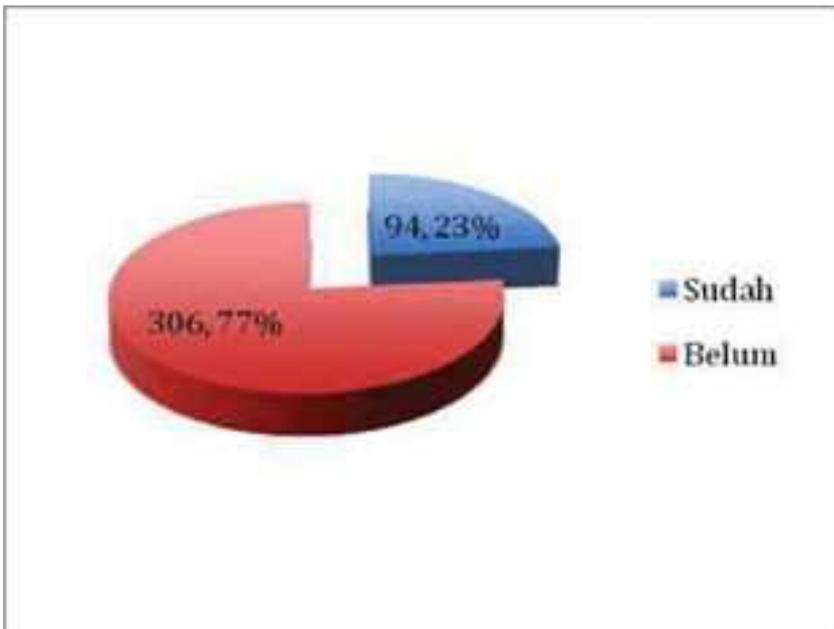
Gambar 3.27 menunjukkan kebutuhan sembako yang harus tersedia di pasar/masyarakat secara berturut-turut adalah beras, gula pasir, minyak goreng, telur, sayuran dan buah-buahan, minyak tanah atau gas, garam, daging sapi dan ayam, serta susu. Temuan ini menegaskan beras menduduki peringkat pertama kebutuhan sembako yang mutlak harus ada di pasar atau masyarakat. Sebaliknya daging sapi dan ayam serta susu menduduki peringkat terakhir dalam urutan kebutuhan sembako yang harus ada. Oleh karena itu pemerintah tentunya merupakan pihak yang paling bertanggung jawab atas ketersediaannya dengan menetapkan kebijakan produksi serta pengendalian pasar disamping pengawasan atas keamanan produk.



Gambar 3.28. Pihak yang Menjamin dan Bertanggung jawab atas Ketersediaan Kebutuhan Sembako

Terkait dengan penyediaan kebutuhan sembako di pasar atau masyarakat, Gambar 3.28. menunjukkan responden menyatakan pihak yang menjamin dan bertanggung jawab atas ketersediaan kebutuhan sembako adalah pemerintah (seperti dinyatakan oleh 62%

responden), diikuti pelaku usaha (31%), dan masyarakat 5%. Meskipun demikian, ada 2% responden yang tidak mengetahui siapakah pihak yang menjamin dan bertanggung jawab atas ketersediaan kebutuhan sembako. Temuan tersebut memperjelas pemerintahlah yang wajib menjaga ketersediaan kebutuhan sembako bagi masyarakatnya, meskipun didukung pula oleh pihak lain yaitu pelaku usaha dan masyarakat. Menjamin ketersediaan kebutuhan sembako tersebut termasuk juga keberlanjutan atau kontinuitasnya barang-barang tersebut. Dengan demikian Pemerintah harus memprediksi kebutuhan masyarakat, mendorong produksi sesuai kebutuhan agar tidak terjadi kelangkaan (*scarcity*) yang dapat mengakibatkan harga melambung sehingga membuat konsumen harus mengeluarkan biaya lebih banyak kebutuhan konsumsinya. Dengan demikian menjadi penting bagi pemerintah untuk mengontrol dan mengendalikan ketersediaan berbagai jenis komoditi kebutuhan pokok masyarakat serta menjamin keamanan produk agar tidak merugikan konsumen, utamanya kerugian yang disebabkan oleh praktik persaingan tidak sehat.



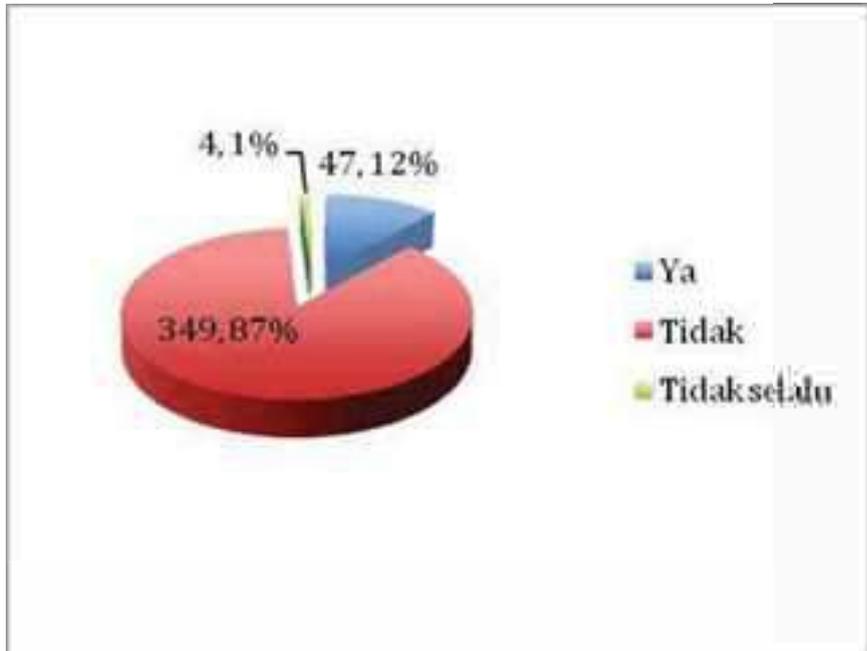
Gambar 3.29. Sudahkah Pemerintah Menjamin Ketersediaan Kebutuhan Sembako?

Gambar 3.29 menunjukkan ketika responden ditanya "Apakah selama ini pemerintah sudah menjamin ketersediaan kebutuhan sembako?", hanya sebagian kecil dari responden yang menyatakan 'sudah' (23%). Temuan ini mengindikasikan responden mempunyai persepsi pemerintah belum mampu menjamin ketersediaan kebutuhan sembako bagi masyarakat. Pandangan responden ini dapat terjadi karena pada saat-saat tertentu (seperti hari raya keagamaan) terjadi kelangkaan barang-barang kebutuhan sembako, seandainya ada pun dalam jumlah yang terbatas dan harga yang tinggi atau melonjak melebihi harga pasar pada umumnya.

Hal ini juga disampaikan oleh salah seorang responden yang di-*in depth interview*⁵⁹ yang menyatakan seringkali ketika responden akan membeli produk sembako harus mendatangi beberapa tempat untuk memperoleh produk sembako yang diinginkan. Hal ini berarti ketersediaan suatu produk sembako tidak merata di masyarakat dan menunjukkan inefisiensi yang dihadapi konsumen (*high cost economy*). Salah satu sebab ketidakmerataan ketersediaan produk sembako di masyarakat dimungkinkan karena adanya kesepakatan pembagian wilayah distribusi di antara pelaku usaha yang sesungguhnya dilarang oleh UU No. 5 Tahun 1999. Dugaan ini masih membutuhkan kajian lebih lanjut.

Jaminan pemerintah akan ketersediaan kebutuhan sembako mencerminkan keseriusan pemerintah dalam mengurus pemenuhan kebutuhan masyarakat dan hal itu dapat dengan mudah dilihat apakah ada kebijakan pemerintah untuk menjamin semuanya itu selain adanya program-program untuk membina dan mengedukasi konsumen.

⁵⁹ Wawancara tanggal 8 September 2013.



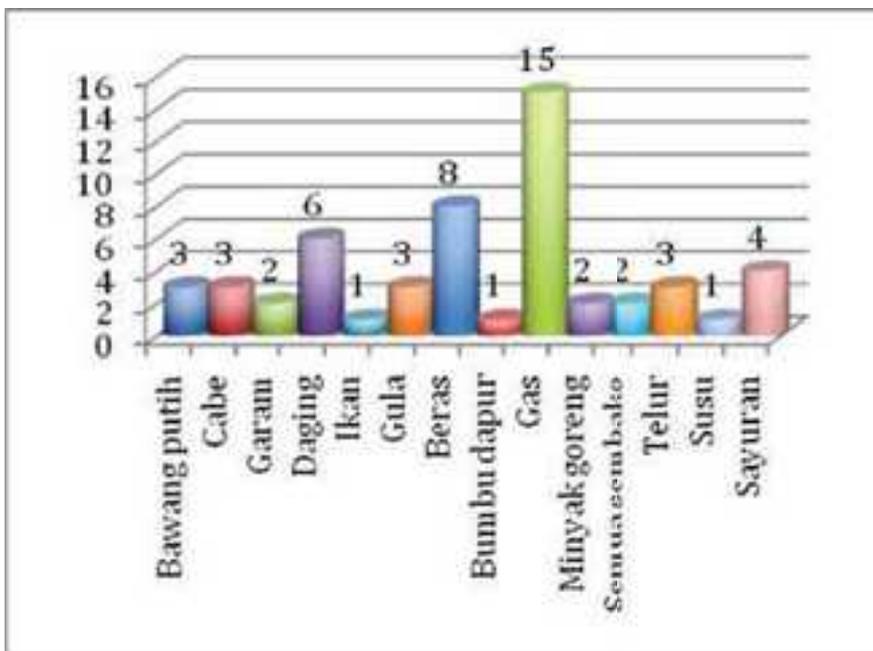
Gambar 3.30. Sering Mengalami Kesulitan Memperoleh Kebutuhan Sembako

Untuk memperdalam pertanyaan sebelumnya, penelitian ini mencoba menggali informasi dari responden dengan menanyakan “Apakah Bapak/Ibu/Saudara/Saudari seringkali kesulitan memperoleh kebutuhan sembako?”. Gambar 3.30 menunjukkan 87% responden menyatakan tidak sering mengalami kesulitan dalam memperoleh kebutuhan sembako. Jadi, meskipun sebagian besar responden (77%) menyatakan pemerintah belum menjamin ketersediaan kebutuhan sembako (Gambar 3.29), namun responden tidak mengalami kesulitan mendapatkan kebutuhan sembako (Gambar 3.30). Dapat dikatakan kebutuhan pokok tetap ada di pasar namun tidak berarti terjamin soal harga dan kualitasnya.

Mengenai hal ini juga dinyatakan oleh salah satu responden yang di-*in depth interview*⁶⁰ yang selalu mengalami kesulitan untuk mendapatkan produk beras ketika hari raya Lebaran. Pada saat seperti

⁶⁰ Wawancara tanggal 8 September 2013.

itu, banyak toko/warung sembako tutup, bahkan sampai beberapa hari, sehingga terpaksa harus belanja di supermarket. Kondisi ini terkadang juga memaksanya untuk membeli terlebih dahulu (sebelum hari raya) dalam jumlah besar (sebagai persediaan). Menurutnya beras memang tersedia di supermarket, namun harganya lebih mahal meskipun dengan jenis beras yang sama. Bahkan menurutnya selisih harga bisa mencapai Rp 13.000,00. Inilah kemahalan atau inefisiensi yang harus ditanggung konsumen yang harus membayar lebih tinggi dari harga normal.



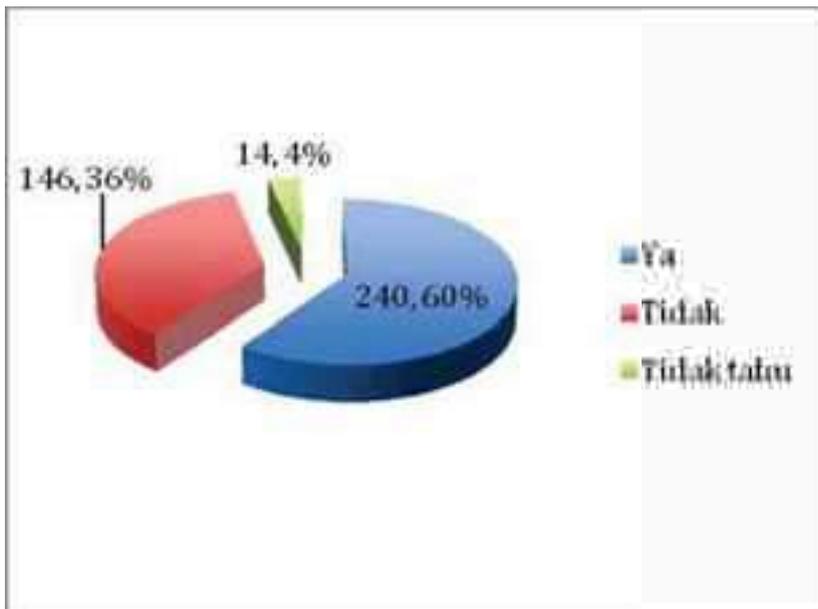
Gambar 3.31. Kebutuhan Sembako yang Sulit Diperoleh

Menurut sebagian responden yang pernah mengalami kesulitan dalam memperoleh kebutuhan sembako diperoleh tiga urutan tertinggi kebutuhan sembako yang sulit diperoleh sebagaimana tampak pada Gambar 3.31. yaitu gas, beras, serta daging sapi dan ayam. Temuan ini sesuai dengan hasil temuan dalam *Focus Group*

Discussion (FGD) dimana seorang peserta FGD⁶¹ menyatakan mengalami kesulitan mendapatkan gas ketika terjadi kelangkaan gas di masyarakat.

Pertanyaan yang kemudian muncul adalah mengapa terjadi kelangkaan gas di tengah-tengah masyarakat, sementara gas merupakan salah satu kebutuhan sembako yang vital. Ada beberapa kemungkinan terjadinya kelangkaan gas di pasar, mungkin ada keterlambatan produksi atau kemungkinan yang lain adalah adanya praktik penimbunan oleh pelaku usaha untuk menciptakan kelangkaan.

Oleh karena itu peran pemerintah untuk mengendalikan produksi dan distribusi gas menjadi sangat penting, tentu tidak hanya produk gas, melainkan juga kebutuhan sembako lainnya. Sementara itu, penimbunan barang yang dilakukan oleh pelaku usaha termasuk kategori kejahatan ekonomi yang harus ditindak tegas. Untuk itu pengendalian produksi dan distribusi oleh pemerintah harus diikuti dengan pengawasan yang ketat secara terus-menerus dan penindakan tegas bagi pelanggarnya.



Gambar 3.32. Harga-Harga Kebutuhan Sembako Dirasa Mahal

⁶¹ Focus Group Discussion tanggal 4 Juli 2013.

Ketika responden ditanya "Apakah harga-harga kebutuhan sembako dirasa mahal?", sebagian besar responden menyatakan 'ya' (60%), sedangkan 36% responden menyatakan 'tidak'. Mayoritas responden menganggap harga-harga kebutuhan sembako mahal, dengan kata lain pemerintah sebagai penjamin dan penanggung jawab ketersediaan kebutuhan sembako dianggap belum dapat menjalankan tugasnya dengan optimal. Meskipun demikian, ada 4% responden yang tidak tahu apakah harga-harga kebutuhan sembako mahal atau tidak. Hal ini dapat terjadi karena responden tersebut tidak pernah membeli kebutuhan sembako di beberapa tempat, sehingga informasi tentang harga yang dibayarkannya terlalu tinggi atau terlalu rendah tidak diketahuinya.

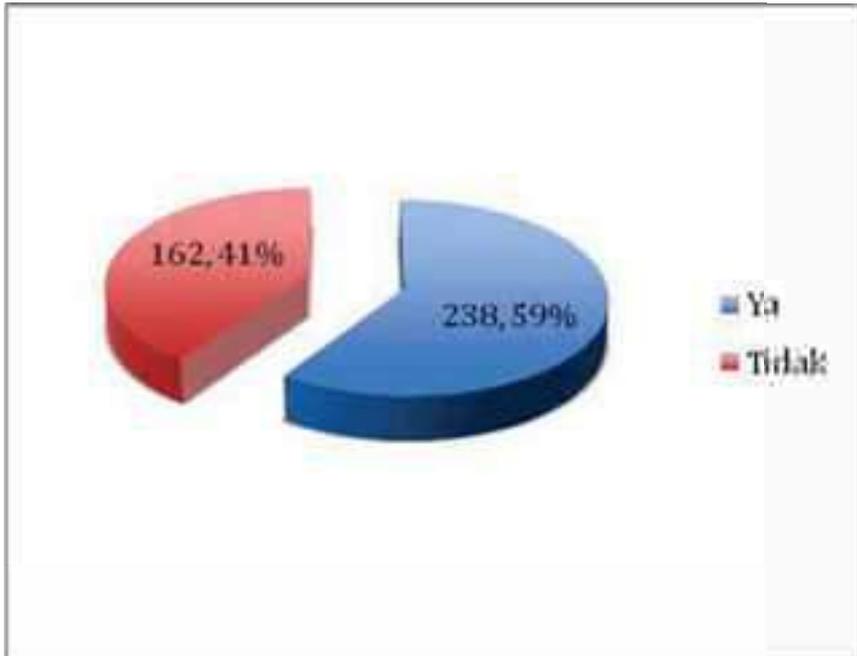
Harga kebutuhan sembako harus dikendalikan pemerintah karena masyarakat/konsumen mempunyai hak atas pemenuhan kebutuhan pokok/dasar. Oleh karena itu ketersediaan dan keterjangkauan kebutuhan sembako, lebih-lebih pangan menuntut pemerintah untuk menjaga jumlah dan harga produk tetap terjangkau, khususnya bagi konsumen dengan daya beli terbatas.

b) Perlindungan pada Hak Atas Keamanan

Kebijakan perlindungan konsumen pada hak atas keamanan merupakan kebutuhan yang mendesak karena daya beli konsumen serta ketidaktahuan konsumen seringkali menjadi konsideran utama bagi pelaku usaha untuk menyediakan produk terlihat berkualitas dengan harga yang terjangkau namun dengan tidak memperhatikan faktor keamanan, misalnya beras yang diberi pemutih bukan untuk makanan.

Hak atas keamanan merupakan salah satu hak konsumen atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa. Oleh karena itu pemerintah harus serius memperhatikan masalah ini karena jika tidak diperhatikan berarti membiarkan derajat kesehatan masyarakat yang semakin hari semakin menurun. Dengan kata lain, jika kesehatan masyarakat tidak menjadi

perhatian pemerintah, maka akan memberikan kontribusi rendahnya peringkat Indeks Pembangunan Manusia (*Human Development Index*). Oleh karena itu persoalan perlindungan konsumen senantiasa berkelindan dengan kebijakan di berbagai sektor.

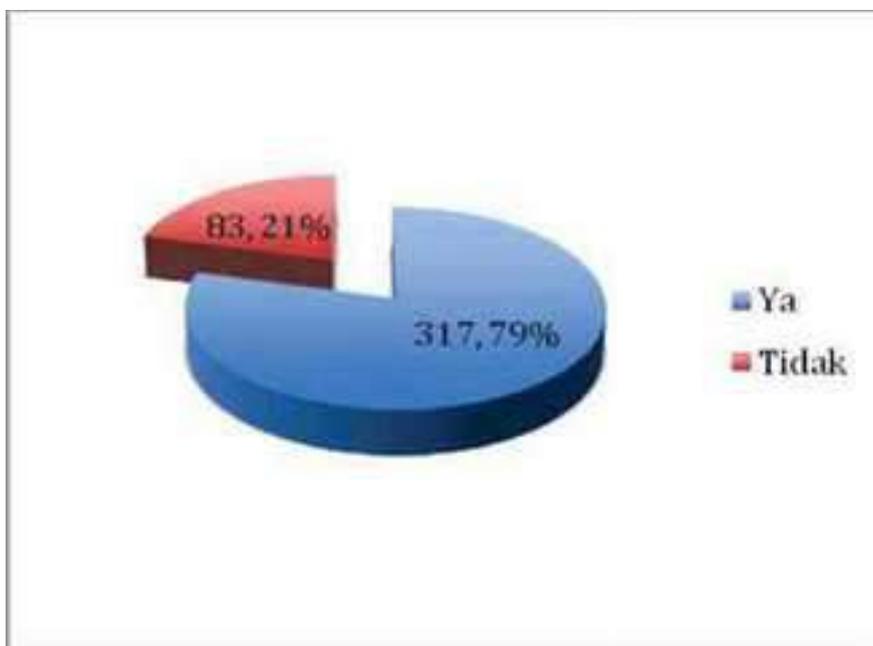


Gambar 3.33. Keyakinan Dapat Memastikan Produk Sembako Aman untuk Dikonsumsi atau Digunakan

Gambar 3.33. membuktikan 59% responden yakin dapat memastikan produk sembako aman untuk dikonsumsi atau digunakan, diikuti dengan 41% yang tidak yakin. Adanya 41% responden yang menyatakan ketidakyakinannya dapat memastikan keamanan dari produk sembako menunjukkan masyarakat tidak mempunyai pengetahuan atau wawasan yang memadai untuk memastikan keamanan suatu produk sembako untuk dikonsumsi atau digunakannya. Selain itu, banyaknya informasi melalui media massa televisi dapat mengakibatkan masyarakat mudah meragukan keamanan dari produk sembako yang beredar di tengah-tengah masyarakat.

Berdasarkan 162 orang responden yang menyatakan ketidakpercayaan dapat memastikan keamanan dari produk sembako dilakukanlah penggalan informasi lebih dalam tentang alasan dari responden tersebut. Adapun alasan-alasan yang dikemukakan dapat dilihat pada Gambar 3.34. berikut ini.

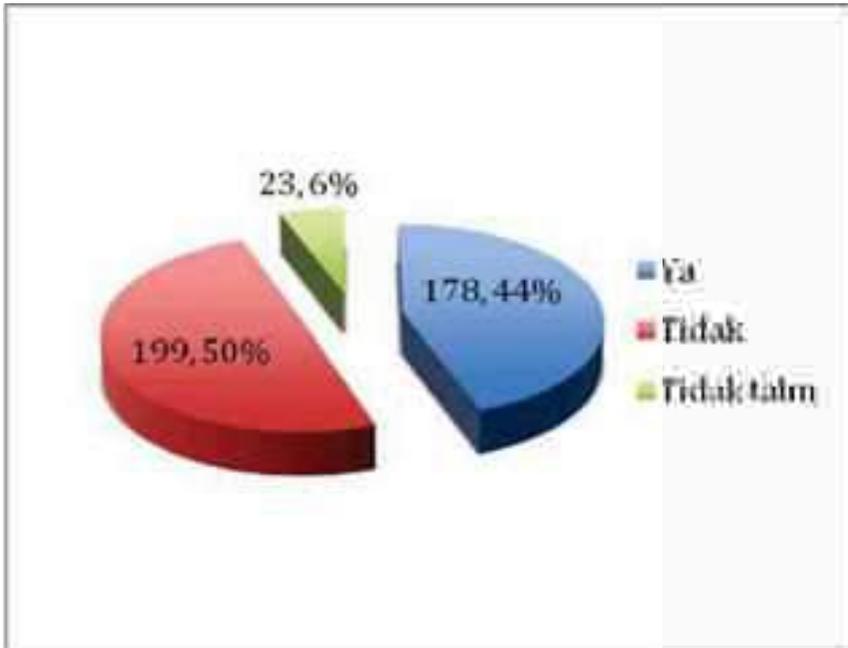
Ada berbagai macam alasan ketidakyakinan responden dapat memastikan produk sembako aman untuk dikonsumsi sebagaimana tampak dalam Gambar 3.34, mulai dari barang mengandung bahan kimia, penjual curang, barang oplosan dengan produk *expired*, tidak yakin dengan kualitas produk, komposisi produk tidak jelas, sampai dengan asal membeli demi memenuhi kebutuhan. Berbagai alasan ketidakyakinan konsumen ini seiring dengan kurangnya upaya pemerintah dalam melindungi masyarakat, khususnya akan produk sembako yang aman untuk dikonsumsi. Selain itu sikap kritis konsumen juga belum begitu dikelola menjadi sebuah gerakan untuk menyikapinya.



Gambar 3.35. Pengetahuan Hak Atas Keamanan Produk Sembako adalah Hak Konsumen

Penelitian ini mencoba pula menggali pengetahuan responden tentang hak-haknya sebagai konsumen dengan menanyakan "Apakah Bapak/Ibu/Saudara/Saudari tahu bahwa hak atas keamanan produk sembako adalah hak konsumen?" Sebanyak 79% responden

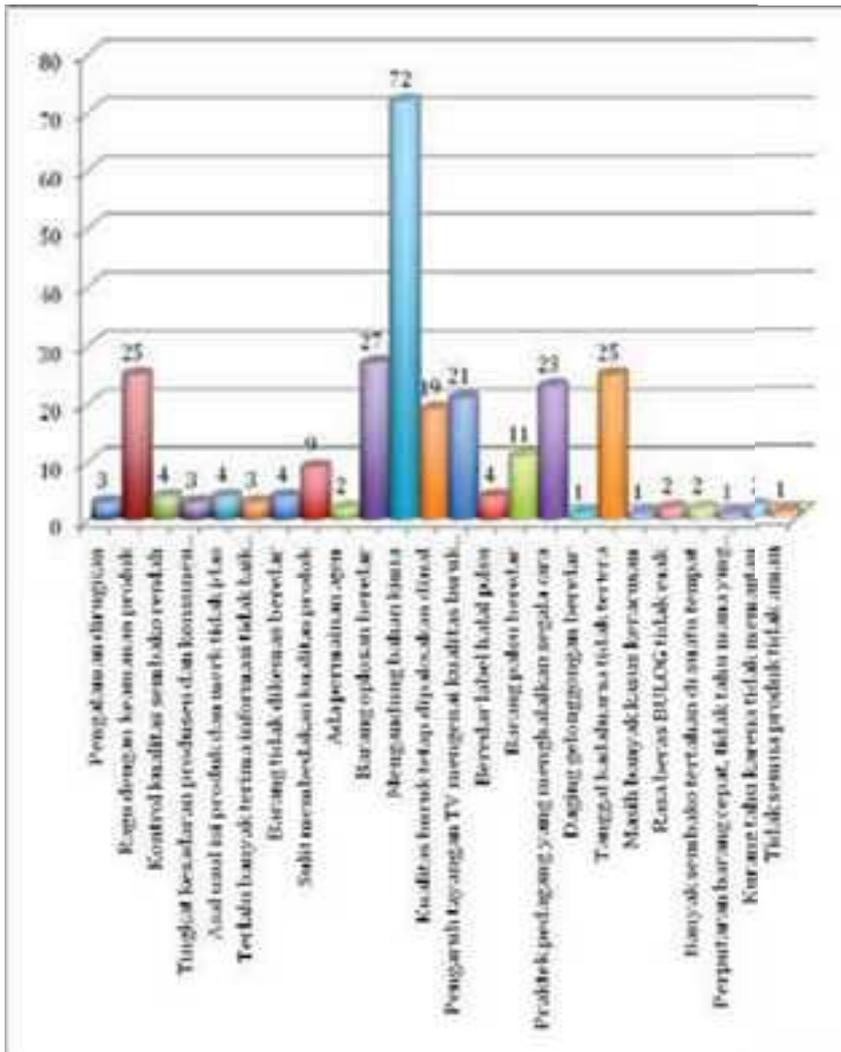
menyatakan 'ya' yang berarti sebagian besar responden mengetahui hak atas keamanan produk sembako adalah hak konsumen. Meskipun demikian 21% responden masih tidak mengetahui bahwa hak atas keamanan produk sembako merupakan hak konsumen. Temuan ini menunjukkan hak atas keamanan produk belum tersosialisasikan dengan baik kepada masyarakat sebagai hak konsumen.



Gambar 3.36. Keyakinan Keamanan Produk Sembako yang Beredar di Masyarakat

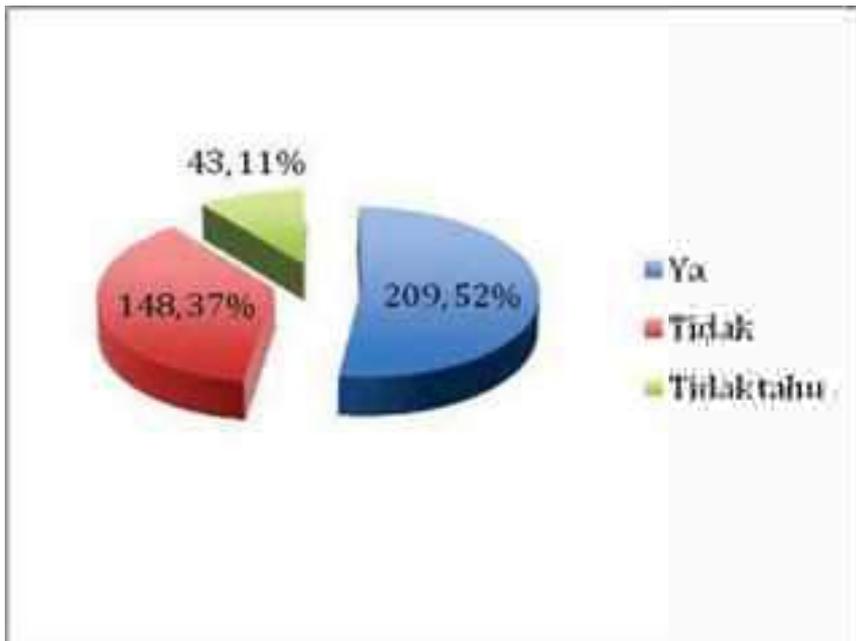
Manakala responden ditanya tentang keyakinan keamanan produk sembako yang beredar di masyarakat, Gambar 3.36. menunjukkan 50% responden yang menyatakan tidak yakin, 44% merasa yakin, dan sisanya 6% tidak tahu. Tingginya persentase responden yang tidak yakin dengan keamanan produk sembako yang beredar di masyarakat menegaskan keraguan masyarakat terhadap produk sembako yang beredar selama ini. Hal ini berarti bahwa “nasib” konsumen sangat ditentukan juga oleh itikad baik pelaku usaha dalam berproduksi

dan memasarkan produknya. Lebih dari itu proses produksi dan pemasaran menuntut adanya pengawasan yang ketat agar mampu menjamin peredaran barang yang aman.



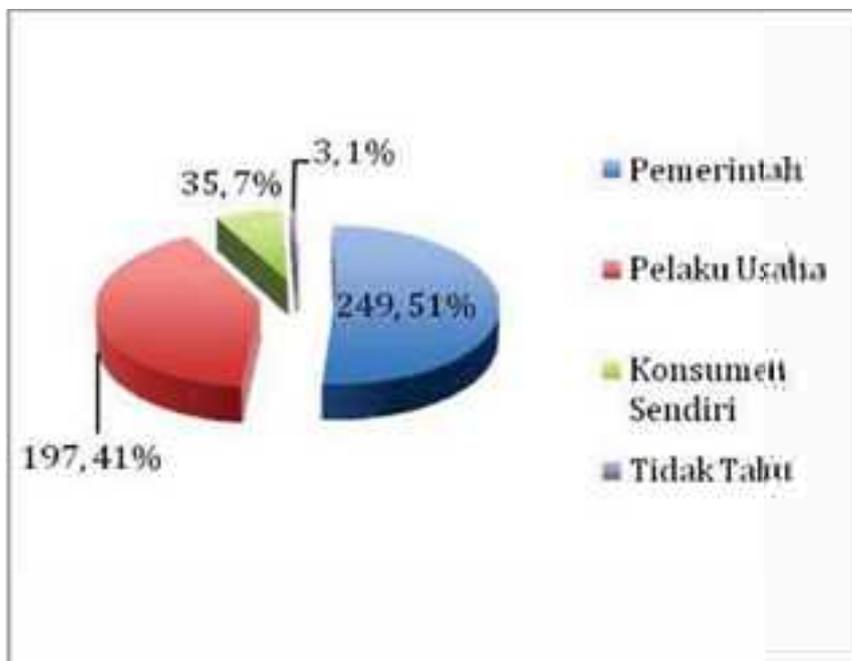
Gambar 3.37. Alasan Ketidakyakinan Keamanan Produk Sembako yang Beredar di Masyarakat

Ketika responden ditanya lebih lanjut alasan dari ketidakyakinan pada keamanan produk sembako yang beredar di masyarakat, Gambar 3.37 menunjukkan alasan terbanyak yang dikemukakan responden adalah produk mengandung bahan kimia berbahaya (72 orang), diikuti barang oplosan atau campuran (27 orang), ragu dengan keamanan produk (25 orang), tanggal kadaluarsa tidak tertera (25 orang), praktik pedagang yang menghalalkan segala cara (23 orang), pengaruh tayangan televisi mengenai kualitas buruk dari produk (21 orang), kualitas produk buruk tetap dijual (19 orang), dan berbagai alasan lainnya sebagaimana dikemukakan oleh sebagian kecil responden. Ketidakyakinan responden akan keamanan produk sembako yang beredar di masyarakat dapat terjadi karena beberapa kemungkinan, seperti responden pernah melihat atau mendapat informasi tentang ketidakamanan suatu produk sembako, baik mengalami sendiri maupun melihat tayangan dari media massa khususnya televisi.



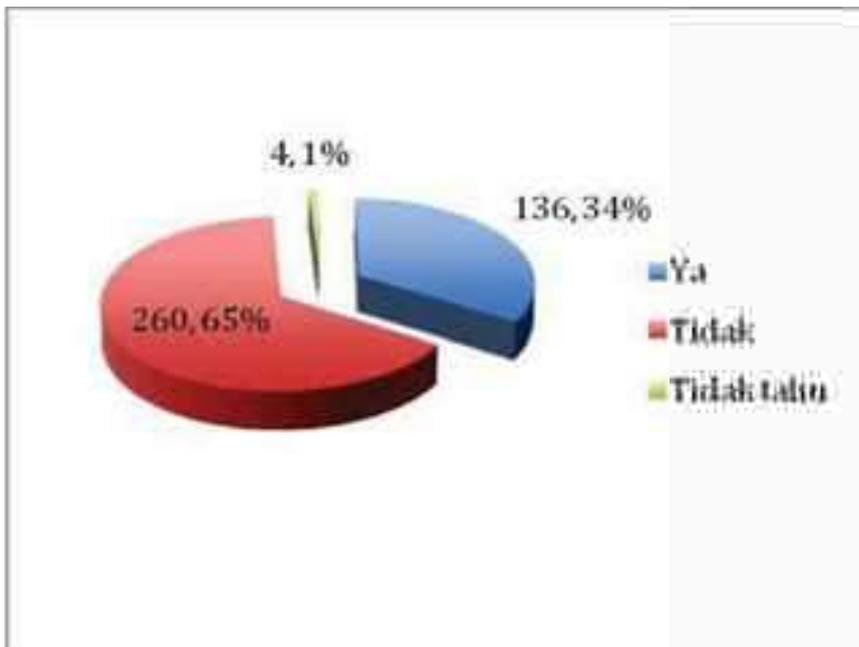
Gambar 3.38. Banyaknya Produk Sembako Tidak Aman yang Beredar di Masyarakat

Gambar 3.38. menunjukkan lebih banyak responden yang beranggapan ada banyak produk sembako tidak aman yang beredar di masyarakat daripada yang beranggapan sebaliknya (52% berbanding 37%). Hal itu secara implisit menunjukkan lebih banyak produk sembako tidak aman daripada produk sembako aman yang beredar di tengah masyarakat. Fakta ini juga didukung oleh banyaknya pemberitaan media massa terkait dengan peredaran barang yang tidak aman. Kondisi ini sekaligus menggambarkan pengawasan proses produksi dan distribusi produk masih lemah. Perilaku menyimpang pelaku usaha masih terus terjadi, semata-mata untuk meraup keuntungan lebih dengan mengabaikan kepentingan konsumen.



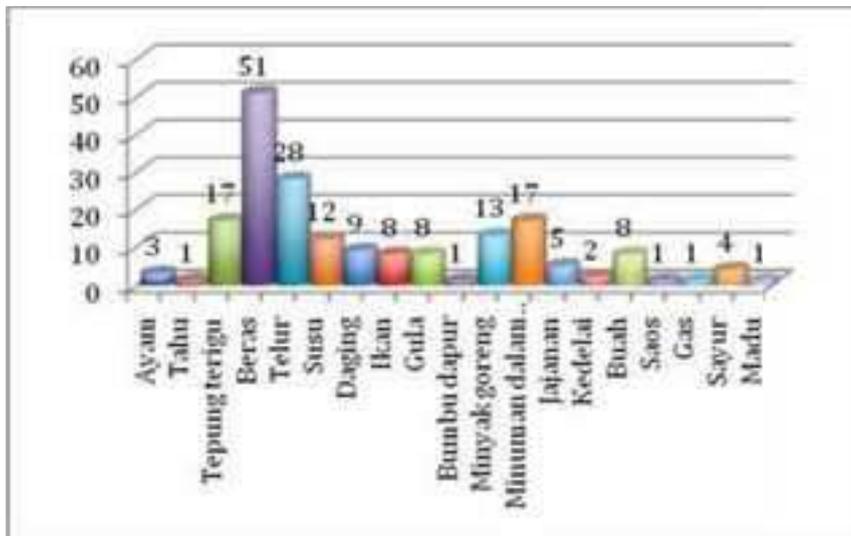
Gambar 3.39. Pihak Penjamin dan Penanggung Jawab atas Keamanan Produk Sembako

Ketika responden diberi pertanyaan “Siapakah yang harus menjamin dan bertanggung jawab atas keamanan suatu produk sembako?”, Gambar 3.39. menunjukkan sebagian besar responden (51%) menyatakan pemerintah, diikuti 41% pelaku usaha, bahkan 7% konsumen sendiri. Temuan ini konsisten dengan temuan terdahulu (Gambar 3.28.), selain pemerintah menjamin dan bertanggung jawab atas ketersediaan kebutuhan sembako, pemerintah juga menjadi pihak yang menjamin dan bertanggung jawab atas keamanan produk sembako. Dengan kata lain, pemerintah tidak hanya menyediakan produk sembako, namun juga menjamin keamanan dari produk sembako yang beredar di masyarakat. Ini tentu saja merupakan tantangan bagi pemerintah untuk meningkatkan peran dan fungsinya, baik sebagai regulator maupun penegak hukum, agar kondisi perlindungan konsumen khususnya keamanan produk dapat diwujudkan.



Gambar 3.40. Pengalaman Dirugikan karena Mengonsumsi/Menggunakan Produk Sembako yang Tidak Aman

Berpijak pada pengalaman masing-masing responden, Gambar 3.40 menunjukkan 34% responden pernah mempunyai pengalaman dirugikan oleh pelaku usaha karena mengkonsumsi atau menggunakan produk sembako yang tidak aman. Dalam hal ini 34% responden yakin pernah mengalami kejadian yang tidak menyenangkan dengan produk sembako yang dikonsumsinya. Adapun produk sembako yang merugikan responden dapat dilihat pada Gambar 3.41 di bawah ini.



Gambar 3.41. Produk Sembako yang Merugikan karena Tidak Aman

Gambar 3.41 menjabarkan produk beras yang paling banyak merugikan responden karena ketidakamanannya. Berturut-turut produk yang tidak aman setelah beras adalah telur, tepung terigu dan minuman dalam kemasan, minyak goreng, susu, daging ayam dan sapi, ikan, gula, dan buah.



Gambar 3.42. Tindakan Pemerintah untuk Menjamin Beredarnya Produk Sembako yang Aman

Manakala responden diberi pertanyaan “Apakah yang harus dilakukan oleh pemerintah untuk menjamin beredarnya produk sembako yang aman?”, ditemukan jawaban responden yang cukup bervariasi seperti tampak pada Gambar 3.42. Diawali dengan 62% responden menyatakan pemerintah perlu melakukan pengawasan yang ketat, penegakan hukum yang tegas (21%), dan pembinaan terhadap konsumen (16%). Artinya, responden menyadari peran utama pemerintah dalam menjamin beredarnya produk sembako yang aman.



Gambar 3.43. Tindakan Pelaku Usaha untuk Menjamin Keamanan Produk Sembako

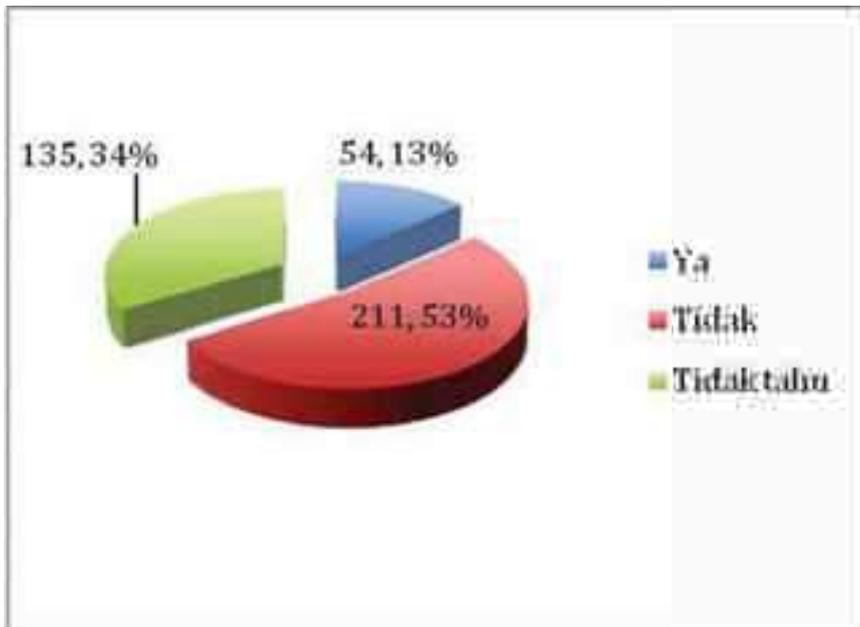
Sementara itu, ketika responden diberi pertanyaan “Apakah yang harus dilakukan oleh pelaku usaha untuk menjamin keamanan produk sembako?” ditemukan jawaban sebagaimana dapat dilihat pada Gambar 3.43. di atas. Sebagian responden (36%) menyatakan pelaku usaha harus melakukan pengawasan proses produksi, diikuti penyimpanan yang benar (24%), serta pengemasan yang baik (14%). Ketiga opsi jawaban bagi pelaku usaha tersebut menggunakan asumsi pelaku usaha sungguh-sungguh tidak mengetahui produk sembako yang dijualnya tidak aman. Meskipun dalam beberapa kasus terungkap ada pelaku usaha yang memang dengan sengaja menjalankan kegiatan usaha dengan cara yang tidak aman, seperti penggunaan bahan tambahan makanan yang sudah dilarang, seperti boraks, formalin, pewarna tekstil/kain, dan sebagainya.

c) Perlindungan pada Hak Atas Ganti Rugi

Kebijakan perlindungan konsumen pada hak atas ganti rugi didasarkan pada Pasal 4 butir h UUPK yang berbunyi:

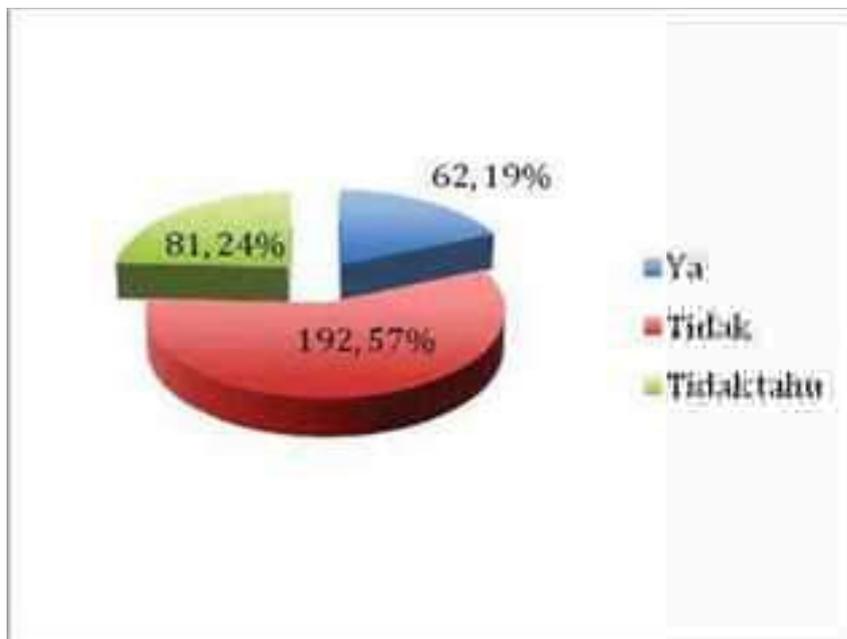
hak konsumen untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;

Hak atas ganti rugi ini menegaskan setiap konsumen yang dirugikan ketika menggunakan barang dan/atau jasa berhak untuk memperoleh ganti rugi. Akan tetapi yang seringkali terjadi adalah konsumen mengalami kesulitan untuk menuntut ganti rugi ini. Kesulitan yang dihadapi oleh konsumen terkait dengan mekanisme penuntutan ganti rugi yang tidak sederhana, bahkan berbelit-belit. Di sisi lain ada keengganan pelaku usaha untuk bertanggung jawab memberi ganti rugi kepada konsumen.



Gambar 3.44. Proses Menuntut Ganti Rugi Mudah dan Cepat

Berdasarkan pengalaman responden seperti ditunjukkan dalam Gambar 3.44., hanya sebagian kecil dari responden (13%) yang menganggap proses menuntut ganti rugi mudah dan cepat, di sisi lain 53% responden menyatakan sebaliknya (proses ganti rugi tidak mudah dan tidak cepat). Sementara itu, ada 34% responden yang menyatakan tidak tahu apakah proses ganti rugi mudah dan cepat. Hal itu dapat terjadi karena yang bersangkutan belum pernah mempunyai pengalaman menuntut ganti rugi, sehingga tidak dapat menilai apakah proses ganti rugi mudah dan cepat. Akan tetapi, harus diakui belum ada mekanisme penuntutan ganti rugi yang sederhana, efektif, dan efisien. Keberadaan BPSK misalnya, ternyata juga belum mampu menjawab kebutuhan konsumen akan mekanisme yang efektif dalam menuntut ganti rugi.



Gambar 3.45. Tersedianya Cara untuk Menuntut Ganti Rugi secara Mudah dan Cepat

Temuan berikut ini menunjukkan adanya konsistensi dengan temuan sebelumnya. Berdasarkan Gambar 3.45., sebagian besar responden (57%) menyatakan tidak tersedia cara untuk menuntut ganti rugi secara mudah dan cepat dan hanya 19% yang menganggap ada cara menuntut ganti rugi. Pada gambar tersebut ditunjukkan pula 24% yang menyatakan tidak tahu, sebagaimana dinyatakan pada Gambar 3.45.

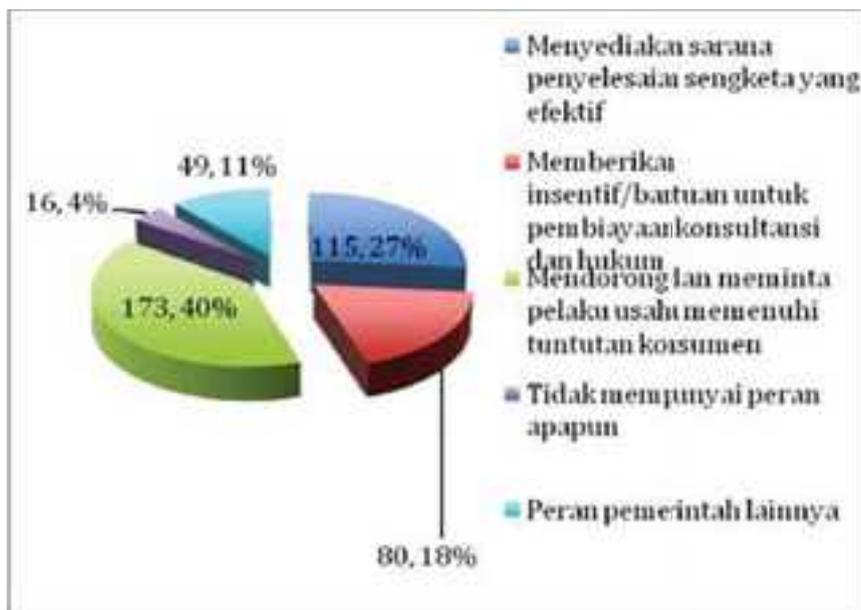


Gambar 3.46. Pihak yang Harus Menjamin Pemenuhan Ganti Rugi

Ketika responden diberi pertanyaan "Siapakah yang harus menjamin pemenuhan ganti rugi?", mayoritas responden (75%) menyatakan pelaku usaha, diikuti 16% pemerintah, dan 9% penjamin lainnya (Gambar 3.46). Mayoritas responden menuntut pihak yang harus menjamin pemenuhan ganti rugi adalah pihak yang menjual produk sembako atau pelaku usaha. Hal ini berarti pelaku usaha diharapkan konsekuen dalam menjalankan usahanya dengan mau memberikan jaminan pemenuhan ganti rugi apabila produk sembako

yang telah dijualnya merugikan konsumen. Secara yuridis hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPK yang menyatakan:

Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.



Gambar 3.47. Peran Pemerintah dalam Pemenuhan Hak atas Ganti Rugi

Terkait dengan hak konsumen atas ganti rugi, responden diminta memberi pendapat tentang peran pemerintah dalam pemenuhan hak atas ganti rugi. Adapun Gambar 3.47. menunjukkan 40% responden menyatakan pemerintah harus 'mendorong dan meminta pelaku usaha memenuhi tuntutan konsumen', 27% responden berpendapat pemerintah harus 'menyediakan sarana penyelesaian sengketa yang efektif', 18% responden menyatakan pemerintah harus 'memberikan insentif/bantuan untuk pembiayaan konsultasi dan hukum'. Sementara ditemukan ada 4% responden yang menganggap pemerintah tidak mempunyai peran apapun dalam pemenuhan hak atas ganti rugi.



Gambar 3.48. Peran Pelaku Usaha dalam Pemenuhan Hak atas Ganti Rugi

Pertanyaan senada disampaikan kembali, namun menyangkut peran pelaku usaha dalam pemenuhan hak atas ganti rugi. Adapun Gambar 3.48. menunjukkan mayoritas responden (65%) menyatakan pelaku usaha berperan 'merespon dan memenuhi tuntutan konsumen', diikuti dengan 'menyediakan sarana penanganan keluhan/komplain yang sederhana dan efektif (24%)'. Ditemukan pula 4% responden yang menganggap pelaku usaha 'tidak mempunyai peran apapun'.

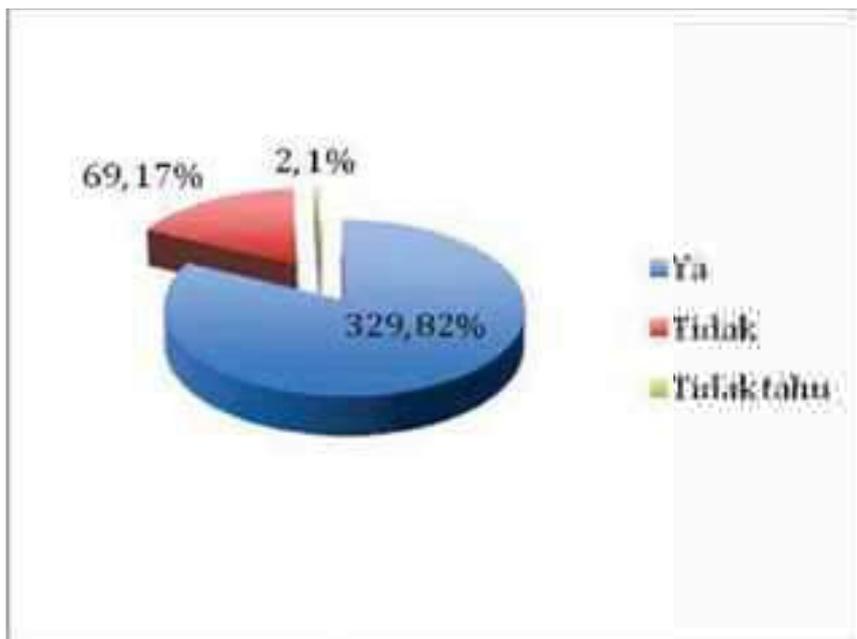
d) Perlindungan pada Hak Atas Informasi

Kebijakan perlindungan konsumen pada hak atas informasi mendasarkan ketentuan Pasal 4 butir c UUPK yang menyatakan:

Konsumen berhak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;

Hak atas informasi ini merupakan hak yang sangat penting bagi konsumen sebelum yang bersangkutan menentukan pilihan-pilihan produk yang akan dikonsumsi. Informasi yang salah atau menyesatkan akan berdampak pada pilihan produk yang salah/

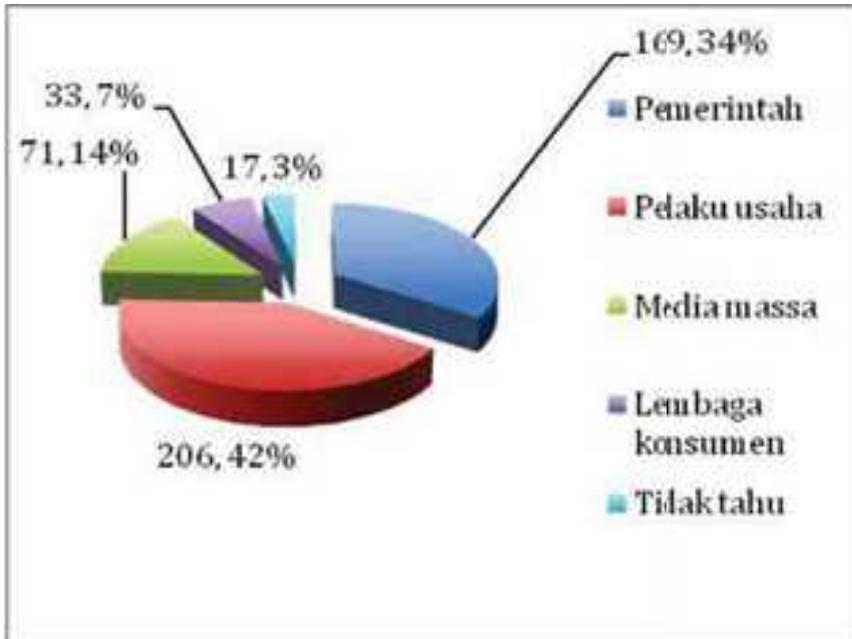
mengecewakan. Oleh karena itu, kebutuhan akan informasi yang benar, jelas dan jujur merupakan kepentingan setiap konsumen yang dilindungi oleh hukum.



Gambar 3.49. Adanya Kebutuhan Informasi atas Produk Sembako Sebelum Menggunakan/Mengkonsumsinya

Penelitian ini mengkaji adanya kebutuhan informasi atas produk sembako sebelum menggunakan/mengkonsumsinya, sebagaimana dijabarkan dalam Gambar 3.49. yang menunjukkan 82% responden membutuhkan informasi tersebut, sedangkan 17% tidak memerlukan informasi. Tingginya keinginan responden untuk mendapatkan informasi atas produk sembako menunjukkan konsumen mempunyai kewaspadaan dan kesadaran yang cukup tinggi sebelum menggunakan/mengonsumsi suatu produk sembako. Informasi yang diinginkan dapat bermacam-macam, seperti informasi komposisi bahan, informasi halal, informasi tanggal kadaluarsa (*expired date*) serta informasi batas penggunaan (*best before*).

Akses informasi ternyata juga dibutuhkan konsumen dalam hal kepastian pedagang sembako membuka atau menutup toko/warung, terutama pada waktu-waktu tertentu seperti pada Hari Raya keagamaan. Temuan ini disampaikan oleh salah satu responden yang di-*in depth interview*⁶². Menurutnya pedagang kadang menempel informasi tentang buka/tutupnya toko, namun dalam kenyataan sering informasi itu tidak benar karena toko baru buka beberapa hari sesudahnya.

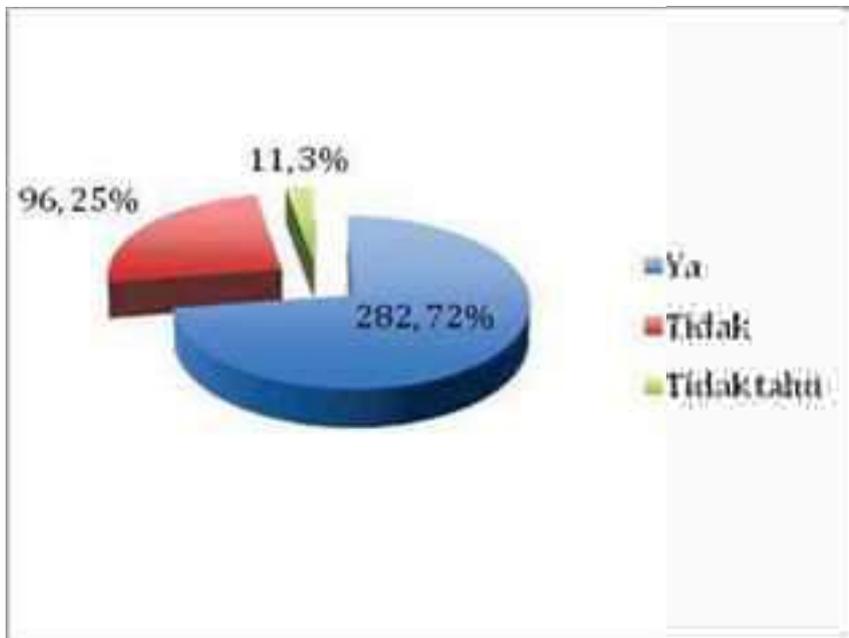


Gambar 3.50. Pihak yang Paling Bertanggung Jawab dalam Memberikan Informasi atas Produk Sembako

Adapun pihak yang paling bertanggung jawab memberikan informasi atas produk sembako antara lain pelaku usaha (seperti dinyatakan oleh 42% responden pada Gambar 3.50.), pemerintah (34%), media massa (14%), dan lembaga konsumen (7%). Meskipun ditemukan juga 3% responden yang menyatakan 'tidak tahu' siapa pihak yang paling bertanggung jawab memberikan informasi.

⁶² Wawancara tanggal 8 September 2013.

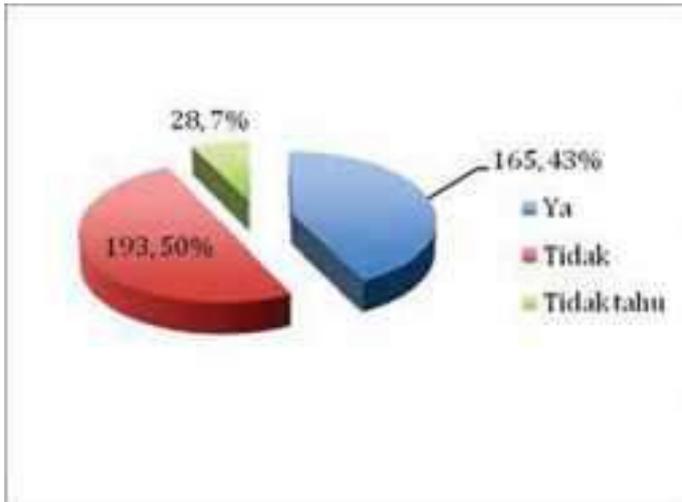
Fakta di atas menunjukkan semua pihak yang terkait dengan isu perlindungan konsumen memikul beban sama dalam pemberian informasi yang benar kepada konsumen. Kebenaran informasi merupakan bagian penting dari upaya mencegah timbulnya kerugian konsumen di kemudian hari. Banyak sengketa konsumen terjadi karena berawal dari pemberian informasi yang tidak benar oleh pelaku usaha kepada konsumen. Demikian juga apabila konsumen lebih mempercayai informasi produk dari iklan, banyak iklan yang menyesatkan dan tidak benar, sehingga berdampak pada kerugian konsumen. Di sinilah peran pemerintah dan media massa ikut bertanggung jawab akan kebenaran informasi yang menjadi hak konsumen.



Gambar 3.51. Kemudahan Memperoleh Informasi tentang Produk Sembako

Sebagian besar responden (72%) menganggap informasi suatu produk sembako mudah diperoleh (Gambar 3.51.), sedangkan 25% responden menyatakan informasi tentang produk sembako tidak mudah diperoleh. Dengan demikian, dapat disimpulkan tidak semua

pelaku usaha telah memberikan informasi tentang produk sembako karena masih ada responden yang menganggap informasi itu tidak mudah diperoleh. Hal ini sangat mungkin terjadi karena pelaku usaha memang tidak memberikan informasi yang dibutuhkan responden atau apabila diberikan, informasinya tidak benar/tidak jujur.



Gambar 3.52. Kepercayaan pada Informasi yang Diberikan Benar, Jelas, dan Jujur

Sepuluh dari responden (50%) menyatakan tidak mempercayai informasi yang diberikan pelaku usaha itu benar, jelas, dan jujur, namun 43% responden masih mempunyai kepercayaan atas informasi yang diberikan. Gambar 3.52. menunjukkan suatu keadaan yang sangat memprihatinkan dengan tingginya ketidakpercayaan konsumen kepada pelaku usaha menyangkut informasi tentang produk sembako yang dijualnya.

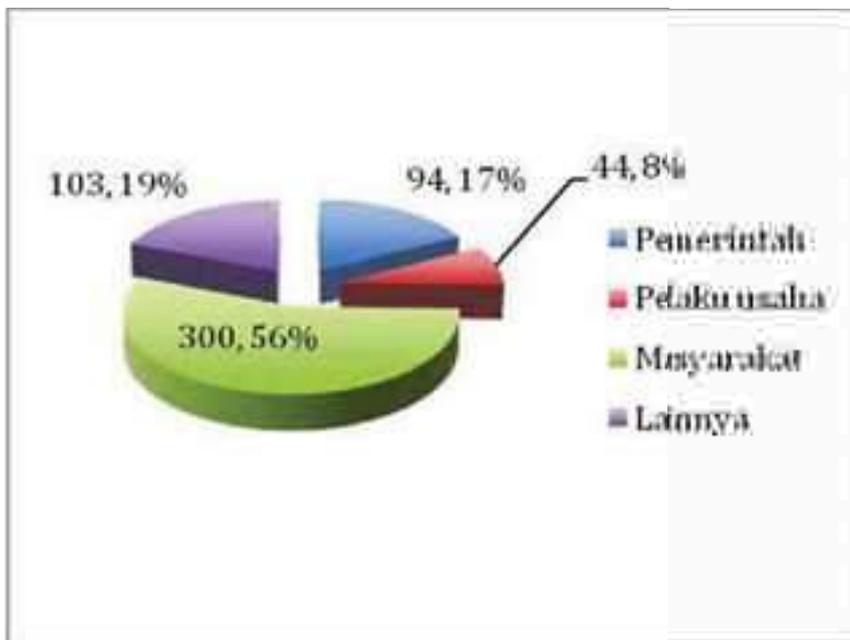
Fakta tersebut menunjukkan konsumen pada umumnya sudah menyadari adanya praktik pemberian informasi yang tidak benar dan tidak jujur yang sering dilakukan pelaku usaha demi memperoleh keuntungan semaksimal mungkin. Artinya ketidakpercayaan konsumen akan informasi yang diberikan kepadanya menuntut konsumen untuk mencari informasi pembanding atau alternatif atas suatu produk sembako.

e) Perlindungan pada Hak Atas Lingkungan Hidup yang Sehat

Kebijakan perlindungan konsumen pada hak atas lingkungan hidup yang sehat memang tidak dicantumkan dalam UUPK. Hak ini merupakan salah satu dari 8 hak dasar konsumen yang dikeluarkan oleh *Consumers International*, yakni:

*The right to a healthy environment - to live and work in an environment that is non-threatening to the well-being of present and future generations.*⁶³

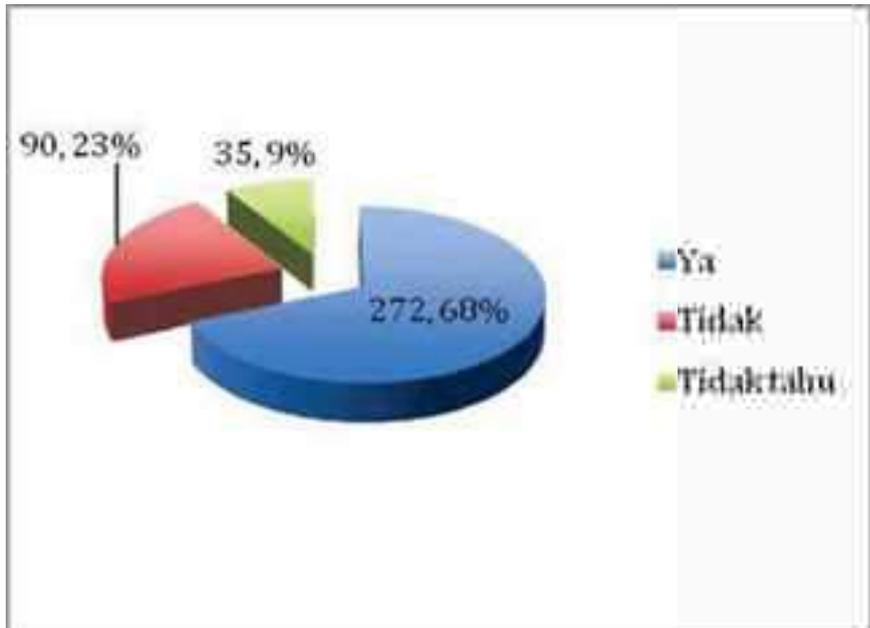
Lingkungan hidup yang sehat merupakan salah satu hak konsumen yang sangat relevan akhir-akhir ini karena penurunan kualitas lingkungan hidup yang terus-menerus terjadi, baik karena industrialisasi maupun karena perilaku masyarakat yang banyak mencemari lingkungan.



Gambar 3.53. Pihak yang Harus Menjamin Lingkungan Hidup yang Sehat

⁶³ Lihat: <http://www.consumerinternational.org/who-we-are/consumer-rights/>. diakses tanggal 13 Maret 2013.

Berkaitan dengan hak atas lingkungan hidup yang sehat, Gambar 3.53. menunjukkan 56% responden menganggap masyarakatlah yang harus menjamin lingkungan hidup yang sehat, diikuti dengan pemerintah (17%), dan pelaku usaha (8%). Banyaknya responden yang menyatakan masyarakat sebagai penjamin lingkungan hidup yang sehat mengindikasikan kesadaran responden terhadap lingkungan hidup cukup tinggi.



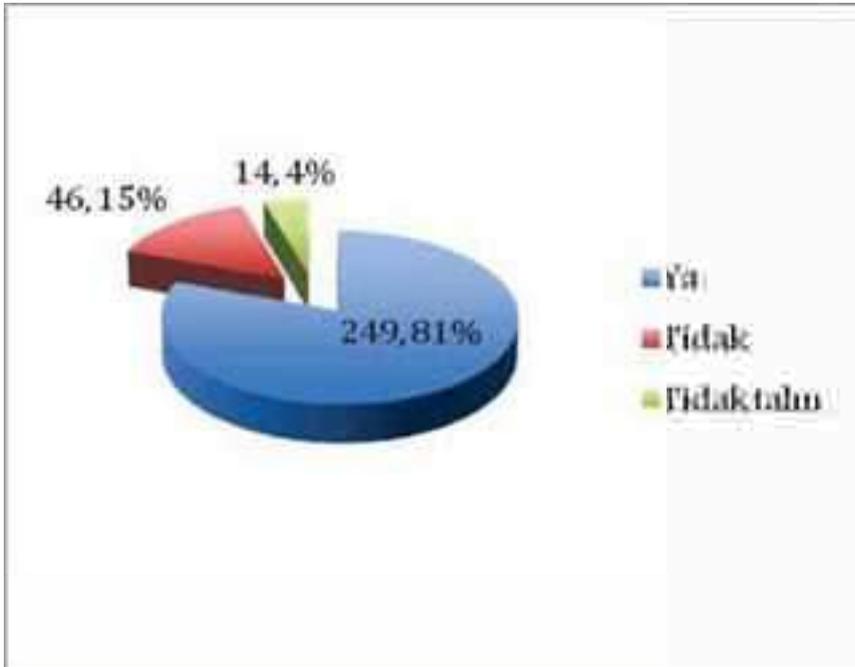
Gambar 3.54. Penggunaan Produk Sembako Tertentu Dapat Menurunkan Kualitas Lingkungan Hidup

Penggunaan produk sembako yang beredar di tengah-tengah masyarakat dapat mempengaruhi kualitas lingkungan hidup, seperti dinyatakan oleh 68% responden dalam Gambar 3.54. yang menyebutkan adanya penggunaan produk sembako tertentu yang dapat menurunkan kualitas lingkungan hidup, seperti menurunkan kualitas air dan tanah. Meskipun demikian, ditemukan juga 9% responden yang tidak mengetahui hal tersebut.



Gambar 3.55. Penggunaan Produk yang Dapat Menurunkan Kualitas Lingkungan Hidup

Berkaitan dengan temuan di atas, ada beberapa penggunaan produk yang dapat menurunkan kualitas lingkungan hidup. Gambar 3.55. menunjukkan 46% responden menganggap plastik dapat menurunkan kualitas lingkungan hidup karena plastik tidak akan hancur meskipun tertanam di dalam tanah bertahun-tahun lamanya. Selain itu, 35% responden menyebut pestisida yang sangat mungkin terjadi karena penggunaan pestisida dapat menurunkan kualitas air dan tanah, diakhiri dengan minyak sebagaimana disampaikan oleh 12% responden.

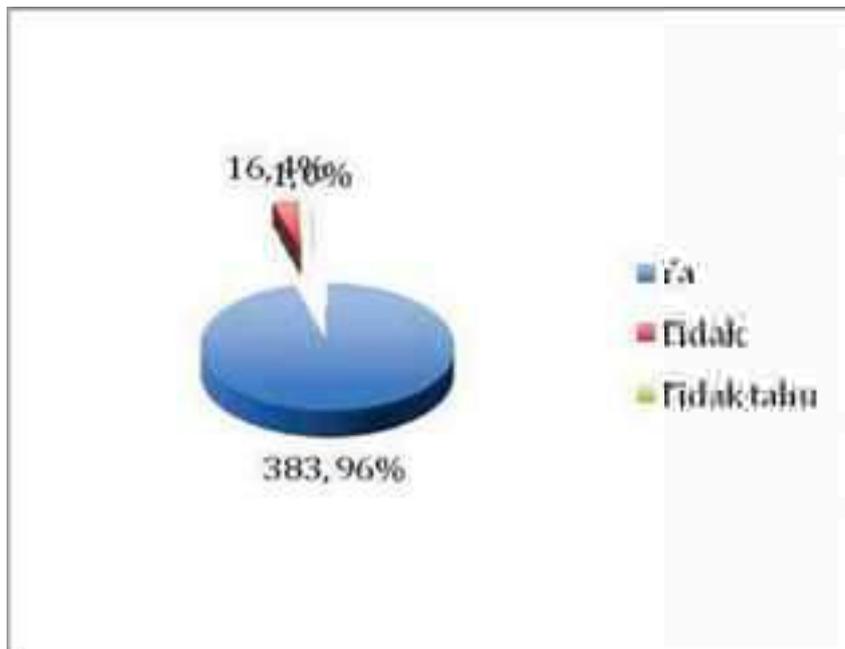


Gambar 3.56. Pemerintah Perlu Membatasi Produksi dan Penggunaan Produk Demi Lingkungan Hidup yang Sehat

Produksi dan penggunaan produk-produk seperti minyak, plastik, dan bahan-bahan kimia termasuk pestisida dapat menurunkan kualitas lingkungan hidup, oleh karena itu pemerintah perlu membatasinya. Hal ini didukung oleh 81% responden penelitian ini seperti dapat dilihat pada Gambar 3.56. di atas. Meskipun demikian, ada 15% responden yang menganggap pemerintah tidak perlu melakukan pembatasan. Tingginya responden yang mendukung pembatasan mencerminkan kesadaran responden akan kualitas lingkungan hidup cukup tinggi yang ditandai dengan pandangan akan pengurangan bahan-bahan berbahaya bagi lingkungan hidup manusia.

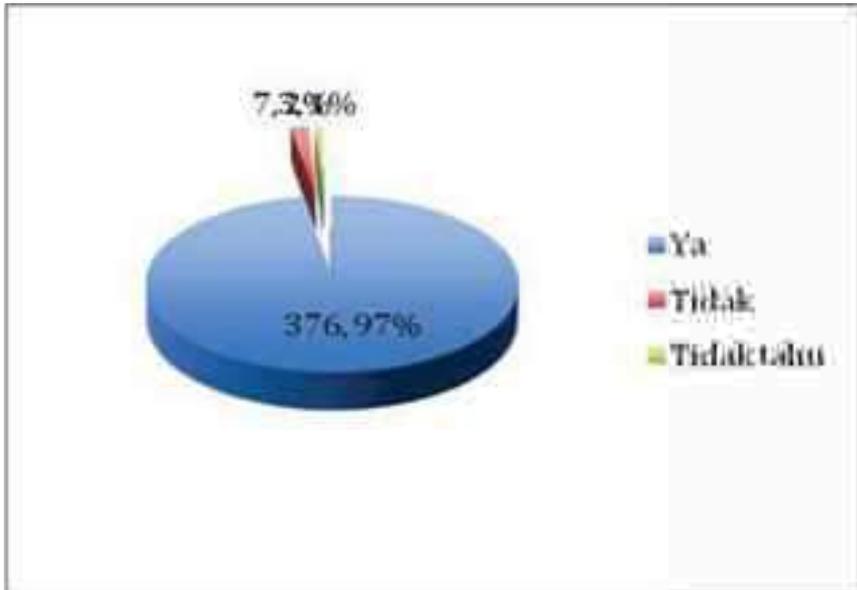
7. Kebijakan Persaingan Usaha

Kebijakan persaingan usaha merupakan kebijakan yang diambil pemerintah dalam rangka mengawal dan mengontrol kegiatan ekonomi dengan tujuan akhir demi kesejahteraan masyarakat/konsumen. Adapun masalah pokok dalam kegiatan ekonomi meliputi apa yang harus diproduksi, berapa banyak dan bagaimana cara mendistribusikan barang dan jasa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, meliputi kebutuhan akan bahan pokok. Di tingkat produksi sampai distribusi, kebijakan persaingan mendorong terjadinya persaingan dan ini berarti bahwa di pasar diharapkan ada banyak pelaku usaha yang bersaing untuk memproduksi dan mendistribusikan barang dan jasa tersebut. Dengan adanya persaingan, maka bagi konsumen akan tersedia pilihan produk barang maupun jasa.



Gambar 3.57. Banyak Pilihan untuk Mendapatkan Produk Sembako Berdasarkan Responden Tahun Pertama

Gambar 3.57. menunjukkan hampir 100% responden penelitian ini menyatakan ada banyak pilihan untuk mendapatkan produk sembako. Adanya keragaman pilihan produk sembako memungkinkan responden untuk memilih sendiri produk sembako yang dibutuhkan tanpa rekayasa dari pelaku usaha, seperti memilih produk dengan harga yang sesuai kualitas produk sembako yang diinginkan konsumen.



Gambar 3.58. Kemudahan Mendapatkan Produk Sembako

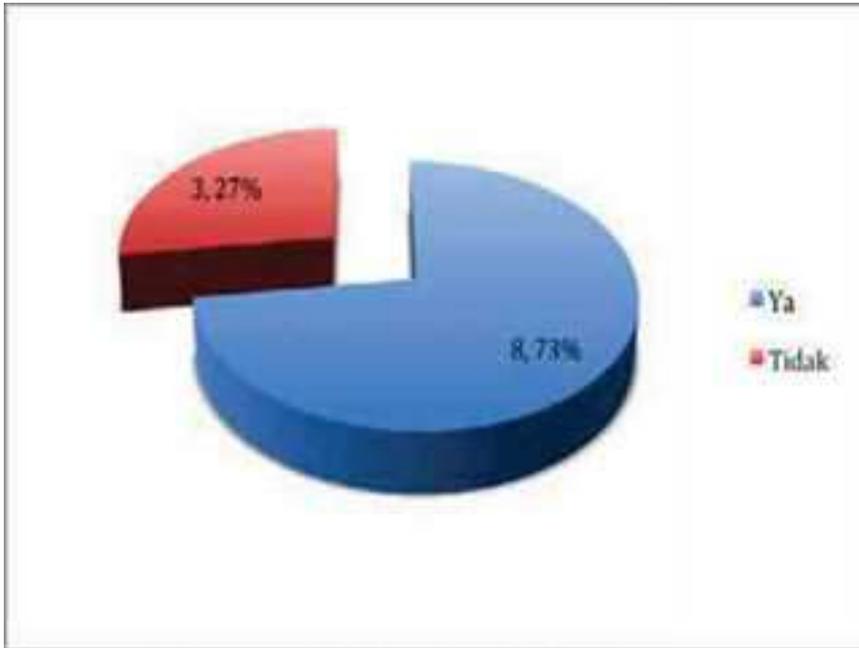
Kemudahan untuk mendapatkan produk sembako juga dijelaskan dalam Gambar 3.58. di atas, dimana sebagian besar responden (97%) menilai produk sembako mudah diperoleh. Temuan ini sejalan dengan Gambar 3.57. yang menunjukkan adanya banyak pilihan untuk produk sembako menyebabkan kemudahan pula dalam mendapatkan produk sembako.



Gambar 3.59. Kemudahan Disebabkan Banyaknya Alternatif Produk Sembako yang Tersedia di Pasar dalam Jumlah yang Banyak

Temuan Gambar 3.59. mengindikasikan mayoritas responden (96%) merasakan kemudahan dalam mendapatkan produk sembako karena banyaknya alternatif produk sembako yang tersedia di pasar dalam jumlah yang banyak, yang tersebar di pasar baik di pasar tradisional maupun pasar modern. Sebagaimana diakui oleh salah seorang responden yang di-*in depth interview*⁶⁴ yang dapat memilih produk sembako yang mana yang akan dibelinya di pasar tradisional dan yang mana yang akan dibelinya di pasar modern. Pertimbangan yang dipergunakannya relatif subyektif karena untuk memperoleh barang yang lebih baik dan lebih berkualitas.

⁶⁴ Wawancara tanggal 8 September 2013.

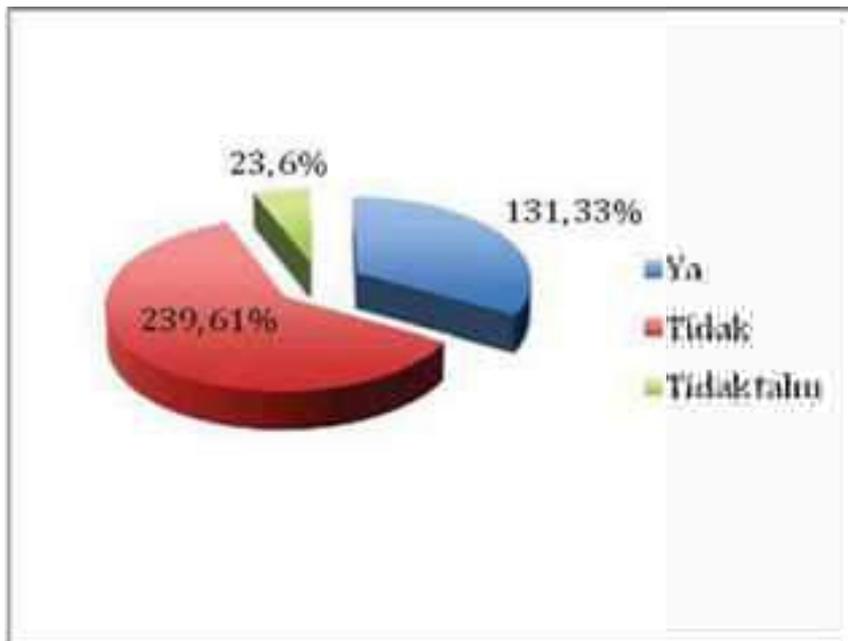


Gambar 3.60. Kesulitan Disebabkan Pelaku Usaha Mengendalikan Penyediaan Produk Sembako

Gambar 3.60. menunjukkan dari 11 orang yang merasakan kesulitan dalam mendapatkan produk sembako, 73%-nya menganggap pelaku usaha mengendalikan penyediaan produk sembako untuk menciptakan kelangkaan. Dengan kata lain, pada saat produk sembako sulit didapatkan, responden menilai kejadian itu lebih disebabkan oleh pelaku usaha yang membatasi pasokan, terlebih pada saat hari raya keagamaan, dimana kebutuhan akan sembako meningkat. Kondisi ini seringkali terjadi dan berulang, sehingga masyarakat meyakini adanya ‘permainan’ dalam produksi dan distribusi sembako dalam rangka pelaku usaha ingin menaikkan harga sembako.

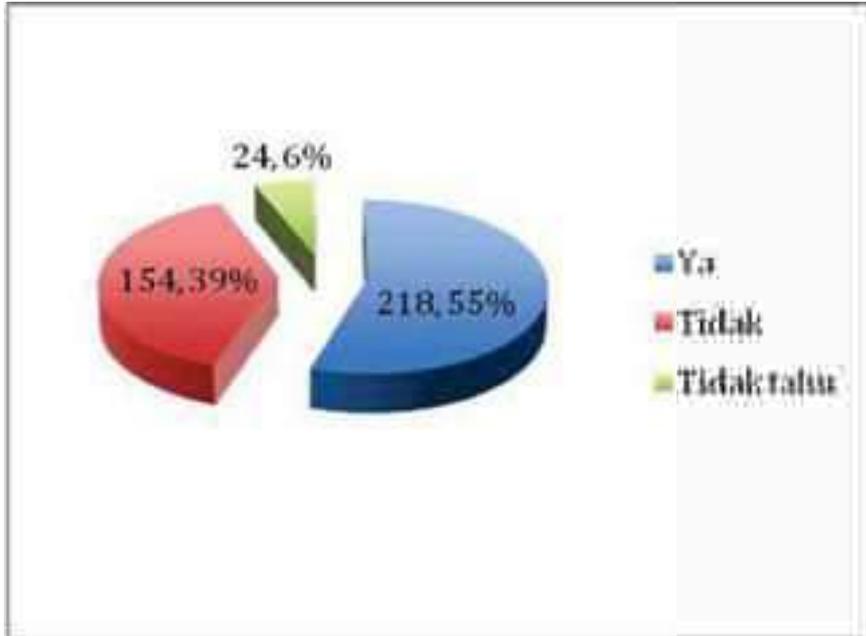
Dalam konteks hukum persaingan usaha, jelas ini menjadi tanggung jawab Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan apakah ada praktik yang akan mendistorsi pasar, sehingga pasar mengarah pada persaingan

yang tidak sempurna, baik yang disebabkan oleh adanya kartel maupun praktik monopoli lainnya.



Gambar 3.61. Semua Produk Sembako yang Ada Berkualitas

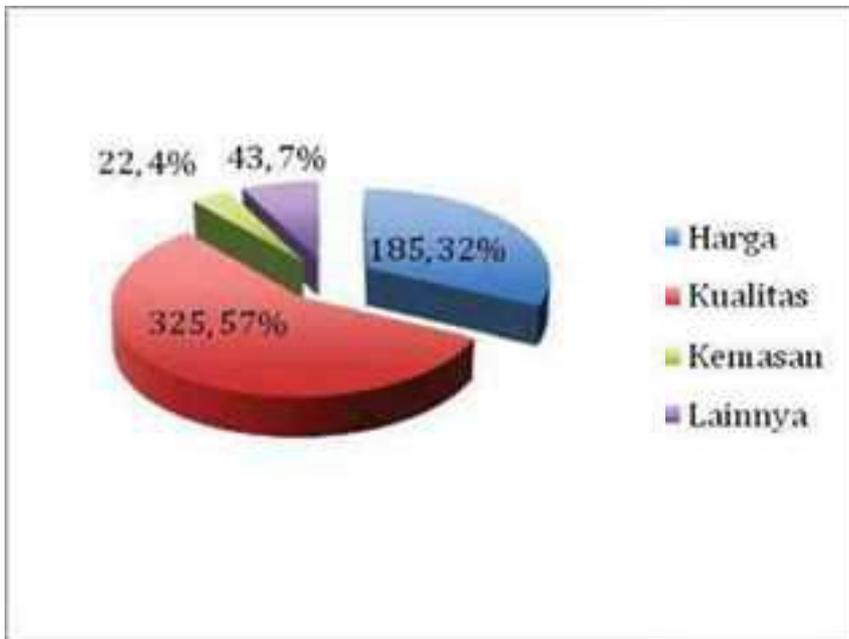
Terkait dengan kualitas produk, Gambar 3.61. menunjukkan mayoritas responden (61%) menganggap semua produk sembako yang beredar tidak berkualitas, sebaliknya 33% responden mengatakan semua produk sembako berkualitas. Adapun kualitas produk yang beredar di pasar bervariasi, baik dalam hal jenis maupun harga. Oleh karena itu, konsumen seringkali sudah mempunyai penilaian tersendiri terhadap produk sembako mana yang akan dipilihnya untuk dikonsumsi.



Gambar 3.62. Semua Produk Sembako yang Berkualitas Mahal

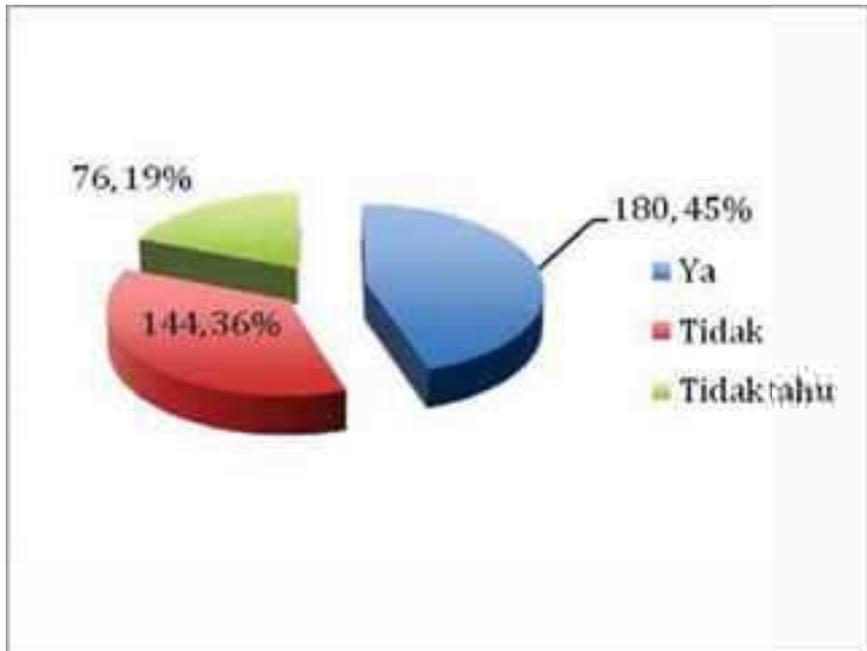
Sebagian responden (55%) menganggap semua produk sembako yang berkualitas pasti mahal, sebagaimana terlihat dalam Gambar 3.62. Produk sembako yang berkualitas biasanya berhubungan positif dengan harga, artinya produk sembako semakin berkualitas akan membuat produk sembako itu semakin mahal. Adanya kesan produk berkualitas harganya mahal sepertinya sudah menjadi 'pemahaman umum' masyarakat Indonesia.

Pemahaman tersebut mengandaikan proses produksi dan distribusi produk sembako berjalan wajar dan sebagaimana mestinya. Namun apabila proses produksi dan distribusi produk sembako berlangsung dengan tidak wajar dan sebagaimana mestinya, maka konsumen akan terbebani untuk membayar lebih mahal dari yang seharusnya.



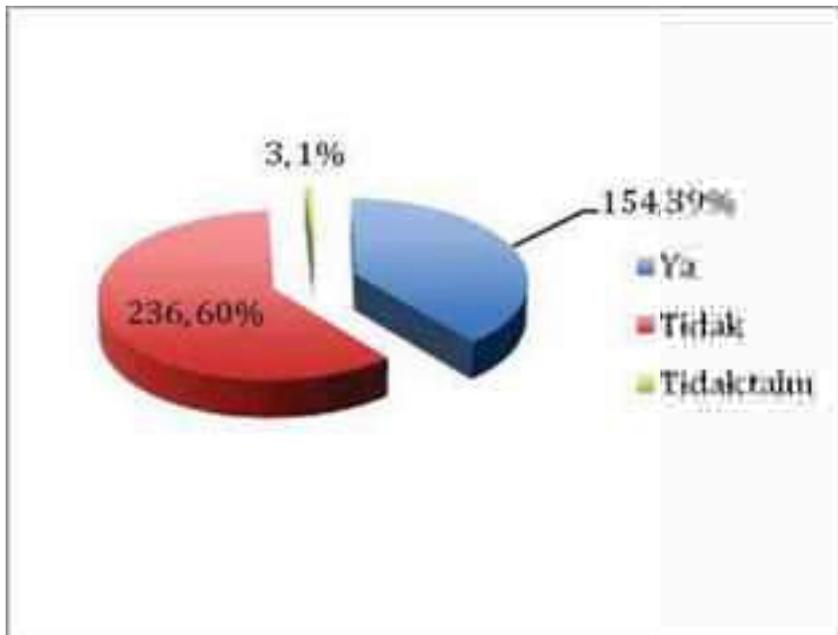
Gambar 3.63. Pertimbangan Utama yang Digunakan untuk Memilih Produk Sembako

Dalam memilih produk sembako, pertimbangan utama yang digunakan responden dapat dilihat pada Gambar 3.63. yang menunjukkan 57% responden menggunakan pertimbangan 'kualitas', 32% responden mempertimbangkan 'harga', dan 4% responden mempertimbangkan 'kemasan'. Responden yang menggunakan 'kualitas' sebagai pertimbangan utama dalam memilih produk sembako sangat mungkin termasuk kategori konsumen yang *literate* terhadap informasi produk sembako serta memiliki kemampuan (daya beli) yang lebih besar.



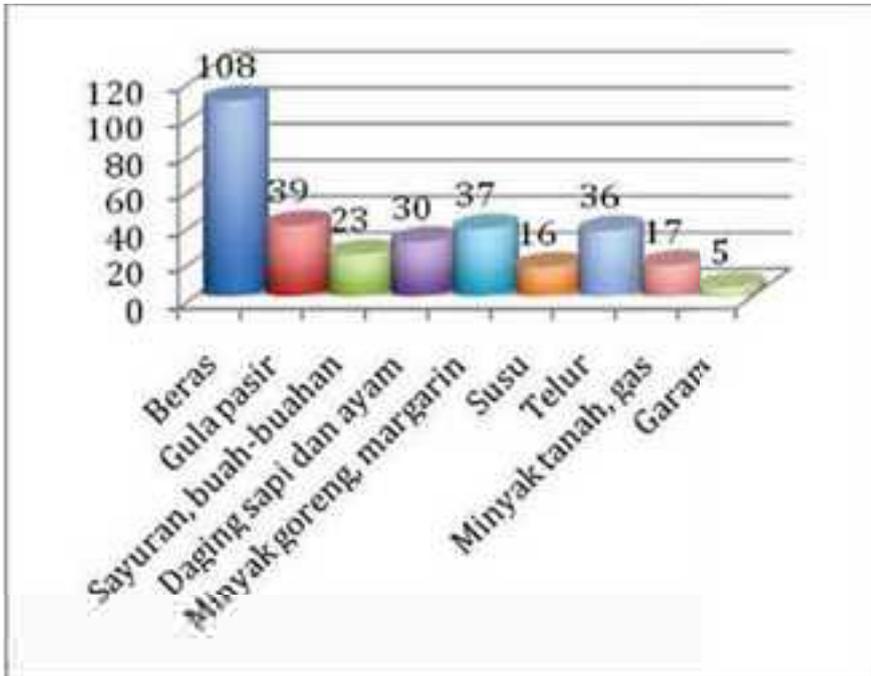
Gambar 3.64. Dalam Memproduksi dan Memasarkan Produk Sembako di Antara Pelaku Usaha Sudah Bersaing Secara Sehat/Jujur

Ketika responden ditanya "Apakah dalam memproduksi dan memasarkan produk sembakonya di antara pelaku usaha sudah bersaing secara sehat/jujur?" ditemukan hasil seperti terlihat dalam Gambar 3.64. di atas. Sebagian responden (36%) menilai ada persaingan tidak sehat atau tidak jujur di antara pelaku usaha dalam memproduksi dan memasarkan produk sembako. Namun temuan ini belum dapat memberikan informasi lebih lanjut tentang jenis persaingan tidak sehat yang dilakukan oleh pelaku usaha serta seberapa jauh pemerintah telah berperan untuk mengawasi dan menindak pelaku usaha yang bersaing secara tidak sehat tersebut.



Gambar 3.65. Pernah Melihat/Tahu Adanya Kejadian Persaingan Usaha yang Tidak Sehat dalam Produk Sembako

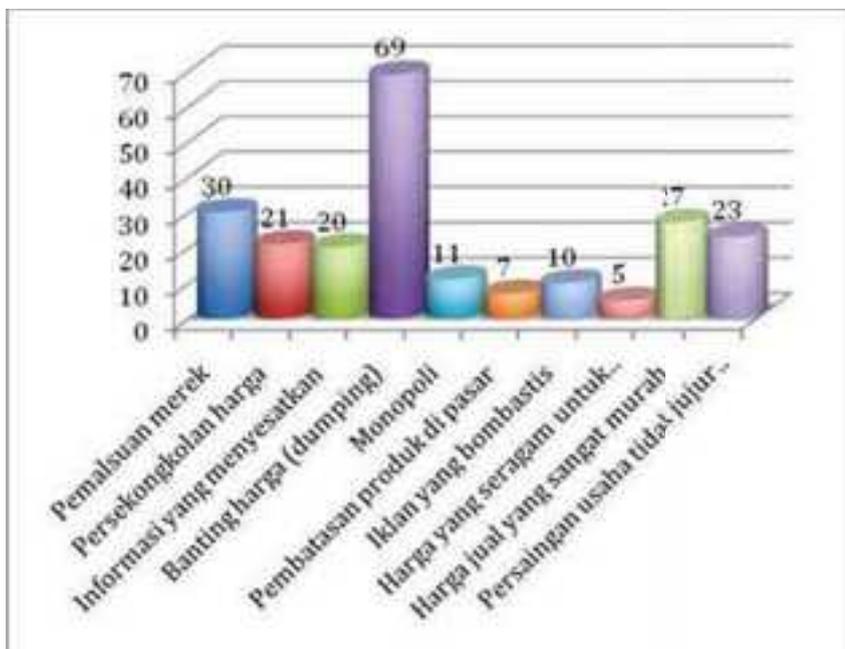
Gambar 3.65. menunjukkan 60% responden belum pernah melihat adanya kejadian persaingan usaha yang tidak sehat dalam produk sembako, namun 39% responden pernah melihat persaingan usaha yang tidak sehat tersebut. Bentuk persaingan usaha tidak sehat yang dilihat oleh responden umumnya berasal dari praktik perdagangan curang.



Gambar 3.66. Produk Sembako yang Mengindikasikan Terjadi Persaingan Usaha Tidak Sehat

Selanjutnya Gambar 3.66 di atas menunjukkan produksi dan distribusi produk sembako masih diliputi dengan praktik-praktik persaingan usaha yang tidak sehat. Beras misalnya, dinilai oleh sebagian besar responden (108 orang) sebagai produk sembako yang mengindikasikan adanya praktik persaingan tidak sehat, seperti misalnya: mencampur dengan produk beras lain, mengemas dengan kemasan yang tidak sesuai dengan isinya, mengurangi ukuran/timbangan, menggunakan bahan pemutih, dan sebagainya.

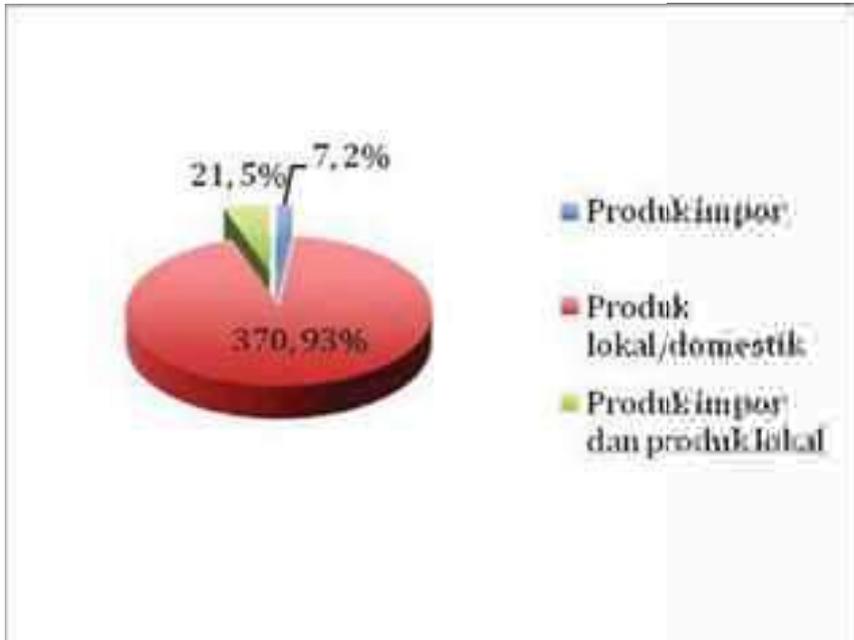
Produk sembako selain beras juga mengindikasikan adanya praktik persaingan tidak sehat, meskipun masih belum dapat diketahui jenis persaingan tidak sehat yang dilakukan oleh pelaku usaha.



Gambar 3.67. Bentuk Persaingan Usaha Tidak Jujur/Tidak Sehat

Adapun bentuk persaingan usaha tidak jujur atau tidak sehat ditunjukkan dalam Gambar 3.67. di atas. Terlihat 69 orang responden mendukung praktik banting harga (dumping) sebagai bentuk persaingan usaha yang sering dilakukan oleh pelaku usaha. Praktik ini sering dilakukan 'pemain baru' ketika memasuki pasar persaingan yang kompetitif.

Ada pula 30 orang responden yang menyatakan pemalsuan merek merupakan bentuk persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan oleh pelaku usaha. Praktik semacam ini merupakan salah satu cara instan yang ditempuh oleh pelaku usaha untuk mendapatkan kepercayaan dari konsumen. Contoh: dalam kemasan tertulis beras Delanggu yang dikenal enak, namun kantong beras tersebut tidak berisi beras yang dimaksudkan.



Gambar 3.68. Produk yang Diutamakan dalam Membeli Produk Sembako

Berkaitan dengan asal produk sembako yang dipilih, Gambar 3.68. di atas menunjukkan mayoritas responden (93%) masih mengutamakan produk lokal/domestik daripada produk impor. Kondisi ini dapat terjadi karena sebagian besar responden penelitian ini adalah sekelompok masyarakat dengan pengeluaran konsumsi bulanan yang relatif rendah (kurang dari Rp 1.500.001,00).

Kemungkinan lain pilihan responden terhadap produk lokal atau domestik disebabkan karena produk impor telah dicampur dengan produk lokal atau domestik dan tidak ada informasi yang jelas dari pelaku usaha melalui kemasan produk⁶⁵.

⁶⁵ Sebagai informasi pendukung, ternyata Indonesia masih mengimpor 29 komoditas sembako yang diimpor dari berbagai negara dengan nilai total mencapai US \$ 6,16 miliar dan volume 12,25 miliar kg, antara lain: beras, jagung, kedelai, biji gandum, tepung terigu, gula pasir, gula tebu, daging lembu, daging ayam, garam, mentega, minyak goreng, susu, bawang merah, bawang putih, kelapa, kelapa sawit, lada, the, kopi, cengkeh, kakao, cabai, tembakau, ubi kayu, dan kentang. (lihat: <http://bisnis.liputan6.com/read/719523/daftar-lengkap-29-komoditas-pangan-yang-diimpor-ri>, diakses tanggal 5 Nopember 2013).

Di sisi lain, masih perlu digali lebih lanjut apa saja yang melatarbelakangi atau mempengaruhi konsumen dalam memilih produk lokal atau domestik. Apakah memang konsumen sudah mencintai produk dalam negeri sebagai bagian dari peran serta konsumen dalam menumbuhkan ekonomi dalam negeri atau karena alasan lain.



Gambar 3.69. Pertimbangan yang Melatarbelakangi Lebih Memilih Produk Impor

Dari 24 orang responden yang memilih produk impor seperti terlihat dalam Gambar 3.69, menunjukkan alasan kualitas lebih baik (46% responden) yang menjadi pertimbangan dalam memilih produk impor. Meskipun konsumen tidak mudah dalam menilai produk sembako, kecuali konsumen mempunyai pengetahuan yang baik dan lengkap tentang produk itu sendiri. Hal ini tidak terlepas dari persepsi konsumen pada umumnya yang mengatakan kualitas produk impor lebih baik dari pada produk lokal atau domestik. Namun demikian

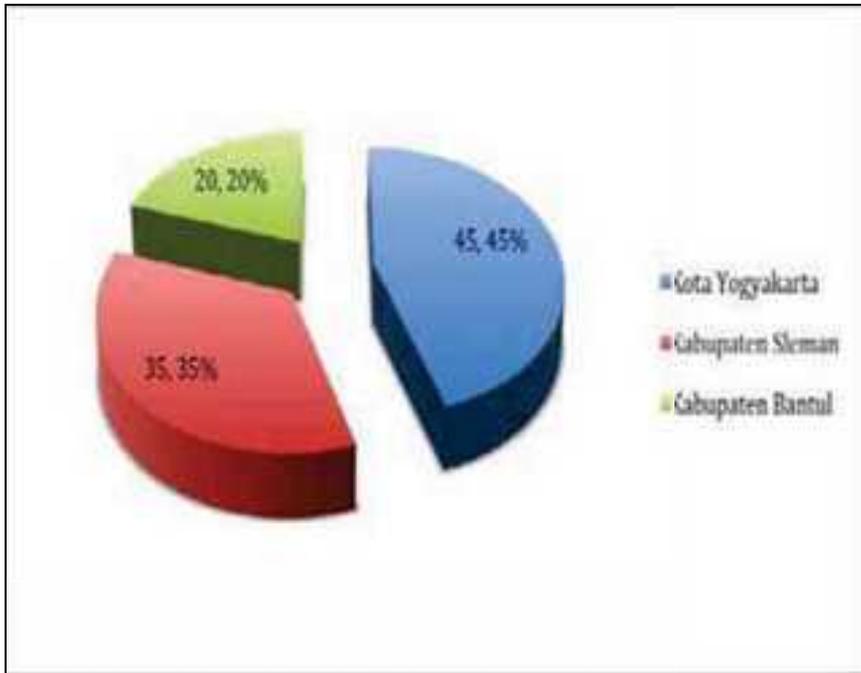
persepsi ini tidak dapat digeneralisasi untuk semua jenis produk, termasuk produk sembako.

B. Pelaku Usaha dan Potret Permasalahan yang Dihadapi

Pelaku usaha adalah aktor penting dalam perlindungan konsumen, selain konsumen itu sendiri. Pengambilan responden pelaku usaha dalam pemetaan masalah perlindungan konsumen perlu dilakukan guna menjadi landasan pengembangan kebijakan perlindungan konsumen dan kebijakan persaingan usaha. Kajian ini akan mengungkapkan permasalahan-permasalahan yang dihadapi pelaku-pelaku usaha dalam kaitannya dengan praktik-praktik perlindungan konsumen produk sembako di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang diwakili oleh 3 wilayah penelitian, yaitu Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, dan Kabupaten Bantul.

1. Penyebaran Responden

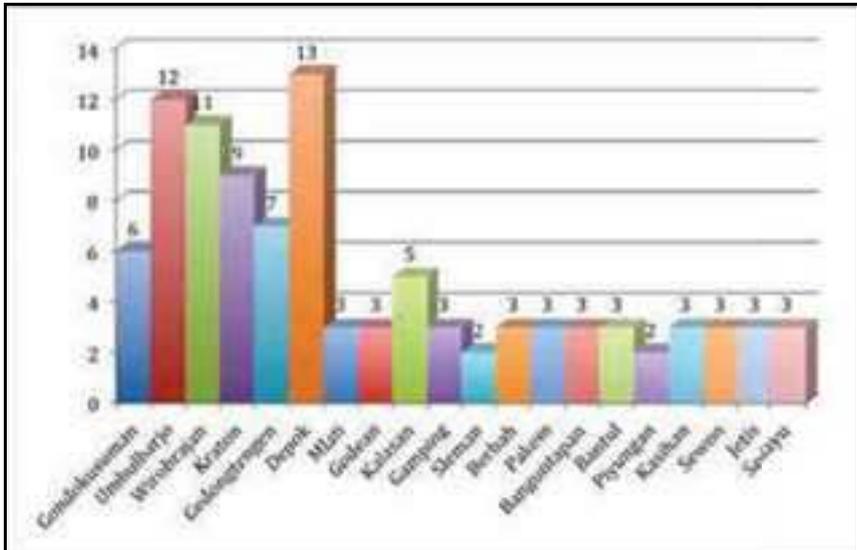
Penelitian ini mengambil responden di 3 wilayah yaitu Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, dan Kabupaten Bantul. Ketiga wilayah berdekatan letaknya dan biasa dikenal dengan sebutan Kartamantul (Yogyakarta, Sleman, dan Bantul). Penyebaran responden dapat dilihat pada gambar di bawah ini.



Gambar 3.70. Penyebaran Pelaku Usaha Menurut Wilayah Penelitian

Gambar 3.70. menunjukkan penyebaran responden pada 3 wilayah penelitian. Alasan penentuan responden paling banyak pada Kota Yogyakarta sebesar 45 orang (45% dari total responden) karena pusat pertumbuhan kota terletak di Kota Yogyakarta, sehingga potensi permasalahan perlindungan konsumen akan lebih heterogen atau bervariasi seiring dengan banyaknya pelaku-pelaku usaha yang bersaing secara ketat.

Penyebaran responden menurut kecamatan domisili responden dapat dilihat dalam gambar 3.71 berikut ini.



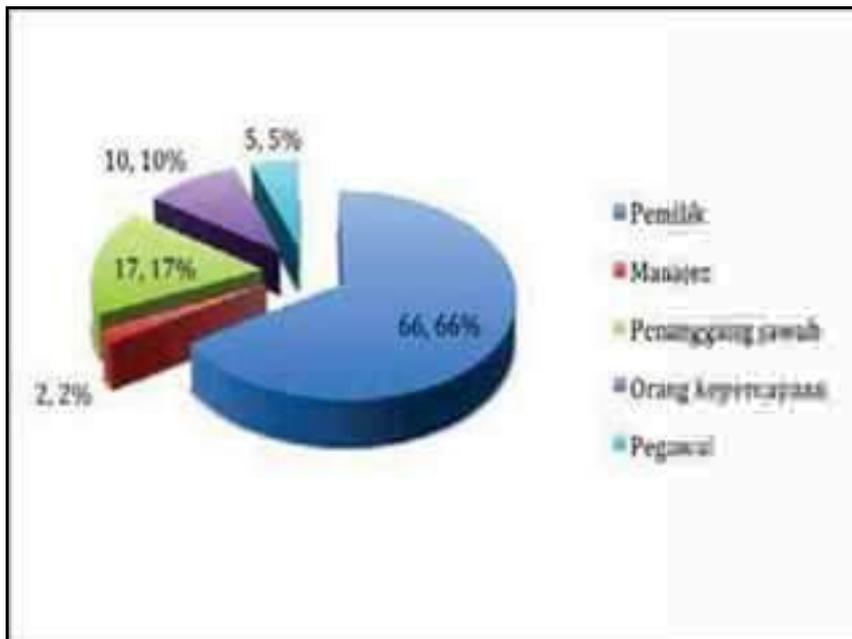
Gambar 3.71. Penyebaran Pelaku Usaha Menurut Kecamatan

Penyebaran responden dilakukan secara proporsional sesuai kuota untuk masing-masing wilayah. Setiap wilayah diambil beberapa kecamatan yang diasumsikan dapat mencerminkan karakteristik masyarakat yang khas. Untuk Kota Yogyakarta diambil 5 kecamatan (Gondokusuman, Umbulharjo, Wirobrajan, Kraton, Gedongtengen), Kabupaten Sleman diambil 8 kecamatan (Depok, Mlati, Godean, Kalasan, Gamping, Sleman, Berbah, Pakem), dan Kabupaten Bantul diambil 7 kecamatan (Banguntapan, Bantul, Piyungan, Kasihan, Sewon, Jetis, Sedayu). Penentuan responden dengan kuota ini diharapkan dapat memetakan permasalahan konsumen yang lebih terperinci untuk masing-masing wilayah.

Selain responden survei yang berasal dari 3 wilayah penelitian, diambil pula beberapa orang sebagai peserta *Focus Group Discussion* (FGD) dan *in depth interview* yang mewakili para pemangku kepentingan (*stakeholders*).

2. Profil Responden dan Usaha

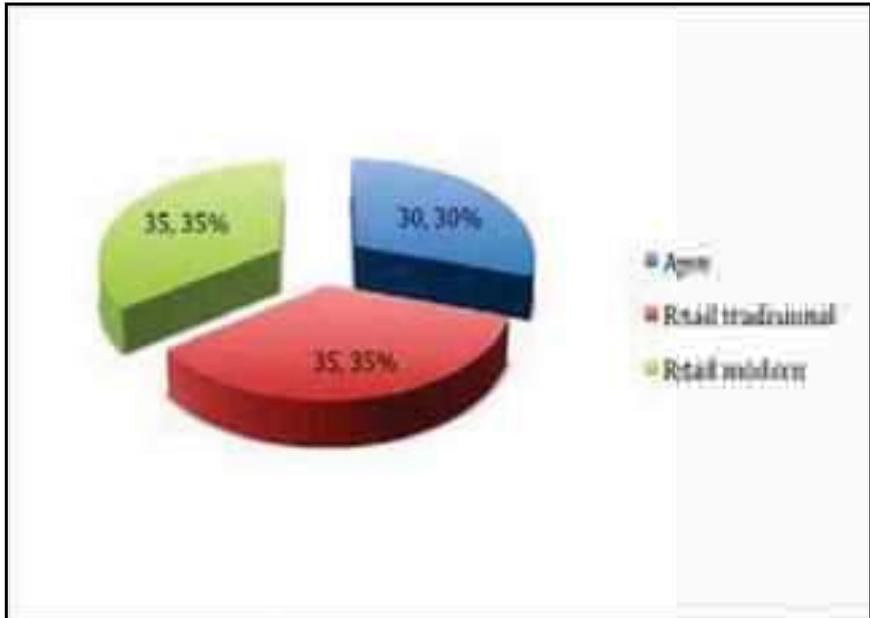
Profil responden dalam penelitian ini dapat ditinjau dari berbagai latar belakang responden. Menurut jenis kelamin ditemukan 62 orang responden (62%) berjenis kelamin perempuan dan 38 orang responden (38%) berjenis kelamin laki-laki. Distribusi status responden dapat dilihat dalam gambar 3.72. berikut ini.



Gambar 3.72. Profil Pelaku Usaha Menurut Status

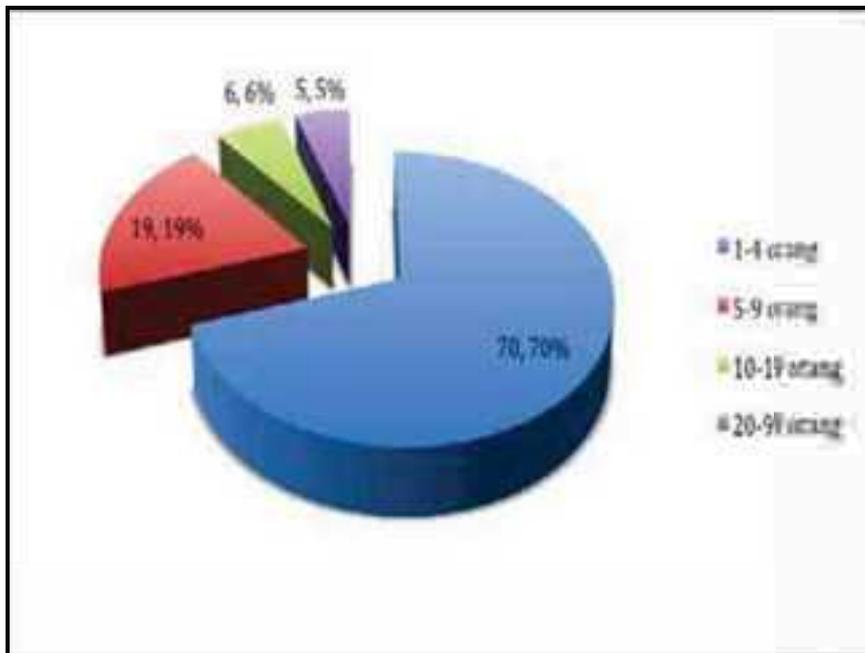
Berdasarkan Gambar 3.72. tampak mayoritas responden tahun kedua berstatus sebagai pemilik (66 orang), diikuti penanggung jawab (17 orang), orang kepercayaan (10 orang), dan manajer (2 orang). Meskipun demikian ditemukan juga 5 orang pegawai. Banyaknya responden dengan status pemilik menjadi keuntungan tersendiri bagi penelitian ini karena diharapkan penilaian responden terhadap kebijakan perlindungan konsumen produk sembako lebih komprehensif, khususnya menyangkut permasalahan-permasalahan yang dihadapi konsumen terkait dengan ketersediaan produk

sembako. Selain itu, praktik perlindungan konsumen umumnya sangat tergantung pada pemilik usaha (*owner*) dalam menjalankan usahanya.



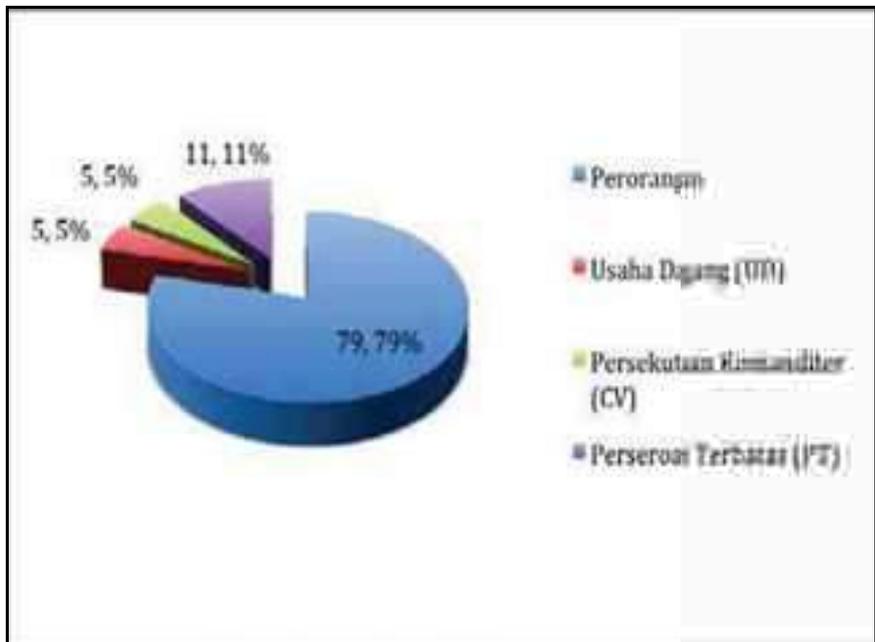
Gambar 3.73. Profil Pelaku Usaha Menurut Kategori Usaha

Penelitian ini menggali informasi pelaku usaha produk sembako dalam 3 kategori, yaitu agen (30%), ritel tradisional (35%), dan ritel modern (35%). Proporsi ini diambil agar pelaku usaha produk sembako dapat terpetakan bagaimana praktik perlindungan konsumen dilihat dari masing-masing kategori usaha. Agen merupakan jenis usaha yang menjual produk sembako kepada pelaku usaha lainnya. Ritel tradisional merupakan jenis usaha yang menjual produk sembako kepada konsumen akhir di pasar-pasar tradisional. Ritel modern merupakan jenis usaha yang menjual produk sembako kepada konsumen akhir di *outlet-outlet* pasar modern, bahkan yang berjangkauan lokal maupun nasional (waralaba).



Gambar 3.74. Profil Usaha Menurut Jumlah Pegawai

Mayoritas usaha dimana responden bekerja mempunyai pegawai sebanyak 1-4 orang (70 usaha), diikuti 5-9 orang (19 usaha) dan 10-19 orang (6 usaha). Meskipun ada juga yang mempekerjakan pegawai 20-99 orang (5 usaha). Secara umum, usaha dalam kajian perlindungan konsumen sembako didominasi oleh usaha-usaha yang mempekerjakan 1-4 orang pegawai. Mayoritas usaha yang diteliti hanya mempunyai 1-4 orang pegawai dapat juga menunjukkan skala usahanya. Usaha produk sembako memang banyak digeluti oleh UMKM dan bukan pengusaha dengan modal besar dan dijalankan oleh banyak pengusaha yang tersebar di setiap wilayah (tidak terpusat di suatu daerah tertentu). Hal ini sejalan dengan karakter Sembilan bahan pokok yang memang dibutuhkan oleh setiap orang dimanapun mereka berada.

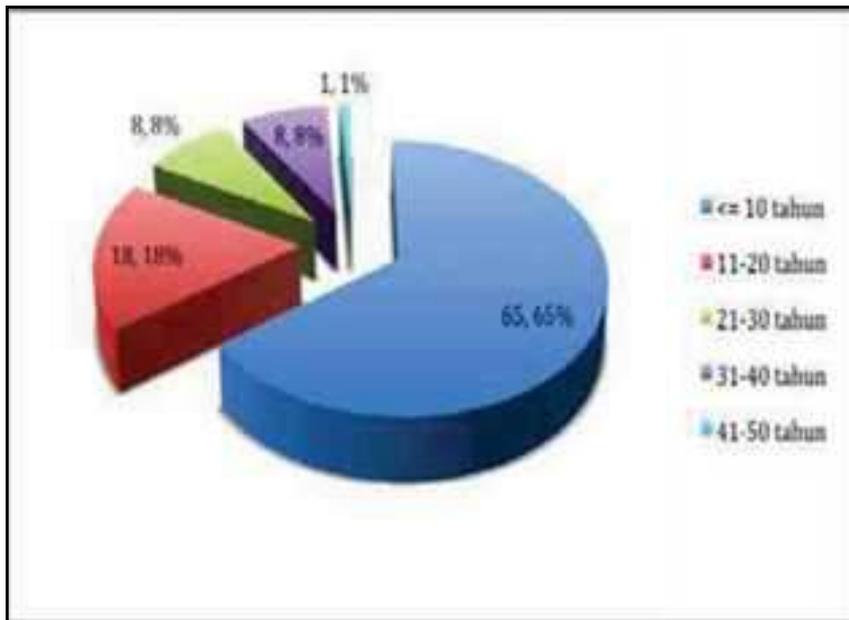


Gambar 3.75. Profil Usaha Menurut Bentuk Usaha

Mayoritas usaha berbentuk perusahaan perorangan (79 usaha), diikuti Perseroan Terbatas (11 usaha), usaha dagang (5 usaha), dan persekutuan komanditer (CV) (5 usaha). Secara umum, pelaku usaha yang terjaring dalam penelitian ini mayoritas usaha-usaha perorangan. Sebagaimana diuraikan sebelumnya, bahwa produk sembako banyak dikelola oleh UMKM yang tidak berbadan hukum dan tersebar di setiap wilayah dan jarang dikelola oleh perusahaan (modal) besar.

Meskipun demikian, dari sisi perlindungan konsumen maupun persaingan usaha, baik itu perusahaan perseorangan maupun badan usaha, keduanya mempunyai tanggung jawab dan kewajiban yang sama dalam hal memenuhi hak-hak konsumen dan bersaing secara sehat. Konsep pelaku usaha dalam UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen maupun dalam UU No. 5 Tahun 1999

Tentang Anti Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat, menyatakan hal itu.⁶⁶

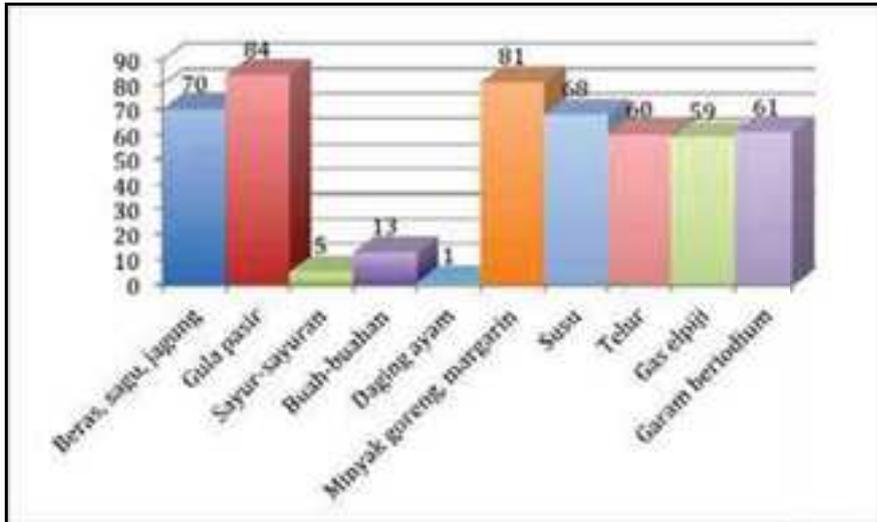


Gambar 3.76. Profil Usaha Menurut Lama Usaha

Sebagian besar pelaku usaha yang terjaring dalam penelitian tahun kedua adalah usaha yang belum cukup lama dijalankan, yaitu kurang dari dan sama dengan 10 tahun yang mencapai 65 usaha, diikuti 11-20 tahun (18 usaha). Usaha yang telah lama berjalan secara tidak langsung menunjukkan kemampuan usaha untuk bertahan dalam bisnisnya dalam jangka waktu panjang. Temuan menarik dalam penelitian adalah mayoritas usaha kurang dari dan sama dengan 10 tahun, yang sangat mungkin usaha-usaha yang bermunculan pada saat persaingan antar pelaku usaha dalam produk sembako semakin meningkat. Sisi lain, menariknya produk sembako adalah sektor usaha ini merupakan kebutuhan primer bagi masyarakat,

⁶⁶ Pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi (Lihat Pasal 1 angka 3 UU No 8 Tahun 1999 dan Pasal 1 angka 5 UU No. 5 Tahun 1999)

sehingga usaha ini “tidak ada matinya” ditandai dengan selalu saja ada konsumen yang membutuhkan produk sembako.



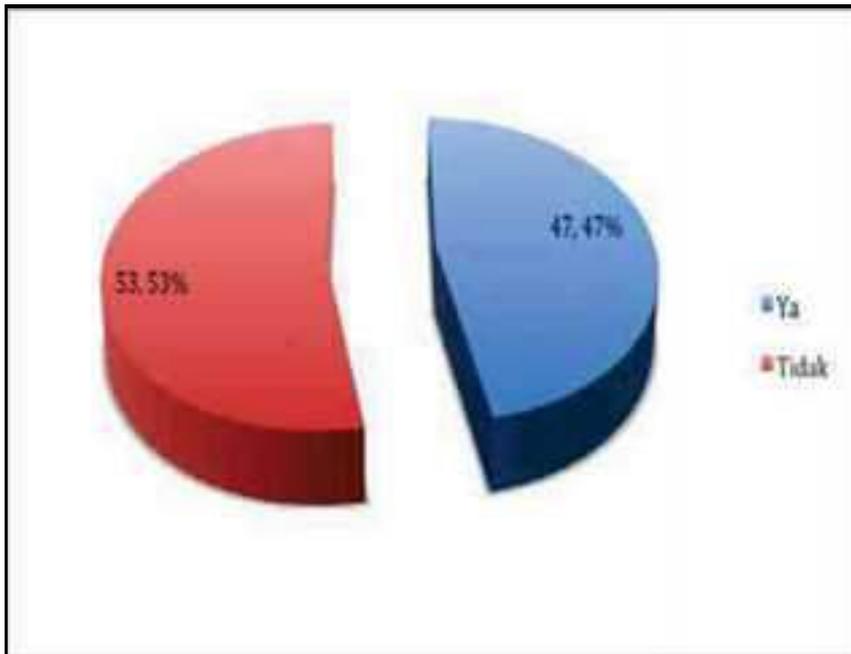
Gambar 3.77. Profil Usaha Menurut Jenis Produk Sembako yang Dijual

Melihat distribusi jenis produk sembako yang dijual, mayoritas usaha yang terjaring dalam penelitian ini adalah pelaku usaha yang menjual gula pasir (84 usaha), minyak goreng dan margarin (81 usaha), beras, sagu, jagung (70 usaha), susu (68 usaha), garam beriodium (61 usaha), telur (60 usaha), dan gas elpiji (59 usaha). Gambar 3.77. menunjukkan pelaku usaha dapat menjual berbagai macam produk sembako atau menjual lebih dari 1 macam produk sembako, sebagaimana umumnya terlihat dalam ritel tradisional maupun ritel modern.

3. Pengetahuan Hukum

Pengetahuan pelaku usaha tentang hukum perlindungan konsumen menjadi pembuktian seberapa jauh para pelaku usaha memahami kewajibannya dalam melindungi kepentingan konsumen. Ada beberapa pertanyaan yang disampaikan kepada pelaku usaha berkaitan dengan pengetahuan hukum, seperti pengetahuan

pelaku usaha terhadap UU No 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, sumber pengetahuan, penegakan dan efektivitas peraturan hukum untuk melindungi kepentingan konsumen, pengalaman dan pengamatan pelaku usaha pada penegakan dan efektivitas perlindungan konsumen, dan diakhiri dengan pengetahuan responden tentang hak-hak konsumen.



Gambar 3.78. Pengetahuan Pelaku Usaha tentang UU Perlindungan Konsumen

Ketika responden ditanya "Apakah Bapak/Ibu/Saudara/Saudari mengetahui jika konsumen di Indonesia telah dilindungi oleh UU No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen?" ditemukan jawaban seperti tampak dalam Gambar 3.78. di atas. Proporsi jawaban responden antara yang sudah mengetahui maupun yang belum/tidak mengetahui mendekati seimbang. Ditemukan 53% pelaku usaha menyatakan tidak mengetahui adanya UU Perlindungan Konsumen (UUPK). Tingginya responden yang belum/tidak mengetahui adanya

UUPK ini menunjukkan bahwa UUPK yang sudah diberlakukan lebih dari 14 tahun yang lalu belum tersosialisasi dengan baik. Ketidaktahuan atas adanya UUPK juga sudah ditemukan dalam penelitian tahun pertama (tahun 2013) dimana 59% konsumen (dari 400 responden) juga tidak mengetahui adanya UUPK. Kondisi ini makin menegaskan bahwa persoalan perlindungan konsumen tidak cukup hanya dengan melahirkan UUPK dan melahirkan kebijakan persaingan usaha, melainkan juga menuntut adanya pemberdayaan konsumen (*consumers' empowerment*) dengan aneka program dan kegiatan yang menjadikan konsumen terinformasi dan bersikap kritis.

Dengan lebih dari 50% responden tidak tahu adanya UUPK (baik itu konsumen maupun pelaku usaha) sekaligus menunjukkan bahwa tanggung jawab pemerintah dalam mendidik konsumen dan pelaku usaha belum dijalankan dengan baik dan membawa hasil. Implikasinya tentu saja akan tampak dari berbagai persoalan di pasar, seperti praktik perdagangan yang curang (dan tentu saja melanggar hak-hak konsumen) dan sikap konsumen yang tidak kritis karena tidak terinformasi dengan baik akan apa yang menjadi hak dan kepentingannya. Maka pendidikan konsumen (yang merupakan salah satu hak konsumen) mesti terus dikembangkan sekaligus juga program-program pendidikan konsumen yang diarahkan pada kalangan pelaku usaha agar mereka mengerti dan lebih peduli dengan hak-hak konsumen, sebab ketidaktahuan pelaku usaha atas keberadaan UUPK juga dapat menjadi sebab pelanggaran hak-hak konsumen.

Temuan ini seharusnya menjadi motivasi dan pendorong pemerintah untuk meningkatkan intensitas program pendidikan konsumen bagi pelaku usaha dan konsumen, sehingga UUPK dengan peraturan perundangan yang menjadi turunannya dapat diketahui dan dipahami oleh masyarakat. Melalui pemberdayaan konsumen dan pelaku usaha ini diyakini bahwa kondisi pasar akan lebih “*fair*” dan perlindungan konsumen menjadi lebih baik. Fakta bahwa ketidaktahuan akan UUPK cukup tinggi di kalangan pelaku usaha

semestinya juga menjadi bahan evaluasi pemerintah bahwa program penegakan hukum (baca: UUPK) tidak akan efektif tanpa dibarengi dengan pendidikan terhadap pelaku usaha dalam memahami dan memenuhi hak-hak konsumen dalam setiap usaha yang mereka jalankan.

Tabel 3.2. Pengetahuan Responden tentang UU Perlindungan Konsumen Menurut Kategori Usaha

			Agen	Retail tradisional	Retail modern	
Pengetahuan tentang UU No. 8 tahun 1999 Perlindungan Konsumen	Ya	Count % within Pengetahuan tentang UU No. 8 tahun 1999 Perlindungan Konsumen	10 21.3%	18 38.3%	19 40.4%	47 100.0%
	Tidak	Count % within Pengetahuan tentang UU No. 8 tahun 1999 Perlindungan Konsumen	20 37.7%	17 32.1%	16 30.2%	53 100.0%
Total		Count % within Pengetahuan tentang UU No. 8 tahun 1999 Perlindungan Konsumen	30 30.0%	35 35.0%	35 35.0%	100 100.0%

Sumber: Data diolah (2014)

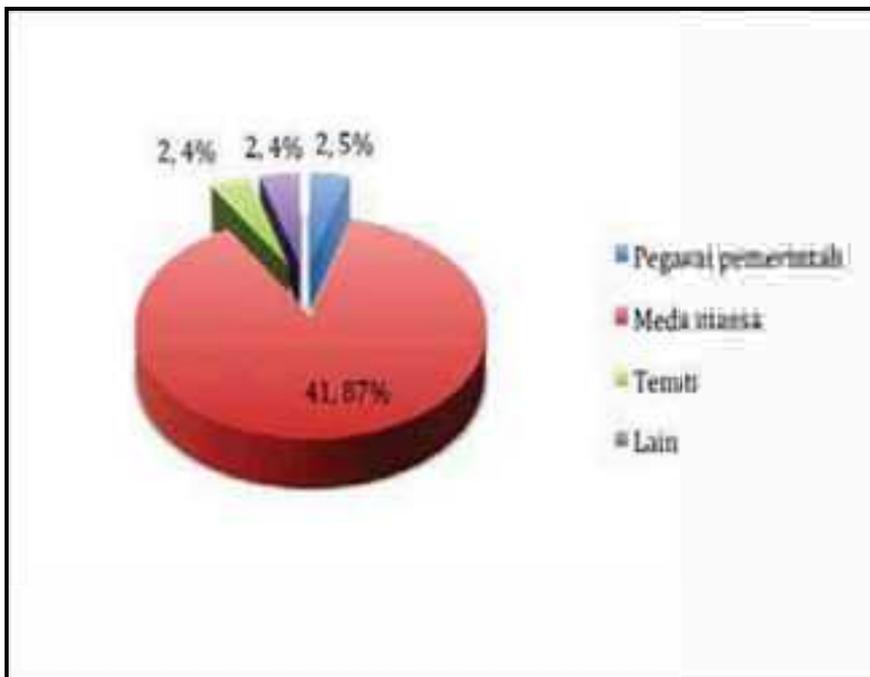
Berdasarkan tabel 3.2. terlihat mayoritas responden yang mengetahui adanya UU Perlindungan Konsumen adalah ritel modern (40,4%), diikuti ritel tradisional (38,3%). Di sisi lain, mayoritas responden yang tidak mengetahui adanya UU Perlindungan Konsumen adalah agen (37,7%). Temuan ini mengindikasikan pelaku usaha ritel modern relatif lebih 'melek' terhadap informasi regulasi di bidang bisnis, khususnya regulasi yang mengatur usahanya, di sisi lain agen kurang memonitor perkembangan regulasi dalam usahanya.

Tabel 3.3. Pengetahuan Responden tentang UU Perlindungan Konsumen Menurut Lama Usaha

		<= 10 tahun	11-20 tahun	21-30 tahun	31-40 tahun	41-50 tahun	
Pengetahuan tentang UU No. 8 tahun 1999 Perlindungan Konsumen	Ya	Count 35 74.5%	6 12.8%	2 4.3%	4 8.5%	0 0.0%	47 100.0%
	Tidak	Count 30 56.6%	12 22.6%	6 11.3%	4 7.5%	1 1.9%	53 100.0%
Total	Count 65 65.0%	18 18.0%	8 8.0%	8 8.0%	1 1.0%	100 100.0%	

Sumber: Data diolah (2014)

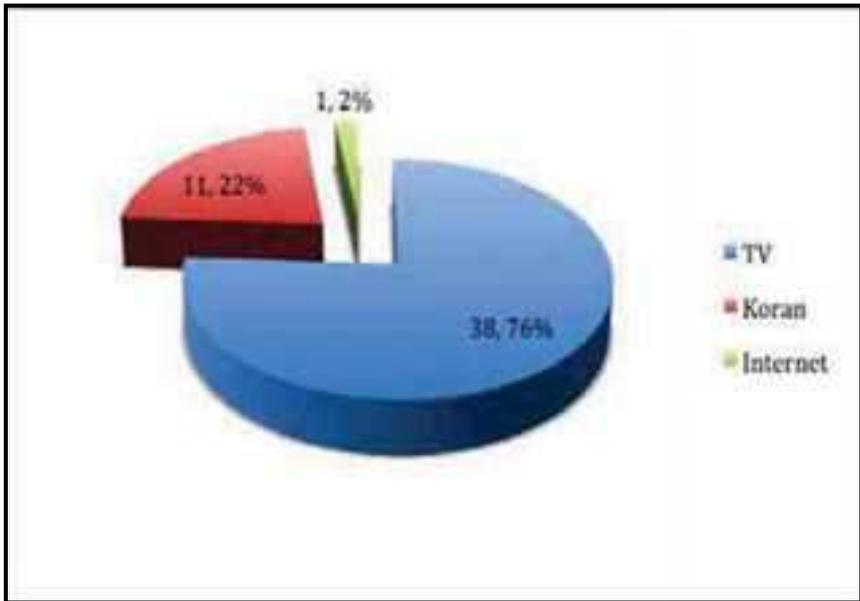
Pengetahuan tentang UU Perlindungan Konsumen didominasi oleh pelaku usaha yang baru menjalankan usahanya kurang dari dan sama dengan 10 tahun (74,5%). Sementara itu, mayoritas pelaku usaha yang tidak mengetahui UU Perlindungan Konsumen (56,6%) juga pelaku usaha yang belum lama menjalankan usaha, yaitu kurang dari dan sama dengan 10 tahun. Temuan ini menunjukkan pelaku usaha yang relatif baru mempunyai pengetahuan tentang usahanya lebih luas daripada yang telah menjalankan usahanya lebih lama.



Gambar 3.79. Sumber Pengetahuan tentang UU Perlindungan Konsumen

Sebagian besar responden (87%) menyatakan mengetahui UUPK dari media massa, meskipun ada pula sumber-sumber pengetahuan lain, seperti dari pegawai pemerintah, teman, maupun sumber pengetahuan lainnya. Temuan ini hampir sama dengan hasil penelitian tahun pertama (tahun 2013) dimana 82% dari 400 konsumen yang diteliti juga menunjukkan bahwa pengetahuan tentang UUPK mereka peroleh dari media massa. Hal ini sekaligus menunjukkan strategisnya peran media massa dalam penyebaran informasi kepada masyarakat; terbukti sebagian besar pelaku usaha yang menjadi responden penelitian mengetahui konsumen harus dilindungi melalui media massa. Data ini juga sekaligus menunjukkan bahwa penyebarluasan atau sosialisasi UUPK yang dilakukan oleh pemerintah selama ini tidak efektif (dampaknya tidak luas dan tidak banyak menjangkau pelaku usaha). Temuan ini semestinya menjadi masukan bagi pemerintah untuk dapat mengembangkan program-

program pendidikan konsumen melalui atau bekerjasama dengan media massa, agar dampaknya lebih cepat dan meluas.



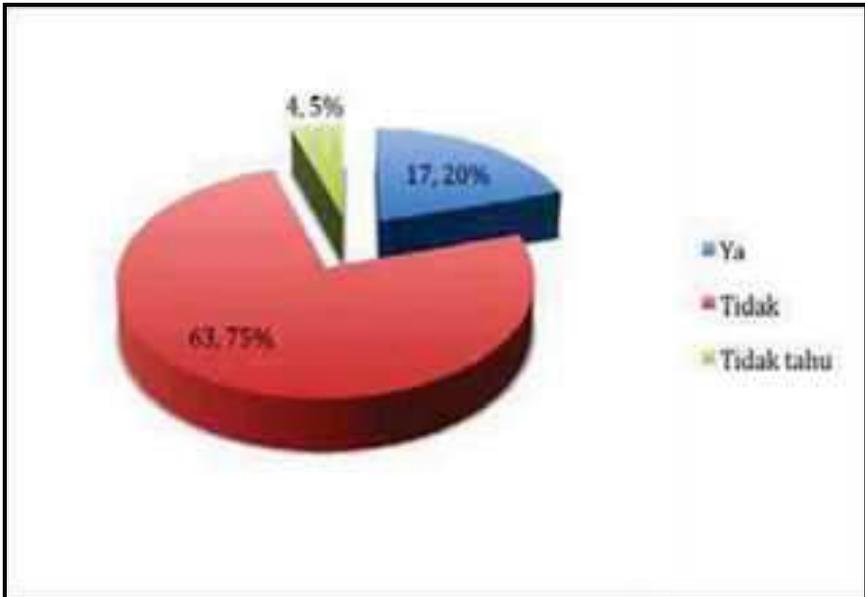
Gambar 3.80. Sumber Pengetahuan UU Perlindungan Konsumen dari Media Massa

Adapun media massa yang paling banyak memberikan pengetahuan tentang UUPK adalah televisi, sebagaimana tampak dalam Gambar 3.80. di atas. Sebagian besar responden (76%) menyatakan mendapat informasi tentang UUPK dari televisi, diikuti dengan koran (11 orang atau 22%), internet (1 orang atau 2%) dan sangat mungkin responden memanfaatkan lebih dari 1 media massa untuk mendapatkan pengetahuan tentang UUPK. Temuan ini sejalan dengan penelitian tahun sebelumnya (2013) yang menunjukkan keberadaan televisi dan koran sangat efektif dalam penyebaran informasi tentang UUPK. Tingginya responden yang menyatakan televisi sebagai media massa sumber pengetahuan tentang UUPK sangat mungkin terjadi karena televisi diyakini memberikan informasi secara audio dan visual yang lebih komprehensif dan interaktif daripada koran. Siaran televisi juga dapat menjangkau masyarakat

dari segala lapisan dan golongan dengan sangat mudah. Sebagai contoh, pemberitaan melalui televisi yang seringkali menyoroti produk-produk yang dapat membahayakan kesehatan masyarakat karena mengandung bahan kimia berbahaya bagi manusia.

Dilihat dari sisi jurnalistik, beberapa media televisi memiliki program jurnalisme investigasi, yang pada dasarnya menayangkan berbagai hal yang 'tersembunyi' dan kemudian diungkap ke publik secara nyata⁶⁷. Banyak di antaranya mengungkap fakta-fakta tersembunyi di balik proses produksi dan pemasaran suatu produk barang yang menunjukkan praktik-praktik usaha negatif (bahkan cenderung kriminal) yang tidak diketahui sebelumnya oleh konsumen. Seperti misalnya: media Trans TV memiliki program 'Reportase Investigasi', SCTV memiliki program 'Sigi 30 menit' dan Metro TV menayangkan program 'Metro Realitas'. Fakta tersebut semestinya juga menjadi catatan pemerintah (dan semua pihak yang terlibat dalam upaya perlindungan konsumen) untuk dapat lebih memanfaatkan media penyiaran khususnya televisi untuk dikembangkannya program-program pendidikan konsumen yang lebih intensif, termasuk program-program pendidikan konsumen bagi pelaku usaha.

⁶⁷ Yang dimaksud dengan jurnalisme investigasi adalah keseluruhan jurnalisme yang hendak melakukan penggalian dibawah permukaan yang akan membantu khalayak untuk memahami apa yang terjadi di kompleksitas persoalan dunia yang semakin meningkat. Lima Elemen Investigasi, yaitu: 1. Mengungkap kejahatan terhadap kepentingan publik, atau tindakan yang merugikan orang lain; 2. Skala dari kasus yang diungkap cenderung terjadi secara luas atau sistematis (ada kaitan atau benang merah); 3. Menjawab semua pertanyaan penting yang muncul dan memetakan persoalan dengan gamblang; 4. Mendudukan aktor-aktor yang terlibat secara lugas, didukung bukti-bukti yang kuat; 5. Publik bisa memahami kompleksitas masalah yang dilaporkan dan bisa membuat keputusan atau perubahan berdasarkan laporan itu. (diakses dari <http://itha911.wordpress.com/jurnalistik/jurnalistik-investigasi/>, tanggal 6 November 2013).



Gambar 3.81. Penegakan dan Efektivitas Peraturan Hukum untuk Melindungi Kepentingan Konsumen

Gambar 3.81. menunjukkan ketika pelaku usaha sebagai responden ditanya "Apakah peraturan hukum yang ada sudah ditegakkan dan berjalan efektif?", sebagian besar responden menyatakan 'tidak' (75%) dan menyatakan 'tidak tahu' (5%). Hanya 20% responden yang menyatakan peraturan hukum yang ada sudah ditegakkan dan berjalan efektif. Dengan kata lain, banyak responden yang merasa penegakan dan efektivitas peraturan hukum belum optimal dalam memberikan perlindungan kepada konsumen. Meskipun lebih dari 50% responden tidak mengetahui adanya UUPK, namun patut dicatat bahwa di luar UUPK peraturan yang melindungi konsumen masih banyak dan tersebar secara sektoral. Sehingga penilaian responden tentang lemahnya penegakan hukum ini dapat juga mencerminkan penegakan peraturan perundangan di luar UUPK.

Tabel 3.4. Penegakan dan Efektivitas Peraturan Hukum untuk Melindungi Kepentingan Konsumen Menurut Kategori Usaha

			Agan	Retail tradisional	Retail modern	
Penegakan dan keefektifan peraturan hukum yang ada	Ya	Count % within Penegakan dan keefektifan peraturan hukum yang ada	7 41.2%	3 17.6%	7 41.2%	17 100.0%
	Tidak	Count % within Penegakan dan keefektifan peraturan hukum yang ada	15 23.8%	27 42.9%	21 33.3%	63 100.0%
	Tidak tahu	Count % within Penegakan dan keefektifan peraturan hukum yang ada	2 50.0%	1 25.0%	1 25.0%	4 100.0%
Total	Count % within Penegakan dan keefektifan peraturan hukum yang ada	24 28.6%	31 36.9%	29 34.5%	84 100.0%	

Sumber: Data diolah (2014)

Sebagian besar pelaku usaha (63 dari 84 orang yang menyatakan pendapatnya) menunjukkan tidak ada penegakan dan efektivitas peraturan hukum untuk melindungi konsumen sebagaimana terlihat dalam tabel 3.4. Responden yang menyatakan tidak ada penegakan dan efektivitas peraturan hukum didominasi oleh pelaku usaha ritel tradisional (42,9%). Sementara itu pelaku usaha yang menyatakan telah ada penegakan dan efektivitas peraturan hukum untuk melindungi konsumen terdiri dari agen (41,2%) dan ritel modern (41,2%).

Temuan ini mengidentifikasi agen dan ritel modern telah merasakan adanya penegakan dan efektivitas peraturan hukum untuk melindungi kepentingan konsumen. Hal ini sangat mungkin terjadi karena agen dan ritel modern dalam menjalankan usahanya relatif lebih terpantau, sementara ritel tradisional dimonitor hanya pada saat-saat tertentu saja, seperti 'operasi pasar' menjelang hari raya.

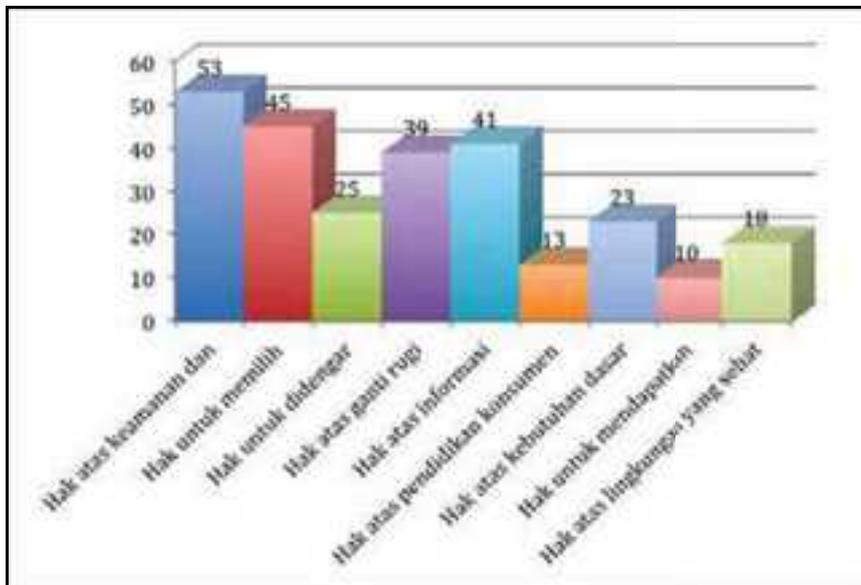
Tabel 3.5. Penegakan dan Efektivitas Peraturan Hukum untuk Melindungi Kepentingan Konsumen Menurut Lama Usaha

			<= 10 tahun	11-20 tahun	21-30 tahun	31-40 tahun	41-50 tahun	
Penegakan dan keefektifan peraturan hukum yang ada	Ya	Count % within Penegakan dan keefektifan peraturan hukum yang ada	12 70.6%	2 11.8%	2 11.8%	1 5.9%	0 0.0%	17 100.0%
	Tidak	Count % within Penegakan dan keefektifan peraturan hukum yang ada	39 61.9%	14 22.2%	4 6.3%	5 7.9%	1 1.6%	63 100.0%
	Tidak tahu	Count % within Penegakan dan keefektifan peraturan hukum yang ada	3 75.0%	1 25.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	4 100.0%
Total	Count % within Penegakan dan keefektifan peraturan hukum yang ada	54 64.3%	17 20.2%	6 7.1%	6 7.1%	1 1.2%	84 100.0%	

Sumber: Data diolah (2014)

Senada dengan tabel 3.4. sebelumnya, pada tabel 3.5 pelaku usaha yang menyatakan tidak ada penegakan dan efektivitas peraturan hukum untuk melindungi konsumen didominasi pelaku usaha yang menjalankan usahanya kurang dari dan sama dengan 10 tahun (61,9%). Demikian juga, pelaku usaha yang mempersepsikan penegakan dan efektivitas peraturan hukum untuk melindungi konsumen didominasi oleh pelaku usaha kurang dari dan sama dengan 10 tahun (70,6%).

Temuan ini mengidentifikasi pelaku usaha yang relatif baru (kurang dari dan sama dengan 10 tahun) merasa penegakan dan efektivitas peraturan hukum untuk melindungi konsumen itu belum terjadi. Oleh karena itu, sudah menjadi tanggung jawab pemerintah untuk meningkatkan penegakan regulasi agar terjadi efektivitas perlindungan konsumen.



Gambar 3.82. Pengetahuan pada Hak-Hak Konsumen Berdasarkan Responden Tahun Kedua

Penelitian ini menggali juga pengetahuan pelaku usaha tentang hak-hak konsumen. Ada 9 hak-hak konsumen yang diatur dalam UU Perlindungan Konsumen. Gambar 3.82. menjelaskan dari 100 responden, sebagian besar responden (53 orang) mengetahui hak atas keamanan dan keselamatan adalah hak konsumen, diikuti dengan hak untuk memilih (45 orang), hak atas informasi (41 orang), hak atas ganti rugi (39 orang), hak untuk didengar (25 orang), hak atas kebutuhan dasar (23 orang), hak atas lingkungan yang sehat (18 orang), hak atas pendidikan konsumen (13 orang), dan hak untuk mendapatkan penyelesaian sengketa (10 orang). Empat dari sembilan hak-hak konsumen yang relatif populer di kalangan responden sebagai pelaku usaha adalah hak atas keamanan dan keselamatan, hak untuk memilih, hak atas informasi, dan hak atas ganti rugi. Di sisi lain, ditemukan pula 2 hak konsumen lain, yaitu hak atas pendidikan konsumen dan hak untuk mendapatkan penyelesaian sengketa yang layak tidak banyak diketahui oleh responden. Temuan ini konsisten dengan temuan penelitian tahun pertama dengan responden

konsumen. Baik dari sudut pandang pelaku usaha, maupun dari sudut konsumen, hak atas pendidikan konsumen dan hak untuk mendapatkan penyelesaian sengketa tidak begitu dipahami sebagai hak konsumen.

Data di atas juga menunjukkan bahwa 4 hak dasar yang menjadi awal dari tumbuhnya gerakan perlindungan konsumen di tingkat global tahun 1960-an, yakni hak atas keamanan, hak untuk memilih, hak untuk didengar, dan hak atas informasi, lebih diketahui masyarakat termasuk dunia usaha. Hal ini juga dilandasi karena hak-hak tersebut menyangkut kepentingan dasar konsumen pada umumnya dan diakui serta diatur juga dalam berbagai peraturan perundangan lain seperti UU HAM, UU Kesehatan, dan UU sektoral lain.

Sementara hak-hak lain yang kurang dikenal seperti hak untuk mendapatkan penyelesaian sengketa yang layak/patut, merupakan indikasi bahwa banyak di antara mereka yang dirugikan seringkali tidak memperjuangkan haknya dengan melaporkan kasusnya ke lembaga-lembaga yang berwenang untuk itu

Tabel 3.6. Pengetahuan pada Hak-Hak Konsumen Menurut Kategori Usaha

		Kategori usaha			Total
		Agen	Ritel tradisional	Ritel modern	
Pengetahuan pada hak-hak konsumen	Hak atas keamanan dan keselamatan	17 32.1%	16 30.2%	20 37.7%	53 100.0%
	Hak untuk memilih	9 20.0%	16 35.6%	20 43.4%	45 100.0%
	Hak untuk didengar	7 28.0%	5 20.0%	13 52.0%	25 100.0%
	Hak atas ganti rugi	9 23.1%	15 38.5%	15 38.5%	39 100.0%
	Hak atas informasi	10 23.4%	14 33.1%	17 41.5%	41 100.0%
	Hak atas pendidikan konsumen	4 30.8%	3 23.1%	6 46.2%	13 100.0%
	Hak atas kebutuhan dasar	8 33.8%	8 33.8%	7 30.4%	23 100.0%
	Hak untuk mendapatkan penyelesaian sengketa	4 40.0%	2 20.0%	4 40.0%	10 100.0%
	Hak atas lingkungan yang sehat	5 27.8%	4 22.2%	9 50.0%	18 100.0%

Sumber: Data diolah (2014)

Pengetahuan pada hak-hak konsumen menurut kategori usaha (sebagaimana tampak pada tabel 3.6.) menunjukkan sebagian besar pelaku usaha ritel modern berpendapat hak-hak konsumen telah diketahui dengan baik. Temuan ini mengidentifikasi ritel modern telah memahami 8 dari 9 hak-hak, seperti hak atas keamanan dan keselamatan, hak untuk memilih, hak untuk didengar, hak atas ganti

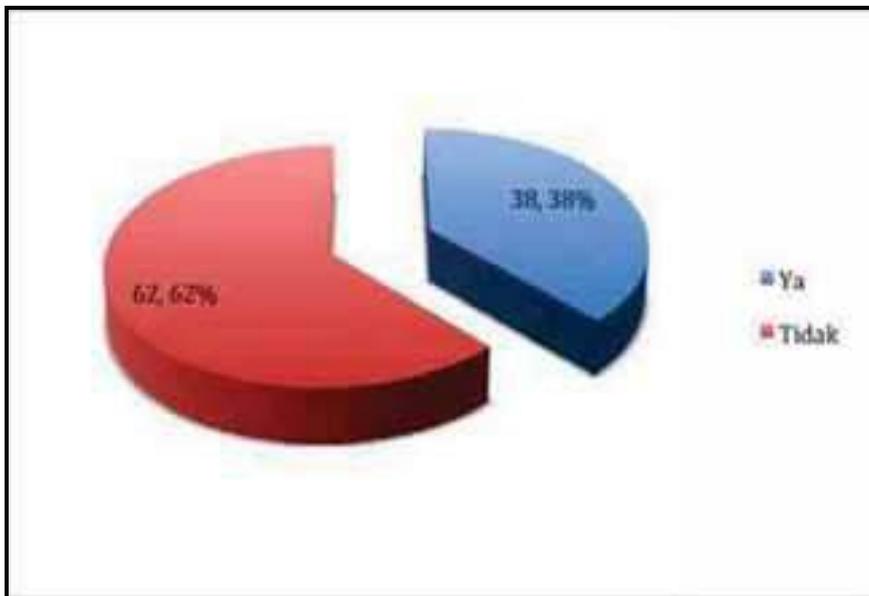
rugi, hak atas informasi, hak atas pendidikan konsumen, hak untuk mendapatkan penyelesaian sengketa, dan hak atas lingkungan yang sehat.

Sementara itu, sebagian besar pelaku usaha ritel tradisional mengetahui adanya 2 hak konsumen berikut, seperti hak atas ganti rugi dan hak atas kebutuhan dasar. Sedangkan sebagian besar pelaku usaha agen mengetahui adanya 2 hak konsumen juga, yaitu hak atas kebutuhan dasar dan hak untuk mendapatkan penyelesaian sengketa.

Berdasarkan temuan tersebut tampak di satu sisi pelaku usaha ritel modern mempunyai akses informasi yang lebih baik, di sisi lain pelaku usaha agen dan ritel tradisional mempunyai keterbatasan akses informasi, terbukti hanya 2 dari 9 hak-hak konsumen yang diketahuinya.

4. Kesadaran Hukum

Kesadaran hukum responden menyangkut kesadaran seseorang terhadap hak dan kewajiban di bidang perlindungan konsumen. Beberapa pertanyaan yang disampaikan kepada responden berkaitan dengan kesadaran hukum, seperti pengalaman pelaku usaha dituntut oleh konsumen dalam penjualan produk sembako, bentuk tuntutan konsumen yang pernah dialami, jenis produk sembako yang dituntut konsumen, tindakan yang dilakukan pelaku usaha untuk menanggapi tuntutan konsumen, alasan pelaku usaha tidak menanggapi tuntutan konsumen, alasan pelaku usaha memenuhi sebagian tuntutan konsumen atau memenuhi seluruh tuntutan konsumen, serta sikap pelaku usaha dalam menanggapi tuntutan konsumen.



Gambar 3.83. Pengalaman Dituntut oleh Konsumen

Penelitian yang dilakukan mencoba menggali pengalaman responden sebagai pelaku usaha dalam penjualan produk sembako, khususnya apakah pernah mempunyai pengalaman dituntut oleh konsumen. Gambar 3.83. menunjukkan proporsi antara responden yang pernah dituntut dan belum pernah dituntut oleh konsumen, yaitu 38% berbanding 62%. Oleh karena itu, bagi responden yang pernah dituntut oleh konsumen digali lebih lanjut pengalamannya untuk memetakan permasalahan-permasalahan perlindungan konsumen sesuai maksud penelitian ini. Temuan di atas juga sejalan atau sinkron dengan temuan peneliti terdahulu (tahun 2013) yang menunjukkan bahwa sebagian besar konsumen yang pernah mengalami kerugian (117 konsumen dari 400 responden) tidak melakukan apa-apa ketika dirinya dirugikan, sebaliknya hanya 88 orang/konsumen yang mengajukan komplain atau permintaan ganti rugi kepada pelaku usaha.

Tabel 3.7. Pengalaman Dituntut Konsumen Menurut Kategori Usaha

		Agen	Retail tradisional	Retail modern	
Pernah dituntut konsumen	Ya	Count 13	Count 9	Count 16	Count 38
		% within Pernah dituntut konsumen 34.2%	% within Pernah dituntut konsumen 23.7%	% within Pernah dituntut konsumen 42.1%	% within Pernah dituntut konsumen 100.0%
	Tidak	Count 17	Count 26	Count 19	Count 62
		% within Pernah dituntut konsumen 27.4%	% within Pernah dituntut konsumen 41.9%	% within Pernah dituntut konsumen 30.6%	% within Pernah dituntut konsumen 100.0%
Total		Count 30	Count 35	Count 35	Count 100
		% within Pernah dituntut konsumen 30.0%	% within Pernah dituntut konsumen 35.0%	% within Pernah dituntut konsumen 35.0%	% within Pernah dituntut konsumen 100.0%

Sumber: Data diolah (2014)

Tabel 3.7. menunjukkan sebagian besar pelaku usaha yang mempunyai pengalaman dituntut konsumen adalah ritel modern (42,1%), sedangkan sebagian besar pelaku usaha yang belum pernah dituntut konsumen adalah ritel tradisional (41,9%). Temuan ini mengindikasikan konsumen dari ritel modern mempunyai keberanian untuk menuntut hak-haknya sebagai konsumen, sedangkan konsumen dari ritel tradisional cenderung untuk menerima saja apa yang dialaminya, ketika mendapatkan kerugian tidak melakukan tuntutan kepada pelaku usaha.

Tabel 3.8. Pengalaman Dituntut Konsumen Menurut Lama Usaha

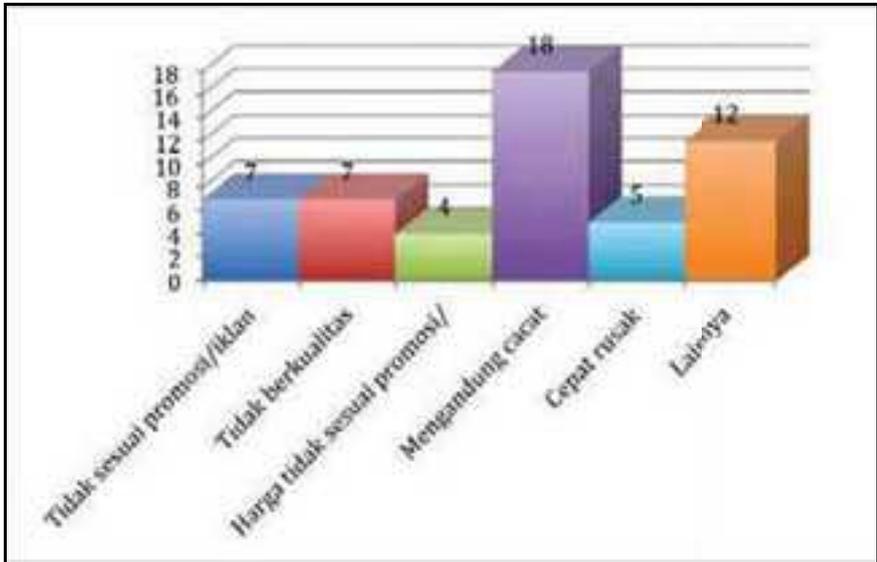
		<= 10 tahun	11-20 tahun	21-30 tahun	31-40 tahun	41-50 tahun	
Pernah dituntut konsumen	Ya	28	6	3	1	0	38
	Court % within Pernah dituntut konsumen	73.7%	15.8%	7.9%	2.6%	0.0%	100.0%
Tidak	Court	37	12	5	7	1	62
	Court % within Pernah dituntut konsumen	59.7%	19.4%	8.1%	11.3%	1.6%	100.0%
Total	Court	65	18	8	8	1	100
	Court % within Pernah dituntut konsumen	65.0%	18.0%	8.0%	8.0%	1.0%	100.0%

Sumber: Data diolah (2014)

Senada dengan tabel 3.7. sebelumnya, pada tabel 3.8. pelaku usaha yang menyatakan pernah mengalami tuntutan dari konsumen didominasi pelaku usaha yang menjalankan usahanya kurang dari dan sama dengan 10 tahun (73,7%). Demikian juga, pelaku usaha yang menyatakan belum pernah mengalami tuntutan dari konsumen juga didominasi oleh pelaku usaha kurang dari dan sama dengan 10 tahun (59,7%).

Temuan ini mengindikasikan pelaku usaha yang relatif baru (kurang dari dan sama dengan 10 tahun) lebih sering dituntut konsumen terkait dengan pemenuhan hak-hak konsumen dibandingkan pelaku usaha yang telah menjalankan usahanya lebih lama.

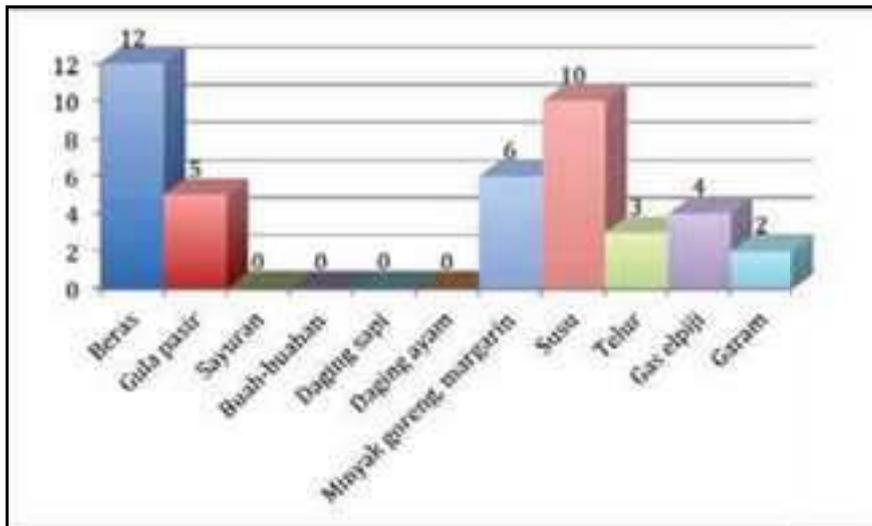
Bentuk-bentuk tuntutan konsumen produk sembako sangat bervariasi, dari produk yang tidak sesuai promosi/iklannya, produk tidak berkualitas, harga produk tidak sesuai promosi/iklan, produk mengandung cacat, produk cepat rusak, produk tidak bergaransi, dan sebagainya. Secara terperinci dapat dilihat pada gambar 3.84. berikut ini.



Gambar 3.84. Bentuk Tuntutan Konsumen dalam Produk Sembako

Gambar 3.84. menunjukkan bentuk tuntutan konsumen produk sembako terbesar sebagaimana dinyatakan oleh 18 orang responden adalah adanya produk dengan cacat tersembunyi, baik cacat yang memang tidak diketahui oleh pelaku usaha maupun cacat yang sengaja disembunyikan oleh pelaku usaha. Selain itu Gambar 3.84. juga menjelaskan 7 orang responden dituntut konsumen karena produk tidak sesuai promosi/iklan, 7 orang responden dituntut konsumen karena produk tidak berkualitas, 5 orang responden dituntut konsumen karena produk cepat rusak, dan 4 orang responden dituntut konsumen karena harga tidak sesuai promosi/iklan. Selain itu ditemukan 12 orang responden dituntut konsumen karena alasan-alasan lain, seperti produk kadaluarsa, kemasan produk rusak/bocor, produk tanpa kode harga dan belum di-entry di komputer toko, dan produk palsu. Begitu bervariasinya tuntutan yang pernah disampaikan konsumen kepada responden sebagai pelaku usaha mengindikasikan tuntutan itu terjadi karena ketidaktahuan pelaku usaha ataupun kesengajaan pelaku usaha untuk meraup keuntungan usaha semata. Akan tetapi apabila dikaitkan dengan

besarnya jumlah pelaku usaha yang tidak mengetahui kewajiban dan tanggungjawabnya berdasarkan UUPK, maka berbagai bentuk tuntutan konsumen di atas cenderung merupakan bukti bahwa praktik-praktik usaha negatif yang merugikan konsumen masih banyak terjadi.



Gambar 3.85. Jenis Produk Sembako yang Pernah Dituntut Konsumen

Dari 9 bahan pokok (sembako) yang ada, mayoritas responden pernah dituntut konsumen pada produk beras (dinyatakan oleh 12 orang pelaku usaha), diikuti dengan produk susu (dinyatakan oleh 10 pelaku usaha), produk minyak goreng, margarin (dinyatakan 6 orang pelaku usaha), produk gula pasir (dinyatakan 5 orang pelaku usaha), produk gas elpiji (dinyatakan 4 orang pelaku usaha), telur (dinyatakan 3 orang pelaku usaha), dan garam beriodium (dinyatakan 2 orang pelaku usaha). Penelitian ini tidak menemukan pelaku usaha yang dituntut konsumen pada produk sembako seperti sayuran, buah-buahan, daging sapi, dan daging ayam. Temuan pada gambar 3.85. ini menunjukkan produk beras sangat rentan menimbulkan kerugian bagi konsumen dan temuan ini konsisten dengan temuan penelitian tahun pertama yang menggali informasi dari konsumen.

Bagi konsumen pun produk beras paling 'bermasalah' dibandingkan produk sembako lainnya.⁶⁸

Sementara itu, produk telur merupakan produk sembako yang mudah rusak atau busuk, sehingga sangat wajar apabila produk-produk sembako ini mempunyai masa atau umur pakai yang sangat terbatas, dengan demikian pelaku usaha perlu memberikan penanganan khusus agar tingkat kesegaran produk dapat terjaga sampai ke tangan konsumen.

Penelitian ini menemukan produk susu menduduki peringkat kedua setelah produk beras yang pernah dituntut konsumen. Produk susu yang mayoritas didominasi susu dalam kemasan dan buatan pabrik mempunyai kelemahan yang cenderung merugikan konsumen, baik dari kemasan (*packaging*)-nya maupun menyangkut usia pakai produk (batas kadaluarsa). Kadangkala dijumpai kemasan produk susu telah mengalami kerusakan sehingga mengakibatkan kualitas susu kemasan menjadi rusak atau basi. Demikian pula ditemukan susu dalam kemasan yang telah melewati batas waktu pemakaiannya atau kadaluarsa, namun masih dijual oleh pelaku usaha kepada konsumen. Hal ini terjadi karena pelaku usaha kurang memberikan perhatian kepada produk susu dalam kemasan, khususnya menyangkut kualitas produknya.

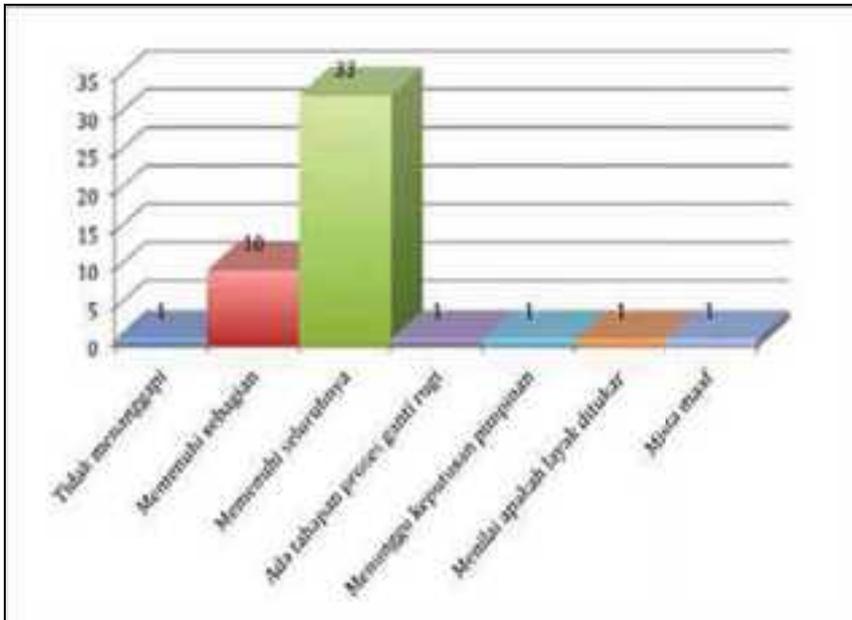
⁶⁸ Kondisi ini juga ditemukan oleh Tim Disperindagkoptan DIY yang pada bulan Juli 2014 dalam inspeksi mendadak menemukan menemukan produk yang rusak. Tim juga menemukan isi produk yang tidak sesuai label yang tertera di kemasan. Saat "sidak" di sebuah pasar modern di kawasan Malioboro, tim menemukan produk kemasan beras dua kilogram dan saat dilakukan pengecekan dengan menimbang kemasan itu ternyata berat beras tidak sesuai berat yang terdapat pada label kemasan. Setelah ditimbang, beras premium kemasan itu beratnya kurang beberapa gram dari dua kilogram. (diakses dari <http://www.radarjogja.co.id/berat-tak-sesuai-label-kemasan/>, tanggal 18 Juli 2014)

Tabel 3.9. Jenis Produk Sembako yang Pernah Dituntut Konsumen Menurut Kategori Usaha

		Kategori usaha			Total
		Agen	Ritel tradisional	Ritel modern	
Jenis produk sembako yang pernah dituntut konsumen	Beras, sagu, jagung	7 58.3%	1 8.3%	4 33.3%	12 100,0%
	Gula pasir	1 20.0%	1 20.0%	3 60.0%	5 100.0%
	Minyak goreng, margarin	2 33.3%	1 16.7%	3 50.0%	6 100.0%
	Susu	1 10.0%	3 30.0%	6 60.0%	10 100.0%
	Telur	0 0.0%	2 66.7%	1 33.3%	3 100.0%
	Minyak tanah, gas	3 75.0%	0 0.0%	1 25.0%	4 100.0%
	Garam	2 100.0%	0 0.0%	0 0.0%	2 100.0%

Sumber: Data diolah (2014)

Untuk menggali lebih dalam jenis produk sembako yang pernah dituntut konsumen seperti yang pernah dialami pelaku usaha, maka dilakukan tabulasi silang menurut kategori usaha sebagaimana terlihat pada tabel 3.9. Jenis produk sembako beras paling banyak dituntut konsumen di tingkat agen (58,3%), produk sembako telur paling banyak dituntut konsumen di tingkat ritel tradisional (66,7%), produk sembako gas paling banyak dituntut konsumen di tingkat agen (75,0%), sementara gula pasir, minyak goreng, margarin, dan susu paling banyak dituntut di tingkat ritel modern. Temuan ini sekaligus menunjukkan dimana suatu produk sembako didistribusikan kepada konsumen, di tempat usaha itulah kemungkinan tuntutan meningkat, seperti beras dan gas di tingkat agen, produk-produk buatan pabrik di tingkat ritel modern, serta sembako mudah basi seperti telur di tingkat ritel tradisional.



Gambar 3.86. Tindakan Pelaku Usaha Untuk Menanggapi Tuntutan Konsumen

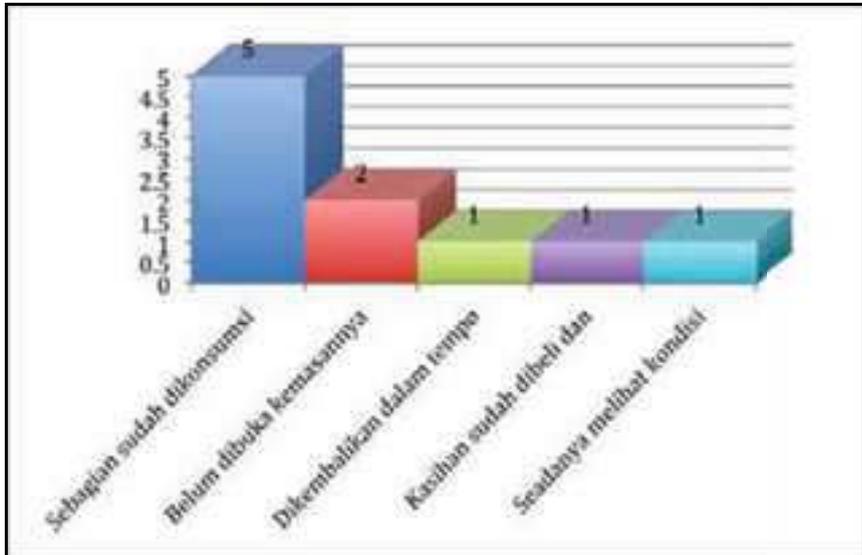
Temuan sebelumnya menggambarkan 38% pelaku usaha pernah dituntut konsumen dengan produk sembako yang dijualnya. Ada berbagai macam tindakan pelaku usaha untuk menanggapi tuntutan konsumen, dari melakukan tindakan yang berarti sampai tidak berarti bagi kepentingan konsumen. Hal tersebut terbukti dari Gambar 3.86. yang menunjukkan sebagian besar pelaku usaha (33 dari 38 orang responden) memenuhi seluruh tuntutan konsumen, diikuti 10 orang responden memenuhi sebagian tuntutan konsumen dan hanya 1 orang responden yang tidak menanggapi tuntutan konsumen. Lebih jauh pelaku usaha yang tidak menanggapi tuntutan konsumen karena konsumen mengada-ada dan tuntutan tidak disertai bukti yang cukup.

Tabel 3.10. Tindakan Pelaku Usaha Untuk Menanggapi Tuntutan Konsumen Menurut Kategori Usaha

		Kategori usaha			Total
		Agen	Ritel tradisional	Ritel modern	
Tindakan pelaku usaha untuk menanggapi tuntutan konsumen	Tidak menanggapi	1 100.0%	0 0.0%	0 0.0%	1 100.0%
	Memenuhi sebagian	3 30.0%	3 30%	4 40.0%	10 100.0%
	Memenuhi seluruhnya	12 36.4%	7 21.2%	14 42.4%	33 100.0%

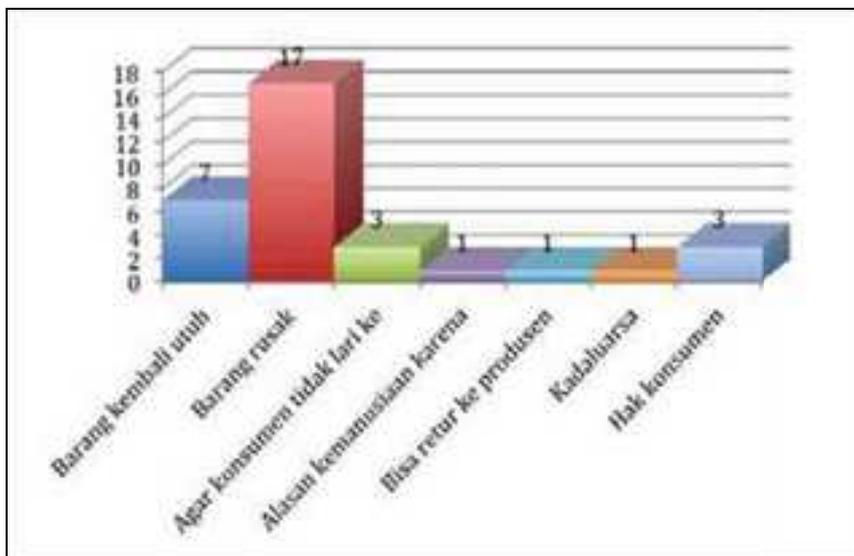
Sumber: Data diolah (2014)

Ada berbagai tindakan pelaku usaha untuk menanggapi tuntutan konsumen sebagaimana tampak pada tabel 3.10. Penelitian menemukan ritel modern cenderung memenuhi tuntutan konsumen, baik memenuhi sebagian tuntutan (40,0%), maupun memenuhi seluruh tuntutan (42,4%). Pelaku usaha lain juga memenuhi tuntutan konsumen, meskipun tidak sebanyak yang dilakukan ritel modern. Tindakan pelaku usaha ini dimungkinkan karena ritel modern mempunyai pemahaman tentang hak-hak konsumen yang lebih baik daripada kategori usaha lainnya.



Gambar 3.87. Alasan Pelaku Usaha yang Memenuhi Sebagian Tuntutan Konsumen

Adapun alasan pelaku usaha memenuhi sebagian tuntutan konsumen ditunjukkan dalam Gambar 3.87. Mayoritas pelaku usaha (5 orang responden) memenuhi sebagian tuntutan konsumen karena sebagian produk sudah dikonsumsi, sehingga hanya dapat diberikan penggantian sebagian produk, sedangkan 2 orang responden memenuhi sebagian tuntutan konsumen karena produk belum dibuka kemasannya, masing-masing 1 orang responden beralasan karena dikembalikan dalam tempo singkat, kasihan sudah dibeli dan barang dapat dikembalikan, serta seadanya melihat kondisi saat itu.

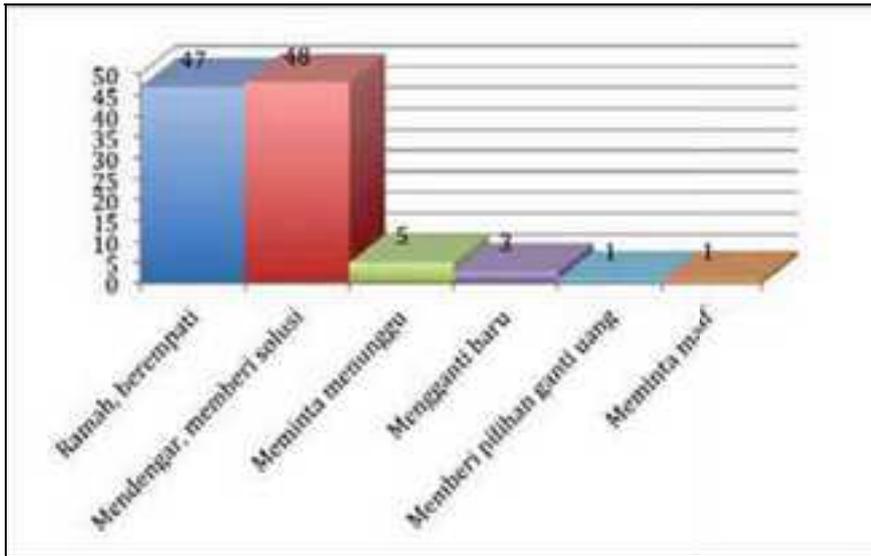


Gambar 3.88. Alasan Pelaku Usaha yang Memenuhi Seluruh Tuntutan Konsumen

Adapun alasan pelaku usaha memenuhi seluruh tuntutan konsumen ditunjukkan dalam Gambar 3.88. Mayoritas pelaku usaha (17 orang responden) memenuhi seluruh tuntutan konsumen karena barang rusak, sehingga harus diganti, sedangkan 7 orang responden memenuhi seluruh tuntutan konsumen karena barang kembali utuh, 3 orang responden beralasan agar konsumen tidak lari ke pelaku usaha lain, 3 orang responden beralasan itu hak konsumen, sedangkan masing-masing 1 orang responden beralasan kemanusiaan, bisa retur ke produsen, dan kadaluarsa.

Temuan di atas, baik pelaku usaha yang memenuhi tuntutan konsumen sebagaimana ataupun seluruhnya, menggambarkan bahwa produk sembako yang rusak atau tidak sesuai dengan kondisi yang dijanjikan sangat mudah untuk diketahui konsumen, sehingga pelaku usaha cenderung memenuhi tuntutan konsumen. Di samping itu, terungkap juga bahwa pelaku usaha cenderung menanggapi dan memenuhi tuntutan konsumen dengan maksud agar konsumen tidak berpindah ke pelaku usaha lain. Ini menunjukkan bahwa pelaku

usaha menyadari bahwa persaingan antar pelaku usaha sembako cukup tinggi. Lebih dari itu, terdapat juga alasan pemenuhan tuntutan konsumen karena pelaku usaha menyadari bahwa konsumen mempunyai hak untuk menuntut manakala dirugikan.



Gambar 3.89. Sikap Pelaku Usaha dalam Menanggapi Tuntutan Konsumen

Sikap pelaku usaha dalam menanggapi tuntutan konsumen cukup bervariasi, meski temuan penelitian ini menunjukkan sikap pelaku usaha yang positif, mulai dari ramah dan berempati, mendengar dan memberi solusi, meminta menunggu keputusan pimpinan, mengganti baru, memberi pilihan mengganti uang atau barang baru, sampai dengan meminta maaf. Mayoritas responden sebagai pelaku usaha menunjukkan sikap mendengar dan memberi solusi sebagaimana dinyatakan oleh 48 orang responden serta ramah dan berempati sebagaimana dinyatakan oleh 47 orang responden.

Sikap positif yang ditunjukkan pelaku usaha mencerminkan kesadaran pelaku usaha akan hak-hak konsumen yang harus pula dipenuhinya, khususnya hak untuk didengar keluhannya. Meskipun begitu, kesadaran pelaku usaha tersebut tidak selalu diikuti dengan

kesanggupannya untuk bertanggung jawab secara hukum yakni memberikan ganti rugi pada konsumen yang telah dirugikan akibat mengkonsumsi produknya. Perilaku yang responsif dari pelaku usaha ini juga menunjukkan bahwa pelaku usaha berusaha agar hubungan dengan konsumennya dapat terjaga sehingga mereka tidak beralih ke pelaku usaha yang lain.

Tabel 3.11. Sikap Pelaku Usaha Untuk Menanggapi Tuntutan Konsumen Menurut Kategori Usaha

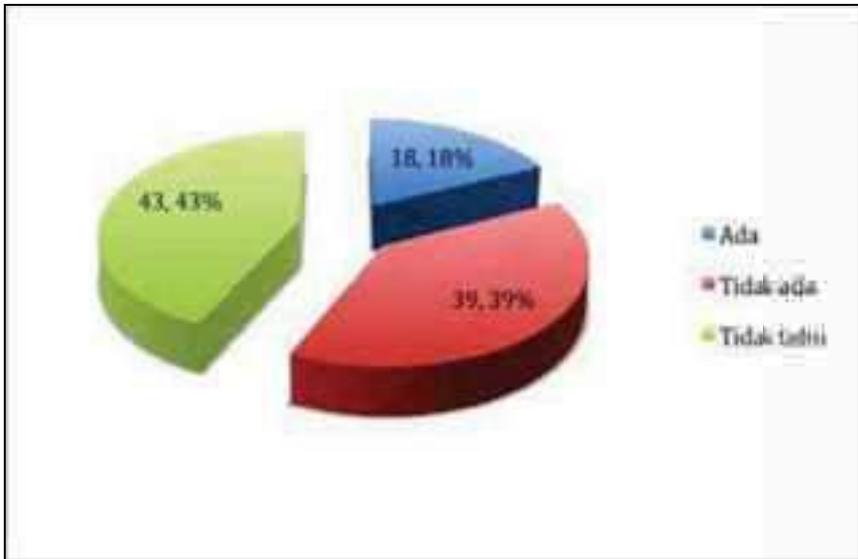
		Kategori usaha			Total
		Agen	Ritel tradisional	Ritel modern	
Sikap pelaku usaha untuk menanggapi tuntutan konsumen	Ramah, berempati	18 38.3%	14 29.8%	15 31.9%	47 100.0%
	Mendengar, memberi solusi	13 27.1%	15 31.2%	20 41.7%	48 100.0%
	Meminta menunggu keputusan pemilik/pimpinan	1 20.0%	0 0.0%	4 80%	5 100.0%

Sumber: Data diolah (2014)

Ada berbagai sikap pelaku usaha untuk menanggapi tuntutan konsumen sebagaimana tampak pada tabel 3.11. Penelitian ini menemukan pelaku usaha ritel modern cenderung mendengar dan memberi solusi (41,7%), maupun meminta menunggu keputusan pemilik/pimpinan (80,0%), sementara pelaku usaha agen cenderung ramah dan berempati (36,3%). Sikap pelaku usaha ritel modern tersebut dimungkinkan terjadi karena ritel modern mempunyai *Standar Operating Procedur* (SOP) yang lebih baku dalam operasionalisasi usahanya, sehingga kadangkala membutuhkan waktu untuk penyelesaian suatu tuntutan konsumen.

5. Kelembagaan Pengusaha

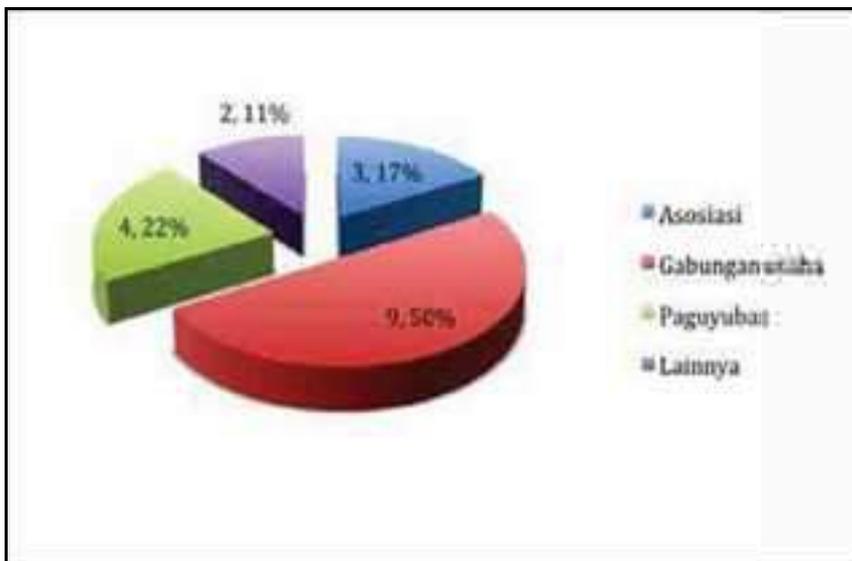
Ada beberapa pertanyaan yang disampaikan kepada responden berkaitan dengan kelembagaan pengusaha, seperti adakah lembaga yang mewadahi para pengusaha di bidang penyediaan produk sembako, bentuk lembaga pengusaha, keanggotaan dalam lembaga pengusaha tersebut, adanya kesepakatan atau perjanjian yang dibuat dalam lembaga pengusaha tersebut, termasuk jenis kesepakatan atau perjanjian yang dibuat. Selain itu ditanyakan pula, apakah kebijakan pemerintah ikut mempengaruhi kesepakatan yang dibuat para pengusaha dalam lembaga tersebut serta penilaian pelaku usaha tentang adanya persaingan tidak sehat/tidak jujur dalam produk sembako.



Gambar 3.90. Adanya Lembaga yang Mewadahi Pengusaha dalam Penyediaan Produk Sembako

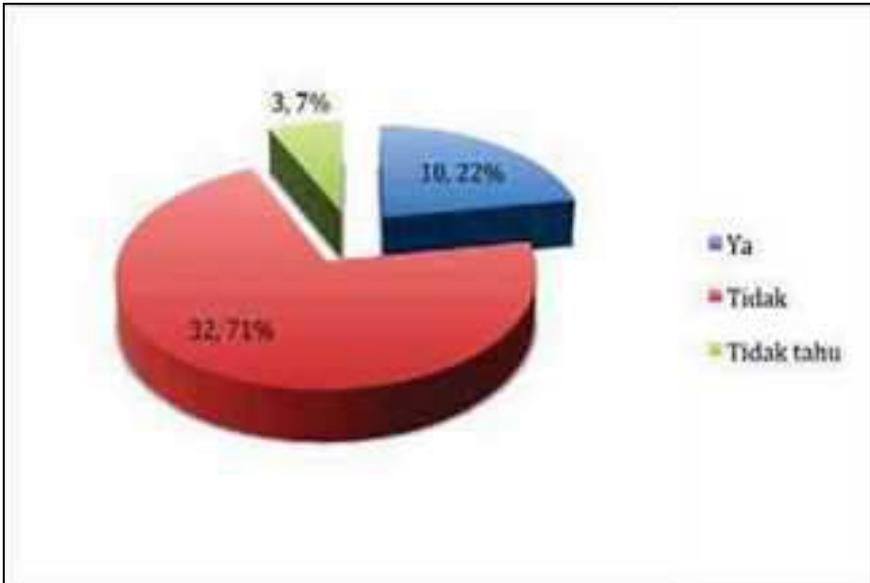
Mayoritas responden tidak tahu ada atau tidaknya lembaga yang mewadahi pengusaha dalam penyediaan produk sembako, sebagaimana dinyatakan oleh 43% responden. Gambar 3.90. juga menunjukkan 39% responden menyatakan tidak ada lembaga yang mewadahi pengusaha sembako. Namun demikian, ada 18% responden

yang mengatakan ada lembaga yang mewadahi pengusaha dalam penyediaan produk sembako. Temuan di atas menunjukkan bahwa pengorganisasian di antara pelaku usaha sembako sangat lemah. Ketidaktahuan pelaku usaha (yang sebagian besar adalah pemilik) juga menunjukkan bahwa sebagian besar mereka masih belum tergabung dalam organisasi pelaku usaha sejenis. Ketidaktahuan mereka menunjukkan bahwa asosiasi atau perkumpulan pelaku usaha sejenis yang telah ada di DIY belum sepenuhnya menjangkau mereka.



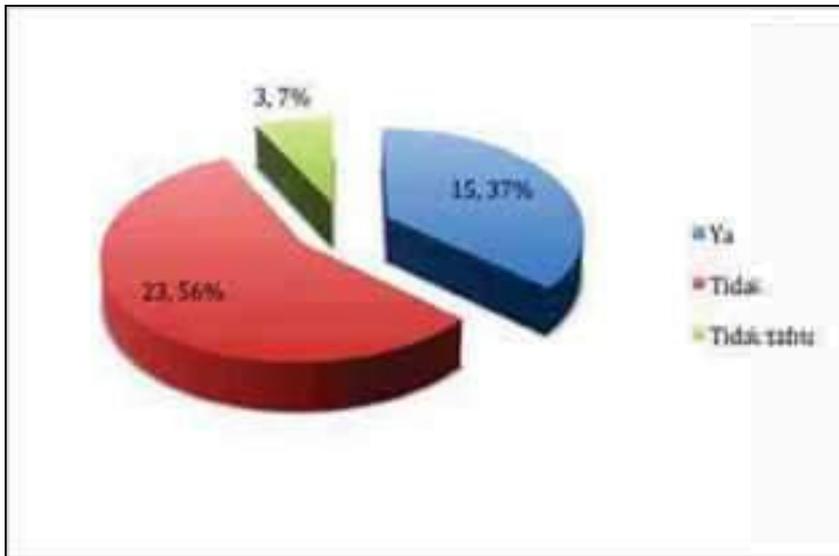
Gambar 3.91. Bentuk Lembaga yang Mewadahi Pengusaha dalam Penyediaan Produk Sembako

Di antara 18 responden yang menyatakan ada lembaga yang mewadahi pengusaha dalam penyediaan produk sembako, 50%-nya mengemukakan lembaga berbentuk gabungan usaha, 22% paguyuban, 17% asosiasi, dan 11% lainnya. Keberadaan gabungan usaha menjadi wadah bagi para pengusaha untuk melindungi kepentingannya dalam menjalankan usaha.



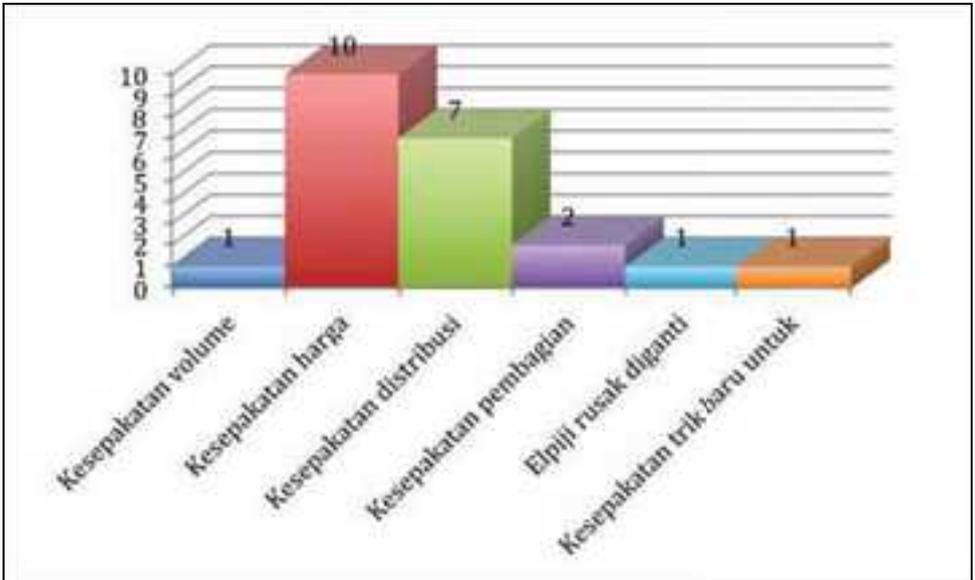
Gambar 3.92. Keanggotaan Pelaku Usaha dalam Lembaga Pengusaha Produk Sembako

Gambar 3.92. menunjukkan ketika responden ditanya “Apakah perusahaan menjadi anggota lembaga pengusaha tersebut?”, sebagian besar responden menyatakan “tidak”, sebagaimana dinyatakan oleh 32 orang responden (71%). Sebaliknya 10 orang responden (22%) menyatakan menjadi anggota lembaga pengusaha produk sembako. Hal ini sangat dimungkinkan karena mayoritas responden memang merupakan perusahaan perseorangan dan tidak berbadan hukum serta masuk kategori UMKM. Apakah mereka enggan atau tidak mengetahui atau tidak melihat manfaat berorganisasi? Masih diperlukan penelitian lebih lanjut.



Gambar 3.93. Adanya Kesepakatan atau Perjanjian yang Dibuat oleh Lembaga Pengusaha

Ketika responden ditanya “Apakah ada kesepakatan atau perjanjian yang dibuat oleh lembaga pengusaha?”, sebagian besar responden menyatakan “tidak”, sebagaimana dinyatakan oleh 23 orang responden. Meskipun demikian, ada 15 orang responden yang menyatakan ada kesepakatan yang dibuat oleh lembaga pengusaha produk sembako.



Gambar 3.94. Kesepakatan atau Perjanjian yang Dibuat oleh Lembaga Pengusaha

Gambar 3.94. menunjukkan kesepakatan atau perjanjian yang dibuat oleh lembaga pengusaha produk sembako antara lain kesepakatan harga (dinyatakan oleh 10 orang responden), kesepakatan distribusi (dinyatakan oleh 7 orang responden), sedangkan kesepakatan atau perjanjian lain hanya dinyatakan oleh 1 atau 2 orang responden. Terjadinya kesepakatan harga dan distribusi ini mengindikasikan adanya praktik persaingan curang atau pelanggaran terhadap UU No. 5 Tahun 1999 Tentang Anti Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat. Dampak dari praktik perjanjian yang dilarang tersebut jelas merugikan konsumen. Dalam hal harga, kesepakatan tersebut sangat merugikan konsumen karena harga produk yang ada di pasar adalah hasil kesepakatan sesama pelaku usaha, dan bukan terbentuk karena persaingan sehat. Dalam hal ini sangat dimungkinkan konsumen harus membayar lebih tinggi/besar dari pada harga yang semestinya.

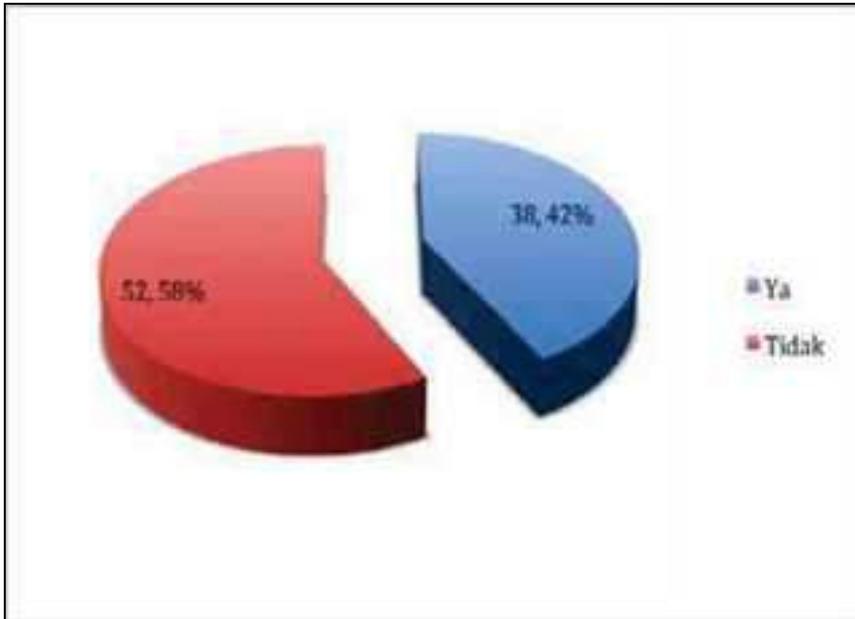
Selanjutnya dalam hal perjanjian distribusi, inipun melanggar UU Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Dampak yang ditimbulkan di tingkat konsumen adalah keterbatasan konsumen untuk memilih produk. Dengan adanya pembatasan wilayah distribusi, hak untuk memilih pada konsumen menjadi ikut terbatas.

Tabel 3.12. Kesepakatan atau Perjanjian yang Dibuat Lembaga Pengusaha Menurut Kategori Usaha

		Kategori usaha			Total
		Agen	Ritel tradisional	Ritel modern	
Kesepakatan atau perjanjian yang dibuat lembaga pengusaha	Produksi	0 0.0%	0 0.0%	1 100.0%	1 100,0%
	Harga	2 20.0%	4 40.0%	4 40.0%	10 100.0%
	Distribusi	1 13.3%	1 13.3%	5 71.4%	7 100.0%
	Pembagian wilayah pasar	0 0.0%	1 50.0%	1 50.0%	2 100.0%

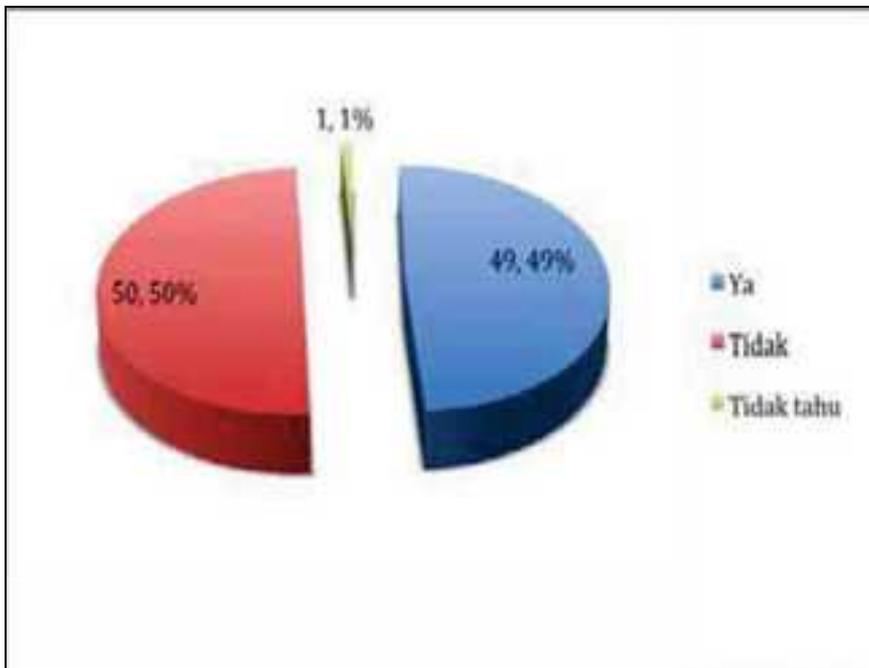
Sumber: Data diolah (2014)

Untuk menggali lebih dalam adanya kesepakatan atau perjanjian yang dibuat lembaga pengusaha, maka dilakukan tabulasi silang menurut kategori usaha sebagaimana terlihat pada tabel 3.12. Ritel modern merupakan kategori usaha yang mempersepsikan adanya kesepakatan atau perjanjian yang dibuat lembaga pengusaha, baik produksi (100,0%), distribusi (71,4%), pembagian wilayah pasar (50,0%), maupun harga (40,0%). Temuan ini mengindikasikan ritel modern merupakan pelaku usaha yang paling potensial melakukan kesepakatan atau perjanjian melalui lembaga pengusaha yang mewadahi keberadaannya.



Gambar 3.95. Kebijakan Pemerintah Ikut Mempengaruhi Kesepakatan atau Perjanjian yang Dibuat oleh Lembaga Pengusaha

Sebagian besar responden (58%) menyatakan kebijakan pemerintah tidak ikut mempengaruhi kesepakatan atau perjanjian yang dibuat oleh lembaga pengusaha. Sedangkan 42% lainnya menyatakan sebaliknya. Temuan ini layak untuk ditindaklanjuti dan ditelusuri lebih lanjut, terutama yang berkaitan dengan pandangan pelaku usaha yang menyatakan bahwa kesepakatan harga dan distribusi dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah. Perlu kajian lebih jauh mengenai hal ini, agar pemerintah daerah menyadari bahwa ada kebijakan mereka yang berdampak pada pelanggaran hukum dan merugikan konsumen.



Gambar 3.96. Adanya Persaingan Tidak Sehat atau Tidak Jujur

Gambar 3.96. menunjukkan perbandingan antara pelaku usaha yang berpendapat adanya persaingan tidak sehat atau tidak jujur maupun sebaliknya mendekati angka yang sama. Ditemukan 49% responden menyatakan ada persaingan tidak sehat atau tidak jujur, sebaliknya 50% responden menyatakan tidak ada persaingan tidak sehat atau tidak jujur. Perbedaan pendapat ini sangat mungkin terjadi karena pengalaman, bahkan pengamatan masing-masing pelaku usaha berbeda-beda, bahkan sangat mungkin informasi yang diserap masing-masing orang berbeda.

Temuan ini patut juga ditindaklanjuti karena diperlukan pendalaman lebih lanjut mengenai praktik persaingan tidak sehat atau tidak jujur apa saja yang dilihat atau diketahui oleh pelaku usaha. Instrumen penelitian ini tidak cukup mendapatkan data mengenai hal tersebut. Dengan kata lain, temuan di atas sudah mengindikasikan bahwa praktik persaingan tidak sehat di antara pelaku usaha sembako di DIY memang ada/terjadi.

Tabel 3.13. Pengetahuan Adanya Persaingan Tidak Sehat/Tidak Jujur Menurut Kategori Usaha

			Agen	Retail tradisional	Retail modern	
Pengetahuan adanya persaingan tidak sehat/tidak jujur	Ya	Count % within Pengetahuan adanya persaingan tidak sehat/tidak jujur	16 32.7%	20 40.8%	13 26.5%	49 100.0%
	Tidak	Count % within Pengetahuan adanya persaingan tidak sehat/tidak jujur	13 26.0%	15 30.0%	22 44.0%	50 100.0%
Total		Count % within Pengetahuan adanya persaingan tidak sehat/tidak jujur	29 29.3%	35 35.4%	35 35.4%	99 100.0%

Sumber: Data diolah (2014)

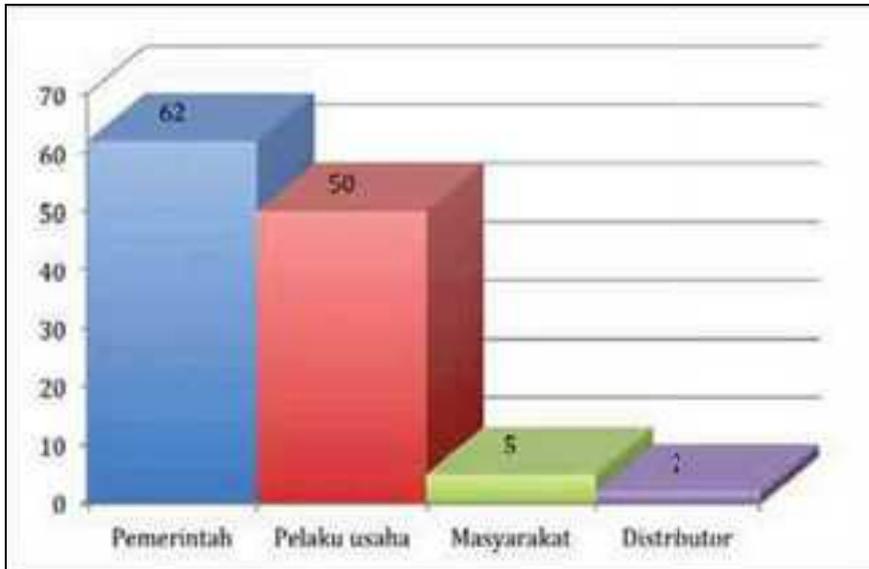
Tabel 3.13. menunjukkan sebagian besar pelaku usaha yang mempunyai pengetahuan adanya persaingan tidak sehat/tidak jujur adalah ritel tradisional (40,8%), sedangkan sebagian besar pelaku usaha yang tidak mengetahui adanya persaingan tidak sehat/tidak jujur adalah ritel moden (44,0%). Temuan ini mengindikasikan potensi terjadinya persaingan tidak sehat/tidak jujur lebih tinggi pada ritel tradisional daripada ritel modern maupun agen. Ritel tradisional cenderung 'tahu sama tahu' dengan pelaku usaha lain tentang adanya persaingan tidak sehat/tidak jujur tersebut. Sementara itu, ritel modern cenderung jarang mengetahui adanya persaingan tidak sehat/tidak jujur karena produk yang dijualnya relatif homogen atau identik, sehingga pelaku usaha tidak dapat melakukan rekayasa produk untuk tujuan berbuat curang.

6. Kebijakan Perlindungan Konsumen

Kebijakan perlindungan konsumen merupakan kebijakan yang diambil pemerintah dalam rangka upaya perlindungan kepada hak-hak konsumen yang meliputi: hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang-barang maupun jasa, hak untuk memilih dan mendapatkan jaminan atas barang dan jasa, hak atas informasi yang jelas, benar dan jujur, hak untuk didengar pendapat dan keluhannya, hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan dan upaya penyelesaian sengketa secara patut, hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan, hak untuk dilayani secara benar, jujur dan tidak diskriminatif, hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan atau penggantian apabila barang dan jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya.

Ada beberapa pertanyaan yang disampaikan kepada pelaku usaha selaku responden berkaitan dengan kebijakan perlindungan konsumen, seperti arti penting perlindungan konsumen, pihak yang seharusnya menjamin dan bertanggung jawab atas ketersediaan produk sembako. Pada bagian ini, responden mendapatkan informasi tentang hasil penelitian tahun pertama, kemudian dimintai pendapatnya tentang adanya produk sembako yang dikonsumsi masyarakat yang tidak aman (seperti beras berpemutih, sayuran dan buah disemprot formalin, dan sebagainya). Selain itu menggali pula pihak yang seharusnya menjamin dan bertanggung jawab atas keamanan produk sembako.

Manakala responden ditanya pandangannya tentang arti penting perlindungan konsumen, 100% responden menyatakan perlindungan konsumen sebagai sesuatu yang penting. Meskipun demikian, ada berbagai macam alasan yang mendasari pernyataan tersebut, sebagaimana dapat dilihat dalam gambar 3.97. berikut ini.

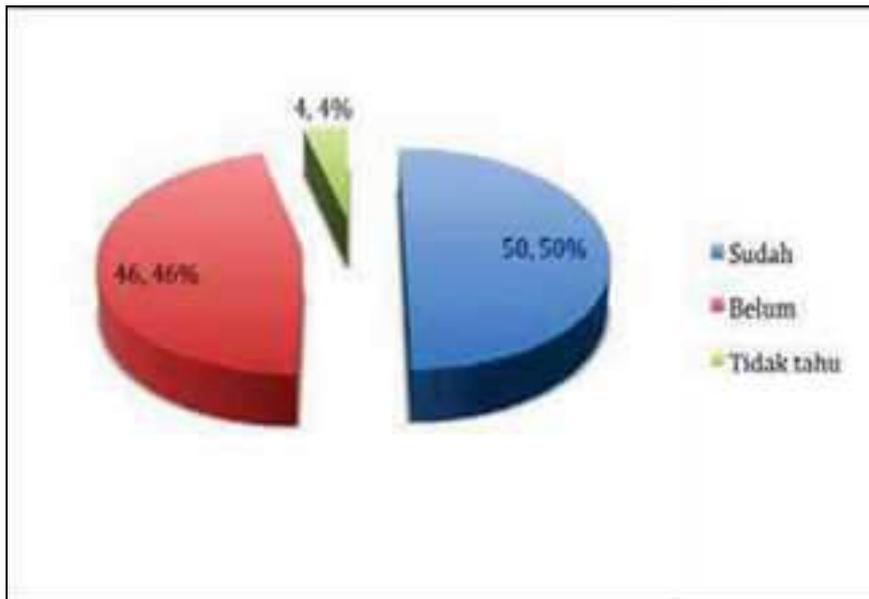


Gambar 3.97. Penjamin dan Penanggung Jawab Atas Ketersediaan Produk Sembako

Sebagian besar responden yakni 62 orang menyatakan pemerintahlah yang harus menjamin dan bertanggung jawab atas tersedianya produk sembako, namun 50 orang responden lainnya menyatakan pelaku usahalah yang bertanggung jawab. Temuan ini sekaligus menunjukkan adanya responden yang menganggap penjamin dan penanggung jawab atas ketersediaan produk sembako tidak hanya terletak pada pemerintah selaku penyelenggara negara, namun juga terletak pada pelaku usaha. Kerjasama antara pemerintah dan pelaku usahalah yang dapat memberikan jaminan adanya produk sembako bagi masyarakat.

Secara yuridis normatif ketersediaan produk kebutuhan pokok memang menjadi tanggung jawab pemerintah. Berbagai instrumen perundang-undangan mengatur tentang hal ini. Namun, apabila dilihat dari adanya fenomena kelangkaan produk di pasar, seringkali juga diakibatkan oleh praktik penimbunan produk yang dilakukan oleh pelaku usaha. Hal ini jelas akan mempengaruhi proses distribusi dan akan berdampak pada ketersediaan barang sekaligus

berpotensi menaikkan harga. Maka sudah semestinya pemerintah yang harus mengatur dan memastikan bahwa produk sembako harus selalu tersedia dan mudah dijangkau oleh konsumen, sekaligus perlu dilakukan penegakan hukum yang tegas manakala terjadi penimbunan barang.



Gambar 3.98. Kebijakan Pemerintah dalam Mendorong atau Menjamin Ketersediaan Produk Sembako

Proporsi antara responden yang menyatakan kebijakan pemerintah sudah atau belum mendorong/menjamin ketersediaan produk sembako mendekati angka yang seimbang atau hampir *fifty-fifty*, seperti tampak pada Gambar 3.98. Temuan ini menunjukkan sebenarnya responden sebagai pelaku usaha belum cukup yakin apakah kebijakan pemerintah yang berlaku sekarang ini sudah mendorong/menjamin ketersediaan produk sembako atau belum. Di samping itu perlu juga kajian lebih lanjut untuk mengetahui kebijakan mana saja yang sudah atau belum menjamin ketersediaan produk sembako. Akan tetapi selama ini apabila terjadi penurunan kapasitas produksi di dalam negeri, pemerintah seringkali mengambil kebijakan dengan

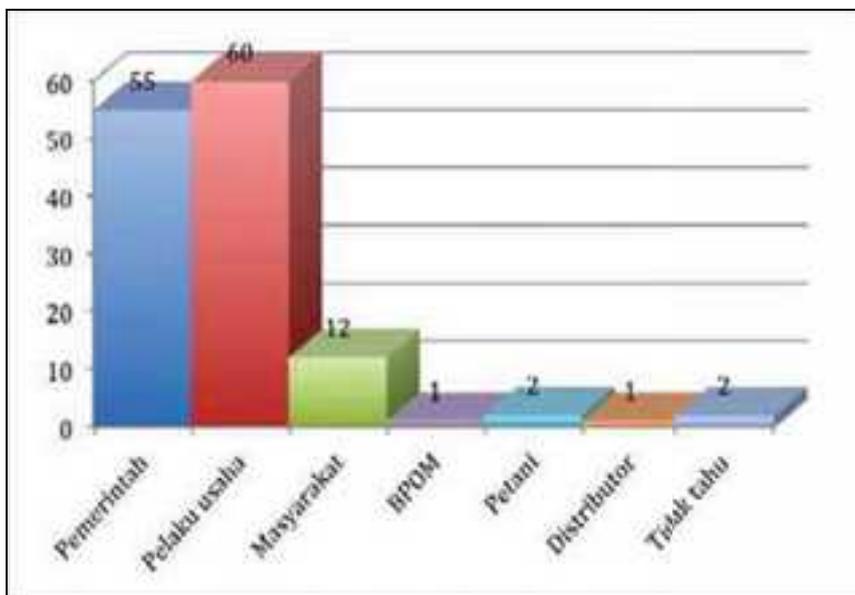
melakukan impor. Impor komoditas penting seperti kebutuhan pokok, sampai saat ini masih kontroversial. Pemerintah di satu sisi bertekad untuk mewujudkan swasembada komoditas penting seperti beras, daging sapi, gula, kacang kedelai, dan jagung selambat-lambatnya tahun 2014 ini dengan cara melakukan lebih banyak pemotongan impor akhir tahun ini.⁶⁹

Akan tetapi di sisi lain belum jelas apakah produsen di dalam negeri sudah mampu mengatasi kurangnya impor. Bahkan pemerintah melalui Kementerian Perdagangan RI menerbitkan tiga kebijakan strategis terkait impor komoditas pangan, seperti kedelai, daging sapi, dan buah ataupun sayuran, seperti cabai dan bawang merah. *Pertama*, Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 24 Tahun 2013 tentang Ketentuan Impor Kedelai dalam Rangka Program Stabilisasi Harga Kedelai. *Kedua*, Permendag Nomor 47 Tahun 2013 tentang Perubahan Permendag Nomor 16 Tahun 2013 tentang Ketentuan Impor Produk Hortikultura. *Ketiga*, Permendag Nomor 46 Tahun 2013 tentang Ketentuan Impor dan Ekspor Hewan dan Produk Hewan. Kebijakan dibuat dalam rangka menindaklanjuti paket kebijakan penyelamatan ekonomi nasional yang sekarang mencatat defisit transaksi berjalan dan defisit perdagangan.

Kebijakan penyelamatan ekonomi melalui program pengendalian harga barang kebutuhan pokok sangat diperlukan untuk menjaga daya beli masyarakat. Langkah pemerintah memperlancar arus barang impor tak sepenuhnya salah namun juga tidak bisa dikatakan benar. Kebijakan impor selalu menjadi jalan pintas bagi pemerintah setiap kali hendak mengatasi gejolak harga pangan. Pemerintah menganggap, ketika keran impor dibuka, serta-merta barang akan masuk ke pasar dan langsung menekan harga. Kenyataannya tidak demikian. Di lapangan berbagai distorsi terjadi, baik bersifat teknis karena ketidaksiapan aparat di lapangan maupun masalah nonteknis karena ada pihak-pihak tertentu yang ingin berspekulasi mencari untung.⁷⁰

⁶⁹ Diakses dari <http://www.voaindonesia.com/content/konsumen-dirugikan-akibat-kuota-impor-daging-sapi/1598008.html> tanggal 18 Agustus 2014

⁷⁰ Di akses dari <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2013/09/05/0759312/Kebijakan.Impor.Pangan.Pintas.yang.Tak.Pantas>, tanggal 18 Agustus 2014

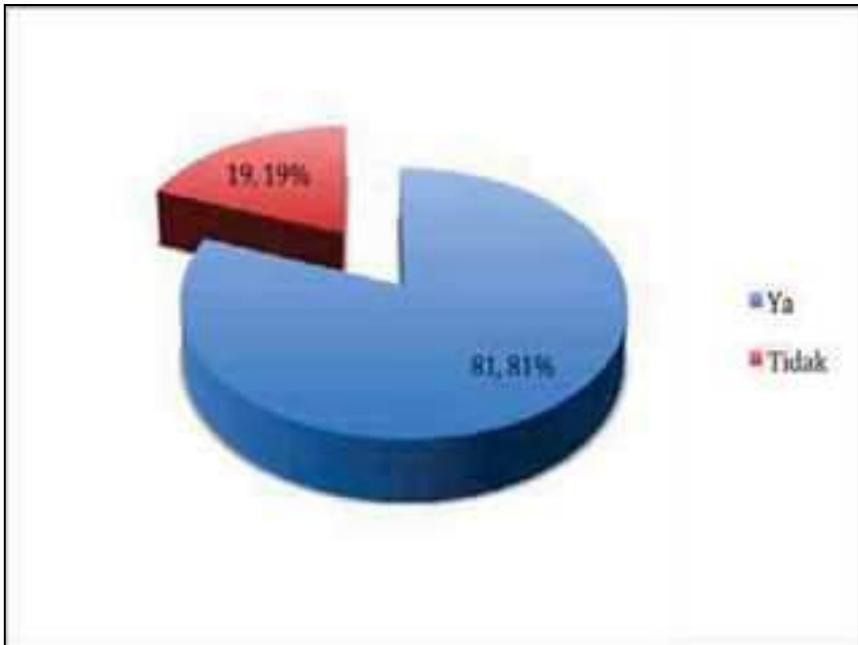


Gambar 3.99. Penjamin dan Penanggung Jawab Atas Keamanan Produk Sembako

Sementara itu pada gambar 3.99. di atas, sebagian besar responden yakni 55 orang menyatakan pemerintahlah yang harus menjamin dan bertanggung jawab atas keamanan produk sembako, namun 62 orang responden lainnya menyatakan pelaku usahalah yang bertanggung jawab. Temuan ini sekaligus menunjukkan adanya responden yang menganggap penjamin dan penanggung jawab atas keamanan produk sembako tidak hanya terletak pada pemerintah selaku penyelenggara negara, namun juga terletak pada pelaku usaha. Kerjasama antara pemerintah dan pelaku usahalah yang dapat memberikan jaminan keamanan produk sembako bagi masyarakat.

Kebijakan perlindungan konsumen pada hak atas keamanan merupakan kebutuhan yang mendesak karena daya beli konsumen serta ketidaktahuan konsumen seringkali menjadi pertimbangan utama bagi pelaku usaha untuk menyediakan produk terlihat berkualitas dengan harga yang terjangkau namun dengan tidak memperhatikan faktor keamanan, misalnya beras yang diberi pemutih (yang bukan untuk bahan pangan).

Hak atas keamanan merupakan salah satu hak dasar konsumen dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa. Oleh karena itu pemerintah harus serius memperhatikan masalah ini karena jika tidak diperhatikan berarti membiarkan derajat kesehatan masyarakat yang makin hari makin menurun. Dengan kata lain, jika kesehatan masyarakat tidak menjadi perhatian pemerintah, maka akan memberikan kontribusi rendahnya peringkat Indeks Pembangunan Manusia (*Human Development Index*). Oleh karena itu persoalan perlindungan konsumen senantiasa berkelindan dengan kebijakan di berbagai sektor.



Gambar 3.100. Keberanian Pelaku Usaha Menjamin atau Memastikan Produk Sembako Aman untuk Dikonsumsi

Gambar 3.100. menunjukkan bahwa 81% responden menyatakan keberaniannya untuk menjamin atau dapat memastikan produk sembako yang dijualnya aman untuk dikonsumsi/digunakan. Tingginya jaminan ini menggambarkan pelaku usaha yakin akan kualitas dari produk sembako yang dijualnya, artinya pelaku usaha

ikut menjaga kualitas dan keamanan produk sembakonya. Meski demikian, ditemukan 19% responden yang tidak berani menjamin atau memastikan produk sembako yang dijualnya aman untuk dikonsumsi/digunakan. Hal itu secara implisit menunjukkan adanya produk sembako tidak aman yang beredar di tengah masyarakat. Fakta ini juga didukung oleh banyaknya pemberitaan media massa terkait dengan peredaran barang yang tidak aman. Kondisi ini sekaligus menggambarkan pengawasan proses produksi dan distribusi produk masih lemah. Perilaku menyimpang pelaku usaha masih terus terjadi, semata-mata untuk meraup keuntungan lebih dengan mengabaikan kepentingan konsumen.

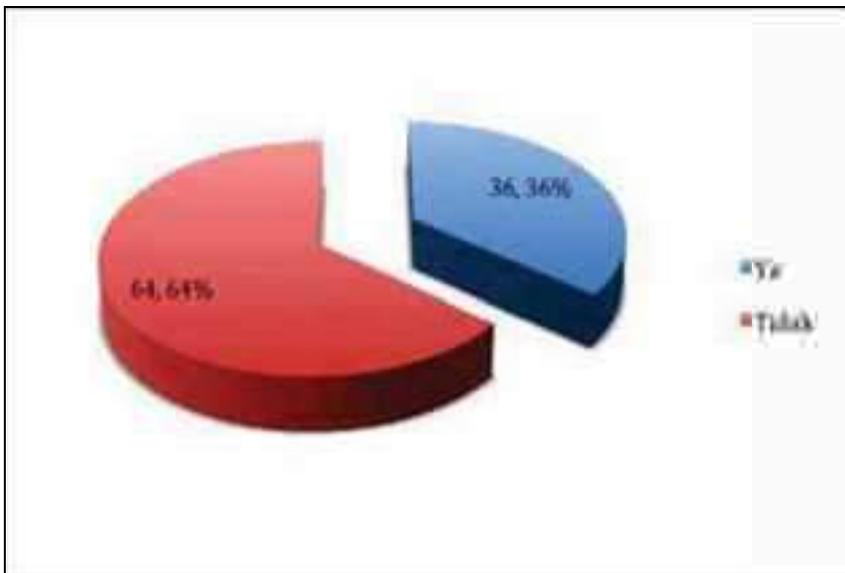
Fakta bahwa sebagian besar responden berani menjamin keamanan produk yang dijualnya sangat mungkin juga disebabkan oleh hubungan yang telah terbangun antara pelaku usaha dengan pemasok. Di samping itu, khusus pelaku usaha di pasar modern, sudah mempunyai persyaratan yang ketat berkaitan dengan produk yang masuk/ditawarkan. Meskipun hal ini tidak dapat menjamin 100% produk aman, namun sedikit banyak akan mengurangi risiko ketidakamanan produk.

Tabel 3.14. Keberanian Menjamin/Memastikan Produk Sembako Aman Dikonsumsi/Digunakan Menurut Kategori Usaha

			Agen	Retail tradisional	Retail modern	
Keberanian menjamin/memastikan produk sembako aman dikonsumsi/digunakan	Ya	Count % within Keberanian menjamin/memastikan produk sembako aman dikonsumsi/digunakan	23 28.4%	29 35.8%	29 35.8%	81 100.0%
	Tidak	Count % within Keberanian menjamin/memastikan produk sembako aman dikonsumsi/digunakan	7 36.8%	6 31.6%	6 31.6%	19 100.0%
Total		Count % within Keberanian menjamin/memastikan produk sembako aman dikonsumsi/digunakan	30 30.0%	35 35.0%	35 35.0%	100 100.0%

Sumber: Data diolah (2014)

Sebagian besar pelaku usaha yakni 81 orang, menyatakan berani menjamin/memastikan produk sembako aman dikonsumsi/digunakan seperti tampak pada tabel 3.14. dengan proporsi ritel tradisional (35,8%), ritel modern (35,8%), dan agen (28,4%). Namun demikian, dari pelaku usaha yang tidak berani menjamin/memastikan keamanan produk sembako didominasi oleh agen (36,8%). Temuan ini menegaskan ritel tradisional dan ritel modern lebih mempunyai keberanian daripada agen dalam menjamin keamanannya. Hal ini terjadi dimungkinkan karena karakteristik produk sembako yang dijual agen yang relatif homogen, seperti beras dan gas.



Gambar 3.101. Pengetahuan Adanya Pelaku Usaha yang Bertindak Curang/Tidak Jujur

Sebagian besar responden (64%) tidak mengetahui adanya pelaku usaha yang bertindak curang atau tidak jujur, sehingga produk sembako yang dijualnya (mungkin) tidak aman untuk dikonsumsi/digunakan. Meskipun pada Gambar 3.101. ditunjukkan 36% responden mengetahui adanya pelaku usaha yang curang. Hal itu dapat terjadi karena lokasi usaha di pinggiran kota, sehingga informasi yang dimiliki tidak cukup memadai, selain itu juga tingkat persaingan usaha tidak seketat persaingan usaha di perkotaan.

Masalah informasi terhadap konsumen (termasuk informasi mengenai praktik persaingan yang tidak sehat atau tidak jujur) sesungguhnya juga membentuk/mempengaruhi persoalan-persoalan yang relevan bagi hukum persaingan usaha. Konsumen yang menghadapi masalah informasi yang signifikan akan menjadikan keputusannya kurang rasional dan mungkin juga membuat kinerja pasar kurang maksimal; sebagaimana Kati J.Cseres menyatakan:⁷¹

“Information failures can distort the working of an otherwise competitive market and can lead to sub-optimal effects and inefficiency. The cause of ineffective competition might be rooted in consumer information asymmetry and welfare losses might be the result of search and perceived or actual switching costs of consumers. Therefore, in certain situations the impact of information asymmetries and the exercise of consumer choice form an important part of a careful market assessment. While information imperfections may not warrant competition scrutiny on the basis of the rule of law, they might exacerbate anti-competitive effects or provide an efficiency justification for such a conduct”

Dengan kata lain praktik persaingan curang di antara pelaku usaha yang “tersembunyi” dan tidak pernah diketahui, akan sangat merugikan konsumen maupun pelaku usaha yang jujur. Oleh karena itu patut ditindaklanjuti temuan tersebut agar berbagai praktik usaha negatif atau kecurangan pelaku usaha dapat dicegah dan diatasi sehingga dapat menciptakan pasar yang kompetitif dan *fair competition*.

⁷¹ Kati J. Cseres, *op.cit.*, hlm. 2-3

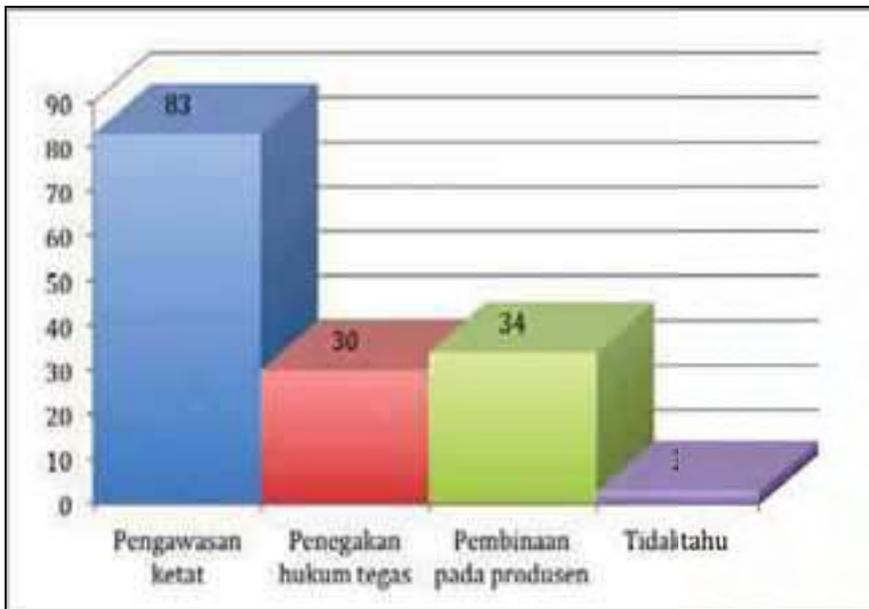
Tabel 3.15. Pengetahuan Adanya Pelaku Usaha Curang/Tidak Jujur Menurut Kategori Usaha

			Agen	Retail tradisional	Retail modern	
Pengetahuan adanya pelaku usaha curang/tidak jujur	Ya	Count	17	9	10	36
		% within Pengetahuan adanya pelaku usaha curang/tidak jujur	47.2%	25.0%	27.8%	100.0%
	Tidak	Count	13	26	25	64
		% within Pengetahuan adanya pelaku usaha curang/tidak jujur	20.3%	40.6%	39.1%	100.0%
Total		Count	30	35	35	100
		% within Pengetahuan adanya pelaku usaha curang/tidak jujur	30.0%	35.0%	35.0%	100.0%

Sumber: Data diolah (2014)

Tabel 3.15. menunjukkan sebagian besar pelaku usaha tidak mempunyai pengetahuan adanya pelaku usaha yang curang/tidak jujur sebagaimana dinyatakan oleh 64 orang pelaku usaha. Temuan ini menegaskan tidak semua pelaku usaha dapat mendeteksi adanya kecurangan yang dilakukan oleh pelaku usaha pada umumnya.

Ditinjau dari pelaku usaha yang mengetahui adanya pelaku usaha yang curang/tidak jujur, agen merupakan pelaku usaha yang paling mengetahui adanya pelaku usaha yang curang/tidak jujur (47,2%). Hal ini sangat mungkin terjadi karena persaingan produk sembako di tingkat agen lebih ketat daripada di tingkat ritel tradisional dan ritel modern mengingat produk sembako yang dijual di tingkat agen relatif identik atau homogen seperti beras dan gas.



Gambar 3.102. Tindakan Pemerintah untuk Menjamin Beredarnya Produk Sembako yang Aman

Mayoritas responden, sebagaimana dinyatakan oleh 83 orang pelaku usaha, pemerintah harus melakukan pengawasan ketat dalam peredaran produk sembako yang aman, diikuti pembinaan pada produsen (dinyatakan oleh 34 orang responden) dan penegakan hukum yang tegas (dinyatakan oleh 30 orang responden). Apabila dicermati lebih mendalam, pendapat responden selaku pelaku usaha sebenarnya sangat mungkin pemerintah melakukan beberapa tindakan sekaligus. Gambar 3.102. menunjukkan adanya 3 orang responden yang tidak tahu bagaimana sebaiknya tindakan pemerintah untuk menjamin beredarnya produk sembako yang aman.

Pengawasan barang beredar oleh pemerintah tetap penting dan harus dilakukan secara terus menerus sesuai dengan kewenangan yang dimiliki. Temuan ini juga “sejalan” dengan pandangan konsumen sebagaimana terungkap dalam penelitian tahun pertama (2013) yang menunjukkan data yang kurang lebih sama (62% pengawasan ketat, 21% penegakan hukum yang tegas, dan 16% pembinaan). Namun

demikian, pengawasan sebenarnya tidak memadai apabila hanya dilakukan ketika produk sudah berada di pasaran. Jauh lebih baik dan efektif apabila pengawasan ketat juga dilakukan sejak proses produksi, distribusi, sampai pemasaran. Beberapa kasus menunjukkan seringkali kecurangan pelaku usaha terjadi pada proses produksi dan distribusi seperti dalam hal penggunaan bahan tambahan yang berbahaya, penggunaan kemasan yang tidak aman, pelabelan produk yang mengandung informasi yang tidak benar atau menyesatkan, dan lain-lain.

Lebih lanjut, pandangan pelaku usaha di atas juga dapat mengindikasikan bahwa pemerintah memang belum melakukan pengawasan secara ketat. Dalam berbagai kesempatan pemerintah selalu berdalih bahwa banyaknya produk yang harus diawasi tidak sebanding dengan jumlah pegawai dan anggaran yang ada sehingga mereka tidak mampu melakukan pengawasan yang bersifat terus menerus; pemerintah lebih sering melakukan pengawasan yang bersifat sporadis menjelang hari besar atau hari raya keagamaan.



Gambar 3.103. Tindakan Pelaku Usaha untuk Menjamin Beredarnya Produk Sembako yang Aman

Mayoritas responden (57 orang pelaku usaha) menyatakan pelaku usaha harus melakukan pengawasan proses produksi dan 52 orang pelaku usaha menyatakan penyimpanan yang benar menjadi sesuatu yang penting dilakukan untuk menjamin beredarnya produk sembako yang aman. Jika dicermati lebih terperinci, pendapat responden selaku pelaku usaha sebenarnya sangat mungkin pelaku usaha melakukan beberapa tindakan sekaligus, seperti tampak dalam Gambar 3.103.

Data di atas tidak jauh berbeda dengan hasil penelitian tahun pertama (2013) dimana konsumen sebagai responden juga berpandangan bahwa pelaku usaha semestinya menjamin keamanan produk sembako dengan cara pengawasan proses produksi (36%), penyimpanan yang benar (26%), pengemasan yang baik (14%), dan tindakan lainnya (24%).

Temuan di atas juga menunjukkan bahwa terhadap produk sembako, keamanan produk memang lebih ditentukan oleh proses produksi yang benar, penyimpanan, dan pengemasan. Ketahanan dan keamanan produk sangat ditentukan oleh ketiga-nya dan saling mempengaruhi satu terhadap yang lain. Proses produksi yang tidak dikontrol dengan baik akan melahirkan produk yang mudah rusak meskipun disimpan dan dikemas dengan baik. Sebaliknya proses yang benar dan baik atas suatu produk akan mudah rusak apabila tidak disimpan dan dikemas dengan benar dan baik. Oleh karena itu data ini sekaligus menunjukkan bahwa pelaku usaha memegang peran yang strategis untuk menjaga dan menjamin produk yang aman untuk dikonsumsi, khususnya pada tahap proses produksi, pengemasan, dan penyimpanan.

Tabel 3.16. Tindakan Pelaku Usaha Untuk Menjamin Beredarnya Produk Sembako yang Aman Menurut Kategori Usaha

		Kategori usaha			Total
		Agen	Ritel tradisional	Ritel modern	
Tindakan pelaku usaha untuk menjamin beredarnya produk sembako yang aman	Pengawasan proses produksi	15 37.5%	12 30.0%	13 32.5%	40 100.0%
	Pengemasan yang baik	9 31.0%	6 20.7%	14 48.3%	29 100.0%
	Penyimpanan yang benar	12 26.1%	17 37.0%	17 37.0%	46 100.0%

Sumber: Data diolah (2014)

Dalam rangka menggali lebih dalam tindakan pelaku usaha untuk menjamin beredarnya produk sembako yang aman, maka dilakukan tabulasi silang menurut kategori usaha sebagaimana terlihat pada tabel 3.16. Tindakan pelaku usaha relatif bervariasi tergantung pada jenis produk sembako yang dijualnya, seperti sebagian besar pelaku usaha yang melakukan pengawasan proses produksi adalah agen (37,5%), sebagian besar pelaku usaha yang melakukan pengemasan yang baik adalah ritel modern (48,3%), sedangkan sebagian besar pelaku usaha yang melakukan penyimpanan yang benar adalah ritel tradisional (37,0%) dan ritel modern (37,0%).

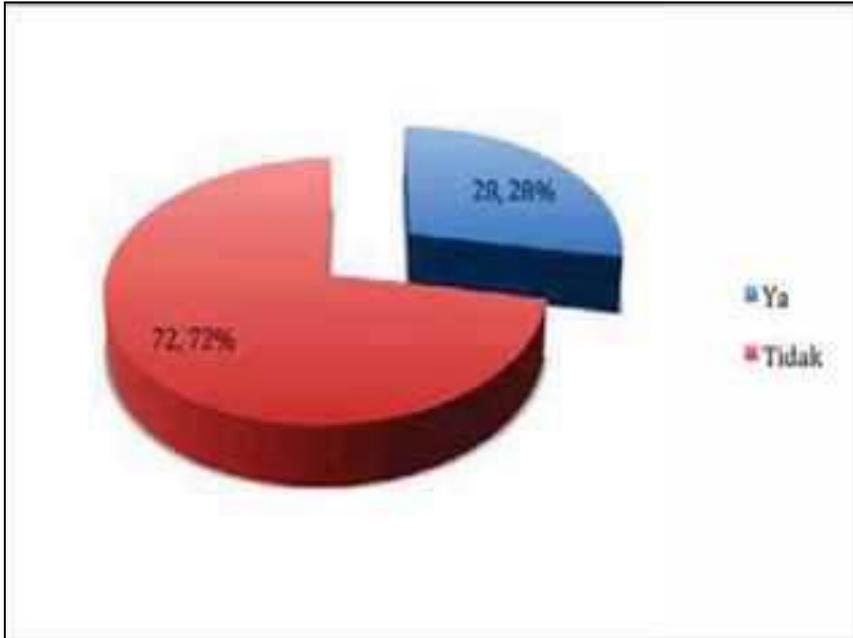
Tabel 3.17. Tindakan Pelaku Usaha Untuk Menjamin Beredarnya Produk Sembako yang Aman Menurut Jenis Sembako

		Tindakan pelaku usaha untuk menjamin beredarnya produk sembako yang aman			Total
		Pengawasan proses produksi	Pengemasan yang baik	Penyimpanan yang benar	
Jenis sembako	Beras, sugu, jagung	31 36.0%	21 23.4%	34 39.6%	86 100.0%
	Gula pasir	32 32.0%	25 25.0%	43 43.0%	100 100.0%
	Sayur-sayuran	2 25.0%	2 25.0%	4 50.0%	8 100.0%
	Buah-buahan	6 31.5%	6 31.5%	7 37.0%	19 100.0%
	Daging ayam	1 100.0%	0 0.0%	0 0.0%	1 100.0
	Minyak goreng, margarin	31 31.6%	25 25.5%	42 42.9%	98 100.0%
	Susu	23 28.4%	22 27.2%	36 43.4%	81 100.0%
	Telur	22 30.6%	20 27.7%	30 41.7%	72 100.0%
	Gas elpiji	21 31.8%	16 23.3%	29 43.9%	66 100.0%
	Garam beriodium	23 31.1%	19 25.7%	32 43.2%	74 100.0%

Sumber: Data diolah (2014)

Tabel 3.17. menunjukkan tindakan pelaku usaha untuk menjamin beredarnya produk sembako yang aman dalam bentuk penyimpanan yang benar terjadi pada produk sembako beras, sugu, jagung; gula pasir; sayur-sayuran; buah-buahan; minyak goreng, margarin; susu; telur; gas elpiji; dan garam beriodium. Namun demikian tindakan pelaku usaha dengan pengawasan proses produksi terjadi

pada produk sembako daging ayam. Tindakan pelaku usaha untuk menjamin beredarnya produk sembako yang aman mengindikasikan adanya potensi penyimpangan pada jenis sembako yang dijual pelaku usaha tersebut.



Gambar 3.104. Pengalaman Pelaku Usaha Dituntut Konsumen untuk Memberikan Ganti Rugi Produk Sembako yang Dijual

Sebagian besar responden (72% pelaku usaha) pernah mengalami dituntut konsumen untuk memberikan ganti rugi produk sembako yang dijualnya. Walaupun demikian 28% responden belum pernah dituntut konsumen untuk memberikan ganti rugi produk sembako yang dijualnya.

Temuan di atas mengindikasikan bahwa produk sembako adalah produk yang rentan dan mudah rusak sehingga sangat mungkin membawa dampak yang merugikan di tingkat konsumen. Di sisi lain, banyaknya tuntutan konsumen juga menunjukkan bahwa tingkat kesadaran konsumen untuk menuntut ganti kerugian cenderung tinggi. Hal ini juga “sejalan” dengan temuan dalam penelitian

tahun pertama (2013) yang menunjukkan bahwa 75% responden (konsumen) berpandangan bahwa pelaku usaha yang harus menjamin pemenuhan ganti rugi, meskipun 53% konsumen berpendapat bahwa proses pemberian ganti rugi tidaklah cepat dan mudah.

Kebijakan perlindungan konsumen pada hak atas ganti rugi didasarkan pada Pasal 4 butir h UUPK yang berbunyi:

hak konsumen untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;

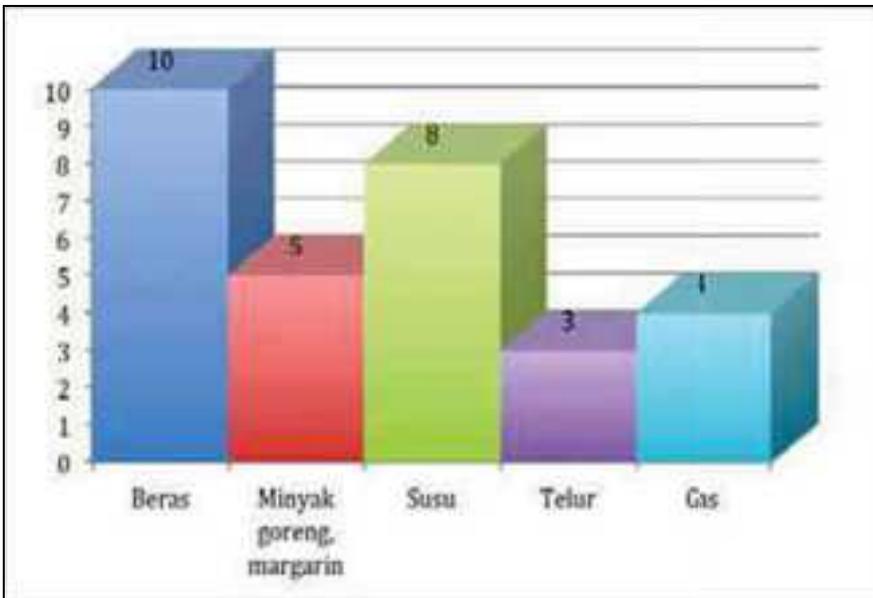
Hak atas ganti rugi ini menegaskan setiap konsumen yang dirugikan ketika menggunakan barang dan/atau jasa berhak untuk memperoleh ganti rugi. Akan tetapi yang seringkali terjadi adalah konsumen mengalami kesulitan untuk menuntut ganti rugi ini. Kesulitan yang dihadapi oleh konsumen terkait dengan mekanisme penuntutan ganti rugi yang tidak sederhana, bahkan berbelit-belit. Di sisi lain ada keengganan pelaku usaha untuk bertanggung jawab memberi ganti rugi kepada konsumen.

Tabel 3.18. Pengalaman Pelaku Usaha Dituntut Konsumen untuk Memberikan Ganti Rugi Produk Sembako yang Dijual Menurut Kategori Usaha

			Agan	Retail tradisional	Retail modern	
Pengalaman dituntut konsumen untuk memberikan ganti rugi	Ya	Count % within Pengalaman dituntut konsumen untuk memberikan ganti rugi	10 35.7%	8 28.6%	10 35.7%	28 100.0%
	Tidak	Count % within Pengalaman dituntut konsumen untuk memberikan ganti rugi	20 27.8%	27 37.5%	25 34.7%	72 100.0%
Total		Count % within Pengalaman dituntut konsumen untuk memberikan ganti rugi	30 30.0%	35 35.0%	35 35.0%	100 100.0%

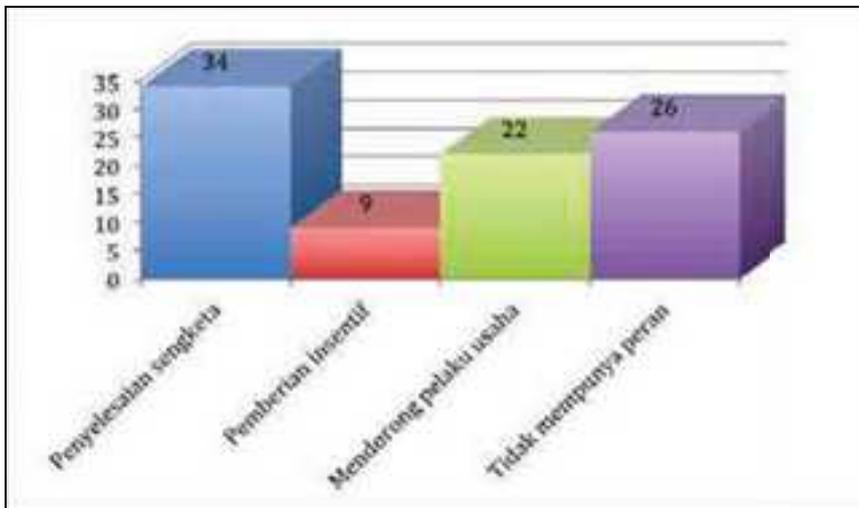
Sumber: Data diolah (2014)

Pengalaman dituntut konsumen untuk memberikan ganti rugi dialami semua kategori pelaku usaha, baik agen (35,7%), ritel tradisional (28,6%), maupun ritel modern (35,7%). Artinya, tuntutan konsumen merupakan hal yang wajar terjadi, tanpa melihat kategori pelaku usaha yang dituntutnya. Sementara itu dari pelaku usaha yang belum pernah mempunyai pengalaman dituntut oleh konsumen, ritel tradisional merupakan pelaku usaha yang paling banyak menyatakan hal itu. Secara keseluruhan, 72 orang pelaku usaha menyatakan tidak mempunyai pengalaman dituntut oleh konsumen dibandingkan dengan 28 orang pelaku usaha yang pernah menghadapi tuntutan konsumen.



Gambar 3.105. Produk Sembako yang Dituntut Ganti Rugi oleh Konsumen

Produk sembako yang paling banyak dipersoalkan, bahkan dituntut ganti rugi oleh konsumen seperti dijelaskan dalam Gambar 3.105 adalah produk beras, diikuti susu, minyak goreng/margarine, gas, dan telur. Dengan kata lain produk sembako yang sangat sensitif dipersoalkan konsumen adalah produk-produk sembako beras, susu, minyak goreng/margarine, gas, dan telur.



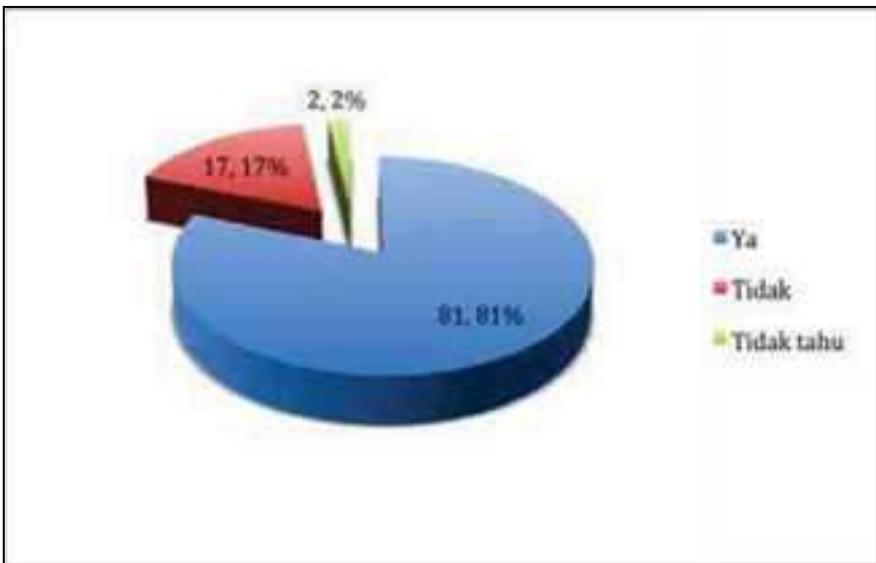
Gambar 3.106. Peran Pemerintah untuk Memenuhi Hak atas Ganti Rugi

Berdasarkan pengalaman responden seperti ditunjukkan dalam Gambar 3.106., 34 orang responden menyatakan peran pemerintah dalam pemenuhan hak atas ganti rugi adalah menyediakan sarana penyelesaian sengketa antara pelaku usaha dan konsumen. Meskipun demikian, ditemukan 26 orang responden menyatakan pemerintah tidak mempunyai peran apapun dalam pemenuhan hak atas ganti rugi.

Data di atas menggambarkan bahwa pelaku usaha mempunyai harapan terhadap pemerintah untuk adanya sarana/lembaga penyelesaian sengketa konsumen yang dapat menjadi alternatif penyelesaian sengketa konsumen. Meskipun sengketa konsumen adalah sengketa antara pelaku usaha dan konsumen, namun harapan akan keterlibatan pemerintah dalam menciptakan mekanisme penyelesaian sengketa konsumen seharusnya ditanggapi secara positif oleh pemerintah, untuk terus berinovasi dalam hal tersebut. Meskipun sudah ada Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) namun keberadaannya masih sebatas di Kota Yogyakarta dan belum terbentuk di wilayah lain di DIY (Kabupaten Sleman, Bantul, Gunung Kidul, dan Kulon Progo). Padahal “mandat” UUPK tentang BPSK

adalah dibentuk di wilayah tingkat II yakni Kota dan Kabupaten. Di samping itu, keberadaan mekanisme penyelesaian sengketa di luar BPSK juga akan memberikan alternatif bagi konsumen yang dirugikan untuk dapat menuntut haknya.

Di samping itu, sebagai regulator dan pengambil kebijakan, pemerintah seharusnya juga dapat mengambil kebijakan yang mendorong pelaku usaha untuk menciptakan mekanisme penyelesaian sengketa secara internal yang makin mempermudah akses konsumen yang dirugikan untuk menuntut haknya, dengan tetap mempertimbangkan prinsip keadilan, independensi dan dapat dipercaya.



Gambar 3.107. Pemberian Informasi tentang Produk Sembako Sebelum Menjualnya

Kebijakan perlindungan konsumen pada hak atas informasi mendasarkan ketentuan Pasal 4 butir c UUPK yang menyatakan “Konsumen berhak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa”. Hak atas informasi ini merupakan hak yang sangat penting bagi konsumen sebelum yang bersangkutan menentukan pilihan-pilihan produk

yang akan dikonsumsi. Informasi yang salah atau menyesatkan akan berdampak pada pilihan produk yang salah/mengecewakan. Oleh karena itu, kebutuhan akan informasi yang benar, jelas dan jujur merupakan kepentingan setiap konsumen yang dilindungi oleh hukum.

Penelitian ini mengkaji pentingnya pemberian informasi pada produk sembako sebelum menjualnya, sebagaimana dijabarkan dalam Gambar 3.107. yang menunjukkan mayoritas responden (81%) memberi informasi tentang produk sembako sebelum menjualnya. Tingginya pemberian informasi dari responden tentang produk sembako yang dijualnya menunjukkan pelaku usaha mempunyai kesadaran tinggi untuk memberikan informasi yang diinginkan konsumen. Informasi yang diinginkan dapat bermacam-macam, seperti informasi komposisi bahan, informasi halal, informasi tanggal kadaluarsa (*expired date*) serta informasi batas penggunaan (*best before*).

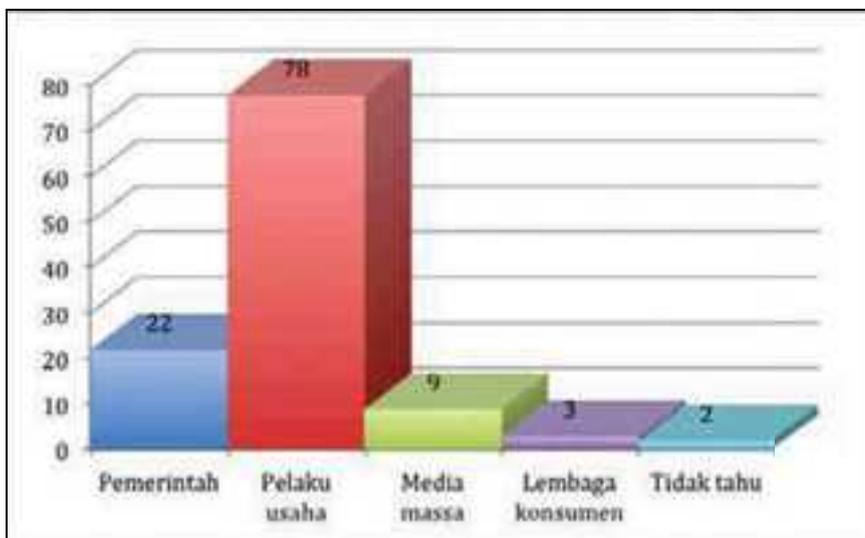
Hal lain yang tidak kalah pentingnya adalah validitas dan kualitas informasi yakni kebenaran informasi yang disampaikan oleh pelaku usaha kepada konsumen. Sering informasi diberikan namun tidak valid, salah, tidak lengkap, tidak benar atau bahkan menyesatkan. Hal ini jelas melanggar hak konsumen yaitu hak atas informasi yang jelas, benar, dan jujur. Kualitas dan kebenaran informasi ini tentu saja akan sangat berdampak pada pilihan-pilihan konsumen atas produk yang akan dibeli dan dikonsumsi. Oleh karena itu "*product knowledge*" mesti dikuasai oleh pelaku usaha sehingga informasi yang disampaikan dapat lebih membantu konsumen dalam menggunakan hak pilihnya. Sebagaimana dikatakan oleh Kati J. Cseres di atas bahwa ketiadaan informasi yang benar akan mengurangi bekerjanya pasar yang kompetitif dan melahirkan inefisiensi.

Tabel 3.19. Pemberian Informasi tentang Produk Sembako Sebelum Menjualnya Menurut Kategori Usaha

			Agen	Retail tradisional	Retail modern	
Pemberian informasi tentang produk sembako sebelum menjualnya	Ya	Count % within Pemberian informasi tentang produk sembako sebelum menjualnya	25 30.9%	25 30.9%	31 38.3%	81 100.0%
	Tidak	Count % within Pemberian informasi tentang produk sembako sebelum menjualnya	5 29.4%	8 47.1%	4 23.5%	17 100.0%
Total		Count % within Pemberian informasi tentang produk sembako sebelum menjualnya	30 30.6%	33 33.7%	35 35.7%	98 100.0%

Sumber: Data diolah (2014)

Secara umum, sebagian besar pelaku usaha (81 orang) menyatakan memberi informasi tentang produk sembako sebelum menjualnya, sebagaimana tampak pada tabel 3.19, sementara ritel modern merupakan pelaku usaha terbanyak yang menyatakan hal tersebut (38,3%). Tingginya pemberian informasi tentang produk sembako sebelum menjualnya dapat terjadi karena untuk produk sembako tertentu, khususnya produk pabrikan telah disertai dengan informasi yang disiapkan bagi konsumen, seperti seperti informasi komposisi bahan, informasi halal, informasi tanggal kadaluarsa (*expired date*) serta informasi batas penggunaan (*best before*).



Gambar 3.108. Pihak yang Paling Bertanggung Jawab dalam Memberikan Informasi atas Produk Sembako

Adapun pihak yang paling bertanggung jawab memberikan informasi atas produk sembako antara lain pelaku usaha (seperti dinyatakan mayoritas responden atau 78 orang pada Gambar 3.39.), pemerintah (22 orang), media massa (9 orang), dan lembaga konsumen (3 orang). Meskipun ditemukan juga 2 orang responden yang menyatakan 'tidak tahu' siapa pihak yang paling bertanggung jawab memberikan informasi. Data di atas tidak jauh berbeda dengan hasil penelitian tahun pertama (2013) dimana konsumen juga berpandangan bahwa pelaku usaha yang paling bertanggung jawab dalam pemberian informasi atas suatu produk (42%), disusul oleh pemerintah (34%), media massa (14%), dan lembaga konsumen (7%).

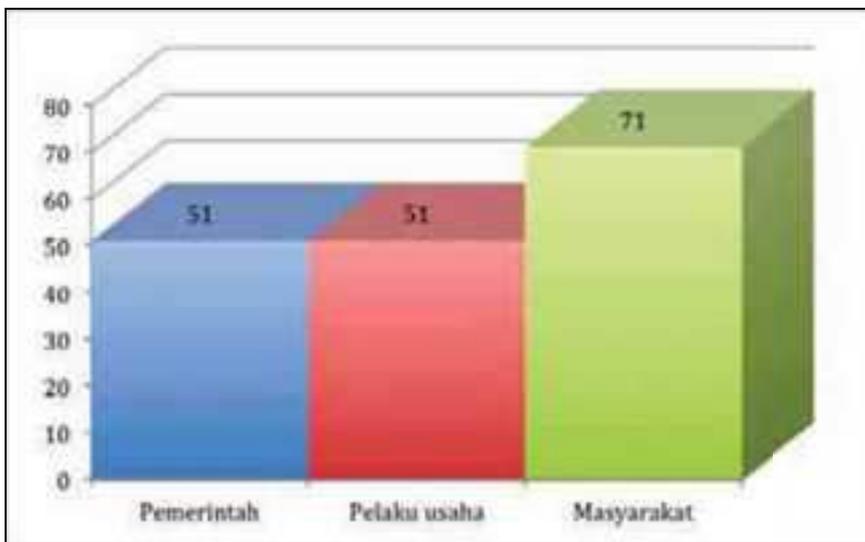
Secara normatif pelaku usaha memang bertanggung jawab untuk memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur (lihat Pasal 5 UUPK) dan sebaliknya konsumen berhak atas informasi yang benar, jelas dan jujur (lihat Pasal 4 UUPK). Namun demikian sebagaimana di atas sudah disampaikan bahwa banyak informasi yang disampaikan oleh pelaku usaha tidak benar atau bahkan menyesatkan yang

berdampak pada munculnya kerugian di tingkat konsumen. Jadi yang prinsip dalam perlindungan konsumen sebenarnya bukan pada pemberian informasi semata melainkan pada validitas atau kebenaran informasi yang diberikan.

Meskipun demikian fakta di atas menunjukkan juga bahwa semua pihak yang terkait dengan isu perlindungan konsumen memikul beban sama dalam pemberian informasi yang benar kepada konsumen. Kebenaran informasi merupakan bagian penting dari upaya mencegah timbulnya kerugian konsumen di kemudian hari. Banyak sengketa konsumen terjadi karena berawal dari pemberian informasi yang tidak benar oleh pelaku usaha kepada konsumen. Demikian juga apabila konsumen lebih mempercayai informasi produk dari iklan, banyak iklan yang menyesatkan dan tidak benar, sehingga berdampak pada kerugian konsumen. Di sinilah peran pemerintah dan media massa ikut bertanggung jawab akan kebenaran informasi yang menjadi hak konsumen. Sementara itu di Indonesia, lembaga konsumen belum dapat diandalkan sebagai sumber informasi produk karena keterbatasan sumber daya yang ada sehingga mereka tidak cukup mempunyai data/informasi terkait dengan aneka macam produk, termasuk sembako. Hal ini berbeda dengan lembaga konsumen di negara-negara maju yang memang mempunyai cukup sumber daya, bahkan untuk melakukan pengujian produk disertai dengan mengklasifikasikan suatu produk menjadi beberapa tingkatan kualitas (*rating*); seperti misalnya lembaga konsumen di Selandia Baru yang secara periodik melakukan *review* terhadap berbagai macam produk sehingga dapat menjadi referensi bagi konsumen dalam memilih.⁷² Peran lembaga konsumen dalam pemberian informasi tentang suatu produk juga dilakukan di Jerman.⁷³

⁷² Lihat lebih lanjut di <https://www.consumer.org.nz/>.

⁷³ Lihat lebih lanjut di <http://www.test.de/>.



Gambar 3.109. Pihak yang Harus Menjamin Lingkungan Hidup yang Sehat

Berkaitan dengan hak atas lingkungan hidup yang sehat, Gambar 3.109. menunjukkan 71 orang responden menganggap masyarakat yang harus menjamin lingkungan hidup yang sehat, diikuti dengan pemerintah (51 orang), dan pelaku usaha (51 orang). Banyaknya responden yang menyatakan masyarakat sebagai penjamin lingkungan hidup yang sehat mengindikasikan kesadaran responden terhadap lingkungan hidup cukup tinggi. Di samping itu temuan di atas juga menggambarkan bahwa persoalan lingkungan hidup yang sehat memang menjadi tanggung jawab semua pihak.

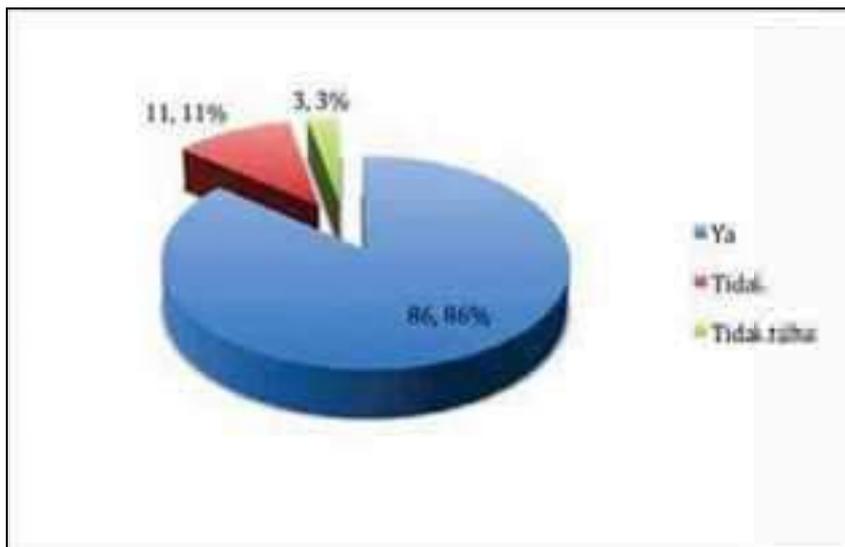
Dalam konteks hak-hak konsumen, hak atas lingkungan hidup yang sehat memang tidak dicantumkan dalam UUPK. Hak ini merupakan salah satu dari 8 hak dasar konsumen yang dikeluarkan oleh *Consumers International*, yakni:

*The right to a healthy environment - to live and work in an environment that is non-threatening to the well-being of present and future generations.*⁷⁴

⁷⁴ Lihat: <http://www.consumerinternational.org/who-we-are/consumer-rights/>, diakses tanggal 13 Maret 2013.

Lingkungan hidup yang sehat merupakan salah satu hak konsumen yang sangat relevan akhir-akhir ini karena penurunan kualitas lingkungan hidup yang terus-menerus terjadi, baik karena industrialisasi maupun karena perilaku masyarakat yang banyak mencemari lingkungan. Namun sangat disayangkan bahwa perilaku konsumen atau pola konsumsi masyarakat di Indonesia belum menjadikan pertimbangan lingkungan hidup sebagai alasan utama mereka memilih atau mengkonsumsi suatu produk. Padahal sebenarnya secara kumulatif, pencemaran lingkungan tidak hanya diakibatkan oleh proses produksi melainkan juga pola konsumsi masyarakat. Sebagai contoh konkrit, sampah rumah tangga yang dihasilkan dan dibuang di TPA Sampah Piyungan volumenya bahkan setiap tahun naik sekitar 50 ton. Tahun 2011 lalu per hari 300 ton, sekarang sudah menjadi 450 ton per hari.⁷⁵

Oleh karena itu, pelaku usaha sebenarnya juga menyadari bahwa penggunaan/konsumsi produk tertentu juga dapat menurunkan kualitas lingkungan hidup, sebagaimana ditunjukkan oleh Gambar 3.110 berikut.

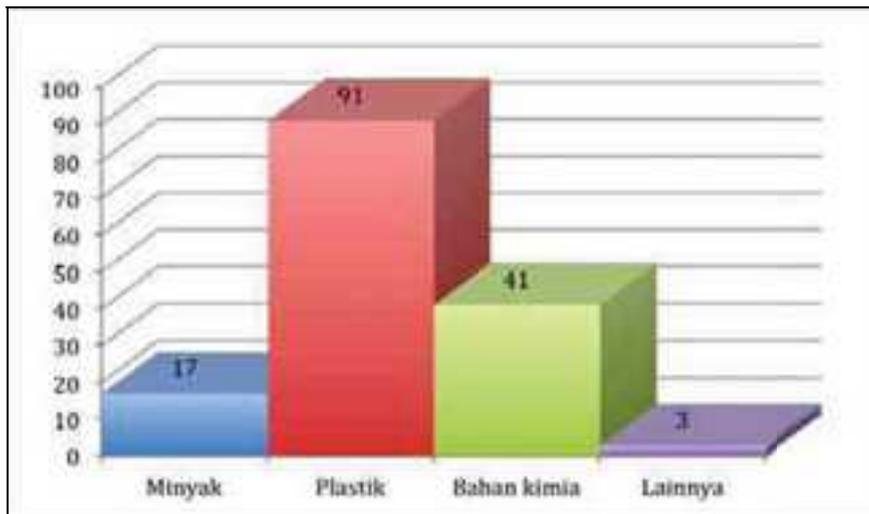


Gambar 3.110. Penggunaan Produk Sembako Tertentu Dapat Menurunkan Kualitas Lingkungan Hidup

⁷⁵ Lihat <http://jogja.tribunnews.com/2014/06/30/kesadaran-masyarakat-bisa-kurangi-volume-sampah/>, diakses tanggal 18 Agustus 2014.

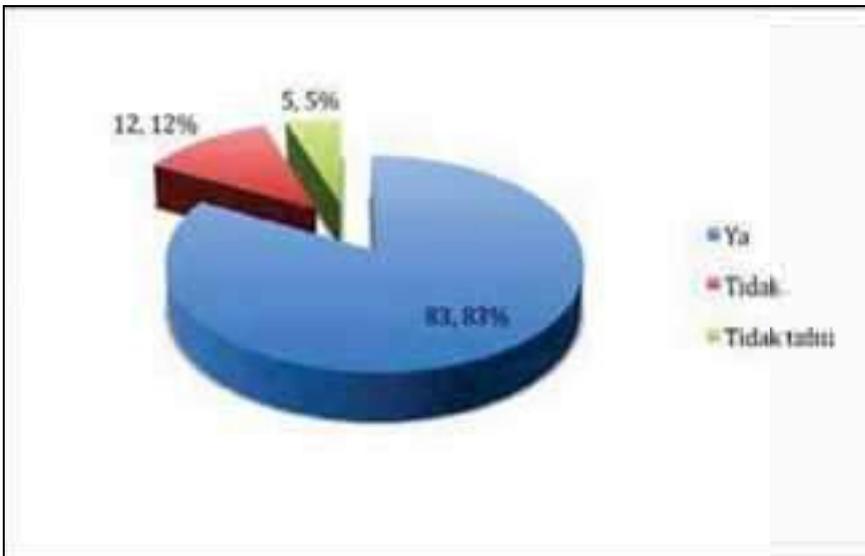
Penggunaan produk sembako yang beredar di tengah-tengah masyarakat dapat mempengaruhi kualitas lingkungan hidup, seperti dinyatakan oleh 86% responden dalam Gambar 3.110. yang menyebutkan adanya penggunaan produk sembako tertentu yang dapat menurunkan kualitas lingkungan hidup, seperti menurunkan kualitas air dan tanah. Meskipun demikian, ditemukan juga 11% responden yang menyatakan tidak ada penggunaan produk sembako tertentu dapat menurunkan kualitas lingkungan hidup dan 3% responden yang tidak tahu.

Oleh karena itu semestinya proses produksi sejak dari "hulu sampai hilir" sudah mempertimbangkan dampak negatifnya bagi penurunan kualitas lingkungan hidup. Peningkatan kesadaran produsen dalam hal ini harus terus dilakukan bahkan pemerintah mesti mengambil kebijakan pembatasan penggunaan bahan-bahan produksi maupun kemasan yang nyata-nyata menurunkan kualitas lingkungan hidup. Berbagai macam produk pangan dan kebutuhan pokok lain yang dikemas dengan kemasan yang tidak dapat "dicerna" lingkungan, jelas akan mengurangi kualitas lingkungan hidup, sebagaimana juga ditunjukkan oleh Gambar 3.111 berikut.



Gambar 3.111. Penggunaan Produk yang Dapat Menurunkan Kualitas Lingkungan Hidup

Berkaitan dengan temuan di atas, ada beberapa penggunaan produk yang dapat menurunkan kualitas lingkungan hidup. Gambar 3.111. menunjukkan 91 orang responden menganggap plastik dapat menurunkan kualitas lingkungan hidup karena plastik tidak akan hancur meskipun tertanam di dalam tanah bertahun-tahun lamanya. Selain itu, 41 orang responden menyebut bahan kimia, termasuk pestisida yang sangat mungkin terjadi karena penggunaan pestisida dapat menurunkan kualitas air dan tanah, diakhiri dengan minyak sebagaimana disampaikan oleh 17 orang responden.



Gambar 3.112. Pemerintah Perlu Membatasi Produksi dan Penggunaan Produk Demi Lingkungan Hidup yang Sehat

Produksi dan penggunaan produk-produk seperti minyak, plastik, dan bahan-bahan kimia termasuk pestisida dapat menurunkan kualitas lingkungan hidup, oleh karena itu pemerintah perlu membatasinya. Hal ini didukung oleh 83% responden penelitian ini seperti dapat dilihat pada Gambar 3.112. di atas. Meskipun demikian, ada 12% responden yang menganggap pemerintah tidak perlu melakukan pembatasan. Tingginya responden yang mendukung pembatasan mencerminkan kesadaran responden akan kualitas

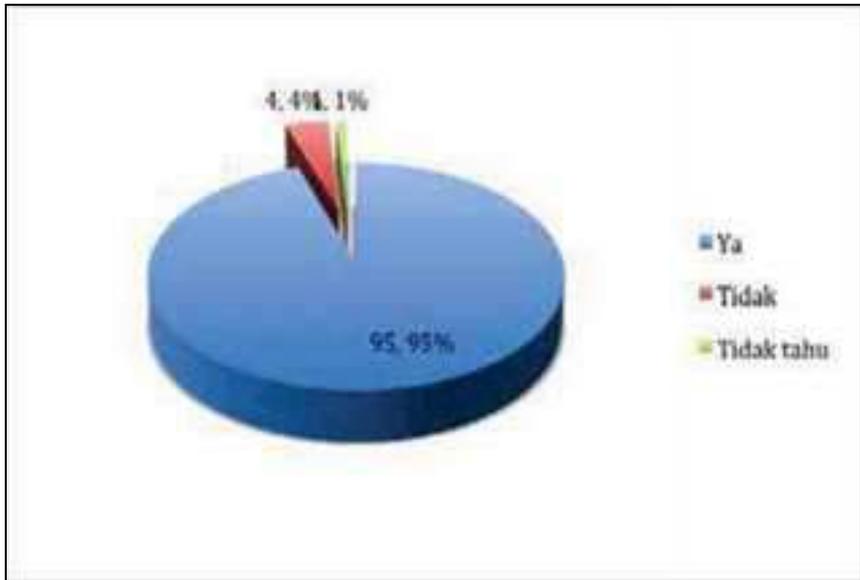
lingkungan hidup cukup tinggi yang ditandai dengan pandangan akan pengurangan bahan-bahan berbahaya bagi lingkungan hidup manusia.

Dengan kata lain pola konsumsi dan produksi yang berkelanjutan (baca: ramah lingkungan) sudah harus menjadi bagian dari kebijakan pemerintah Indonesia yang terimplementasikan di berbagai sektor. Apalagi Indonesia sudah menjadi bagian dari negara peserta yang menandatangani "*The 10-Year Framework of Programmes on Sustainable Consumption and Production*" yang merupakan kerangka aksi global untuk meningkatkan kerjasama internasional untuk mempercepat perubahan pola konsumsi dan produksi berkelanjutan di negara-negara maju dan berkembang.⁷⁶

7. Kebijakan Persaingan Usaha

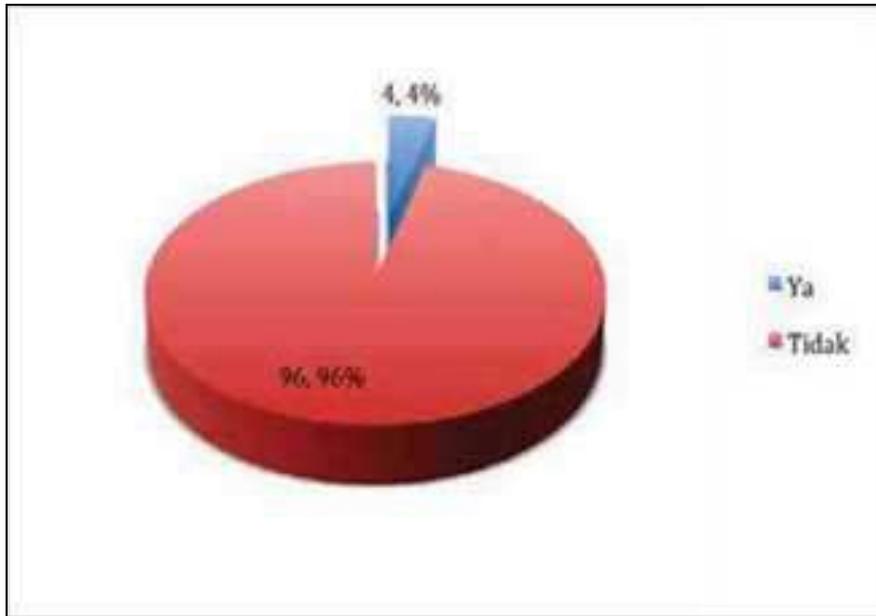
Kebijakan persaingan usaha merupakan kebijakan yang diambil pemerintah dalam rangka mengawal dan mengontrol kegiatan ekonomi dengan tujuan akhir demi kesejahteraan masyarakat/konsumen. Adapun masalah pokok dalam kegiatan ekonomi meliputi apa yang harus diproduksi, berapa banyak dan bagaimana cara mendistribusikan barang dan jasa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, meliputi kebutuhan akan bahan pokok. Di tingkat produksi sampai distribusi, kebijakan persaingan mendorong terjadinya persaingan dan ini berarti bahwa di pasar diharapkan ada banyak pelaku usaha yang bersaing untuk memproduksi dan mendistribusikan barang dan jasa tersebut. Dengan adanya persaingan, maka bagi konsumen akan tersedia pilihan produk barang maupun jasa.

⁷⁶ Lihat di: <http://www.menlh.go.id/indonesia-memimpin-asean-forum-on-sustainable-consumption-and-production>, diakses tanggal 18 Agustus 2014.



Gambar 3.113. Banyak Pilihan untuk Mendapatkan Produk Sembako Berdasarkan Responden Tahun Kedua

Gambar 3.113. menunjukkan 95% responden penelitian ini menyatakan ada banyak pilihan untuk mendapatkan produk sembako. Adanya keragaman pilihan produk sembako memungkinkan responden untuk memilih sendiri produk sembako yang dibutuhkan tanpa rekayasa dari pelaku usaha, seperti memilih produk dengan harga yang sesuai kualitas produk sembako yang diinginkan konsumen. Pandangan yang hampir sama juga ditemukan dalam penelitian tahun pertama (2013) yang menunjukkan bahwa 96% responden konsumen berpandangan bahwa ada banyak pilihan produk dan 97% menyatakan bahwa mereka mudah memperoleh produk sembako di pasaran.



Gambar 3.114. Pelaku Usaha Mengendalikan Penyediaan Produk Sembako

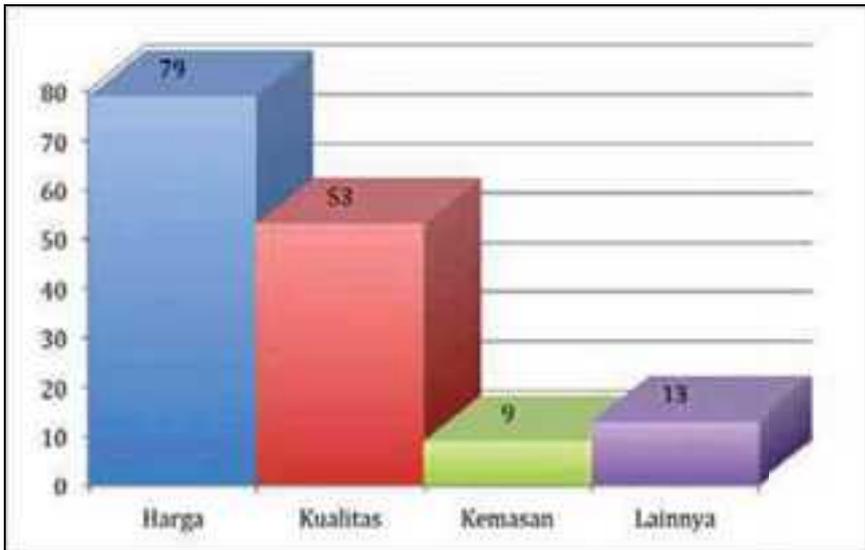
Gambar 3.114. menunjukkan hanya ada 4 orang responden yang menyatakan tidak banyak pilihan dalam mendapatkan produk sembako.

Tabel 3.20. Pelaku Usaha Mengendalikan Penyediaan Produk Sembako Menurut Kategori Usaha

			Agen	Retail modern	
Adanya pelaku usaha yang mengendalikan penyediaan produk sembako	Ya	Count	1	3	4
		% within Adanya pelaku usaha yang mengendalikan penyediaan produk sembako	25.0%	75.0%	100.0%
Total		Count	1	3	4
		% within Adanya pelaku usaha yang mengendalikan penyediaan produk sembako	25.0%	75.0%	100.0%

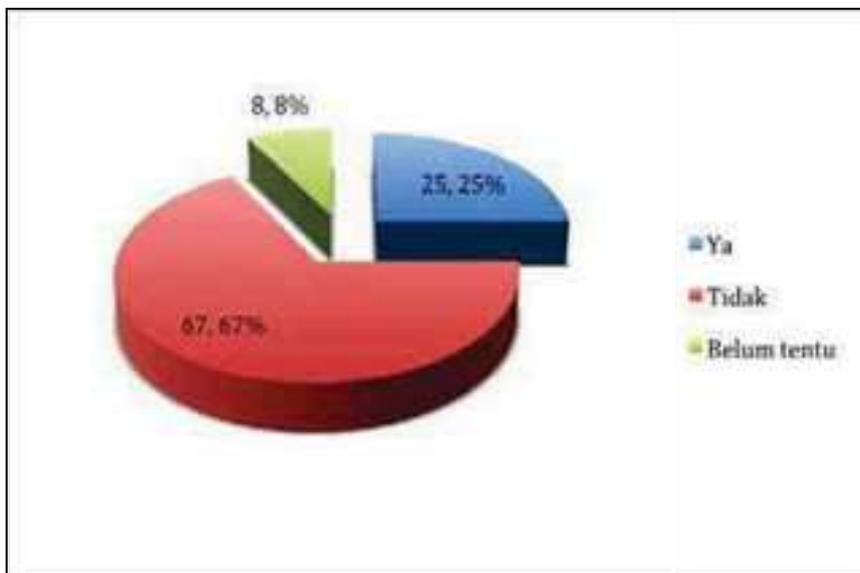
Sumber: Data diolah (2014)

Tabel 3.20. menunjukkan ada 4 pelaku usaha tersebut terdiri dari 1 agen dan 3 ritel modern yang mengendalikan penyediaan produk sembako. Temuan ini mengindikasikan masih ada upaya-upaya pelaku usaha untuk melakukan persaingan tidak jujur dan tidak sehat. Meskipun demikian, dalam kaca mata penelitian/statistik, 4 orang dari 100 orang pelaku usaha yang diteliti temuan ini dapat dikatakan tidak signifikan.



Gambar 3.115. Pertimbangan Utama Konsumen Memilih Suatu Produk Sembako

Pertimbangan utama konsumen memilih suatu produk sembako ditunjukkan pada Gambar 3.115. yaitu harga (sebagaimana dinyatakan oleh 79 orang responden), diikuti kualitas (dinyatakan oleh 53 orang responden), dan kemasan (9 orang). Temuan ini mengindikasikan masyarakat masih berorientasi pada harga daripada kualitas pada saat memutuskan untuk membeli suatu produk sembako.



Gambar 3.116. Semua Produk Sembako yang Beredar di Tengah Masyarakat Berkualitas

Mayoritas responden (67%) menyatakan semua produk sembako yang beredar di tengah masyarakat tidak berkualitas, sedangkan hanya 25% yang menyatakan sebaliknya atau semua produk sembako yang beredar berkualitas. Temuan ini sudah seharusnya diperhatikan mengingat hanya sedikit pelaku usaha yang menyatakan produk sembako berkualitas, artinya di sekeliling masyarakat lebih banyak produk sembako yang tidak berkualitas daripada yang berkualitas.

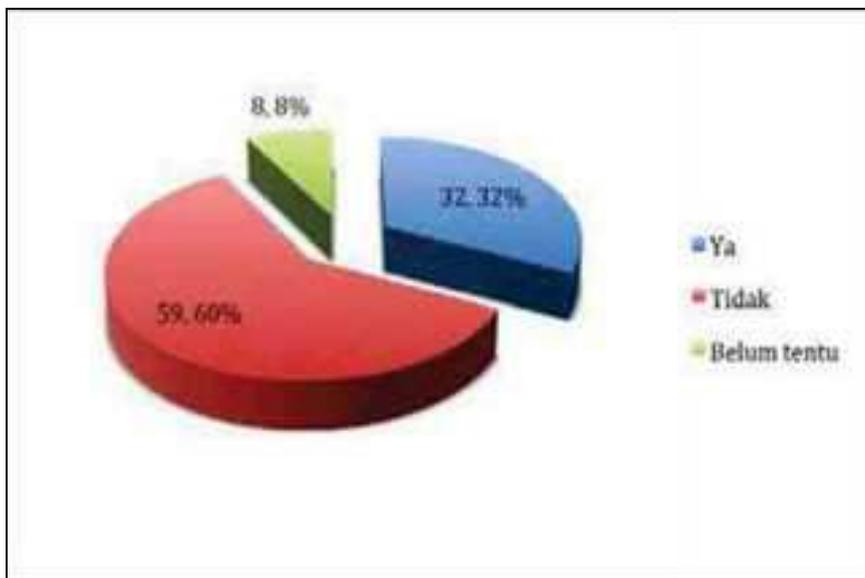
Kualitas suatu produk sembako yang beredar di pasar sangat bervariasi, baik dalam hal jenis maupun harga. Oleh karena itu, pelaku usaha seringkali juga mempunyai penilaian tersendiri terhadap produk sembako mana yang berkualitas.

Tabel 3.21. Semua Produk Sembako yang Beredar di Tengah Masyarakat Berkualitas Menurut Kategori Usaha

			Agan	Retail tradisional	Retail modern	
Semua produk sembako yang beredar berkualitas	Ya	Count % within Semua produk sembako yang beredar berkualitas	7 28.0%	9 36.0%	9 36.0%	25 100.0%
	Tidak	Count % within Semua produk sembako yang beredar berkualitas	21 31.3%	24 35.8%	22 32.8%	67 100.0%
	Belum tentu	Count % within Semua produk sembako yang beredar berkualitas	2 25.0%	2 25.0%	4 50.0%	8 100.0%
Total		Count % within Semua produk sembako yang beredar berkualitas	30 30.0%	35 35.0%	35 35.0%	100 100.0%

Sumber: Data diolah (2014)

Tabel 3.21. menunjukkan sebagian pelaku usaha yang menyatakan semua produk sembako yang beredar berkualitas terdistribusi secara merata pada pelaku usaha agen (28,0%), ritel tradisional (36,0%), dan ritel modern (36,0%). Oleh karena itu, tidak dapat ditarik suatu kesimpulan manakah kategori usaha yang dominan menyatakan hal tersebut.



Gambar 3.117. Semua Produk Sembako Berkualitas Mempunyai Harga Mahal

Terkait dengan kualitas produk sembako, Gambar 3.117. menunjukkan mayoritas pelaku usaha (60%) tidak menganggap semua produk sembako berkualitas mempunyai harga mahal, sebaliknya hanya 32% pelaku usaha yang mengatakan semua produk sembako berkualitas mempunyai harga mahal.

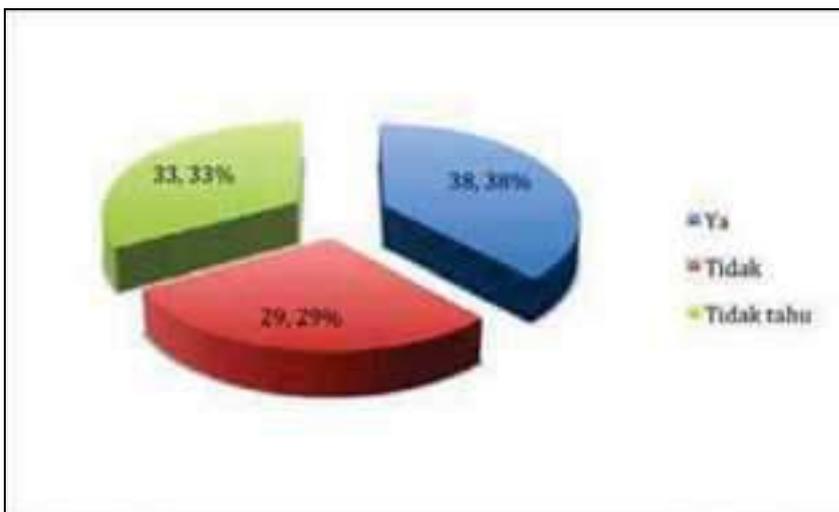
Sebagian besar responden (60%) menganggap semua produk sembako yang berkualitas tidak selalu mahal, sebagaimana terlihat dalam Gambar 3.117. Umumnya selama ini masyarakat Indonesia berpandangan bahwa produk sembako yang berkualitas berhubungan positif dengan harga, artinya produk sembako semakin berkualitas akan membuat produk sembako itu semakin mahal.

Tabel 3.22. Semua Produk Sembako Berkualitas Mempunyai Harga Mahal Menurut Kategori Usaha

			Agan	Retail tradisional	Retail modern	
Semua produk sembako berkualitas mempunyai harga mahal	Ya	Count % within Semua produk sembako berkualitas mempunyai harga mahal	9 28.1%	10 31.2%	13 40.6%	32 100.0%
	Tidak	Count % within Semua produk sembako berkualitas mempunyai harga mahal	19 32.2%	21 35.6%	19 32.2%	59 100.0%
	Belum tentu	Count % within Semua produk sembako berkualitas mempunyai harga mahal	1 12.5%	4 50.0%	3 37.5%	8 100.0%
Total			29 29.3%	35 35.4%	35 35.4%	99 100.0%

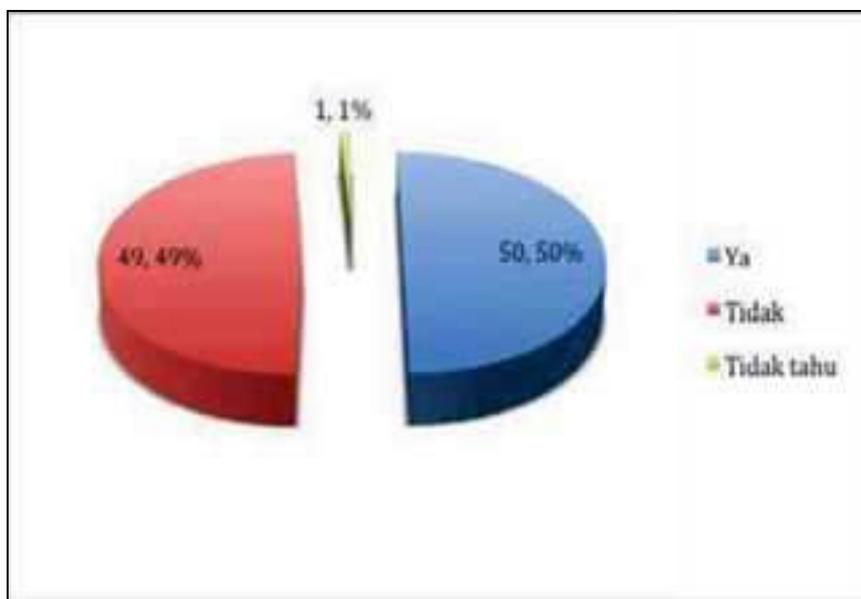
Sumber: Data diolah (2014)

Pelaku usaha yang mempunyai pendapat tidak semua produk sembako berkualitas mempunyai harga mahal (59 orang) terdistribusi secara merata pada agen (32,2%), ritel tradisional (35,6%), dan ritel modern (32,2%). Artinya, pelaku usaha secara umum mengakui produk sembako mempunyai harga yang wajar, sesuai dengan kualitas produk yang disajikan produk tersebut.



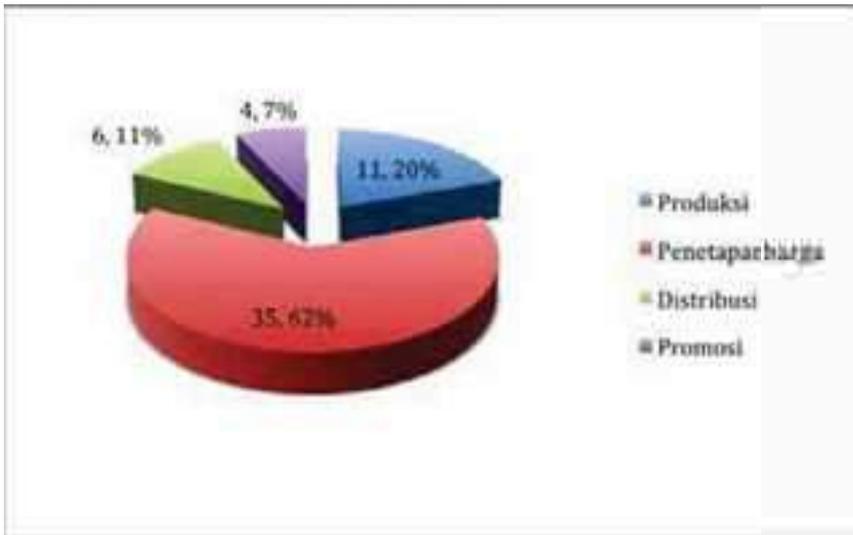
Gambar 3.118. Dalam Memproduksi dan Memasarkan Produk Sembako di Antara Pelaku Usaha Sudah Bersaing Secara Sehat/Jujur

Ketika responden ditanya "Apakah dalam memproduksi dan memasarkan produk sembakonya di antara pelaku usaha sudah bersaing secara sehat/jujur?" ditemukan hasil seperti terlihat dalam Gambar 3.118. di atas. Sebagian responden (38%) menilai pelaku usaha sudah bersaing secara sehat dan jujur, namun 29% menyatakan pelaku usaha tidak bersaing secara sehat dan jujur, bahkan 33% responden menyatakan tidak tahu. Ketidaktahuan responden tentang adanya persaingan secara tidak sehat dan tidak jujur dapat menunjukkan fakta sebenarnya tentang praktik persaingan tidak sehat, terkait dengan posisi responden sebagai pelaku usaha dalam produk sembako.



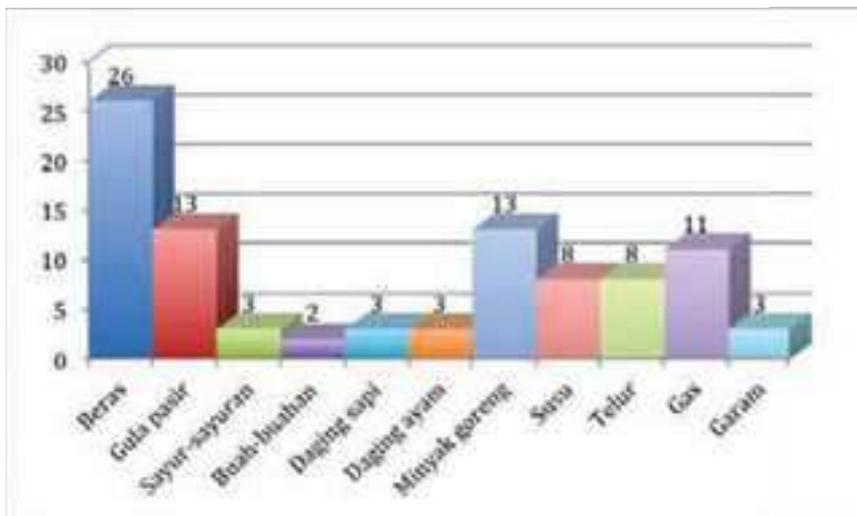
Gambar 3.119. Pernah Melihat/Tahu Adanya Kejadian Persaingan Usaha yang Tidak Sehat dalam Produk Sembako

Gambar 3.119. menunjukkan 50% responden pernah melihat adanya kejadian persaingan usaha yang tidak sehat dalam produk sembako, sebaliknya 49% responden tidak pernah melihat persaingan usaha yang tidak sehat tersebut. Bentuk persaingan usaha tidak sehat yang dilihat oleh responden umumnya berasal dari praktik perdagangan curang.



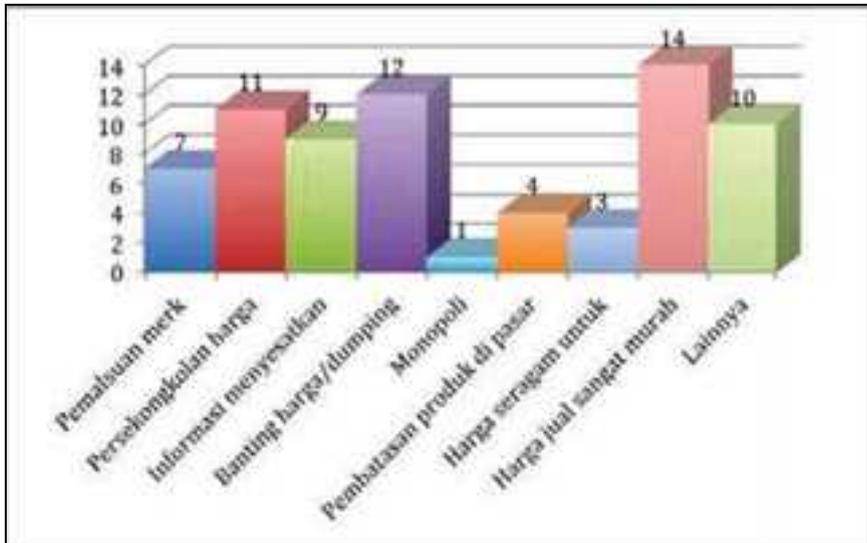
Gambar 3.120. Tahapan Terjadi Persaingan Usaha Tidak Sehat

Gambar 3.120. menunjukkan 62% responden menyatakan persaingan usaha tidak sehat terjadi pada penetapan harga, diikuti dengan produksi (dinyatakan oleh 20% responden), distribusi (11%), dan promosi (7%). Temuan ini menggambarkan penetapan harga masih diliputi dengan praktik-praktik persaingan usaha yang tidak sehat.



Gambar 3.121. Produk Sembako yang Mengindikasikan Terjadi Persaingan Usaha Tidak Sehat

Selanjutnya Gambar 3.121. di atas menunjukkan produksi dan distribusi produk sembako masih diliputi dengan praktik-praktik persaingan usaha yang tidak sehat. Produk sembako terbanyak yang diindikasikan terjadi persaingan usaha tidak sehat adalah beras (sebagaimana dinyatakan oleh 26 orang responden), seperti misalnya: mencampur dengan produk beras lain, mengemas dengan kemasan yang tidak sesuai dengan isinya, mengurangi ukuran/timbangan, menggunakan bahan pemutih, dan sebagainya.



Gambar 3.122. Bentuk Persaingan Usaha Tidak Jujur/Tidak Sehat

Adapun bentuk persaingan usaha tidak jujur atau tidak sehat ditunjukkan dalam Gambar 3.122. di atas. Terlihat 14 orang responden mendudukkan harga jual sangat murah sebagai bentuk persaingan usaha yang sering dilakukan oleh pelaku usaha. Praktik ini sering dilakukan 'pemain baru' ketika memasuki pasar persaingan yang kompetitif. Ada pula 12 orang responden yang menyatakan banting harga atau dumping merupakan bentuk persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan oleh pelaku usaha.

SIMPULAN

Berdasarkan temuan dan analisis dari pemetaan permasalahan yang ada maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Meskipun UUPK sudah berlaku selama lebih dari 14 tahun, namun penelitian menunjukkan bahwa pengetahuan hukum, pemahaman dan kesadaran masyarakat (baik konsumen maupun pelaku usaha) akan adanya perlindungan hukum atas hak-haknya sebagai konsumen masih rendah. Hak-hak konsumen yang relatif populer adalah hak atas keamanan dan keselamatan, hak untuk memilih, hak atas informasi, dan hak atas ganti rugi.
2. Penegakan dan efektivitas peraturan hukum perlindungan konsumen masih rendah. Praktik-praktik usaha negatif yang merugikan konsumen masih banyak terjadi sehingga pemerintah perlu menciptakan mekanisme penyelesaian sengketa konsumen.
3. Hak atas informasi produk sudah diberikan oleh sebagian besar pelaku usaha, namun belum menjamin bahwa informasi yang diberikan valid/benar dan jujur. Pemerintah dan media massa ikut bertanggung jawab akan kebenaran informasi yang menjadi hak konsumen dan dalam hal mendidik konsumen. Media TV menjadi sarana paling efektif untuk sosialisasi.
4. Masyarakat masih berorientasi pada harga daripada kualitas pada saat memutuskan untuk membeli suatu produk sembako namun banyak produk sembako yang beredar di tengah

masyarakat tidak berkualitas. Perlu adanya keterlibatan pemerintah dalam menyelesaikannya.

5. Respon pelaku usaha untuk menanggapi tuntutan konsumen cukup tinggi namun ketiadaan akses keadilan bagi konsumen yang ditandai dengan belum tersedianya mekanisme ganti rugi yang efektif dan efisien. Produk sembako yang rusak atau tidak sesuai dengan kondisi yang dijanjikan sangat mudah untuk diketahui konsumen, sehingga pelaku usaha cenderung memenuhi tuntutan konsumen.
6. Belum adanya kelembagaan perlindungan konsumen di daerah yang dapat membantu konsumen dalam mewujudkan perlindungan bagi dirinya. Bagi pelaku usaha ketidaktahuan mengenai lembaga menunjukkan bahwa asosiasi atau perkumpulan pelaku usaha sejenis yang telah ada di DIY belum sepenuhnya menjangkau mereka. Sebagian besar di antara mereka tidak bergabung dalam asosiasi/organisasi pelaku usaha sejenis.
7. Masih banyaknya praktik persaingan usaha yang tidak sehat yang dilakukan pelaku usaha sembako di DIY, sehingga merugikan konsumen. Penetapan harga dan banting harga masih mendominasi praktik persaingan tidak sehat di pasar. Terjadinya kesepakatan harga dan distribusi di antara sebagian pelaku usaha mengindikasikan adanya praktik persaingan curang atau pelanggaran terhadap UU No. 5 Tahun 1999 Tentang Anti Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat.
8. Pengawasan proses produksi dan distribusi produk masih lemah. Pengawasan sebenarnya tidak memadai apabila hanya dilakukan ketika produk sudah berada di pasaran. Jauh lebih baik dan efektif apabila pengawasan ketat juga dilakukan sejak proses produksi, distribusi, sampai pemasaran.

9. Responden menganggap plastik dapat menurunkan kualitas lingkungan hidup karena plastik tidak akan hancur meskipun tertanam di dalam tanah bertahun-tahun lamanya oleh karena itu pemerintah perlu membatasinya.

DAFTAR PUSTAKA

- Armstrong, M. (2008). Interactions between competition and consumer policy. *Competition Policy International*, 4(1).
- Brown, R. (2012). The UN guidelines for consumer protection: Making them work in developing countries. paper on Jeremy Malcolm (ed), *Consumers in the Information Society: Access, Fairness and Representation*. Consumers International.
- Cartwright, P. (2001). *Consumer protection and the criminal law: law, theory, and policy in the UK*. Cambridge University Press.
- Cseres, K. (2006). The impact of consumer protection on competition and competition law: The case of deregulated markets. *Amsterdam Center for Law & Economics Working Paper*, (2006-05).
- Deutch, S. (1994). Are consumer rights human rights. *Osgoode Hall LJ*, 32, 537.
- Elips. (2000). Laporan Kebijakan Persaingan Indonesia: Competition Report.
- Gibson, L. (1992). Access to justice and consumer redress within a single market. *Journal of Consumer Policy*, 15(4), 407-415.
- Harland, D. (1997). The United Nations Guidelines for Consumer Protection: Their Impact in the First Decade. dalam RAMSAY, Ian "Consumer Protection Law in the Global Economy—National and international dimensions. Aldershot: Dartmouth Publishing Company Limited.

- Hoekman, B., & Holmes, P. (1999). *Competition policy, developing countries, and the World Trade Organization*. The World Bank.
- Howells, G. G., & Weatherill, S. (2005). *Consumer protection law* (Second Edition), Aldershot: Ashgate Publishing Ltd.
- Huffman, M. (2010). Bridging the divide? Theories for integrating competition law and consumer protection. *European Competition Journal*, 6(1), 7-45
- Leary, T. B. (2005). Competition Law and Consumer Protection Law: Two Wings of the Same House. *Antitrust Law Journal*, 72(3), 1147-1151
- L'Heureux, N. (1992). Effective consumer access to justice: Class actions. *Journal of Consumer Policy*, 15(4), 445-462.
- Lubis, A. F., Toha, K., Kagramanto, B., Hawin, M., Sirait, N. N., & Prananingtyas, P. (2009). *Hukum Persaingan Usaha. Antara Teks dan Konteks, Indonesia: Support of Deutsche Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH*
- Maggs, P. B. (1990). Access to Justice for the Consumer in the USA. *Journal of Consumer Policy*, 13(1), 65-78.
- OECD. (2010). *Consumer policy toolkit*.
- Overby, A. B. (2001). An institutional analysis of consumer law. *Vand. J. Transnatl. L.*, 34, 1219.
- Statistik, B.P. (2014). *Berita Resmi Statistik Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta*.
- Ramsay, I. (1989). *Consumer protection text and materials*. London: Weidenfeld and Nicolson Ltd.
- _____, (2012). *Consumer Law and Policy: Text and Materials on Regulating Consumer Markets (Third Edition)*, Oxford: Hart Publishing Ltd
- Rickett, C. E., & Telfer, T. G. (Eds.). (2003). *International perspectives on consumers' access to justice*. Cambridge University Press.

Silalahi, P. R. (1999). *Urgency of Competition Law. Japan Fair Trade Commission.*

Trade and Development Board UNCTAD-Commission on Trade in Goods and Services and Commodities. 2001, *Expert Meeting on Consumer Interests, Competitiveness, Competition and Development*, Geneva, 17-19 October 2001

UNCTAD. (2001). *Consumer Protection, Competition, Competitiveness and Development*, Geneva, 17-19 October.

_____. (2004). *Manual on Consumer Protection United Nations Conference on Trade and Development.*

Sumber internet:

<http://www.arabnews.com/news/452024>, diakses tanggal 18 Mei 2013.

<http://bisnis.liputan6.com/read/719523/daftar-lengkap-29-komoditas-pangan-yang-diimpor-ri>, diakses tanggal 5 Nopember 2013.

http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2013/09/05/0759312/Kebijakan_Impor.Pangan.Pintas.yang.Tak.Pantas, tanggal 18 Agustus 2014.

<http://itha911.wordpress.com/jurnalistik/jurnalistik-investigasi/>, diakses tanggal 6 November 2013.

<http://jogja.tribunnews.com/2014/05/05/pertumbuhan-ekonomi-diy-triwulan-pertama-capai-341-persen/>, diakses tanggal 5 Mei 2014.

<http://jogja.tribunnews.com/2014/06/30/kesadaran-masyarakat-bisa-kurangi-volume-sampah/>, diakses tanggal 18 Agustus 2014.

<http://krjogja.com/read/203653/investasi-tinggi-angka-pengangguran-diy-berkurang.kr>, diakses tanggal 4 Juli 2014.

<http://www.consumerinternational.org/who-we-are/consumer-rights>, diakses tanggal 13 Maret 2013.

<http://www.jogjainfo.net/2009/07/tata-kembali-pasar-modern.html>, diakses tanggal 11 Juli 2014.

<http://www.menlh.go.id/indonesia-memimpin-asean-forum-on-sustainable-consumption-and-production>, diakses tanggal 18 Agustus 2014.

<http://www.moneylife.in/article/only-20-consumers-know-about-consumer-protection-law-says-study/29021.html>, diakses tanggal 13 Maret 2013.

<http://www.radarjogja.co.id/berat-tak-sesuai-label-kemasan/>, diakses tanggal 18 Juli 2014.

<http://www.voaindonesia.com/content/konsumen-dirugikan-akibat-kuota-impor-daging-sapi/1598008.html> tanggal 18 Agustus 2014.

<https://www.consumer.org.nz/>

<https://www.test.de/>

Perundang-undangan:

UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat.

UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Lampiran Peraturan Walikota Yogyakarta No. 79 Tahun 2010 Tentang Pembatasan Usaha Waralaba Minimarket di Kota Yogyakarta

PENULIS

Johanes Widijantoro adalah dosen tetap Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta sejak tahun 1989 sampai sekarang. Lahir di Yogyakarta 09-08-1965. Menyelesaikan studi doktoralnya di UGM. Bidang kajian yang digelutinya adalah Hukum Perlindungan Konsumen dan Hak-hak Asasi Manusia. Dalam kedua bidang tersebut telah banyak kajian, riset dan kertas kerja yang disampaikan dalam beberapa forum ilmiah di dalam dan di luar negeri. Beberapa posisi yang didudukinya selain menjadi Dosen adalah: pernah menjadi anggota Dewan Pengurus Lembaga Konsumen Yogyakarta (2001 – 2018); dan pernah menjadi komisioner Lembaga Ombudsman Swasta DIY (2005-2008). Yang bersangkutan dapat dihubungi melalui email: jwidijantoro@gmail.com

Dr. Y. Sari Murti Widiyastuti, S.H., M.Hum lahir di Gunung Kidul, 28 Juni 1964. Menjadi dosen tetap di FH UAJY sejak 1989 mengajar Mata Kuliah Hukum Keperdataan, Hukum Kontrak, Hukum Persaingan Usaha di FH UAJY dan Teori Hukum di Program Magister Ilmu Hukum UAJY. Meraih gelar doktor dari FH UGM tahun 2007. Pernah mengikuti Penataran Hk Perikatan kerjasama Indonesia-Belanda

Th. Agung M. Harsiwi, S.E., M.S adalah dosen dan peneliti di Program Studi Manajemen, Fakultas Bisnis dan Ekonomika Universitas Atma Jaya Yogyakarta sejak tahun 1996, menyelesaikan

pendidikan Manajemen dan Magister Sains (bidang Manajemen) di Universitas Gadjah Mada. Menjadi konsultan bisnis di beberapa perusahaan atau lembaga pemerintah sejak tahun 2001, khususnya mendampingi penyusunan Rencana Strategis dan Studi Kelayakan Bisnis, Strategi Pemasaran, Kelayakan Investasi, Penyehatan Kelembagaan, Survey Kepuasan Pelanggan, Evaluasi Jabatan dalam rangka pengembangan Sistem Penggajian, *Competence Based Human Resoure Management*, *Work Load Analysis*, dan *Grand Design* SDM. Terlibat aktif sebagai instruktur training di bidang Organisasi dan Manajemen Sumber Daya Manusia, serta Manajemen Keuangan, baik *public training* maupun *in-house training* sejak tahun 2006. Pernah menjadi Kepala Pusat Pengembangan Manajemen Universitas Atma Jaya Yogyakarta yang membidangi kegiatan konsultasi dan pelatihan bagi perusahaan atau organisasi.



Pemetaan Masalah Perlindungan Konsumen dalam Perspektif Konsumen dan Pelaku Usaha

◆ Studi di bidang Kebutuhan Pokok ◆

Buku ini dilatarbelakangi adanya kehendak penulis untuk menyajikan berbagai permasalahan perlindungan konsumen dan persaingan usaha yang ditemukan dan terjadi di DIY sehingga dapat menjadi masukan bagi pengambil kebijakan, khususnya agar dapat mengambil kebijakan perlindungan konsumen dan persaingan usaha yang lebih baik dan sesuai dengan realitas yang dihadapi masyarakat di DIY. Pada gilirannya kebijakan perlindungan konsumen ini akan memperbaiki iklim persaingan usaha dan memberikan perlindungan hak dan kepentingan setiap konsumen secara lebih efektif. Pemetaan Masalah Perlindungan Konsumen Sebagai Dasar Pengembangan Kebijakan Perlindungan Konsumen (*Consumer Policy*) dan Kebijakan Persaingan Usaha (*Competition Policy*) ini disajikan dari dua perspektif yakni konsumen dan pelaku usaha. Sebagai tahap awal, pemetaan masalah perlindungan konsumen difokuskan pada kebutuhan dasar/kebutuhan pokok, yakni sembilan bahan pokok. Komoditas ini dipilih karena setiap konsumen pasti mengkonsumsi kebutuhan pokok dan mengalami secara empiris “bergelut” dengan kebutuhan pokok. Selanjutnya buku ini menyajikan identifikasi beberapa permasalahan yang terkait antara lain pengetahuan hukum konsumen, kesadaran hukum, kelembagaan hukum, serta pemahaman konsumen terhadap pemenuhan hak-haknya sebagai konsumen. Semoga buku ini dapat menambah khazanah dan keilmuan hukum perlindungan konsumen dan persaingan usaha. Selamat membaca.

Cahaya Atma Pustaka

Jl. Moses Gatotkaca No. 28, Yogyakarta
E-mail: cahyaatma@gmail.com
Telp. (0274) 561031, 580526, Fax. (0274) 580525



ISBN: 978-602-7821-96-5

