

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada bagian “pertimbangan” di dalam pembukaan Undang-Undang Perlindungan Konsumen atau Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 (selanjutnya disebut UUPK) disebutkan bahwa dampak globalisasi ekonomi pada pasar nasional jelas menjadi salah satu pertimbangan pemberlakuan UUPK. Peningkatan jumlah barang (dalam segala bentuknya) merupakan keniscayaan dari proses globalisasi ekonomi sehingga warga negara Indonesia semakin membutuhkan campur tangan negara, keberpihakan negara bagi warga negaranya. Dampak globalisasi yang paling niscaya adalah peningkatan konsumsi warga negara karena perubahan mekanisme pasar yang menyebabkan peningkatan jumlah produksi barang. Globalisasi dalam pengertian sederhananya adalah perluasan dan percepatan pasar, percepatan lalu-lintas barang massif yang beragam sehingga menimbulkan keragaman pola transaksi.¹

Pada pasal 3 UUPK disebutkan pula bahwa salah satu tujuan diberlakukannya undang-undang ini adalah untuk “meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan, dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen”. Pasal ini penting untuk melihat konsep

¹ Celina Tri Siwi Krstiyanti, 2011, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Sinar Grafika: Jakarta, hlm.114. Krstiyanti memakai istilah yang tepat ketika menggambarkan dampak globalisasi melalui instrumen perjanjian perdagangan dunia seperti WTO (*World Trade Organization*) sebagai “harmonisasi ketentuan (undang-undang) nasional Indonesia terhadap ketentuan WTO.” Hampir pada semua buku tentang hukum perlindungan konsumen menyebutkan hal yang sama, bahwa UUPK adalah jenis undang-undang “penyesuaian” dengan ketentuan WTO.

“pendidikan konsumen” (*consumer education*) yang diacu oleh pemerintah dalam UUPK. Istilah “pemberdayaan konsumen” masih umum, masih memerlukan penjelasan dan perincian. Pemberdayaan konsumen memiliki evolusi konseptual yang panjang, dari fokus terhadap ekonomi keluarga, struktur kerja pasar, kualitas hidup sampai membangun konsumen partisipatoris. Fokus terakhir, konsumen partisipatoris adalah suatu upaya yang dilakukan oleh pemerintah bersama gerakan sosial untuk merubah kebiasaan konsumsi masyarakat dengan menerapkan konsep pendidikan konsumen yang berjenjang (*gradual*) dan kelompok sasaran yang berjenjang pula. Ada suatu upaya serius dari pemerintah untuk menumbuhkan partisipasi penuh warga negara dalam mengkritisi perkembangan konsumsi dengan cara mengerahkan seluruh pranata negara dan sosial masyarakat.²

Pada pasal selanjutnya, yakni Pasal 4, ditetapkan (pada poin F), “ hak mendapatkan pembinaan dan pendidikan konsumen”. *Legal-draft* (bahasa hukum), “pembinaan dan pendidikan konsumen” merupakan salah satu alasan utama diberlakukannya UUPK. Pembinaan dan pendidikan konsumen merupakan tulang punggung penerapan dari adanya perlindungan konsumen yang telah ditetapkan secara legal oleh sebuah negara. Pasal 4 UUPK menunjukkan bahwa Indonesia termasuk negara yang menetapkan pembinaan dan pendidikan konsumen secara legal (*legally drafted*). Seperti diketahui, tidak semua negara di dunia menetapkan definisi pembinaan dan pendidikan konsumen secara legal-formal (diatur dalam undang-undang

² OECD, *Promoting Consumer Education: Trends, Policies, and Good Practices*, OECD, Union Europe: 2009, hlm, 1-30.

tersendiri). Persoalannya, bagaimana mekanisme implementasi dari pembinaan dan pendidikan yang dimaksudkan, apakah pemerintah sudah menjalankan amanat pembinaan dan pendidikan konsumen tersebut? Aspek implementasi ini memerlukan pengujian menyeluruh. Tidak berhenti di sini, dalam pertimbangan UUPK, konsumsi dalam era globalisasi seharusnya adalah praktek cerdas dan bijak (*being well-informed and wise decision-maker*) karena pasar ekonomi tidak selalu berarti perbaikan dan kesejahteraan tetapi memiliki wajah lain, yakni kecliaran (*bewildering*). Artinya konsumsi bukan sebuah praktek individual, melainkan praktek perorangan yang harus disadari memiliki relasi dan dampak sosial.³

Melengkapi atau menyempurnakan ketentuan perundang - undangan di bidang perlindungan konsumen yang sudah ada secara berkesinambungan adalah suatu keharusan untuk mencapai tujuan dari keberadaan sebuah sistem hukum. Artinya, untuk memberikan perlindungan kepada konsumen secara memadai diperlukan pembaharuan hukum secara gradual (bertahap) dan berkesinambungan (*continue*), namun harus disadari bahwa upaya tersebut tidak semudah membalik telapak tangan karena pasti mengalami banyak hambatan karena tidak semua pihak berkepentingan dengan pembaruan hukum. Mereka yang secara politis, ekonomis, maupun kultural diuntungkan oleh *status quo*, yakni ketiadaan atau ketidakpastian hukum cenderung

³ Jett Ben, "Consumer Education between "Consumership" and "Citezenship": Experiences from Studies of Young People", *International Journal of Consumer Studies*, 28, March 2004, hlm. 108

menolak pembaruan hukum dengan berbagai alasan.⁴ Warga negara, terutama mereka yang tidak menjadi produsen barang, harus pro-aktif memahami isi dari UUPK beserta semua peraturan perundang-undangan turunannya. Salah satu bentuk pelaksanaan tugas pembinaan dan pendidikan konsumen pemerintah adalah penyempurnaan-berkelanjutan UUPK beserta sosialisasinya secara tuntas kepada seluruh warga negara. Mengetahui dan menguasai (*well-informed*) soal postur UUPK merupakan salah satu unsur sekaligus tolak ukur dari keberhasilan pendidikan konsumen di seluruh dunia.

Kembali kepada “pembinaan dan pendidikan konsumen” (yang terdapat dalam Pasal 4, sub-F dalam UUPK). Bahasa hukum “pembinaan dan pendidikan hukum” belum didefinisikan secara legal (*defined legally*). Misalnya belum ada perincian tentang arti “pembinaan dan pendidikan konsumen” yang menjadi kewajiban korporasi (perusahaan), pemerintah, dan lembaga swadaya masyarakat atau bentuk dari “pembinaan dan pendidikan konsumen” itu sendiri sehingga memperjelas dan mempertegas perbedaan “pembinaan dan pendidikan konsumen” iklan pemasaran barang. Definisi yang lebih jelas juga akan menempatkan UUPK sebagai payung yang jelas dalam pendidikan konsumen yang dilakukan oleh pemerintah dan pihak lainnya. Ada celah umum, hanya disebut soal kewajiban produsen (menjadi hak bagi konsumen) memberikan pembinaan dan pendidikan konsumen.

⁴ Ahmadi Miru, 2011, *Pirinsip – Prinsip Perlindungan Hukum Bagi Konsumen di Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo, hlm. 4-6.

Masalah definisi yang jelas dengan sendirinya akan menentukan bentuk pembinaan dan pendidikan konsumen yang harus dilaksanakan oleh pemerintah, swasta dan lembaga swadaya masyarakat. Tidak saja bentuk pembinaan dan pendidikannya, tetapi bagaimana metode pendekatan, bentuk,praktek dan terobosan model dalam pembinaan dan pendidikannya. Tidak sekedar mengukur pelaksanaan hukum (UUPK) tetapi lebih dasar lagi mengukur keberadaan sebuah undang-undang dalam kaitannya dengan keberpihakan negara bagi warga negaranya sehingga undang-undang tidak jatuh menjadi formalitas negara untuk memenuhi penyesuaian dengan pakta perdagangan bebas dunia seperti WTO, dan lainnya.

Misalnya, pendidikan konsumen secara umum adalah untuk menumbuhkan keterampilan (*skill*), menumbuhkan kesadaran kritis (*critical awareness*), sampai mengubah perilaku konsumsi konsumen. Pendidikan konsumen ini adalah salah satu proses untuk mengajarkan bagaimana membeli, menggunakan dan mengatur lalu-lintas barang (turun-naik atau tersedia dan tidak tersedianya barang), namun mampu untuk memenuhi kebutuhan mereka.⁵ Ini masalah definisi formal, tapi bagaimana turunannya dalam bentuk model, pendekatan dan praktek idealnya juga diatur secara legal formal untuk memudahkan pemberlakuannya di Indonesia. Ini soal “definisi legal” yang kurang jelas dan berdampak pada pemberlakuannya sebagai undang-undang.

⁵ Ahmadi Miru, 2011, *Pirinsip – Prinsip perlindungan Hukum Bagi Konsumen Di Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo , hlm. 3.

Selain itu, relasi produsen dan konsumen bukanlah urusan sederhana, misalnya peran negara dalam memberikan perlindungan kepada konsumen seringkali ganda (mendua). Negara dalam melindungi konsumen dihadapkan pada posisi yang pelik: tidak boleh mematikan usaha produsen karena keberadaan produsen merupakan suatu yang mendasar dalam perekonomian negara⁶, yakni menjaga laju pertumbuhan ekonomi suatu negara, terutama negara berkembang seperti Indonesia. Pada saat bersamaan, negara juga mempunyai beban kewajiban dalam melindungi konsumen karena amanat undang-undang. Pada titik inilah penyempurnaan berkelanjutan dari UUPK harus terus dilakukan dalam rangka membuka terobosan baru dalam perlindungan konsumen tanpa merugikan ekonomi negara. Penyempurnaan berkelanjutan tersebut, dalam konteks hukum perlindungan konsumen, adalah keniscayaan historis seperti ditempuh oleh negara lain, seperti Amerika Serikat dan negara lainnya.

Jika dibandingkan dengan negara lain, seperti di Amerika Serikat, sejarah perlindungan konsumen diawali dengan gerakan-gerakan konsumen yang diinisiasi masyarakat secara independen pada awal abad ke – 19 Masehi. Pada tahun 1891 terbentuk Liga Konsumen pertama kali di kota New York, dan pada tahun 1898 terbentuk Liga Konsumen Nasional (*The National Consumer's League*) di Amerika Serikat. Organisasi ini kemudian tumbuh dan berkembang pesat sehingga pada tahun 1903 Liga Konsumen Nasional di

⁶ Ahmadi miru, *Op. Cit.*, hlm. 4

Amerika Serikat telah berkembang menjadi 64 cabang yang tersebar di 20 negara bagian.⁷

Sedangkan sejarah perlindungan konsumen di Indonesia berlaku *top-down*, kebalikan dari Amerika Serikat. Sejak zaman Hindia Belanda sudah ada aturan hukum yang mengatur perlindungan konsumen walaupun saat ini sebagian besar peraturannya sudah tidak berlaku lagi. Setelah kemerdekaan, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) memasukan beberapa ketentuan terkait perlindungan konsumen, dan baru tahun 1999 pemerintah secara khusus mengatur tentang perlindungan konsumen yang dituangkan dalam UUPK.

Penelitian ini terkait uji materi hukum, yaitu mengambil kasus PT. Nasmoco Bahana Motor (Nasmoco Bantul) untuk menguji penerapan UUPK, terutama mengenai kewajiban perusahaan memberikan pembinaan dan pendidikan konsumen. Seperti diketahui bahwa, Nasmoco group adalah perusahaan yang bergerak di bidang jasa purna-jual otomotif (pelayanan bengkel dan suku cadang) yang merupakan agen tunggal pemegang merek Toyota di Indonesia dalam memasarkan produk Toyota untuk wilayah Jateng dan DIY. Sebagaimana diketahui Toyota adalah salah satu perusahaan otomotif terbesar dunia yang memproduksi kendaraan bermotor .

Dari penjelasan tersebut, persoalan perlindungan konsumen melibatkan beberapa pihak, antara lain: pemerintah (termasuk persoalan tentang UUPK sendiri sebagai intinya); korporasi (produsen); lembaga

⁷ Zulham, 2013, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta, Kencana Prenada Media, hlm. 27.

perlindungan konsumen (baik pemerintah maupun swasta); dan konsumen (warga negara). Implementasi UUPK, terutama persoalan pokok penelitian ini mengenai hak pembinaan dan pendidikan konsumen harus dilihat dari relasi pihak-pihak tersebut. Penelitian ini lebih menitik-beratkan pada, bagaimana perusahaan melaksanakan pembinaan dan pendidikan konsumen.

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang masalah di atas, maka penulis dapat menarik rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apa yang dimaksud dengan pembinaan dan pendidikan konsumen oleh produsen menurut Undang-Undang di Indonesia?
2. Bagaimana PT. Nasmoco Bahana Motor (Nasmoco Bantul) memberikan pembinaan dan pendidikan mengenai produk atau jasa yang ditawarkan ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui apa yang dimaksud dengan pendidikan dan pembinaan menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen dari produsen untuk konsumen di indonesia.
2. Untuk mengetahui upaya PT. Nasmoco Bahana Motor (Nasmoco Bantul) dalam memberi hak konsumen untuk mendapatkan pembinaan dan pendidikan dari produsen.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Untuk memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu pengetahuan tentang hukum terutama hukum perlindungan konsumen.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi kepada masyarakat, produsen dan pemerintah dalam melindungi konsumen.