

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pesatnya pembangunan dan perkembangan perekonomian nasional telah menghasilkan variasi produk barang dan/atau jasa yang dapat dikonsumsi. Kemajuan di bidang ilmu pengetahuan, teknologi telekomunikasi, dan informatika juga turut mendukung perluasan ruang gerak transaksi barang dan/atau jasa hingga melintas batas-batas wilayah suatu negara. Kondisi demikian sangat bermanfaat bagi kepentingan konsumen karena kebutuhannya akan barang dan/atau jasa yang diinginkan dapat terpenuhi serta semakin terbuka lebar kebebasan untuk memilih aneka jenis kualitas barang dan/atau jasa sesuai dengan kemampuannya.

Di lain pihak, kondisi dan fenomena tersebut dapat mengakibatkan kedudukan pelaku usaha dan konsumen menjadi tidak seimbang. Konsumen dapat menjadi objek aktivitas bisnis dari pelaku usaha melalui kiat iklan, promosi, cara penjualan, serta penerapan perjanjian-perjanjian standar yang merugikan konsumen. Hal ini disebabkan kurangnya pendidikan konsumen, dan rendahnya kesadaran akan hak-hak dan kewajibannya. Kedudukan konsumen pada umumnya masih lemah dalam bidang ekonomi, pendidikan, dan daya tawar, karena itu sangatlah dibutuhkan adanya undang-undang yang melindungi kepentingan-kepentingan konsumen yang selama ini terabaikan.¹ Pemerintah memiliki kewajiban untuk melindungi

¹ Susanto Adi Nugroho, "*Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau dari Hukum Acara serta Kendala Implementasinya*", Kencana Prenada Group, Jakarta, Tahun 2011, Hlm. 1.

konsumen dari tindakan sewenang-wenang pelaku usaha yang hanya mementingkan keuntungan dari bisnisnya tanpa mementingkan hak-hak konsumen.

Hukum perlindungan konsumen dewasa ini mendapat cukup perhatian karena menyangkut aturan-aturan guna mensejahterakan masyarakat, bukan saja masyarakat selaku konsumen yang mendapat perlindungan, namun pelaku usaha juga mempunyai hak dan kewajiban dalam aturan-aturan tersebut, tidak hanya memiliki hak dan kewajiban tetapi pelaku usaha juga mempunyai tanggung jawab terhadap hak-hak konsumen yang tidak terpenuhi dan merugikan konsumen. Pemerintah berperan mengatur, mengawasi, dan mengontrol, sehingga tercipta system kondusif saling berkaitan satu dengan yang lain, dengan demikian tujuan mensejahterakan masyarakat secara luas dapat tercapai. Secara umum dan mendasar, hubungan antara produsen (perusahaan penghasil barang dan/atau jasa untuk diri sendiri atau keluarganya) merupakan hubungan yang terus-menerus dan berkesinambungan.² Hubungan tersebut terjadi karena keduanya memang saling menghendaki dan mempunyai tingkat ketergantungan yang cukup tinggi antara yang satu dengan yang lain. Produsen sangat membutuhkan dan sangat bergantung atas dukungan konsumen sebagai pelanggan. Tanpa dukungan konsumen, tidak mungkin pelaku usaha dapat terjamin kelangsungan usahanya. Sebaliknya, konsumen kebutuhannya sangat bergantung pada hasil produksi produsen.

Ketentuan pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menegaskan bahwa perlindungan konsumen adalah segala

² Celina Tri Siwi Kristiyani, "*Hukum Perlindungan Konsumen*", Sinar Grafika, Jakarta, Tahun 2008, Hlm.1.

upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen. Kepastian hukum itu meliputi segala upaya untuk memberdayakan konsumen memperoleh atau menentukan pilihannya atas barang dan/atau jasa kebutuhannya serta mempertahankan atau membela hak-haknya apabila dirugikan oleh perilaku pelaku usaha penyedia kebutuhan konsumen tersebut. Dengan adanya aturan tentang hak dan kewajiban konsumen serta hak dan kewajiban pelaku usaha yang telah tercantum dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen seharusnya hak-hak konsumen dapat terwujud dengan baik, dan pelaku usaha juga memiliki kewajiban untuk memenuhi hak-hak konsumen serta bertanggung jawab atas kerugian-kerugian yang telah terjadi pada konsumen, termasuk kerugian atas suatu perjanjian-perjanjian yang dibuat secara sepihak oleh pelaku usaha yang dapat merugikan konsumen.

Salah satu wujud yang dapat merugikan konsumen yaitu adanya perjanjian standar atau sering disebut Klausula baku. Ketentuan klausula baku ini sering digunakan oleh ritel pada nota pembayaran dengan kalimat **“Barang yang sudah dibeli tidak dapat dikembalikan/ditukar kembali”**. Berdasarkan pasal 1 ayat (10) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen Klausula baku adalah setiap aturan atau ketentuan dan syarat-syarat yang telah dipersiapkan dan ditetapkan terlebih dahulu secara sepihak oleh pelaku usaha yang dituangkan dalam suatu dokumen dan/atau perjanjian yang mengikat dan wajib dipenuhi oleh konsumen. Secara umum, ketentuan pencantuman klausula baku seperti ini tidak boleh dilakukan oleh pengusaha ritel karena ketentuan ini telah diatur dalam pasal 18 ayat (1) huruf b yang menyatakan bahwa “Pelaku usaha dalam

menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang membuat atau mencantumkan klausula baku pada setiap dokumen dan/atau perjanjian yang menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali barang yang dibeli konsumen”.

Namun pada kenyataannya, di Kabupaten Jember khususnya pada ritel-ritel masih banyak yang mencantumkan klausula baku yang menyatakan bahwa **“Barang yang sudah dibeli tidak dapat dikembalikan/ditukar kembali”**. Perjanjian seperti ini merupakan perjanjian standar (baku) yang dibuat secara sepihak oleh pelaku usaha yang tentunya dapat merugikan konsumen, jika dilihat dari beberapa banyak waktu, tenaga dan biaya yang dapat dihemat. Akan tetapi, disisi yang lain bentuk perjanjian seperti ini tentu saja menempatkan pihak yang tidak ikut membuat klausul-klausul di dalam perjanjian itu sebagai pihak yang baik langsung maupun tidak sebagai pihak yang dirugikan.

Sebenarnya dengan adanya perjanjian standar atau pencantuman klausula baku itu bertentangan dengan asas kebebasan berkontrak yang bertanggung jawab, terlebih-lebih lagi ditinjau dari asas-asas hukum nasional, dimana akhirnya kepentingan masyarakatlah yang harus didahulukan. Dalam perjanjian standar (baku), kedudukan pelaku usaha dan konsumen tidak seimbang. Posisi yang didominasi oleh pihak pelaku usaha, membuka peluang luas baginya untuk menyalahgunakan kedudukannya. Pelaku usaha hanya mengatur hak-haknya dan tidak dengan kewajibannya.³ Padahal dalam ketentuan pasal 18 ayat (1) huruf b menyatakan bahwa pelaku usaha dilarang mencantumkan klausul yang berbunyi

³ *Ibid*, Hlm. 143.

“Barang yang sudah dibeli tidak dapat dikembalikan/ditukar kembali”, dan apabila terjadi pelanggaran yang dilakukan berkaitan dengan tidak dipenuhinya ketentuan dalam pasal 18 ini juga diberikan sanksi pidana yang dipertegas dalam pasal 62 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang menyatakan bahwa “Pelaku usaha yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 8, pasal 9, pasal 10, pasal 13 ayat (2), pasal 15, pasal 17 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, huruf e, dan ayat (2), dan pasal 18 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan pidana denda paling banyak Rp.2.000.000.000,00.- (dua milyar rupiah)”.

Dengan adanya ketentuan seperti itu, seharusnya pelaku usaha dapat mementingkan kebutuhan konsumen dan memberikan hak-hak konsumen sesuai dengan aturan-aturan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, agar konsumen dapat seimbang antara satu sama lain. Namun pada kenyataannya, larangan tersebut belum dipatuhi oleh pelaku usaha sehingga konsumen masih tetap saja merasa dirugikan.

Oleh karena itu perlu adanya kajian mengenai penerapan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen pada ritel di Kabupaten Jember. Maka, penulis mengajukan skripsi yang berjudul **Implementasi Ketentuan Klausula Baku pada Usaha Ritel di Kabupaten Jember Berdasarkan Pasal 18 Ayat (1) Huruf b Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.**

1.2. Rumusan Masalah

1. Apakah pencantuman klausula baku pada usaha ritel di Kabupaten Jember telah sesuai dengan pasal 18 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen ?
2. Apa bentuk perlindungan hukum terhadap konsumen atas pencantuman klausula baku yang dilakukan oleh usaha ritel di Kabupaten Jember ?

1.3. Definisi Operasional

Definisi operasional dimaksudkan untuk menghindari kesalahan pemahaman dan perbedaan penafsiran yang berkaitan dengan istilah-istilah dalam judul skripsi. Sesuai dengan judul penelitian yaitu *“Implementasi Ketentuan Klausula Baku Pada Usaha Ritel Di Kabupaten Jember Berdasarkan Pasal 18 Ayat (1) Huruf b Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen”*, maka definisi operasional yang perlu dijelaskan, yaitu :

1. Ritel besar ialah pengecer yang menyediakan dan menjualnya dalam jumlah yang besar. Beberapa contoh jenis ritel besar ialah Departement store, Supermarket, hypermarket, General store, serta chain store.
2. Ritel kecil ialah biasa dikenal dengan istilah pengecer tradisional. Pelaku usaha ritel kecil biasanya menjual barang dalam jumlah yang kecil. Sementara itu, ritel kecil juga dibagi menjadi 2 (dua) jenis. Yakni ritel kecil pangkalan serta ritel kecil yang tidak memiliki pangkalan. Ritel kecil pangkalan ialah mereka yang membuka kios maupun menjadi pedagang kaki lima. Sementara itu, ritel kecil yang tidak memiliki pangkalan ialah

mereka yang berjualan keliling. Misalnya saja seperti penjual sayur keliling maupun bakso keliling.

1.4. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui apakah pencantuman klausula baku pada usaha ritel di Jember telah sesuai dengan pasal 18 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.
2. Untuk mengetahui bentuk perlindungan hukum terhadap konsumen atas pencantuman klausula baku yang dilakukan oleh usaha ritel di Jember.

1.5. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang hendak dicapai, maka penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat dalam pendidikan dan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung. Adapun manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat yaitu :

- a. Memberikan pengetahuan tentang penerapan pasal 18 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen pada usaha ritel di Jember.
- b. Memberikan informasi terkait larangan-larangan bagi pelaku usaha dalam mencantumkan klausula baku.
- c. Sebagai acuan atau referensi untuk penelitian-penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan Penerapan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan perlindungan hukum bagi

konsumen yang dirugikan karena adanya pencantuman klausula baku yang tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat yaitu :

a. Bagi penulis

Dapat menambah wawasan tentang penerapan Pasal 18 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen pada usaha ritel di Jember dan memberikan pengetahuan mengenai larangan-larangan pencantuman klausula baku yang dilakukan oleh pelaku usaha, serta memberikan wawasan tentang hak dan kewajiban konsumen juga hak dan kewajiban pelaku usaha.

b. Bagi Pemerintah

Diharapkan dengan adanya penelitian ini dapat menjadi acuan bagi Pemerintah dalam menegakkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, agar peraturan perundang-undangan ini dapat terlaksanakan dengan baik sehingga pelaku usaha dapat mematuhi kewajibannya sesuai dengan yang tercantum dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen ini dan tidak lagi melemahkan kedudukan konsumen.

1.6. Metode Penelitian

Sebelum menguraikan pengertian metode penelitian hukum, tidak ada salahnya lebih dahulu mengemukakan bahwa metodologi mempunyai beberapa pengertian,

yaitu (a) logika dari penelitian ilmiah, (b) studi terhadap prosedur dan teknik penelitian, (c) suatu system dari prosedur dan teknik penelitian. Berdasarkan hal ini, dapat dikatakan bahwa metode penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta seni. Oleh karena itu, penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut, diadakan analisis dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah. Oleh karena itu, metodologi penelitian yang diterapkan harus sesuai dengan ilmu pengetahuan yang menjadi induknya. Hal ini berarti metodologi penelitian yang digunakan berbagai disiplin ilmu pengetahuan mempunyai identitas masing-masing sehingga antara satu disiplin ilmu dengan disiplin ilmu lainnya mempunyai perbedaan metodologi penelitian.⁴

1.6.1. Metode Pendekatan Masalah

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini ialah dengan menggunakan penelitian hukum sosiologis yaitu penelitian berupa studi-studi empiris untuk menemukan teori-teori mengenai proses terjadinya dan mengenai proses bekerjanya hukum di dalam masyarakat. Tujuan Penulis menggunakan metodologi penelitian Hukum Sosiologi ini yaitu berusaha menyelidiki sejauh mana kaidah-kaidah hukum tersebut dipatuhi masyarakat, serta mempertanyakan mengapa suatu peraturan itu ada, dan pengaruh apa yang terjadi karena adanya suatu peraturan terhadap gejala-gejala masyarakat lainnya, untuk mengetahui dan menemukan fakta-fakta dan data yang dibutuhkan, setelah data yang dibutuhkan

⁴ Zainuddin Ali, "*Metode Penelitian Hukum*", Sinar Grafika, Jakarta, Tahun 2016, Hlm. 17.

terkumpul kemudian menuju kepada identifikasi masalah yang pada akhirnya menuju pada penyelesaian masalah.

1.6.2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan penelitian Deskriptif. Dari hasil menggunakan jenis penelitian deskriptif, maka penulis mampu mengetahui dan menggambarkan apakah penerapan pasal 18 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen di Kabupaten Jember telah berjalan dengan efektif atau justru sebaliknya.

1.6.3. Sumber Data

Berdasarkan metode pendekatan yang dipilih yaitu metode penelitian hukum sosiologis maka penulis menggunakan sumber data primer sebagai data utama dan data sekunder sebagai data pendukung. Karena penulis memerlukan data secara langsung oleh karena itu bahan hukum primer sangat diperlukan. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu :

1. Data Primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari penelitian di lapangan yaitu BPSK, UPT Perlindungan Konsumen, Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Jember, Polres Jember, Golden Market, Roxy Square, dan Senyum Media.
2. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari studi kepustakaan dengan cara membaca, mengutip dan menelaah peraturan perundang-undangan, dokumen, buku, kamus, dan literatur lain yang akan dibahas, yang terdiri dari :

- a. Bahan Hukum Primer, yaitu asas-asas hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan. Bahan-bahan tersebut adalah :
 1. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
 2. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer;
- c. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi, petunjuk, maupun penjelasan tentang badan hukum sekunder, antara lain berupa :
 1. Buku literatur, buku-buku dan makalah yang menunjang dalam penulisan skripsi ini;
 2. Hasil Karya Ilmiah sarjana-sarjana Hukum terdahulu;
 3. Kamus;
 4. Internet; dan
 5. Pendapat-pendapat.

1.6.4. Teknik Pengambilan Data

Teknik pengambilan data yang digunakan dalam penelitian ini dengan cara observasi dan wawancara secara langsung, karena penulis membutuhkan informasi dari berbagai pihak untuk dapat mengetahui alasan ritel mencantumkan klausula baku pada setiap nota pembayarannya, dan penulis juga memerlukan data

bagaimana penerapan Pasal 18 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen pada usaha ritel di Kabupaten Jember.

1.6.5. Populasi dan Sampel

1) Populasi

Populasi adalah wilayah generalisasi yang terdiri atas obyek/subyek yang mempunyai kualitas dan karakteristik tertentu yang ditetapkan oleh peneliti umum untuk dipelajari dan kemudian ditarik kesimpulannya. Populasi penelitian ini adalah seluruh pelaku usaha ritel di Kabupaten Jember. Karena populasi jumlahnya banyak, maka tidak memungkinkan apabila dilakukan penelitian terhadap semua populasi. Akan tetapi, cukup diambil sebagian saja secara *purposive sampling* untuk diteliti sebagai sampel yang memberikan gambaran tentang objek penelitian secara tepat dan benar.

2) Sampel

Metode penarikan sampel yang digunakan bersifat *purposive sampling* yaitu dengan memilih informasi yang dianggap tahu dan dapat dipercaya untuk menjadi sumber data. Yang kemudian dilakukan penentuan sampel dengan pertimbangan tertentu.⁵ Pertimbangan sampel yang digunakan dalam penelitian ini responden penelitian meliputi pengusaha ritel di Kabupaten Jember, BPSK (Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen) sebagai pengawas atas pencantuman klausula baku yang melanggar peraturan perundang-undangan, UPT Perlindungan Konsumen, serta konsumen yang menjadi korban atas pencantuman klausula baku yang melanggar peraturan perundang-undangan. Setelah semua data terkumpul

⁵ Sugiyono, *Metode Penelitian Administrasi*, Alfabeta, Bandung, Tahun 2004.

dengan benar, kemudian dilakukan pengolahan sumber data dan selanjutnya dapat disimpulkan agar diperoleh gambaran secara jelas.

1.6.6. Teknik Analisis Data

Dari bahan hukum yang telah diambil oleh penulis, maka penulis menggunakan analisis kualitatif. Analisis kualitatif adalah cara memperoleh gambaran singkat tentang suatu permasalahan dengan tidak didasarkan pada angka-angka melainkan berdasarkan Undang-Undang yang berlaku dan dihubungkan dengan data-data yang ada serta kenyataan yang terjadi di masyarakat.

