



german
cooperation

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT



Perjanjian Baku

Masalah dan Solusi

Penulis utama:

Prof. Dr. Johannes Gunawan, SH., LL.M

Prof. Dr. Bernadette M. Waluyo, SH., MH., CN

Kontributor:

Prof. Dr. phil. Budiono Kusumohamidjojo, SH

Dr. David Tobing, SH., M.Kn

Dr. Megawati Simanjuntak, SP., M.Si

Dr. J. Widiyantoro, SH., MH

Implemented by

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Dokumen ini disiapkan oleh proyek *Consumer Protection in ASEAN (PROTECT)*, yang diwujudkan oleh *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH* dan didanai oleh Kementerian Federal untuk Kerjasama Ekonomi dan Pembangunan Jerman (BMZ).

Buku ini tidak untuk diperjualbelikan. Dilarang memperbanyak dalam bentuk apapun tanpa izin tertulis dari penerbit. Informasi selengkapnya dalam bahasa Inggris dapat ditemukan di bagian berikut.

As a federally owned enterprise, GIZ supports the German Government in achieving its objectives in the field of international cooperation for sustainable development.

Published by the
*Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH*

*Registered offices
Bonn and Eschborn, Germany
Consumer Protection in ASEAN (PROTECT)
Heritage Building, 2nd Floor
Jl. Sisingamangaraja No. 70A
Jakarta 12110 – Indonesia
T +62 (0)21 724 3372
E info@giz.de
I www.giz.de/en*

As of
January 2021

Printed by
GIZ/PROTECT

Design
GIZ/PROTECT

Photo Credits (in alphabetical order)
*Endang Sunandar: 1, 70, 107, 150
GIZ/PROTECT: front and back cover pages
Icon recreated by Pelangi Grafika team: page 100
Other icons used in this book are downloaded from Microsoft Powerpoint 2016*

- **Main authors :**
*Prof. Dr. Johannes Gunawan, SH, LL.M;
Prof. Dr. Bernadette M. Waluyo, SH, MAE, CN;*
- **Contributors :**
*Prof. Dr. phil. Budiono Kusumohamidjojo, SH;
Dr. David Tobing, SH, M.Kr;
Dr. Megawati Simanjuntak, SP, M.Si;
Dr. Johanes Widjantoro, SH, MH.*

*On behalf of the
German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ)*

This book is not for sale and cannot be copied in any form without written permission of the publisher.

Pengantar


dari GIZ

Penerapan perjanjian baku dimaksudkan untuk mempermudah transaksi atau proses jual beli antara pelaku usaha dengan konsumen. Namun penentuan klausul-klausul secara sepihak oleh pelaku usaha di dalam perjanjian tersebut memiliki kelemahannya tersendiri, yaitu celah untuk mengalihkan tanggung jawab yang bertentangan dengan hak-hak dasar konsumen, misalnya untuk mendapatkan ganti rugi. Perlunya perlindungan hukum untuk menjaga pemenuhan hak-hak konsumen dalam setiap perjanjian baku menjadi salah satu fokus dari proyek ASEAN-Jerman PROTECT.

ASEAN-Jerman PROTECT merupakan proyek yang dilaksanakan oleh *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH* dan didanai oleh Kementerian Federal untuk Kerja Sama Ekonomi dan Pembangunan Jerman (BMZ). Proyek ini bertujuan untuk mewujudkan pasar yang mengakomodasi kepentingan pelaku usaha dan konsumen secara berimbang, serta mendukung inisiatif negara-negara anggota ASEAN, baik di tingkat regional maupun nasional, demi terwujudnya Masyarakat Ekonomi ASEAN yang dinamis dan berorientasi pada masyarakat. Bersama dengan *ASEAN Committee on Consumer Protection (ACCP)*, kami memfasilitasi dialog dan kerja sama antara 10 negara anggota ASEAN untuk mencapai komitmen-komitmennya yang tertuang dalam *ASEAN Strategic Action Plan on Consumer Protection (ASAPCP) 2016-2025*.

Secara khusus di Indonesia, proyek ASEAN-Jerman PROTECT, antara lain, berupaya meningkatkan efektivitas perlindungan konsumen melalui kerja sama dengan berbagai pemangku kepentingan untuk melakukan kegiatan advokasi masyarakat dalam topik-topik pilihan. Dalam kesempatan ini, kami bekerja sama dengan ahli-ahli perlindungan konsumen mengenai perjanjian baku. Sebagaimana diketahui, pengaturan mengenai perjanjian baku, atau lebih spesifik mengenai klausula-klausula di dalamnya, sudah dimuat dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) serta peraturan perundang-undangan lainnya.

Namun, sejalan perkembangan dunia saat ini, terutama pesatnya laju digitalisasi ekonomi yang juga berpengaruh dalam pengadaan perjanjian baku digital, penting bagi pemerintah serta lembaga terkait dan pelaku usaha untuk memahami lebih lanjut mengenai masalah-masalah yang sering ditemukan dalam penggunaan



perjanjian baku tradisional maupun digital di Indonesia. Dengan adanya rancangan perubahan UUPK, buku ini juga akan membahas rencana pengaturan perjanjian baku di masa depan sebagai solusi masalah yang dihadapi pada saat ini.

Akhir kata, kami berterima kasih kepada kedua penulis utama dan jajaran kontributor yang telah bersedia meluangkan waktu dan tenaganya dalam upaya meningkatkan kesadaran bersama mengenai pentingnya penerapan perjanjian baku yang adil demi kesejahteraan konsumen Indonesia. Semoga buku ini dapat memberikan manfaat berupa pemahaman tentang masalah dan solusi perjanjian baku di Indonesia, dan sebagai kajian perbandingan bagi negara-negara anggota ASEAN lainnya. Kami terbuka dan menghargai jika ada masukan dari berbagai pihak demi penyempurnaan buku ini.

Desember 2020

Proyek ASEAN-Jerman PROTECT
GIZ

Pengantar

dari Penulis Utama

Memenuhi permintaan *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH*, kami menyusun buku dengan judul **Bunga Rampai Perlindungan Konsumen – Perjanjian Baku – Masalah dan Solusi**, dibantu oleh beberapa kontributor yang ahli dalam bidang masing-masing.

Sejak Revolusi Industri 1.0, perjanjian baku semakin banyak dan sering digunakan untuk memfasilitasi masifikasi perdagangan barang dan/atau jasa. Pemanfaatan perjanjian baku semakin masif pada saat Revolusi Industri 4.0 saat ini dalam bentuk perjanjian baku digital.

Berhubung perjanjian baku merupakan perjanjian yang dibuat secara sepihak sehingga terjadi nyaris tanpa negosiasi, maka klausula baku yang terkandung di dalamnya cenderung berisi klausula eksonerasi atau klausula eksepsi (*exoneration clauses* atau *exemption clauses*), yaitu syarat dan ketentuan yang menambah hak dan/atau mengurangi kewajiban pembuatnya, dan sebaliknya mengurangi hak dan/atau menambah kewajiban pihak yang menerima perjanjian baku tersebut. Dengan demikian, konsumen sebagai penerima perjanjian baku tersebut seringkali berada dalam posisi yang asimetris yang menimbulkan berbagai ragam masalah perlindungan konsumen yang membutuhkan solusi.

Sebagaimana diketahui bahwa di Indonesia pada saat ini sedang dilakukan perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (UUPK), yang di dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) direncanakan perubahan UUPK tersebut telah dapat diselesaikan pada tahun 2022.

Di dalam perubahan Rancangan Perubahan UUPK tersebut, pengaturan tentang perjanjian baku, baik yang non digital dan yang digital, dilakukan secara lebih rinci dan lengkap dibandingkan dengan pengaturan tentang klausula baku di dalam UUPK.

Buku ini memaparkan tidak hanya masalah penggunaan dan pengaturan perjanjian baku yang dihadapi konsumen Indonesia di dalam UUPK maupun peraturan perundang-undangan lain, melainkan juga akan dikemukakan rencana pengaturan perjanjian baku di masa depan sebagai solusi masalah yang dihadapi pada saat ini.

Dengan gaya praxis dan bahasa yang populer diharapkan buku ini mudah dipahami oleh semua lapisan konsumen dan pelaku usaha/penyedia jasa, baik di Indonesia maupun di luar Indonesia.

Semoga buku ini dapat memberikan manfaat berupa pemahaman tentang masalah dan solusi perjanjian baku di Indonesia, dan merupakan suatu perbandingan bagi negara lain.

Semua masukan untuk penyempurnaan buku ini di masa depan, tentu akan sangat dihargai oleh GIZ, dan sebagai akhir kata pengantar ini kami menyampaikan penghargaan dan terima kasih kepada para kontributor, dan semua pihak yang telah memberikan bantuan sehingga buku ini dapat diterbitkan.

Desember 2020

Penulis Utama

Prof. Dr. Johannes Gunawan, SH., LL.M

Prof. Dr. Bernadette M. Waluyo, SH., MH., CN

Daftar Isi

Pengantar dari GIZ	i
Pengantar dari Penulis Utama	iii
Daftar Isi	v
Daftar Gambar.....	vi
Daftar Tabel	vi
Pendahuluan	ix
BAB I Gambaran Umum Tentang Perjanjian, Perjanjian Baku dan Klausula Baku	2
1. Perjanjian	2
2. Perjanjian Baku dan Klausula Baku	19
3. Peraturan Perundang-undangan Tentang Perjanjian Baku.....	46
4. Perjanjian Baku dan Perlindungan Konsumen	55
BAB II Masalah Penggunaan Perjanjian Baku	71
1. Telaah Umum Tentang Penggunaan Perjanjian Baku	71
2. Kelemahan Pengaturan Perjanjian Baku	73
3. Kelemahan Pengawasan Perjanjian Baku.....	77
4. Masalah Penggunaan Perjanjian Baku pada Beberapa Bidang	81
5. Masalah Penggunaan Perjanjian Baku Digital	98
6. Masalah Penyelesaian Sengketa Perjanjian Baku Digital.....	104
BAB III Solusi Penggunaan Perjanjian Baku.....	108
1. Perubahan Undang-Undang Perlindungan Konsumen.....	108
2. Pengawasan Perjanjian Baku.....	140
3. Penyelesaian Sengketa Perjanjian Baku	144
BAB IV Kesimpulan dan Saran.....	151
1. Kesimpulan.....	151
2. Rekomendasi	152
Daftar Pustaka.....	154
Biografi Penulis Utama dan Kontributor.....	157

Daftar Gambar

Gambar 1:	Bagan Sumber Kelahiran Perikatan	3
Gambar 2:	Rantai Pasok (<i>chain of distribution</i>).....	33
Gambar 3:	Perkembangan perjanjian baku.....	40
Gambar 4:	Perjanjian baku dan klausula baku.....	41
Gambar 5:	Bentuk perjanjian baku	45
Gambar 6:	Mitigasi potensi kerugian konsumen dalam penggunaan perjanjian baku	64
Gambar 7:	Contoh penggunaan klausula baku oleh pelaku usaha	89
Gambar 8:	Persentase Konsumen dalam PSME di dunia	99
Gambar 9:	Persentase Konsumen dalam PSME di Indonesia Tahun 2018.....	100
Gambar 10:	Jumlah transaksi digital dalam PSME di Indonesia Tahun 2018 ...	100
Gambar 11:	Penyelesaian sengketa konsumen dalam PMSE.....	104
Gambar 12:	Susunan 'barang' di dalam RUU Perubahan UUPK	121
Gambar 13:	Susunan 'jasa' di dalam RUU Perubahan UUPK	121
Gambar 14:	Bagan pembagian perjanjian baku digital berdasarkan cara penyerahan	133
Gambar 15:	Bagan <i>Tripartite</i> pengawasan perjanjian baku	142

Daftar Tabel

Tabel 1.	Klausula baku yang dilarang berdasarkan Pasal 18 ayat (1) UUPK karena memuat klausula eksonerasi.....	82
Tabel 2.	Klausula baku yang tidak termasuk dalam larangan Pasal 18 ayat (1) UUPK tetapi merupakan klausula eksonerasi.....	89
Tabel 3.	Syarat Keabsahan	102
Tabel 4.	Tanda Tangan Elektronik	103
Tabel 5.	Alat Bukti	105
Tabel 6.	Kekuatan Pembuktian	105

Pendahuluan

Dalam sejarah umat manusia, untuk mempertahankan kehidupannya manusia senantiasa melakukan hubungan dengan manusia lainnya. Hubungan antar manusia ini multi aspek, salah satu di antaranya adalah aspek perdagangan barang dan/atau jasa.

Sejak puluhan ribu tahun yang lalu, sebelum dikenal uang, perdagangan barang dan/atau jasa tersebut dilakukan melalui barter atau pertukaran barang dan/atau jasa. Berhubung dalam pertukaran barang dan/atau jasa dapat terjadi hambatan karena ketidaksetaraan nilai atau ketidakcocokan kebutuhan pada barang dan/atau jasa yang dipertukarkan, maka diciptakan uang komoditas. Uang komoditas adalah barang yang pada umumnya dibutuhkan oleh setiap manusia, seperti bahan pangan baik tumbuhan maupun ternak. Mata uang paling awal yang digunakan dalam perdagangan barang dan/atau jasa muncul pada milenium ke-3 SM di Mesir dan Mesopotamia, berupa emas batangan yang harus ditimbang setiap kali akan digunakan sebagai alat tukar. Baru pada tahun 2500 SM, perdagangan barang dan/atau jasa mulai menggunakan mata uang emas dan perak¹.

Baik perdagangan barang dan/atau jasa melalui barter maupun melalui penggunaan alat tukar berupa uang, secara hukum senantiasa akan menimbulkan perjanjian atau kontrak dalam bentuk lisan dan/atau tertulis. Perjanjian ini merupakan hasil tawar menawar atau perundingan antara para pihak yang melakukan perdagangan barang dan/atau jasa tentang harga, syarat, dan ketentuan mengenai barang dan/atau jasa obyek perdagangan.

Tawar menawar atau perundingan tersebut masih dapat dilakukan sebelum terjadi perjanjian karena barang dan/jasa obyek perjanjian merupakan barang dan/atau jasa yang dibuat dan disediakan satu demi satu secara manual (*handmade*).

Namun demikian, Revolusi Industri 1.0 yang berlangsung antara 1750 – 1850 telah menghasilkan mesin uap, sehingga proses produksi barang tidak lagi dilakukan secara manual (*handmade*) yang menghasilkan barang satu demi satu, melainkan dapat dilakukan dengan bantuan mesin yang menghasilkan barang secara massal.

1 Lihat Resa Eka Ayu Sartika, Penemuan yang Mengubah Dunia: Uang, Sejak Kapan Digunakan? <https://sains.kompas.com/read/2018/08/09/203300423/penemuan-yang-mengubah-dunia--uang-sejak-kapan-digunakan-7page=all>. Diunduh 18 Oktober 2020 pukul 22.04.