

**SKRIPSI**

**EFEKTIVITAS HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN  
TERHADAP PELANGGAN PERUSAHAAN DAERAH AIR  
MINUM DI KOTA MAKASSAR**



**Disusun Oleh :**

**HARY ASHARI MUSLIMIN**

**B111 09 997**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR**

**2014**



**HALAMAN JUDUL**

**EFEKTIVITAS HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN  
TERHADAP PELANGGAN PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM DI  
MAKASSAR**

**OLEH:**

**HARY ASHARI MUSLIMIN**

**B 11109 997**

**SKRIPSI**

**Di Ajukan Sebagai Tugas Akhir Dalam Rangka Penyelesaian Studi  
Sarjana Pada Bagian Hukum Masyarakat dan Pembangunan Program Studi  
Ilmu Hukum**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR**

**2014**



**PENGESAHAN SKRIPSI**

**EFEKTIVITAS HUKUM PERLINDUNGAN  
KONSUMEN TERHADAP PELANGGAN  
PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM DI  
KOTA MAKASSAR**

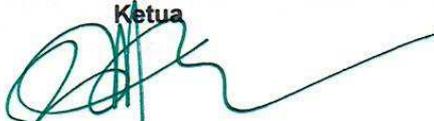
Disusun dan diajukan oleh

**HARY ASHARI MUSLIMIN  
B11109 997**

Dipertahankan Dihadapan Panitia Ujian Skripsi Yang Dibentuk  
Dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana Bagian Hukum  
Masyarakat dan Pembangunan Fakultas Hukum Universitas  
Hasanuddin Pada Februari  
2014 dan Dinyatakan Diterima

**Panitia Ujian**

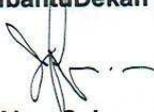
**Ketua**

  
**Prof. Dr. Musakkir, S.H.,M.H.**  
NIP. 19661130 199002 1 001

**Sekretaris**

  
**Dr. Hasbir, S.H.,M.H**  
NIP. 19707081 199412 1 001

**A.n. Dekan  
Pembantu Dekan I,**

  
**Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H.,M.H.**  
NIP. 19630419 198903 1 003



## PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI / TESIS / DISERTASI

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Hary Ashari Muslimin  
Nomor Induk Mahasiswa : B111 09 997  
Jenjang Pendidikan : S1  
Program Studi : Ilmu Hukum

Menyatakan bahwa Skripsi / Tesis / Disertasi yang berjudul  
**“EFEKTIVITAS HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN TERHADAP  
PELANGGAN PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM DI KOTA  
MAKASSAR”** adalah **BENAR** merupakan hasil karya saya sendiri, bukan  
merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian  
atau keseluruhan isi Skripsi / Tesis / Disertasi ini hasil karya orang lain atau  
dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi  
atas perbuatan tersebut.

Makassar, 24 September 2018



( Hary Ashari Muslimin )



## PERSETUJUAN PEMBIMBING

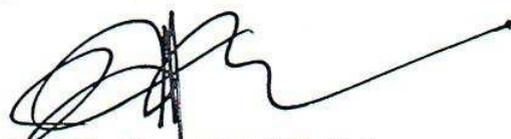
Menerangkan bahwa skripsi dari mahasiswa :

Nama : Hary Ashari Muslimin  
NomorInduk : B11109 997  
Bagian/ Kekhususan : Hukum Masyarakat Dan Pembangunan  
Judul Skripsi : "EFEKTIVITAS HUKUM PERLINDUNGAN  
TERHADAP PELANGGAN PERUSAHAAN  
DAERAH AIR MINUM DI KOTA  
MAKASSAR"

Telah diperiksa dan disetujui untuk di ajukan dalam seminar ujian skripsi.

Makassar, 2014

Pembimbing I,



Prof. Dr. Musakkir, S.H., M.H.  
NIP. 19661130 199002 1 001

Pembimbing II,



Dr. Hasbir, S.H., M.H.  
NIP. 19707081994121001



## PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : **HARY ASHARI MUSLIMIN**  
No. Pokok : B111 09 997  
Bagian : Hukum Masyarakat dan Pembangunan  
Judul Skripsi : Efektivitas Hukum Perlindungan terhadap Pelanggan  
Perusahaan Daerah Air Minum di Kota Makassar

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Mei 2014

a.n. Dekan  
Wakil Dekan Bidang Akademik.

Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H.  
NIP. 19630419 198903 1 003



## ABSTRAK

**Hary Ashari Muslimin B11109997 Efektivitas Hukum Perlindungan Konsumen Terhadap Pelanggan Perusahaan Daerah Air Minum Di Makassar** dibawah bimbingan bapak **Musakkir** sebagai pembimbing I dan bapak **Hasbir** sebagai pembimbing II.

Penelitian ini bertujuan Untuk mengetahui persepsi masyarakat terhadap hukum perlindungan konsumen terkait masalah pelayanan yang diberikan kepada pihak PDAM di kota Makassar dan Untuk mengetahui efektivitas hukum bagi konsumen terhadap pelayanan distribusi air antara PDAM dengan konsumen yang selama ini dilakukan oleh PDAM.

Penelitian ini dilaksanakan di Kantor Perusahaan Daerah Air Minum Kota Makassar Provinsi Sulawesi Selatan. Penulis memperoleh data dengan melakukan wawancara langsung dengan narasumber dan mengambil data langsung dari Kantor Perusahaan Daerah Air Minum Kota Makassar, serta mengambil data dari kepustakaan yang relevan yaitu literatur, buku-buku serta peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah tersebut.

Hasil penelitian yang telah dilakukan, diperoleh kesimpulan bahwa (1) Tanggapan masyarakat terhadap pelayana PDAM Kota Makassar sangat menunjang dalam pelayan air bersih karena apabila ada keluhan-keluhan masyarakat pihak PDAM Kota Makassar langsung menyikapi dan merespon keluhan masyarakat terkait pendistribusian air bersih. Ternyata dalam penyaluran iar PDAM itu memiliki tiga (3) zona yaitu zona hijau, kuning, dan merah. Dimana zona hijau memiliki tegangan air yang kuat dan lancar dan zona kuning memiliki tekana air yang sedang dan zona merah memiliki tekanan yang kurang baik. Ada pun zona merah ini bukan berarti tidak mendapatkan air tetapi tekananya kurang kuat mencapai titik lokasi maka dengan itu pegawai PDAM mengadakan sosialisasi penggunaan bak penampungan. Dan sekarang zona merah mulai beradaptasi menjadi zona kuning.

(2) Efektivitas perlindungan konsumen terhadap undang-undang nomor 8 tahun 1999 tentang perlindungan konsumen sangat mendukung kinerja menejemen direksi PDAM Kota Makassar yang saat ini lebih baik dan kinerja para karyawan di lingkup perusahaan lebih baik sehingga perusahaan lebih baik sehingga para konsumen saat ini merasakan manfaat akan kinerja karyawan PDAM Kota Makassar. Ada pun permasalahan yang sering terjadi di lapangan tidak lah fatal dan dapat di tindak lanjuti secepatnya dan adapun persoalan yang sangat fatal dan itu membutuhkan proser yang sangat lama yaitu illegal connection karena itu bisa berbuntut ke meja pengadilan.



## PRAKATA

### *Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh*

Alhamdulillah rabbi'alam, segala puji bagi Allah SWT, atas rahmat dan karunianya sehingga skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik. Shalawat dan salam kepada junjungan Nabi Besar Muhammad SAW yang telah menjadi panutan bagi seluruh umat, para sahabat dan keluarganya. Skripsi dengan judul Efektivitas Hukum Perlindungan Konsumen Terhadap Pelanggan Perusahaan Daerah Air Minum Di Kota Makassar merupakan salah satu syarat guna memperoleh gelar sarjana pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Sebagai ungkapan kebahagiaan dan suka cita penulis sampaikan rasa terimakasih serta penghargaan kepada ayahanda tercinta **H. Muslimin** dan ibunda tersayang mama **Hj. Murniati Rivai** yang selalu memberikan dukungan, kasih sayang dan motivasi, serta mendoakan Penulis dengan ikhlas sehingga tugas akhir ini dapat terselesaikan dengan baik, dan untuk kedua saudara Penulis **Lisa** dan **Fadel** yang telah memberikan kasih sayang dan semangat besar kepada penulis untuk menyelesaikan skripsi ini.

Ungkapan terima kasih yang sebesar-besarnya penulis sampaikan kepada Bapak **Prof. Dr. Musakkir, S.H.,M.H.** selaku pembimbing pertama dan Bapak **Dr. Hasbir Paserangi, S.H.,M.H.** selaku pembimbing kedua, atas keikhlasan dan ketulusan dalam meluangkan waktu, tenaga dan pikirannya dalam membimbing penelitian hingga penyusunan skripsi ini.



Kepada Bapak **Ismail Arip, S.H., M.Kn.** dan Ibu **Ratnawati, S.H., M.H.** serta Ibu **Rustiawaty, S.H., M.H.** selaku anggota panitia ujian skripsi ini

Terimakasih kepada Ibu Bapak Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, seluruh staf pengajar dan staf pegawai Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang tak dapat Penulis sebutkan satu persatu atas segala bantuan, motivasi, dan nasehatnya yang sangat berarti bagi penulis.

Tidak lupa Penulis menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada teman-teman sejawat atas kenangan yang dilewati bersama serta motivasi dan semangat yang tiada henti diberikan kepada penulis.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih sangat jauh dari kesempurnaan, namun besar harapan penulis kiranya agar skripsi ini dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan khususnya dibidang Hukum. Aamiin Ya Rabbal Alamiin.

Wassalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Makassar, 18 Maret 2014

Penulis

HARY ASHARI MUSLIMIN



## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PENGESAHAN SKRIPSI.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING .....	iii
DAFTAR ISI .....	iv
ABSTRAK .....	vi
PRAKATA .....	vii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	6
C. Tujuan penelitian .....	6
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Tinjauan Umum Tentang Eektivitas Hukum .....	8
1. Pengertian Eektivitas Hukum.....	8
2. Faktor- Faktor Yang Mempengaruhi Eektivitas Hukum .....	13
3. Tinjauan Umum Tentang Konsumen .....	19
4. Hak Dan Kewajiban Konsumen .....	23
5. Faktor- Faktor Yang Melemahkan Konsumen .....	26
6. Hubungan Konsumen Dan Produsen .....	27
B. Tinjauan Umum Tentang Perlindungan Konsumen .....	27
1. Hukum Perlindungan Konsumen Dalam Tata Hukum Indonesia .....	28
2. Pengertian Perlindungan Konsumen Dan Perlindungan Hukum Bagi Konsumen.....	32
3. Asas Dan Tujuan Perlindungan Konsumen.....	39
C. Tinjauan Umum Tentang Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) .....	46
1. Pengertian Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) ..	46
2. Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Dalam Pelayanan Air Bersih Oleh PDAM .....	47



### BAB III METODE PENELITIAN

A. Lokasi Penelitian.....	51
B. Jenis Dan Sumber Data.....	51
C. Teknik Pengumpulan Data.....	52
D. Analisis Data.....	53

### BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Persepsi Masyarakat Terhadap Hukum Perlindungan Konsumen Terkait Pelayanan PDAM di Kota Makassar ...	54
2. Eektivitas Hukum Perlindungan Konsumen Terhadap Pelayanan Distribusi Air Antar PDAM Dengan Konsumen	59

### BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan.....	78
B. Saran.....	78

### DAFTAR PUSTAKA



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.<sup>1</sup>

Konsumen tidak hanya dihadapkan pada persoalan ketidak-mengertian dirinya ataupun kejelasan akan pemanfaatan, pengguna maupun pemakai barang dan/atau jasa yang disediakan oleh pelaku usaha, karena kurang atau terbatasnya informasi yang disediakan, melainkan juga terhadap *bargaining position* yang kadang kala sangat tidak seimbang, yang pada umumnya tercermin dalam perjanjian baku yang siap untuk ditandatangani maupun dalam bentuk klausula, atau ketentuan baku yang sangat tidak informatif, serta tidak dapat ditawar-tawar oleh konsumen manapun.

Pentingnya pemberian informasi yang jelas bagi konsumen bukanlah tugas dari pelaku usaha semata-mata, melainkan juga tugas dari konsumen untuk mencari apa dan bagaimana informasi



---

<sup>1</sup>UU No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen Pasal 1 angka (2)

yang dianggap relevan yang dapat dipergunakannya untuk membuat suatu keputusan tentang penggunaan, pemanfaatan maupun pemakaian barang dan/atau jasa tertentu.

Perlindungan konsumen merupakan suatu langkah yang dilaksanakan oleh pemerintah untuk melindungi konsumen Indonesia guna mendapatkan hak dan kewajiban konsumen itu sendiri. Perlindungan konsumen sendiri berasaskan manfaat, keadilan, keseimbangan, keamanan dan keselamatan konsumen, serta kepastian hukum agar terciptanya keadilan dalam transaksi jual beli antara konsumen dengan pedagang.

Sekian banyak kasus penipuan dalam transaksi jual beli, yang paling banyak dirugikan adalah konsumen. Sebagai konsumen, masyarakat tentu membutuhkan pengetahuan yang lebih agar tidak mengalami penipuan, dan beberapa faktor utama yang menjadi kelemahan konsumen adalah kurangnya pengetahuan masyarakat tentang produk-produk dan jasa, khususnya konsumen yang memang sangat konsumtif dikarenakan memiliki daya beli yang tinggi tanpa mengecek apakah yang barang yang dibeli berlabel Standar Nasional Indonesia (SNI) atau tidak. Sebagaimana kita ketahui bersama bahwa produk/jasa yang baik adalah produk/jasa yang telah memiliki standarisasi Indonesia atau SNI. Sama halnya dengan pelayanan yang ditujukan untuk konsumen, sebagai konsumen, masyarakat terkadang lupa



perhatiannya dari hak dan kewajiban seorang konsumen dalam hal mendapatkan pelayanan dari penyedia jasa, baik itu penyedia jasa dibawah naungan pemerintah maupun di bawah naungan pihak swasta. Masyarakat yang merupakan konsumen kadangkala tidak memperhatikan secara cermat apakah penyedia jasa telah memenuhi standar pelayanan yang seharusnya didapatkan oleh konsumen sesuai yang telah ditetapkan undang-undang ataupun peraturan pemerintah.

Dalam penjelasan umum Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dinyatakan bahwa kondisi pembangunan dan perkembangan perekonomian pada umumnya dan khususnya dibidang perindustrian dan perdagangan nasional telah menghasilkan berbagai variasi barang dan/atau jasa yang dapat dikonsumsi. Di samping itu, globalisasi dan perdagangan bebas yang didukung oleh kemajuan teknologi telekomunikasi dan informatika telah memperluas ruang gerak arus transaksi barang dan/atau jasa melintasi batas-batas wilayah suatu negara, sehingga barang maupun produksi luar negeri ataupun dalam negeri, dimana pada satu pihak mempunyai manfaat bagi konsumen namun di sisi lain dapat mengakibatkan kedudukan pelaku usaha dan konsumen menjadi tidak seimbang dan konsumen berada pada posisi yang lemah. Dari kondisi tersebut, pemerintah mengatur tentang Standar Nasional Indonesia (SNI)



sebagai penyempurnaan Standar Industri Indonesia (SII) sebagaimana ditentukan.

Air merupakan salah satu kebutuhan vital bagi makhluk hidup di samping udara, tanah dan cahaya. Makhluk hidup khususnya manusia tidak akan mampu bertahan tanpa air. Bagi manusia, air merupakan salah satu kebutuhan utama, sehingga dapat dibayangkan apabila manusia kehabisan air dari dalam kandungan bumi dan tidak ada lagi kegiatan usaha menyuplai air untuk kebutuhan sehari-hari, terutama air untuk kebutuhan air minum yang kegunaannya untuk menjaga keseimbangan fisiologis tubuh dan pada umumnya manusia menggunakan air untuk berbagai kebutuhan, seperti mandi, mencuci, kaskus, produk pangan, papan dan sandang.

Pada prinsipnya, berlakunya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, selayaknya membawa perubahan kepada masyarakat Indonesia pada umumnya, konsumen pada khususnya, bahwa hak dan kepentingannya sudah seharusnya menjadi perhatian penting. Air sebagai suatu kebutuhan yang sangat mendasar bagi kehidupan masyarakat, sehingga ada perusahaan daerah yang menyediakan layanan tersebut yaitu Perusahaan Daerah air Minum

Perusahaan tersebut tidak memproduksi barang sepenuhnya namun lebih ke servis atau pelayanan jasa, sehingga setiap orang



yang menggunakan air PDAM merupakan konsumen PDAM. Hal ini berlaku dan tidak ada seorangpun yang dapat lepas dari ketergantungannya terhadap air dan juga tidak sedikit pula masyarakat yang menjadi pengguna jasa PDAM. Hal ini merupakan suatu fenomena yang di dalamnya rawan sekali dengan adanya pelanggaran yang menyangkut hak dan kewajiban para pihak, baik mengenai pelayanan maupun pelaksanaannya.

Berpijak dari hal tersebut, maka kebutuhan akan adanya peraturan yang memberikan perlindungan kepada konsumen merupakan suatu hal yang tidak dapat dielakkan lagi.

Mewujudkan perlindungan konsumen berarti mewujudkan berbagai dimensi yang satu sama lain mempunyai keterkaitan dan saling ketergantungan antara konsumen, pengusaha, dan pemerintah. Penanganan perlindungan konsumen selama ini belum dilakukan secara terpadu, sehingga kepentingan konsumen terhadap hak dan kewajiban masih belum seperti yang diharapkan, maka upaya memberdayakan masyarakat konsumen dipandang perlu, penanganan masalah perlindungan konsumen yang terpadu dan komprehensif. Walaupun kelahirannya dirasakan sangat terlambat, tetapi sudah merupakan suatu langkah ke arah kemajuan dari *political will* pemerintah untuk lebih memberdayakan konsumen dan dapat merespon akan pentingnya keberadaan aturan hukum.



Dalam pelaksanaannya, seringkali terjadi berbagai masalah mengenai penyediaan dan penyaluran air dari Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) yang mengakibatkan beberapa kerugian bagi konsumennya, antara lain meliputi masalah kemacetan air yang sampai berbulan-bulan permasalahan tersebut tidak terselesaikan, bahkan disaat musim penghujan justru air tidak mengalir sama sekali. Hal ini terkadang tidak dibarengi dengan adanya informasi kepada pelanggan tentang kapan hal tersebut berakhir.

Berdasarkan uraian diatas, jelas bahwa masyarakat sebagai konsumen memiliki hak dan kewajiban yang telah diatur dalam undang-undang termasuk perlindungan hukum terhadap produk/ jasa terhadap pelanggan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM).

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian singkat di atas, maka dalam memudahkan penelitian ini, Penulis akan memberikan batasan penilaian dengan menentukan beberapa pokok masalah yang akan diteliti, yakni sebagai berikut :

1. Bagaimanakah persepsi masyarakat terhadap hukum perlindungan konsumen terkait pelayanan PDAM di kota Makassar ?
2. Bagaimana efektivitas hukum perlindungan konsumen terhadap pelayanan distribusi air antar PDAM dengan konsumen ?



**an Penelitian**

Tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui persepsi masyarakat terhadap hukum perlindungan konsumen terkait masalah pelayanan yang diberikan kepada pihak PDAM di kota Makassar.
2. Untuk mengetahui efektivitas hukum bagi konsumen terhadap pelayanan distribusi air antara PDAM dengan konsumen yang selama ini dilakukan oleh PDAM.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum Tentang Efektivitas Hukum

##### 1. Pengertian Efektivitas Hukum

Menurut Hans Kelsen, Jika Berbicara tentang efektivitas hukum, dibicarakan pula tentang Validitas hukum. Validitas hukum berarti bahwa norma-norma hukum itu mengikat, bahwa orang harus berbuat sesuai dengan yang diharuskan oleh norma-norma hukum., bahwa orang harus mematuhi dan menerapkan norma-norma hukum. Efektivitas hukum berarti bahwa orang benar-benar berbuat sesuai dengan norma-norma hukum sebagaimana mereka harus berbuat, bahwa norma-norma itu benar-benar diterapkan dan dipatuhi.<sup>2</sup>

Pengertian efektivitas secara umum menunjukkan sampai seberapa jauh tercapainya suatu tujuan yang terlebih dahulu ditentukan. Hal tersebut sesuai dengan pengertian efektivitas menurut Hidayat (1986) yang menjelaskan bahwa:<sup>3</sup>

Efektivitas adalah suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target (kuantitas, kualitas dan waktu) telah tercapai. Dimana makin besar presentase target yang dicapai, makin tinggi efektivitasnya.

Efektivitas berasal dari kata efek yang artinya berpengaruh yang ditimbulkan oleh sebab, akibat atau dampak. Efektif yang



---

elsen, *General Theory*, *op. Cit*, hal 21.  
idayat 1986.

artinya berhasil, sedang efektivitas menurut bahasa ketepatan gunaan, hasil guna, menunjang tujuan<sup>4</sup>. Sedangkan efektivitas hukum secara tata bahasa dapat diartikan sebagai keberhasilgunaan hukum, dalam hal ini berkenaan dengan keberhasilan pelaksanaan hukum itu sendiri. Efektivitas mengandung arti keefektifan (*effectiveness*) pengaruh/efek keberhasilan, atau kemanjuran/kemujaraban.<sup>5</sup>

Sedangkan pengertian efektivitas menurut Schemerhon John R. Jr. (1986) adalah sebagai berikut :<sup>6</sup>

Efektivitas adalah pencapaian target *output* yang diukur dengan cara membandingkan *output* anggaran atau seharusnya (OA) dengan *output* realisasi atau sesungguhnya (OS), jika (OA) > (OS) disebut efektif .

Adapun pengertian efektivitas menurut Prasetyo Budi Saksono (1984) adalah:<sup>7</sup>

Efektivitas adalah seberapa besar tingkat kelekatan *output* yang dicapai dengan *output* yang diharapkan dari sejumlah *input*.

Dari pengertian-pengertian efektivitas tersebut dapat disimpulkan bahwa efektivitas adalah suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target (kuantitas,kualitas dan waktu)

---

<sup>4</sup>Plus A. Partanto dan M. Dahlan Al-Barry, *Kamus Ilmiah Populer*, Surabaya, 1994, hlm. 128

<sup>5</sup>Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung, 2010, hlm.89  
[http://dansite.wordpress.com/2009/03/pengertian-efektivitas/education,business,communication, and information](http://dansite.wordpress.com/2009/03/pengertian-efektivitas/education,business,communication,and%20information) diakses pada tanggal 24 Mei 2013 pukul 19:25 Wita  
bid.



yang telah dicapai oleh manajemen, yang mana target tersebut sudah ditentukan terlebih dahulu.

Bila membicarakan efektivitas hukum dalam masyarakat berarti membicarakan daya kerja hukum itu dalam mengatur dan atau memaksa masyarakat untuk taat terhadap hukum. Efektivitas hukum dimaksud, berarti mengkaji kaidah hukum yang memenuhi syarat, yaitu berlaku secara yuridis, berlaku secara sosiologis dan berlaku secara filosofis.<sup>8</sup>

Efektivitas hukum berarti menelaah apakah hukum itu berlaku dan untuk mengetahui berlakunya hukum tersebut. Black menganjurkan agar membandingkan antara ideal hukum, yakni kaidah yang dirumuskan dalam Undang-undang atau keputusan hakim, dengan realitas hukum.<sup>9</sup> Soerjono Soekanto<sup>10</sup> berkaitan dengan realitas hukum ini menyatakan bahwa apabila seseorang mengatakan bahwa suatu kaidah hukum berhasil atau gagal mencapai tujuannya, maka hal itu biasanya diukur apakah pengaruhnya berhasil mengatur sikap tindak atau perilaku tertentu, sehingga sesuai dengan tujuannya atau tidak. Soekanto menambahkan mengenai derajat efektivitas suatu hukum ditentukan antara lain oleh taraf kepatuhan masyarakat terhadap

---

<sup>8</sup> Zainuddin Ali, *Sosiologi Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, 2007, hlm. 62

<sup>9</sup> Muslan Abdurrahman, *Sosiologi dan Metode Penelitian Hukum*, Malang, UMM Press, 2009, hlm.34

<sup>10</sup> Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Jakarta, Rajawali Pres, 1983, hlm.7



hukum, termasuk para penegak hukumnya. Sehingga dikenal suatu asumsi bahwa:

Taraf kepatuhan hukum yang tinggi merupakan suatu indikator berfungsinya suatu sistem hukum. Dan berfungsinya hukum merupakan pertanda bahwa hukum tersebut telah mencapai tujuan hukum, yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup.

Ketika ingin mengetahui sejauh mana efektivitas dari hukum, maka kita pertama-tama harus dapat mengukur, 'sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati'. Tentu saja, jika suatu aturan hukum ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, kita akan mengatakan bahwa aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif. Namun demikian, sekalipun dapat dikatakan aturan yang ditaati itu efektif, tetapi kita masih dapat mempertanyakan lebih jauh derajat efektivitasnya<sup>11</sup>. Dalam ilmu sosial antara lain dalam sosiologi hukum, masalah kepatuhan atau ketaatan hukum atau kepatuhan terhadap kaidah-kaidah hukum pada umumnya telah menjadi faktor yang pokok dalam menakar efektif tidaknya sesuatu yang ditetapkan dalam hal hukum ini<sup>12</sup>.

Ternyata persoalan efektivitas hukum juga erat kaitannya dengan persoalan kesulitan dalam pendefinisian hukum seperti



---

Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) & Teori Peradilan (Judicialprudence): termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence) Volume 1 Pemahaman Awal*, Jakarta, 2009, Kencana Prenada Media Group, hlm.385  
Soerjono Soekanto, *Sosiologi: Suatu Pengantar*, Bandung, 1996, Rajawali Press, hlm.20

yang dikemukakan oleh Allot. Mengenai efektivitas hukum, yang dihubungkannya dengan keterbatasan hukum, karena faktor kesulitan pendefinisian, Antony Allot (1980: viii) antara lain mengemukakan:<sup>13</sup>

*“In discussing limits on the effectiveness of law, we are firstly impeded by the difficulty of measuring effectiveness quantitatively. Effectiveness is assessed in terms of the degree of compliance with legal norms, there are problems in deciding what is the measure of compliance for permissive, as well as for mandatory or prohibitory, norms. Sources of weakness and noncompliance in the emitting, transmission and reception of norms are identified. A principal weakness lies, naturally, in the language in the statement or expression of a norm. in contradiction of jurists who adopt the position that linguistic terms have fixed meanings or point to particular ‘things’ in the real world. I treat the question, ‘How should I use a given term in an English sentence?’, as requiring the specification of the function of the item in its verbal and social contexts; this is the ‘meaning’ of the item. No term, and not merely no legal term, has a fixed and determinate function.”*

Yang artinya:

Dalam membahas persoalan keterbatasan efektivitas hukum, pertama-tama kita dirintangi oleh kesulitan untuk mengukur efektivitas secara kuantitatif. Efektivitas dikaji dalam kaitan dengan derajat ketaatannya terhadap norma-norma hukum, di mana terdapat permasalahan dalam memutuskan ukuran ketaatan terhadap norma-norma yang bersifat membolehkan, bersifat mewajibkan atau yang bersifat melarang. Sumber kelemahan dan ketidaktaatan adalah terletak pada kemampuan memancarkan, melakukan transmisi dan penerimaan norma-norma sebagaimana yang telah diidentifikasi. Suatu kelemahan yang penting adalah terletak pada sifat kebahasaan dalam menyatakan atau mengekspresikan suatu norma.)

Terhadap yuris yang memosisikan pendapat mereka yang mengadopsi istilah kebahasaan dalam menetapkan makna dengan merujuk kepada sesuatu yang tertentu di dunia nyata, Allot mengajukan pertanyaannya: “Bagaimana saya dapat menggunakan istilah tertentu dalam kalimat bahasa Inggris, untuk kebutuhan melakukan spesifikasi dari fungsi butir tersebut, baik dalam konteks verbal maupun konteks sosialnya, yang benar-benar

---

Achmad Ali, op.cit., hlm.385



merupakan makna butir kata tersebut? Menurut Allot, tidak ada satu istilah pun, yang hanya mempunyai satu fungsi yang tetap dan tidak berubah. Di sinilah kesulitan pendefinisian hukum, yang juga merupakan salah satu faktir yang cukup memengaruhi ketaatan hukum dan efektivitas hukum.

## 2. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Efektivitas Hukum

Bila membicarakan efektivitas hukum dalam masyarakat berarti membicarakan daya kerja hukum itu dalam mengatur dan atau memaksa masyarakat untuk taat terhadap hukum. Efektivitas hukum yang dimaksud berarti mengkaji kembali hukum yang harus memenuhi syarat, yaitu secara yuridis, berlaku secara sosiologis dan berlaku secara filosofis. Oleh karena itu, faktor-faktor yang dapat mempengaruhi hukum itu berfungsi dalam masyarakat yaitu :

### a. Kaidah Hukum

Dalam teori ilmu hukum dapat dibedakan tiga macam hal mengenai berlakunya hukum sebagai kaidah. Hal itu diungkapkan sebagai berikut:

- 1) Kaidah hukum berlaku secara yuridis apabila penentuannya didasarkan pada kaidah yang lebih tinggi tingkatannya atau terbentuk atas dasar yang telah ditetapkan.
- 2) Kaidah hukum berlaku secara sosiologis apabila kaidah tersebut efektif. Artinya, kaidah yang dimaksud dapat dipaksakan berlakunya oleh penguasa walaupun tidak diterima oleh warga masyarakat (teori kekuasaan). Atau kaidah itu berlaku karena adanya pengakuan dari masyarakat.



3) Kaidah hukum berlaku secara filosofis yaitu sesuai dengan cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi.

b. Hukumnya Sendiri

Hukum berfungsi untuk keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Dalam praktik penyelenggaraan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan. Kepastian Hukum sifatnya konkret berwujud nyata, sedangkan keadilan bersifat abstrak sehingga ketika seseorang hakim memutuskan suatu perkara secara penerapan undang-undang saja maka ada kalanya nilai keadilan itu tidak tercapai. Maka ketika melihat suatu permasalahan mengenai hukum setidaknya keadilan menjadi prioritas utama. Karena hukum tidaklah semata-mata dilihat dari sudut hukum tertulis saja, Masih banyak aturan-aturan yang hidup dalam masyarakat yang mampu mengatur kehidupan masyarakat. Jika hukum tujuannya hanya sekedar keadilan, maka kesulitannya karena keadilan itu bersifat subjektif, sangat tergantung pada nilai-nilai intrinsik subjektif dari masing-masing orang. Menurut Achmad Ali apa yang adil bagi si Baco belum tentu di rasakan adil bagi si Sangkala.

Mengenai faktor hukum dalam hal ini dapat diambil contoh pada pasal 363 KUHP yang perumusan tindak pidananya hanya mencantumkan maksimumnya sajam, yaitu 7 tahun penjara sehingga hakim untuk menentukan berat ringannya hukuman dimana ia dapat berat dalam batas-batas maksimal hukuman.



Oleh karena itu, tidak menutup kemungkinan hakim dalam menjatuhkan pidana terhadap pelaku kejahatan itu terlalu ringan, atau terlalu mencolok perbedaan antara tuntutan dengan pemidanaan yang dijatuhkan. Hal ini merupakan suatu penghambat dalam penegakan hukum tersebut.

### c. Penegak Hukum

Dalam hal ini akan dilihat apakah para penegak hukum sudah betul-betul melaksanakan tugas dan kewajibannya dengan baik, sehingga dengan demikian hukum akan berlaku secara efektif dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya para penegak hukum tentu saja harus berpedoman pada peraturan tertulis, yang dapat berupa peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah dalam aturan-aturan lainnya yang sifatnya mengatur, sehingga masyarakat mau atau tidak mau, suka atau tidak suka harus patuh pada aturan-aturan yang dijalankan oleh para penegak hukum karena berdasarkan pada aturan hukum yang jelas. Namun dalam kasus-kasus tertentu, penegak hukum dapat melaksanakan kebijakan-kebijakan yang mungkin tidak sesuai dengan peraturan-peraturan yang ada dengan pertimbangan-pertimbangan tertentu sehingga aturan yang berlaku dinilai bersifat fleksibel dan tidak terlalu bersifat mengikat dengan tidak menyimpang dari aturan-aturan yang telah ditetapkan.



#### d. Faktor Masyarakat

Penegakan hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Masyarakat mempunyai pendapat-pendapat tertentu mengenai hukum. Masyarakat Indonesia mempunyai pendapat mengenai hukum sangat bervariasi antara lain:<sup>14</sup>

1. Hukum diartikan sebagai ilmu pengetahuan;
2. Hukum diartikan sebagai disiplin, yakni sistem ajaran tentang kenyataan;
3. Hukum diartikan sebagai norma atau kaidah, yakni patokan perilaku pantas yang diharapkan;
4. Hukum diartikan sebagai tata hukum (yakni hukum positif tertulis);
5. Hukum diartikan sebagai petugas atau pejabat;
6. Hukum diartikan sebagai keputusan pejabat atau penguasa;
7. Hukum diartikan sebagai proses pemerintahan;
8. Hukum diartikan sebagai perilaku teratur dan unik;
9. Hukum diartikan sebagai jalinan nilai;
10. Hukum diartikan sebagai seni.

Berbagai pengertian tersebut di atas timbul karena masyarakat hidup dalam konteks yang berbeda, sehingga yang seharusnya dikedepankan adalah keserasiannya. Hal ini bertujuan agar ada titik tolak yang sama. Masyarakat juga mempunyai kecenderungan yang besar untuk mengartikan hukum dan bahkan mengidentifikasi dengan petugas yang dalam hal ini adalah penegak hukum.



<http://www.tj'sblog.com> diakses pada 24 Mei 2013 pukul 19:19 wita.

Salah satu akibatnya adalah bahwa baik buruknya hukum senantiasa dikaitkan dengan pola perilaku penegak hukum itu sendiri yang merupakan pendapatnya sebagai cerminan dari hukum struktur dan proses.

Keadaan tersebut juga dapat memberikan pengaruh baik, yakni bahwa penegak hukum akan merasa bahwa perilakunya senantiasa mendapat perhatian dari masyarakat.

Permasalahan lain yang timbul sebagai akibat dari anggapan masyarakat adalah mengenai penerapan undang-undang yang ada atau yang berlaku. Jika penegak hukum menyadari dirinya dianggap hukum oleh masyarakat maka kemungkinan penafsiran mengenai pengertian perundang-undangan bisa terlalu luas atau bahkan terlalu sempit. Selain itu, mungkin timbul kebiasaan untuk kurang menelaah bahwa perundang-undangan kadangkala tertinggal dengan perkembangan di dalam masyarakat. Anggapan-anggapan masyarakat tersebut harus mengalami perubahan dalam kadar tertentu. Perubahan tersebut dapat melalui penerangan atau penyuluhan hukum yang berkesinambungan dan senantiasa dievaluasi hasilnya, untuk kemudian dikembangkan lagi. Kegiatan-kegiatan tersebut nantinya akan dapat menempatkan hukum pada kedudukan dan peranan yang semestinya.



a. Kebudayaan

Faktor kebudayaan sebenarnya bersatu padu dengan faktor masyarakat, namun sengaja dibedakan karena dalam pembahasannya diketengahkan masalah sistem nilai-nilai yang menjadi inti dari kebudayaan spiritual atau non material. Hal ini dibedakan sebab menurut Lawrence M. Friedman yang dikutip Soerdjono Soekanto<sup>15</sup>, bahwa sebagai suatu sistem (atau subsistem dari sistem kemasyarakatan), maka hukum menyangkup, struktur, substansi dan kebudayaan. Struktur menyangkup wadah atau bentuk dari sistem tersebut yang, umpamanya, menyangkup tatanan lembaga-lembaga hukum formal, hukum antara lembaga-lembaga tersebut, hak-hak dan kewajiban-kewajibannya, dan seterusnya. Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencangkup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (hingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari). Nilai-nilai tersebut, lazimnya merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaan esthim yang harus diserasikan.

Pasangan nilai yang berperan dalam hukum menurut Soerdjono Soekanto<sup>16</sup> adalah sebagai berikut :

1. Nilai ketertiban dan nilai ketenteraman.
2. Nilai jasmaniah/kebendaan dan nilai rohaniah/seakhlakan.



ibid  
ibid

3. Nilai kelanggengan/konservatisme dan nilai kebaruan/ inovatisme.

Dengan adanya keserasian nilai dengan kebudayaan masyarakat setempat diharapkan terjalin hubungan timbal balik antara hukum adat dan hukum positif di Indonesia, dengan demikian ketentuan dalam pasal-pasal hukum tertulis dapat mencerminkan nilai-nilai yang menjadi dasar dari hukum adat supaya hukum perundang-undangan tersebut dapat berlaku secara efektif. Kemudian diharapkan juga adanya keserasian antar kedua nilai tersebut akan menempatkan hukum pada tempatnya.

### 3. Tinjauan Umum tentang Konsumen

#### a. Pengertian Konsumen

Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen Pasal 1 angka (2), Konsumen adalah setiap orang pemakai barang atau/jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.<sup>17</sup>

Di dalam kepastasaan ekonomi dikenal konsumen akhir dan konsumen antara. Konsumen akhir adalah pengguna atau pemanfaat akhir dari suatu produk, sedangkan konsumen antara adalah konsumen yang menggunakan suatu produk sebagai bagian dari proses produksi suatu produk lainnya. Pengertian konsumen dalam undang-undang ini adalah konsumen akhir.<sup>18</sup>



---

Pasal 1 angka (2) UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen  
Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta, PT. Raja  
rafindo Persada, 2011, hal. 4

Pengertian konsumen sesungguhnya dapat terbagi dalam tiga bagian:<sup>19</sup>

- a. Konsumen dalam arti umum, yaitu pemakai, pengguna barang dan/atau jasa pemanfaat barang dan/atau jasa untuk tujuan tertentu;
- b. Konsumen antara, yaitu pemakai, pengguna dan/atau pemanfaat barang dan/atau jasa untuk diproduksi (pelaku usaha) menjadi barang dan/atau jasa lain untuk memperdagangkannya (distributor) dengan tujuan komersil;
- c. Konsumen akhir, yaitu pemakai, pengguna barang dan/atau jasa, pemanfaat barang dan/atau jasa untuk memenuhi kebutuhan diri sendiri, keluarga atau rumah tangganya dan tidak untuk diperdagangkan kembali.

Definisi konsumen dapat pula ditemukan dalam Undang-Undang nomor 6 Tahun 1999 tentang Larangan praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Dalam undang-undang ini yang dimaksud konsumen adalah setiap pemakai dan/atau pengguna barang dan/atau jasa, baik untuk kepentingan sendiri maupun untuk kepentingan orang lain. Batasan ini secara garis besar maknanya diambil dari pengertian dalam UUPk (Undang-Undang Perlindungan Konsumen).



<http://repository.usu.ac.id/bitstream/chapterII.pdf>. diakses pada 22 Mei 2013

Istilah lain yang agak dekat dengan konsumen adalah “pembeli (*koper*). Istilah ini dapat dijumpai dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Pengertian konsumen jelas lebih luas daripada pembeli. Luasnya pengertian konsumen dilukiskan secara sederhana oleh mantan Presiden Amerika Serikat, John F. Kennedy dengan menyatakan, “*Consumers by definition include us all*”.<sup>20</sup>

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen Nomor 8 Tahun 1999 menyebutkan bahwa:

Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.

Sementara menurut Az. Nasution, konsumen adalah:<sup>21</sup>

Setiap orang yang mendapatkan secara sah dan menggunakan barang atau jasa untuk suatu kegunaan tertentu.

Konsumen dalam arti luas mencakup kedua kriteria itu, sedangkan konsumen dalam arti sempit hanya mengacu pada konsumen pemakai terakhir. Di Spanyol, pengertian konsumen didefinisikan secara lebih luas, yaitu:<sup>22</sup>

*Any individual or company who is the ultimate buyer or user of personal or real property, products, service or activities, regardless*

---

Mariam Darus Badruzaman, *Perlindungan terhadap Konsumen Dilihat dari Sudut Perjanjian Baku (Standar)*, dalam BPHN, *Simposium Aspek-Aspek Hukum Perlindungan Konsumen*, Bina Cipta, Bandung, 1986, hlm. 57.

Az. Nasution, *Konsumen dan Hukum*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995, hlm. 69

R.A. Anderson dan W.A. Krump, *Business Law*, South-Western, Publishing Co., Cincinnati, 1972, hlm.553.



*of whether the seller, supplier or producer is a public a private entity, acting or collectively.*

Artinya:

Konsumen diartikan tidak hanya individu (orang), tetapi juga suatu perusahaan yang menjadi pembeli atau pemakai terakhir. Adapun yang menarik di sini, konsumen tidak harus terikat dalam hubungan jual beli sehingga dengan sendirinya konsumen tidak identik dengan pembeli.

Secara harafiah, arti kata *consumer* itu adalah “(lawan dari produsen) setiap orang yang menggunakan barang”.<sup>23</sup> Tujuan penggunaan barang atau jasa itu nanti menentukan termasuk komponen kelompok mana pengguna tersebut. Begitu pula Kamus Bahasa Inggris-Indonesia<sup>24</sup> memberi arti kata *consumer* sebagai “pemakai atau konsumen”.

Selanjutnya, konsumen sebagai alih bahasa dari *consumer*, secara harfiah pula berarti:<sup>25</sup>

Seseorang yang membeli barang atau menggunakan jasa, atau seseorang atau sesuatu perusahaan yang membeli barang tertentu atau menggunakan jasa tertentu, juga sesuatu atau seseorang yang menggunakan suatu persediaan atau sejumlah barang.

Adapula yang memberikan arti lain, yaitu konsumen adalah setiap orang yang menggunakan barang atau jasa.<sup>26</sup>

---

A.S. Hornby, *Oxford AdvanceLearner’s Dictionary of Current English*. Oxford University Press, Oxford, 1989, hlm.183.

John M. Echols dan Hasan Sadly, *Kamus Inggris-Indonesia*, Gramedia, Jakarta, 1986, hlm.124.

John Sinclair, *Collins Cobuild English Language Dictionary*, William Collins Sons & Co, Glasgow, 1988, hlm. 303.

A.S.Hornby, *Op.Cit.*, hlm.185.



Dari berbagai studi yang dilakukan berkaitan dengan perlindungan konsumen diperoleh batasan tentang konsumen (akhir) antara lain:<sup>27</sup>

- a. Pemakai akhir dari barang, digunakan untuk keperluan diri sendiri atau orang lain dan tidak untuk diperjual-belian;
- b. Pemakai barang atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, bagi keperluan diri sendiri atau keluarganya atau orang lain dan tidak untuk diperdagangkan kembali; dan
- c. Setiap orang atau keluarga yang mendapatkan barang untuk dipakai dan tidak untuk diperdagangkan.

#### 4. Hak Dan Kewajiban Konsumen

Pada dasarnya jika berbicara soal hak dan kewajiban, maka kita harus kembali kepada undang-undang. Undang-undang ini, dalam hukum perdata, selain dibentuk oleh pembuat undang-undang (lembaga legislatif), juga dapat dilahirkan dari perjanjian antara pihak-pihak yang berhubungan hukum satu dan yang lainnya.

Lahirnya gerakan perlindungan konsumen di Negara-negara maju adalah bukti adanya hak-hak konsumen dijunjung tinggi dan dihargai, demikian juga dalam perkembangannya di Indonesia. Era globalisasi yang ditandai dengan membanjirnya aneka macam



A.Z. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen: Suatu Pengantar*, hlm.71.

produk barang dan/atau jasa di pasaran, telah menuntut pula dilindunginya pihak konsumen sebagai pemakai produk tersebut.<sup>28</sup>

Mantan Presiden Amerika Serikat, John F. Kennedy, pernah mengemukakan empat hak dasar konsumen, yaitu:<sup>29</sup>

1. *The right to safe products;*
2. *The right to be informed about products;*
3. *The right to definite choices in selecting products;*
4. *The right to heard regarding consumer interests.*

Setelah itu, Resolusi Perserikatan Bangsa-Bangsa Nomor 39/248 Tahun 1985 tentang Perlindungan Konsumen, juga merumuskan berbagai kepentingan konsumen yang perlu dilindungi, yang meliputi:<sup>30</sup>

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

---

<sup>28</sup> C. Tantri D. sulastri, *Gerakan Organisasi Konsumen*, Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, Jakarta, 1995, hlm.18  
<sup>29</sup> Gunawan Widjaja dan Achmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000, hlm27  
<sup>30</sup> Ibid, hlm. 27-28



Hak konsumen di Indonesia sebagaimana tertuang dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen adalah sebagai berikut:

- a. Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. Hak untuk memilih barang dan/atau jasa, serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi, serta jaminan yang dijanjikan;
- c. Hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
- d. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
- e. Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- f. Hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
- g. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar, jujur, serta tidak diskriminatif;
- h. Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
- i. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Selain memperoleh hak, sebagai *balance*, konsumen mempunyai kewajiban yang tertuang dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, yakni:

- a. Membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan;
- b. Beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa;
- c. Membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati;
- d. Mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut.



Hal tersebut dimaksudkan agar konsumen sendiri dapat memperoleh hasil yang optimal atas perlindungan dan/atau kepastian hukum bagi dirinya.

## 5. Faktor- Faktor Yang Melemahkan Konsumen

Kenyataan menunjukkan beragam faktor penting sebagai penyebab lemahnya konsumen. Menurut hasil penelitian Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), faktor-faktor yang melemahkan konsumen adalah:<sup>31</sup>

1. Masih rendahnya tingkat kesadaran konsumen akan haknya;
2. Belum terkondisinya masyarakat konsumen karena sebagai masyarakat belum tahu akan hak-hak dan kemana haknya disalurkan jika mendapatkan kesulitan atau kekurangan dari standar barang atau jasa sewajarnya;
3. Belum terkondisinya masyarakat konsumen menjadi masyarakat yang mempunyai kemampuan menuntut hak-haknya;
4. Proses peradilan yang ruwet dan waktu yang berkepanjangan;
5. Posisi konsumen yang lemah.

Senada dengan faktor-faktor tersebut diatas, baik dari hasil penelitian Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia ( YLKI ), maupun PBB, termasuk *The International Organization of Consumer's Union*( IOCU ) dapat disimpulkan, bahwa para konsumen agak enggan menggunakan sarana penegakan hukum dan institusi peradilan dalam mempertahankan kepentingannya karena tidak mudahnya menggunakan sarana hukum serta tingginya biaya berpekara di pengadilan.<sup>32</sup>



---

N.H.T Siahaan, *Hukum Konsumen, Perlindungan Konsumen dan Tanggungjawab*  
*oduk*, Pantai Rei, Jakarta, 2005, hlm.42  
Ibid, hlm.42

## 6. Hubungan Konsumen Dan Produsen

Dalam ilmu konsumen, semua dianut teori bahwa produsen dan konsumen berada dalam posisi seimbang. Teori tersebut memandang tidak perlu proteksi untuk konsumen. Karena keduanya dalam keadaan seimbang menentukan pilihan dalam transaksinya, konsumen harus bersikap hati-hati. Teori ini dikenal dengan prinsip *“Let the buyer beware”*<sup>33</sup>.

Secara hukum Produsen dan Konsumen memiliki hubungan hukum, yaitu Hubungan Langsung dan Tidak Langsung. Hubungan langsung itu terjadi saat Konsumen dan Produsen terlibat langsung dalam sebuah perjanjian jual – beli. Sedangkan Hubungan tidak langsung tersebut terjadi saat Produsen dan konsumen terlibat dalam suatu perjanjian secara tidak langsung, hal itu terjadi karena antara Konsumen dan Produsen ada pihak lain.<sup>34</sup>

### B. Tinjauan Umum Tentang Perlindungan Konsumen

Di Indonesia, masalah perlindungan konsumen baru mulai terdengar pada tahun 1970-an. Ini terutama ditandai dengan lahirnya Yayasan Lembaga Konsumen (YLK) bulan Mei 1973. Secara historis, pada awalnya yayasan ini berkaitan dengan rasa mawas diri terhadap promosi untuk memperlancar barang-barang dalam negeri. Atas desakan suara-suara dari masyarakat, kegiatan promosi ini harus diimbangi dengan langkah-langkah pengawasan,



Ibid, hlm.14

Ahmadi Miru, *Prinsip – Prinsip Perlindungan Hukum bagi Konsumen di Indonesia*, PT. Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm.34-35

agar masyarakat tidak dirugikan dan kualitasnya terjamin. Adanya keinginan dan desakan masyarakat untuk melindungi dirinya dari barang yang rendah mutunya telah memacu untuk memikirkan secara sungguh-sungguh usaha untuk melindungi konsumen ini dan mulailah gerakan untuk merealisasikan cita-cita itu.

## **1. Hukum Perlindungan Konsumen Dalam Tata Hukum Indonesia**

Dalam penjelasan Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen disebutkan bahwa peranti hukum yang melindungi konsumen tidak dimaksudkan untuk mematikan usaha para pelaku usaha, tetapi justru sebaliknya. Sebab, perlindungan konsumen dapat mendorong iklim berusaha yang sehat, serta lahirnya perusahaan yang tangguh dalam menghadapi persaingan melalui penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas.

Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen pada dasarnya bukan merupakan awal dan akhir dari hukum yang mengatur perlindungan konsumen, sebab sampai pada terbentuknya Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen ini telah ada beberapa undang-undang yang materinya melindungi kepentingan konsumen, seperti:<sup>35</sup>

- a. Undang-undang Nomor 10 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1961 tentang Barang menjadi Undang-undang;

---

Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *ibid*, hlm.19-20



- b. Undang-undang Nomor 2 Tahun 1966 tentang *Hygiene*;
- c. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah;
- d. Undang-undang Nomor 2 Tahun 1981 tentang Metrologi Legal;
- e. Undang-undang Nomor 3 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan;
- f. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian;
- g. Undang-undang Nomor 15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan;
- h. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1987 tentang Kamar Dagang dan Industri;
- i. Undang-undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan;
- j. Undang-undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang *Agreement Establishing the World Trade Organization* (Peretujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia);
- k. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas;
- l. Undang-undang Nomor 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil;
- m. Undang-undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan;
- n. Undang-undang Nomor 12 Tahun 1997 tentang Perubahan atas Undang-undang Hak Cipta sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1987;
- o. Undang-undang Nomor 13 Tahun 1997 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 6 Tahun 1989 tentang Paten;
- p. Undang-undang Nomor 14 Tahun 1997 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 19 Tahun 1989 tentang Merek;
- q. Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup;
- r. Undang-undang Nomor 24 Tahun 1997 tentang Penyiaran;
- s. Undang-undang Nomor 25 Tahun 1997 tentang Ketenagakerjaan;
- t. Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

Hukum perlindungan konsumen merupakan salah satu bidang dari ilmu hukum. Kedudukannya cenderung bercorak *cross sectoral*. Dalam *science tree* hukum berdasarkan data dari konsorsium ilmu hukum, hukum konsumen digabungkan dengan hukum persaingan dengan nama ***Antitrust dan Consumers Protection***. Jadi, hukum konsumen hanya ranting kecil dari



pohon hukumnya, yaitu merupakan bagian dari “jangkauan transnasional dari hukum dagang” yang seterusnya merupakan bagian dari hukum dagang III dengan cabang besarnya hukum dagang.

Pembidangan hukum secara klasik tidaklah mungkin lagi dipertahankan secara utuh mengingat perkembangan ilmu hukum dewasa ini, dan semakin besarnya campur tangan pemerintah dalam kehidupan masyarakat secara terprogram. Konsekuensi munculnya cabang hukum ekonomi/hukum bisnis merupakan suatu kenyataan yang tidak dapat dipungkiri.

Pemikiran secara *sciencetree* hanya mungkin dipertahankan secara terbatas. Artinya, antara satu cabang atau ranting dan cabang atau ranting lainnya hanya dipandang sebagai pembedaan bukan sebagai pemisahan. Dengan pola pikir ini, maka hukum konsumen harus diberi kedudukan yang setara dengan bidang hukum lainnya dan sebagai suatu cabang penuh dari batang ilmu hukum. Dalam dunia ilmu hukum sering dikacaukan antara hukum konsumen (*consumers law, consumers protection law*) dan hukum persaingan (*competition law, anti trust law*). Bahkan dalam *science tree* digabung menjadi satu. Kekacauan ini dapat dipahami karena setiap ada persaingan yang tidak sehat (*unfair competition*) akan berakibat



timbulnya kerugian bagi pihak pesaing maupun tersaing dan juga konsumen.

Diferensiasi ini dapat didasari dua patokan. Pertama, dari sudut objek yang disorot. Ada bagian yang disorot secara bersama-sama oleh kedua bidang tersebut, tetapi ada bagian yang hanya disorot oleh salah satunya. Misalnya, hukum tentang tanggung jawab produksi (*product liability*) yang hanya merupakan bidang hukum konsumen. Kedua, dari sudut focus perlindungan yang dituju. Hukum persaingan lebih mengarah kepada perlindungan pihak tersaing, sedangkan hukum konsumen tertuju pada perlindungan pihak konsumen. Hal ini akan menyebabkan perbedaan perangkat hukum yang disediakan masing-masing cabang hukum tersebut. Misalnya, hukum konsumen mengenai gugatan kelompok (*class action*) yang tidak ada pada hukum persaingan.

Berdasarkan hal tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa antara hukum konsumen dan hukum persaingan mempunyai interrelasi yang bersifat kausal. Secara global, keduanya saling berinteraksi dan tidak dapat dipisahkan, namun dapat dibedakan satu dengan lainnya. Dari gambarang di atas pula dapat terlihat betapa sempit dan tidak berartinya hukum konsumen dalam tata hukum Indonesia. Mungkin inilah yang



menyebabkan mengapa hukum konsumen lambat perkembangannya dan luput dari perhatian para ahli hukum.

## 2. Pengertian Perlindungan Konsumen Dan Perlindungan Hukum Bagi Konsumen

Dalam berbagai literatur ditemukan sekurang-kurangnya dua istilah mengenai hukum yang mempersoalkan konsumen, yaitu “hukum konsumen” dan “hukum perlindungan konsumen”.

Istilah “hukum konsumen” dan “hukum perlindungan konsumen” sudah sangat sering di dengar. Namun, belum jelas benar apa saja yang masuk ke dalam materi keduanya. Juga, apakah kedua “cabang” hukum itu identik.<sup>36</sup>

M.J. Leder menyatakan : *In a sence there is no such creature as consumer law*. Sekalipun demikian, secara umum sebenarnya hukum konsumen dan hukum perlindungan konsumen itu seperti yang dinyatakan oleh Lowe, yakni : *...rules of law which recognize the bargaining weakness of the individual consumer and which ensure that weakness is not unfairly exploited*.<sup>37</sup>

Karena posisi konsumen yang lemah, maka ia harus dilindungi oleh hukum. Salah satu sifat sekaligus tujuan hukum adalah memberikan perlindungan (pengayoman) kepada masyarakat. Jadi, sebenarnya hukum konsumen dan hukum



Shidarta, *Op.Cit*, hlm.9  
Ibid, hlm.23

perlindungan konsumen adalah dua bidang yang sulit dipisahkan dan ditarik batasnya.

Oleh A.Z. Nasution dijelaskan bahwa kedua istilah itu berbeda, yaitu bahwa hukum perlindungan konsumen adalah bagian dari hukum konsumen. Hukum konsumen menurut beliau adalah:<sup>38</sup>

Keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur hubungan dan masalah antara berbagai pihak satu sama lain berkaitan dengan barang dan atau jasa konsumen, di dalam pergaulan hidup.

Sedangkan hukum perlindungan konsumen diartikan sebagai :<sup>39</sup>

Keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah hukum yang mengatur dan melindungi konsumen dalam hubungan dan masalahnya dengan para penyedia barang dan atau jasa konsumen.

Lebih lanjut mengenai definisinya itu, A.Z. Nasution menjelaskan sebagai berikut:<sup>40</sup>

Hukum konsumen pada pokoknya lebih berperan dalam hubungan dan masalah konsumen yang kondisi para pihaknya berimbang dalam kedudukan sosial ekonomi, daya saing, maupun tingkat pendidikan. Rasionya adalah sekalipun tidak selalu tepat, bagi mereka masing-masing lebih mampu mempertahankan dan menegakkan hak-hak mereka yang sah. Hukum perlindungan konsumen dibutuhkan apabila kondisi pihak-pihak yang mengadakan hubungan hukum atau bermasalah dalam masyarakat itu tidak seimbang.

Pada dasarnya, baik hukum konsumen maupun hukum perlindungan konsumen membicarakan hal yang sama, yaitu



A.Z. Nasution, *Konsumen dan Hukum*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995, hlm.69  
ibid  
ibid

kepentingan hukum (hak-hak) konsumen. Bagaimana hak-hak konsumen itu diakui dan diatur di dalam hukum serta bagaimana ditegakkan di dalam praktik hidup bermasyarakat, itulah yang menjadi materi pembahasannya. Dengan demikian, hukum perlindungan konsumen atau hukum konsumen dapat diartikan sebagai keseluruhan peraturan hukum yang mengatur hak-hak dan kewajiban-kewajiban konsumen dan produsen yang timbul dalam usahanya untuk memenuhi kebutuhannya.

Kata keseluruhan dimaksudkan untuk menggambarkan bahwa di dalamnya termasuk seluruh hukum menurut jenisnya. Jadi, termasuk di dalamnya, baik aturan hukum perdata, pidana, administrasi negara, maupun hukum internasional. Sedangkan cakupannya adalah hak dan kewajiban serta cara-cara pemenuhannya dalam usahanya untuk mendapatkan kebutuhannya dari produsen, meliputi: informasi, memilih, harga sampai pada akibat-akibat yang timbul karena pengguna kebutuhan itu, misalnya untuk mendapatkan penggantian kerugian. Sedangkan bagi produsen meliputi kewajiban yang berkaitan dengan produksi, penyimpanan, peredaran dan perdagangan produk, serta akibat dari pemakaian produk itu.

Dengan demikian, jika perlindungan konsumen diartikan sebagai segala upaya yang menjamin adanya kepastian pemenuhan hak-hak konsumen sebagai wujud perlindungan



kepada konsumen, maka hukum perlindungan konsumen tiada lain adalah hukum yang mengatur upaya-upaya untuk menjamin terwujudnya perlindungan hukum terhadap kepentingan konsumen.

Pasal 1 angka 1 UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen memberi pengertian perlindungan konsumen sebagai segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen.

Kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen tersebut antara lain dengan meningkatkan harkat dan martabat konsumen serta membuka akses informasi tentang barang dan/atau jasa baginya dan menumbuh-kembangkan sikap pelaku usaha yang jujur dan bertanggung jawab (konsideran huruf d, UU).

Janus Sidabalok mengemukakan ada 4 (empat) alasan pokok mengapa konsumen perlu dilindungi, yaitu sebagai berikut:<sup>41</sup>

1. Melindungi konsumen sama artinya dengan melindungi seluruh bangsa sebagaimana diamanatkan oleh tujuan pembangunan nasional menurut UUD 1945;
2. Melindungi konsumen perlu untuk menghindarkan konsumen dari dampak negatif penggunaan teknologi;
3. Melindungi konsumen perlu untuk melahirkan manusia-manusia yang sehat rohani dan jasmani sebagai pelaku-pelaku pembangunan, yang berarti juga untuk menjaga kesinambungan pembangunan nasional;
4. Melindungi konsumen perlu untuk menjamin sumber dana pembangunan yang bersumber dari masyarakat konsumen.



Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010, hlm.6

Perlindungan konsumen merupakan bagian tak terpisahkan dari kegiatan bisnis yang sehat. Dalam kegiatan bisnis yang sehat terdapat keseimbangan perlindungan hukum antara konsumen dan produsen. Tidak adanya perlindungan yang seimbang menyebabkan konsumen berada pada posisi yang lemah. Lebih-lebih jika produk yang dihasilkan oleh produsen merupakan jenis produk yang terbatas, produsen dapat menyalahgunakan posisinya yang monopolistis tersebut. Hal itu tentu saja akan merugikan konsumen.<sup>42</sup>

Perlindungan hukum bagi konsumen merupakan hal penting dalam menjaga keseimbangan hubungan antara produsen dengan konsumen, sehingga perlu adanya prinsip-prinsip perlindungan hukum bagi konsumen yang dapat menjadi acuan dalam memberikan perlindungan kepada konsumen.<sup>43</sup>

Rumusan pengertian Perlindungan Konsumen terdapat dalam Pasal 1 angka (1) Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebutkan Undang-undang Perlindungan Konsumen/ UUPK), yang menyatakan:.

Kalimat yang menyatakan “segala upaya menjamin adanya kepeastian hukum”, diharapkan sebagai benteng untuk



---

---, *Prinsip-prinsip Perlindungan bagi Konsumen di Indonesia*, Raja Grafindo, Jakarta, 2011, hlm.1  
Ibid, hlm.9

meniadakan tindakan sewenang-wenang yang dilakukan Pelaku Usaha terhadap Konsumen<sup>44</sup>.

Menurut Shidarta, istilah “Perlindungan Konsumen” berkaitan dengan perlindungan hukum. Oleh karena itu, perlindungan konsumen mengandung aspek hukum. Adapun materi yang mendapatkan perlindungan itu bukan sekedar fisik, melainkan terlebih-lebih pada hak-haknya yang bersifat abstrak. Dengan kata lain, perlindungan konsumen sesungguhnya identik dengan perlindungan yang diberikan hukum terhadap hak-hak konsumen.<sup>45</sup>

Secara umum, ada 4 (empat) hak dasar yang diakui secara internasional, yaitu:<sup>46</sup>

- a. Hak untuk mendapatkan kenyamanan (*the right to safe product*);
- b. Hak untuk mendapatkan informasi (*the right to be informed about product*);
- c. Hak untuk memilih (*the right to definitive choices in selecting product*);
- d. Hak untuk didengar (*the right to be heard regarding consumer interest*).

Istilah konsumen berkaitan dengan perlindungan hukum, oleh karena itu perlindungan konsumen mengandung aspek hukum. Adapun materi yang mendapatkan perlindungan itu bukan sekedar fisik, melainkan terlebih-lebih haknya yang bersifat abstrak. Dengan kata lain, perlindungan konsumen sesungguhnya identik

---

<sup>44</sup> Ahmadi Miru, Sutarman Yodo, *Perlindungan Hukum Konsumen*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 1.

<sup>45</sup> Shidarta, Gramedia Widia Sarana Indonesia, Jakarta, 2006, hlm 207.

Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, PT. Gramedia Pusaka Utama, Jakarta, 2000, hlm. 2



dengan perlindungan yang diberikan hukum terhadap hak-hak konsumen.

Hukum Perlindungan Konsumen merupakan bagian dari hukum konsumen yang memuat asas-asas dan kaidah-kaidah yang bersifat mengatur dan juga mengandung sifat yang melindungi kepentingan konsumen. Sedangkan hukum konsumen itu sendiri diartikan sebagai keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah hukum yang mengatur hubungan dan masalah antara berbagai pihak satu sama lain yang berkaitan dengan barang dan/atau jasa konsumen di dalam pergaulan hidup.<sup>47</sup>

Dalam hal perlindungan hukum kepada konsumen, dikatakan oleh Munir Fuady bahwa:

Apabila sesuatu hukum telah ditegakkan terhadap seseorang, berarti suatu langkah untuk merealisasi kebahagiaan masyarakat luas telah diambil, sekaligus pula terwujudnya suatu langkah kesengsaraan (penggerogotan kebahagiaan) terhadap pihak melanggar ketentuan hukum.<sup>48</sup>

Perlindungan hukum dapat diartikan perlindungan oleh hukum atau perlindungan dengan menggunakan pranata dan saran hukum. Ada beberapa cara perlindungan hukum, antara lain sebagai berikut:<sup>49</sup>

1. Membuat peraturan (*by giving regulation*), yang bertujuan untuk:

---

<sup>47</sup> A.Z. Nasution, *Op.Cit*, hlm. 65

<sup>48</sup> Yusuf Shofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*, Citra Ditya Bakti, Bandung, 2000, hlm. 22.

<sup>49</sup> Wahyu sasongko, *Ketentuan-Ketentuan Pokok Hukum Perlindungan Konsumen*, Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2007, hlm.31



- a. Memberikan hak dan kewajiban, dan
  - b. Menjamin hak-hak para subyek hukum.
2. Menegakkan peraturan (*by the law enforcement*) melalui:
- a. Hukum Administrasi Negara yang berfungsi untuk mencegah (*preventive*) terjadinya pelanggaran hak-hak konsumen, dengan perijinan dan pengawasan,
  - b. Hukum pidana yang berfungsi untuk menanggulangi (*repressive*) setiap pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan, dengan cara mengenakan sanksi hukum berupa sanksi pidana dan hukuman, dan
  - c. Hukum perdata yang berfungsi untuk memulihkan hak (*curative recovery*), dengan membayar kompensasi atau ganti kerugian.

### 3. Asas Dan Tujuan Perlindungan Konsumen

Dalam setiap undang-undang yang dibuat pembentuk undang-undang, biasanya dikenal sejumlah asas atau prinsip yang mendasari diterbitkannya undang0undang tersebut. Asas-asas hukum merupakan fondasi suatu undang-undang dan peraturan pelaksanaannya.<sup>50</sup>

Sudikno Mertokusumo memberikan ulasan asas hukum sebagai berikut:<sup>51</sup>



---

Abdoel Djamali, *Pengantar Ilmu Hukum Indonesia*, Raja Grafindo, Jakarta, 2006, hlm.3  
Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Suatu Pengantar*, Liberty, Jakarta, 1996, m.5-6

Bahwa asas hukum bukan merupakan hukum kongkrit, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan yang kongkrit yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat atau ciri-ciri yang umum dalam peraturan kongkrit tersebut.

Sejalan dengan pendapat Sudikno, Satjipto Rahrdjo berpendapat bahwa asas hukum bukan merupakan peraturan hukum, namun tidak ada hukum yang bisa dipahami tanpa mengetahui asas-asas hukum yang ada di dalamnya, asas-asas hukum memberi makna etis kepada setiap peraturan-peraturan hukum serta tata hukum.<sup>52</sup> Asas hukum ini ibarat jantung peraturan hukum atas dasar dua alasan yaitu, pertama, asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Ini berarti bahwa penerapan peraturan-peraturan hukum itu dapat dikembalikan kepada asas-asas hukum. Kedua, karena asas hukum mengandung tuntutan etis, maka asas hukum diibaratkan sebagai jembatan antara peraturan-peraturan hukum dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakat.<sup>53</sup>

Di dalam usaha memberikan perlindungan hukum terhadap konsumen, terdapat beberapa asas yang terkandung di dalamnya. Perlindungan konsumen dilakukan sebagai bentuk usaha bersama antara masyarakat (konsumen), pelaku usaha dan Pemerintah sebagai pembentuk Peraturan Perundang-Undangan yang



---

Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hlm.87  
Ibid, hlm.85

berkaitan dengan Perlindungan Konsumen, hal ini terkandung dalam ketentuan pasal 2 UUPK. Kelima asas tersebut adalah:

#### 1. Asas Manfaat

Asas manfaat dimaksudkan untuk mengamanatkan bahwa segala upaya dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan.

Asas ini menghendaki bahwa pengaturan dan penegakan hukum perlindungan konsumen tidak dimaksudkan untuk menempatkan salah satu pihak diatas pihak yang lain atau sebaliknya, tetapi adalah untuk memberikan kepada masing-masing pihak, pelaku usaha (produsen) dan konsumen, apa yang menjadi haknya. Dengan demikian, diharapkan bahwa pengaturan dan penegakan hukum perlindungan konsumen bermanfaat bagi seluruh lapisan masyarakat dan pada gilirannya bermanfaat bagi kehidupan berbangsa.

#### 2. Asas Keadilan

Asas keadilan dimaksudkan agar partisipasi seluruh rakyat dapat diwujudkan secara maksimal dan memberikan kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajiban secara adil.

Asas ini menghendaki bahwa pengaturan dan penegakan hukum perlindungan konsumen ini, konsumen dan pelaku usaha



(produsen) dapat berlaku adil melalui perolehan hak dan penunaian kewajiban secara seimbang. Karena itu, UUPK mengatur sejumlah hak dan kewajiban konsumen dan pelaku usaha.

### 3. Asas Keseimbangan

Asas keseimbangan dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah dalam arti materiil ataupun spiritual.

Asas ini menghendaki agar konsumen, pelaku usaha (produsen), dan Pemerintah memperoleh manfaat yang seimbang dari pengaturan dan penegakan hukum perlindungan konsumen. Kepentingan antara konsumen, pelaku usaha (produsen) dan Pemerintah diatur dan harus diwujudkan secara seimbang sesuai dengan hak dan kewajibannya masing-masing dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Tidak ada salah satu pihak yang mendapat perlindungan atas kepentingannya yang lebih besar dari pihak lain sebagai komponen bangsa dan negara.

### 4. Asas Keamanan dan Keselematan Konsumen

Asas ini dimaksudkan untuk memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan.

Asas ini menghendaki adanya jaminan hukum bahwa akan memperoleh manfaat dari produk yang dikonsumsi/ dipakainya, dan



sebaliknya bahwa produk itu tidak akan mengancam ketentraman dan keselamatan jiwa dan harta bendanya. Karena itu, Undang-Undang ini membebankan sejumlah kewajiban yang harus dipatuhi dan menetapkan sejumlah larangan yang harus dipatuhi oleh produsen dalam memproduksi dan mengedarkan produknya.

#### 5. Asas Kepastian Hukum

Asas ini dimaksudkan agar baik pelaku usaha maupun konsumen menaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen, serta negara menjamin kepastian hukum.

Artinya, undang-undang ini mengharapkan bahwa aturan-aturan tentang hak dan kewajiban yang terkandung di dalam undang-undang ini harus diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari sehingga masing-masing pihak memperoleh keadilan. Oleh karena itu, negara bertugas dan menjamin terlaksananya undang-undang ini sesuai dengan bunyinya.

Kelima asas yang disebutkan dalam pasal tersebut, bila diperhatikan substansinya, dapat dibagi menjadi 3 (tiga) asas yaitu:

1. Asas kemanfaatan yang di dalamnya meliputi asas keamanan dan keselamatan konsumen,
2. Asas keadilan yang di dalamnya meliputi asas keseimbangan, dan

Asas kepastian hukum.



Asas keamanan dan keselamatan konsumen yang dikelompokkan ke dalam asas manfaat oleh karena keamanan dan keselamatan konsumen itu sendiri bagian dari manfaat penyelenggaraan perlindungan yang diberikan kepada konsumen disamping kepentingan pelaku usaha secara keseluruhan.

Sedangkan asas keseimbangan dikelompokkan ke dalam asas keadilan, mengingat hakikat keseimbangan yang dimaksud adalah juga keadilan bagi kepentingan masing-masing pihak, yaitu konsumen, pelaku usaha dan Pemerintah. Kepentingan Pemerintah dalam hubungan ini tidak dapat dilihat dalam hubungan transaksi dagang langsung menyertai pelaku usaha dan konsumen. Kepentingan Pemerintah dalam rangka mewakili kepentingan publik yang kehadirannya tidak secara langsung di antara para pihak tetapi melalui berbagai pembatasan dalam bentuk kebijakan yang dituangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

Keseimbangan perlindungan antara pelaku usaha dan konsumen menampakkan fungsi hukum yang Roscoe Pound sebagai sarana pengendalian hidup bermasyarakat dengan menyeimbangkan kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat atau dengan kata lain sebagai sarana kontrol sosial.<sup>54</sup>



---

Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm.28

Tujuan perlindungan konsumen, sebagaimana termaksud dalam ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen bertujuan:

- a. Meningkatkan kesadaran kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri;
- b. Mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari eksekusi negatif pemakaian barang dan/atau jasa;
- c. Meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan, dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen;
- d. Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi;
- e. Menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha;
- f. Meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen.

Achmad Ali mengatakan bahwa “masing-masing undang-undang memiliki tujuan khusus”.<sup>55</sup> Hal itu tampak dalam pengaturan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang juga mengatur tujuan khusus perlindungan konsumen sekaligus membedakan tujuan umum.

Rumusan tujuan perlindungan konsumen huruf a dan e mencerminkan tujuan hukum mendapatkan keadilan. Sedangkan rumusan huruf a, b, termasuk c dan d serta huruf f mencerminkan tujuan hukum memberikan kemanfaatan, dan tujuan hukum khusus



---

Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Cetakan Toko Gunung Agung Tbk, Jakarta, 2002, hlm.25

yang diarahkan untuk tujuan kepastian hukum tercermin dalam rumusan huruf d.

Agar tujuan hukum perlindungan konsumen ini dapat berjalan sebagaimana seperti yang telah dicita-citakan, hal ini harus diperkuat oleh kesatuan dari keseluruhan sub sistem yang terkandung dalam undang-undang perlindungan konsumen didukung oleh sarana dan fasilitas yang menunjang.

### C. Tinjauan Umum Tentang Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM)

#### 1. Pengertian Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM)

Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) merupakan salah satu unit usaha milik daerah yang bergerak dalam distribusi air bersih bagi masyarakat umum. PDAM terdapat di setiap provinsi, kabupaten, dan kotamadya di seluruh Indonesia. PDAM merupakan perusahaan daerah sebagai sarana penyedia air bersih yang diawasi dan dimonitor oleh aparat-aparat eksekutif maupun legislatif daerah.<sup>56</sup>

Perusahaan air minum yang dikelola negara secara modern sudah ada sejak zaman penjajahan Belanda pada tahun 1920-an dengan nama *waterleiding* sedangkan pada pendudukan Jepang, perusahaan air minum dinamai *Suido Syo*.<sup>57</sup>

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 23 Tahun 2006 tentang Pedoman Teknis dan Tata Cara Pengaturan Tarif Air Minum pada Perusahaan Daerah Air Minum, Pasal 1 angka 3,



<http://www.wikipedia.com> diakses pada 24 Mei 2013 pukul 22:45 wita  
ibid

Perusahaan Daerah Air Minum selanjutnya disingkat PDAM adalah Badan Usaha Milik Daerah yang bergerak di bidang pelayanan air minum.

## **2. Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Dalam Pelayanan Air Bersih Oleh PDAM Sesuai Dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen**

Salah satu kebutuhan masyarakat dewasa ini adalah mengenai air minum, sehingga untuk memenuhi kebutuhan tersebut tentu pada pihak tersebut haruslah mengadakan hubungan hukum dengan pihak PDAM sebagai produsen air minum/ air bersih.

Masyarakat sebagai konsumen air bersih tersebut masih dalam prakteknya sering menemui air bersih dari PDAM yang tidak memenuhi standar air minum/ air bersih, yaitu air yang bau dan kotor dalam penyaluran kepada masyarakat, sehingga tidak terlindunginya hak konsumen.

Perlindungan terhadap konsumen air bersih dari PDAM merupakan hal yang sangat penting, mengingat kedudukan konsumen yang masih sangat lemah. Sehingga terkadang konsumen sering merasa dirugikan oleh pelaku usaha itu sendiri.



Keengganan masyarakat sebelum diundangkannya Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen pada tanggal 20 April 1999, lebih berdasar pada:<sup>58</sup>

1. Ketidakjelasan norma-norma perlindungan konsumen;
2. Praktek peradilan yang tidak lagi sederhana atau cepat dan biaya ringan;
3. Sikap menghindar konflik meskipun hak-haknya sebagai konsumen dilanggar pengusaha.

PDAM sebagai konsumen air minum dan manusia atau badan hukum sebagai konsumen air minum dalam hal melahirkan persetujuan yang menyangkut pemakaian air minum tunduk pada kesatuan hukum publik, karena persetujuan yang dibuat oleh PDAM dengan seseorang atau badan hukum lain mengenai aliran air minum adalah merupakan persetujuan publik.

Yang dimaksud dengan persetujuan publik adalah “suatu yang sebahagian atau seluruh dikuasai oleh hukum publik, karena salah satu pihak bertindak sebagai pengusaha (pemerintah)”<sup>59</sup>

Sejalan dengan pengertian dan persetujuan publik tersebut, maka apabila di dalam suatu persetujuan yang dilakukan oleh pihak PDAM dengan seseorang atau dengan badan hukum sebagai konsummen mengenai pemakaian air minum haruslah tunduk kepada

---

<http://www.google.com/perlindungankonsumen> diakses pada tanggal 25 Mei 2013 pukul 23:00 wita  
Mariam Darus, *KUH Perdata Buku III Hukum Perikatan dengan Penjelasan*, Alumni, Bandung, 1983, hlm.39



ketentuan-ketentuan publik, yaitu peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah atau direksi PDAM. Dengan demikian kerjasama yang baik terpadu dan dinamik demi kelangsungan pembangunan, khususnya aliran air minum menganut sistem yang mantap dan mengindahkan norma-norma kepatutan dan kesusilaan. Diperlukan pengawasan penegak hukum untuk pelaksanaan pemenuhan hak dan kewajiban serta tanggung jawab masing-masing pihak baik konsumen, instalator, dan PDAM untuk menjamin kepastian hukum dan untuk keadilan, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Indonesia.

Dalam Pasal 4 UUPK dinyatakan bahwa konsumen memiliki hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan merupakan hal yang paling pokok dan utama dalam perlindungan konsumen.

Dalam rangka melindungi kepentingan konsumen, maka dalam Pasal 8 UUPK memberikan larangan kepada pelaku usaha dalam melaksanakan kegiatan produksi dan perdagangan barang atau jasa yang tidak memenuhi standar yang dipersyaratkan, demikian juga dalam hal pengadaan air bersih yang dilakukan oleh PDAM. Oleh karena itu, masyarakat sebagai konsumen berhak memperoleh pelayanan air bersih sesuai standar air bersih. Selain dari larangan produk itu sendiri yang tidak memenuhi syarat, juga Pasal 8 UUPK ini memberikan larangan mengenai ketersediaan informasi yang tidak

ar dan tidak akurat yang menyesatkan konsumen.



Undang-undang perlindungan konsumen tidak hanya mencantumkan hak-hak konsumen dan larangan pelaku usaha, tetapi juga dalam Pasal 5 UUPK diatur mengenai kewajiban-kewajiban konsumen, yaitu:

- a. Membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan;
- b. Beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa;
- c. Membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati;
- d. Mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut.

