

UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN

FAKULTAS HUKUM

Terakreditasi Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi

Nomor: 2803/SK/BAN-PT/Ak-PPJ/S/V/2020

**ANALISIS YURIDIS PERLINDUNGAN KONSUMEN ATAS METODE
PENAWARAN *NEGATIVE OPTION* YANG DILAKUKAN OPERATOR
SELULER TELKOMSEL BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR
8 TAHUN 1999 TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN**

OLEH:

Fitri Nabilla Aulia

NPM: 2017200098

PEMBIMBING

Prof. Dr. Johannes Gunawan, S.H., LL.M.



Penulisan Hukum

Disusun Sebagai Salah Satu Kelengkapan
Untuk Menyelesaikan Program Pendidikan Sarjana
Program Studi Ilmu Hukum

2021

Telah disidangkan pada Ujian
Penulisan Hukum Fakultas Hukum
Universitas Katolik Parahyangan

Pembimbing

(Prof. Dr. Johannes Gunawan, S.H., LL.M.)

Dekan,

(Dr.iur. Liona N. Supriatna, S.H., M.Hum.)



PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK

Dalam rangka mewujudkan nilai-nilai ideal dan standar mutu akademik yang setinggi-tingginya, maka Saya, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan yang beranda tangan di bawah ini :

Nama : Fitri Nabilla Aulia

NPM : 2017200098

Dengan ini menyatakan dengan penuh kejujuran dan dengan kesungguhan hati dan pikiran, bahwa karya ilmiah / karya penulisan hukum yang berjudul:

“Analisis Yuridis Perlindungan Konsumen Atas Metode Penawaran *Negative Option* yang Dilakukan Operator Seluler Telkomsel Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen”

Adalah sungguh-sungguh merupakan karya ilmiah /Karya Penulisan Hukum yang telah saya susun dan selesaikan atas dasar upaya, kemampuan dan pengetahuan akademik Saya pribadi, dan sekurang-kurangnya tidak dibuat melalui dan atau mengandung hasil dari tindakan-tindakan yang:

- Secara tidak jujur dan secara langsung atau tidak langsung melanggar hak-hak atas kekayaan intelektual orang lain, dan atau
- Dari segi akademik dapat dianggap tidak jujur dan melanggar nilai-nilai integritas akademik dan itikad baik;

Seandainya di kemudian hari ternyata bahwa Saya telah menyalahi dan atau melanggar pernyataan Saya di atas, maka Saya sanggup untuk menerima akibat-akibat dan atau sanksi-sanksi sesuai dengan peraturan yang berlaku di lingkungan Universitas Katolik Parahyangan dan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pernyataan ini Saya buat dengan penuh kesadaran dan kesukarelaan, tanpa paksaan dalam bentuk apapun juga.

Bandung, 13 Agustus 2021

Mahasiswa penyusun Karya Ilmiah/ Karya Penulisan Hukum


()
The stamp includes the text: "UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN", "METERAI TEMPEL", and the number "ADBAJX338168454".

Fitri Nabilla Aulia

2017200098

ABSTRAK

Perkembangan teknologi dan informasi membuat media komunikasi semakin berkembang. Salah satunya dengan kehadiran telepon seluler yang membuat komunikasi dapat dilakukan tanpa dibatasi oleh waktu dan ruang. Peningkatan penggunaan telepon seluler berbanding lurus dengan persaingan usaha antar operator seluler sebagai pihak penyedia jasa telekomunikasi. Persaingan usaha ini juga dialami oleh Operator Seluler Telkomsel sebagai salah satu operator seluler terbesar di Indonesia. Inovasi layanan dan kiat promosi menjadi hal yang penting bagi Telkomsel untuk mendapatkan keuntungan. Salah satu kiat promosi yang dilakukan Telkomsel adalah menawarkan layanannya menggunakan metode penawaran *negative option*, yaitu metode penawaran barang dan/atau jasa di mana pelaku usaha menafsirkan sikap diamnya konsumen sebagai bentuk penerimaan atas penawaran yang dilakukannya, kecuali konsumen mengambil tindakan tegas untuk menolak penawaran atau membatalkan perjanjian. Namun, penggunaan metode penawaran *negative option* ini menimbulkan kerugian bagi pelanggan yaitu pemotongan pulsa secara sepihak akibat adanya layanan tambahan yang aktif secara otomatis tanpa adanya konfirmasi dari pelanggan.

Metode penawaran *negative option* ini memberikan kewenangan bagi pelaku usaha untuk menafsirkan tindakan konsumen, sehingga konsumen berada dalam posisi yang lemah. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif. Dari penelitian ini diketahui bahwa Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen membatasi kewenangan pelaku usaha dengan mengatur hak dan kewajiban pelaku usaha serta mengatur mengenai hak konsumen. Selain itu, dari hasil penelitian menunjukkan perlu adanya pengawasan lebih ketat dan tegas oleh Kementerian Komunikasi dan Informatika terkait pelaksanaan metode penawaran *negative option* ini.

Kata kunci: *Negative Option*, Kewenangan, Hak dan Kewajiban, Perlindungan Konsumen.

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa karena atas rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan hukum yang berjudul “**Analisis Yuridis Perlindungan Konsumen Atas Metode Penawaran *Negative Option* Yang Dilakukan Operator Seluler Telkomsel Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen**”. Yang mana penulisan hukum merupakan salah satu prasyarat yang harus dipenuhi untuk menyelesaikan program sarjana ilmu hukum di Universitas Katolik Parahyangan.

Penulis menyadari bahwa dalam mengerjakan penulisan hukum ini tidak terlepas dari adanya kendala dan hambatan. Namun berkat adanya dukungan, bimbingan, bantuan serta doa yang diberikan oleh berbagai pihak kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan hukum ini. Oleh karena itu, penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada:

1. Allah SWT. Karena atas Rahmat dan Karunia-Nya, penulis diberikan kesehatan, kemampuan, kemudahan dan kelancaran untuk selama penulis menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan hingga mampu menyelesaikan penulisan hukum ini.
2. Alm. Ike Farida Indrajani dan Dani Mulya selaku orang tua penulis yang sangat penulis sayangi, tiada hentinya memberikan penulis motivasi, doa, dukungan, dan kasih sayang kepada penulis. Memberikan semangat ketika penulis mengalami kendala dan hambatan pada saat mengerjakan penulisan hukum. Sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan huku dan menyelesaikan pendidikan ilmu hukum di Universitas Katolik Parahyangan.
3. Keluarga Besar KY selaku keluarga penulis yang memberikan penulis semangat dan dukungan sehingga penulis mampu menyelesaikan penulisan hukum ini.

4. Bayu Wibisana, Anindia Putri Selihana, dan Shafira Putri selaku saudara penulis yang memberikan semangat, dukungan dan dorongan kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan hukum ini.
5. Prof. Dr. Johannes Gunawan, S.H., LL.M selaku dosen pembimbing penulisan hukum yang telah memberikan bimbingan serta ilmu kepada penulis dalam mengerjakan dan menyelesaikan penulisan hukum ini.
6. Aluisius Dwi Rachmanto, S.H., M.Hum, selaku dosen wali, penguji penulisan hukum dan proposal penulisan hukum, serta dosen pembimbing FORWARD 198 yang telah banyak memberikan dukungan dan ilmu kepada penulis selama penulis menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan.
7. Prof. Dr. Bernadette M. Waluyo, S.H., M.H., C.N selaku dosen penguji sidang ujian penulisan hukum.
8. FORWARD 198, selaku salah satu komunitas yang ada di Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan yang telah memberikan kesempatan bagi penulis untuk mengembangkan diri dan belajar dalam bidang hukum maupun keorganisasian.
9. Salsabila Raissa, selaku sahabat penulis yang telah memberikan dukungan, bantuan, serta bersedia mendengar keluhan penulis dalam proses penulisan hukum ini, serta menjadi tempat penulis untuk mencurahkan suka dan duka penulis saat menempuh perkuliahan di Universitas Katolik Parahyangan.
10. Naufal Rizqullah, Safrizal Ariq, Difa Dwi, Alysia Elvaretta, Raka Andrea, Tubagus Irfan, Farhan Adhi, Kezia Trista dan Dhafin Saptari selaku sahabat-sahabat penulis yang telah menemani dan memberikan dukungan juga semangat bagi penulis selama menjalani perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan.
11. Christopher Cusan selaku sahabat penulis yang telah memberikan banyak bantuan dan dukungan baik dalam perkuliahan dan keorganisasian kepada penulis selama menjalani perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan.

12. Monique Alya selaku teman seperjuangan penulis dalam menjalankan proses proposal penulisan hukum dan tahap penulisan hukum yang banyak memberikan bantuan serta menjadi tempat keluh kesah penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan hukum ini.
13. Kepada Pihak Telkomsel selaku pihak yang bersedia memberikan informasi dan bantuan kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan hukum ini.
14. Kepada Tim Alexander Bain Diponegoro Law Fair 2020 selaku teman dan adik-adik penulis yang selalu memberikan semangat dan dukungan kepada penulis.
15. Kepada sahabat penulis semasa SMP dan SMA dan juga selama perkuliahan yang tidak dapat disebut satu per satu yang sudah mendukung dalam penyelesaian penulisan hukum ini.
16. Kepada unyil, meh dan miko selaku kucing-kucing peliharaan penulis yang menemani penulis dalam penyelesaian penulisan hukum ini.
17. Kepada LANY yang telah menemani dan memberikan ketenangan kepada penulis dalam penulisan hukum sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan hukum ini dengan tepat waktu.
18. Kepada pihak lain yang tidak dapat disebut satu per satu yang sudah mendukung dalam penyelesaian penulisan hukum ini.

Penulis menyadari bahwa penulisan hukum ini masih jauh dari kata sempurna, dan karenanya terbuka untuk segala kritik dan saran. Akhir kata, penulis sampaikan semoga penulisan ini dapat bermanfaat bukan hanya bagi penulis, tetapi juga bermanfaat bagi yang membacanya.

Bandung, 7 Juli 2021

Fitri Nabilla Aulia

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	
LEMBAR PENGESAHAN	i
PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK	i
ABSTRAK.....	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI.....	vi
DAFTAR GAMBAR	ix
DAFTAR SINGKATAN	x
BAB I.....	1
1. Latar Belakang.....	1
2. Rumusan Masalah.....	9
3. Tujuan Penelitian	9
4. Metode Penelitian	9
5. Sistematika Penulisan	12
BAB II.....	14
1. Perlindungan Konsumen.....	14
1.1 Pengertian Perlindungan Konsumen	14
1.2 Asas Perlindungan Konsumen.....	17
1.3 Tujuan Perlindungan Konsumen	18
2. Konsumen	18
2.1 Pengertian Konsumen.....	18
2.2 Hak Konsumen	21
2.3 Kewajiban Konsumen	25
3. Pelaku Usaha.....	26
3.1 Pengertian Pelaku Usaha	26
3.2 Jenis Pelaku Usaha	27
3.3 Hak, Kewajiban, dan Perbuatan Yang Dilarang Bagi Pelaku Usaha	28
4. Hubungan Hukum Antara Konsumen dengan Pelaku Usaha	29
4.1 Hubungan Langsung.....	29
4.2 Hubungan Tidak Langsung	31

5.	Tanggung Jawab Pelaku Usaha	32
6.	Kontrak baku.....	34
7.	Peran Pemerintah dan Lembaga-Lembaga Perlindungan Konsumen.....	36
7.1	Peran Pemerintah.....	36
7.2	Peran Lembaga-Lembaga Perlindungan Konsumen	37
7.2.1	Badan Perlindungan Konsumen Nasional.....	37
7.2.2	Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat	38
8.	Penyelesaian Sengketa Konsumen.....	39
BAB III		41
1.	Penyelenggaraan Telekomunikasi di Indonesia.....	41
1.1	Tujuan dan Asas Penyelenggaraan Telekomunikasi	41
1.2	Jenis Penyelenggaraan Telekomunikasi di Indonesia	43
1.2.1	Penyelenggaraan Jaringan Telekomunikasi	43
1.2.2	Penyelenggaraan Jasa Telekomunikasi	44
1.2.3	Penyelenggaraan Telekomunikasi Khusus.....	46
2.	Telkomsel sebagai Penyelenggara Jasa Telekomunikasi di Indonesia.....	46
2.1	Sejarah, Visi dan Misi Telkomsel Indonesia.....	46
2.2	Layanan Operator Seluler Telkomsel.....	48
3.	Metode Penawaran <i>Negative Option</i>	53
3.1	Pengertian Umum <i>Negative Option</i>	53
3.2	Pelaksanaan <i>Negative Option</i> di Amerika Serikat	55
3.3	Manfaat <i>Negative Option</i>	59
3.4	Karakteristik <i>Negative Option</i>	61
3.5	Pelaksanaan <i>Negative Option</i> di Indonesia	63
BAB IV		68
1.	Metode Penawaran <i>Negative Option</i> yang dilakukan oleh Operator Seluler Telkomsel.....	68
2.	Pengaturan <i>Negative Option</i> berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen	72
3.	Perlindungan Hukum bagi Pelanggan atas Metode Penawaran <i>Negative Option</i> yang dilakukan oleh Operator Telkomsel	80

4. Tanggung Jawab Operator Seluler Telkomsel terhadap Pelanggan berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen	84
BAB V.....	86
1. Kesimpulan	86
2. Saran	88
DAFTAR PUSTAKA	90

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	Pengaduan Pengguna Telkomsel
Gambar 2	Pengaduan Pengguna Telkomsel
Gambar 3	Pengaduan Pengguna Telkomsel
Gambar 4	Pengaduan Pengguna Telkomsel
Gambar 5	Struktur Tanggung Jawab Pelaku Usaha
Gambar 6	Pengaduan Pengguna Telkomsel
Gambar 7	Pengaduan Pengguna Telkomsel
Gambar 8	Pengaduan Pengguna Telkomsel
Gambar 9	Pengaduan Pengguna Telkomsel
Gambar 10	Pengaduan Pengguna Telkomsel
Gambar 11	Pengaduan Pengguna Telkomsel

DAFTAR SINGKATAN

Kominfo	Kementerian Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia
LPKSM	Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat
NSP	Nada Sambung Pribadi
Permenkominfo No.9/2017	Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 9 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Jasa Penyediaan Konten pada Jaringan Bergerak Seluler
Permenkominfo No.1/2019	Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 1 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 13 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Jasa Telekomunikasi
SMS	<i>Short Message Service</i>
UU Telekomunikasi	Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999
UUPK	Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999

BAB I

Pendahuluan

1. Latar Belakang

Hakikat manusia sebagai makhluk sosial ditunjukkan dengan adanya kebutuhan manusia untuk berinteraksi dengan manusia lain agar dapat bertahan hidup.¹ Kehidupan manusia tidak dapat terlepas dari aktivitas interaksi, sosialisasi serta komunikasi. Ketiga hal tersebut menjadi suatu hal yang berarti bagi manusia untuk dapat menyatakan kehendaknya, bertukar pikiran ataupun aktivitas lainnya. Komunikasi adalah wujud interaksi manusia yang saling mempengaruhi satu sama lain.²

Komunikasi dilakukan melalui berbagai macam media. Dengan perkembangan teknologi dan informasi, media komunikasi semakin berkembang sehingga proses komunikasi pun mengalami perubahan, salah satunya dengan kehadiran telepon seluler yang merupakan penemuan lanjutan dari telepon tetap kabel.³ Telepon seluler semakin canggih dari waktu ke waktu dan telepon tetap kabel mulai ditinggalkan. Menurut data dari Badan Pusat Statistik, pada tahun 2019 tercatat bahwa 89,09 persen rumah tangga di Indonesia telah memiliki minimal satu nomor telepon seluler, persentase penggunaan telepon seluler tersebut mengalami kenaikan sebesar 1,05 persen dibandingkan dengan tahun 2015.⁴ Berbanding terbalik dengan penggunaan telepon seluler, penggunaan telepon tetap kabel mengalami penurunan di mana pada tahun 2015 pengguna telepon

¹ Soerjono Soekanto, *Sosiologi: Suatu Pengantar*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 1996, hlm. 24.
² Wiryanto, *Pengantar Ilmu Komunikasi*, Jakarta, Gramedia Widiasarana Indonesia, 2004, hlm.7.
³ G. Yasser Art, *Mobile Phone: Sejarah, Tuntutan Kebutuhan Komunikasi*, Hingga Prestise, Jurnal Ilmu Dakwah, Volume 15, Nomor 30, Juli-Desember 2016, hlm.72. <<https://garuda.ristekbrin.go.id/documents/detail/519166>> diunduh pada tanggal 16 Maret 2021, Pukul 19.17 WIB.
⁴ Badan Pusat Statistik, *Statistik Telekomunikasi Indonesia Tahun 2019*, hlm. 4, <<https://www.bps.go.id/publication/2020/12/02/be999725b7aeec62d84c6660/statistik-telekomunikasi-indonesia-2019.html>> diunduh pada tanggal 28 Februari 2021, Pukul 13.00 WIB.

tetap kabel mencapai angka 4,01 persen. Sedangkan pada tahun 2019, tercatat hanya 2,09 persen rumah tangga yang menggunakan telepon tetap kabel.⁵

Telepon seluler lebih banyak diminati karena sifatnya yang dinamis. Koneksi telepon seluler menggunakan gelombang frekuensi atau tanpa kabel (*wireless*)⁶. Hal tersebut memudahkan penggunaannya untuk melakukan komunikasi tanpa dibatasi oleh waktu dan ruang. Selain itu, telepon seluler dilengkapi fasilitas seperti penyimpanan data, internet, sampai dengan pengiriman pesan pendek atau *Short Message Service* (selanjutnya disebut SMS).⁷ Peningkatan penggunaan telepon seluler berbanding lurus dengan persaingan usaha antar operator seluler. Pasalnya, operasionalisasi telepon seluler perlu didukung oleh operator seluler sebagai pihak penyedia jasa telekomunikasi. Pengguna telepon seluler harus membeli dan mengaktivasi kartu SIM yang disediakan oleh operator seluler untuk mengakses layanan yang disediakan.

Persaingan usaha antar perusahaan operator seluler terlihat pada kuartal III tahun 2020, ketiga operator seluler terbesar di Indonesia terus mengalami kenaikan jumlah pelanggan dibandingkan dengan kuartal II/2020. Operator Seluler Telkomsel mencatatkan penambahan pelanggan sebesar 10,1 juta pelanggan menjadi 170,1 juta pelanggan. Sementara itu, Operator Seluler Indosat mengalami kenaikan pelanggan sebesar 3,2 juta pelanggan menjadi 60,4 juta pelanggan. Adapun Operator Seluler XL Axiata membukukan terdapat kenaikan jumlah pelanggan sebesar 1,2 juta pelanggan menjadi 56,8 juta pelanggan. Kenaikan tersebut didorong oleh sejumlah strategi penjualan.⁸ Melihat pada ketatnya persaingan usaha, operator seluler harus dapat bersaing

⁵ *Id.*

⁶ *Supra Note* No. 3.

⁷ Atik Triratnawati, Aspek Symbolisme Telepon Genggam, *Jurnal Humaniora*, Volume XV, Nomor 1, 2003, hlm. 91.

⁸ Leo Dwi Jatmiko, Teknologi Bisnis.com, Pelanggan Telkomsel, Indosat, XL Nambah 14,5 Juta! Ini Risikonya, <<https://teknologi.bisnis.com/read/20201109/101/1315246/pelanggan-telkomsel-indosat-xl-nambah-145-juta-ini-risikonya>>, diunduh pada tanggal 17 Maret 2021 Pukul 20.02 WIB.

untuk dapat mempertahankan pelanggan yang ada dan juga menarik perhatian pelanggan baru agar perusahaannya dapat terus berjalan.

Operator seluler harus melakukan berbagai macam inovasi terkait layanannya, salah satunya adalah dengan menyediakan layanan tambahan berupa layanan konten SMS premium dan layanan nada sambung pribadi. Hal tersebut dilakukan juga oleh Operator Seluler Telkomsel (selanjutnya disebut Telkomsel). Telkomsel menyediakan layanan nada sambung pribadi atau dikenal NSP dan juga layanan konten SMS Premium bagi pelanggannya. Layanan konten SMS premium adalah jenis layanan dalam penyelenggaraan jasa telekomunikasi yang menyediakan konten dengan memanfaatkan pesan pendek premium dan/atau mekanisme lainnya.⁹ Konten yang dimaksud dalam layanan ini dapat berupa tulisan, suara, gambar, video, sajian-sajian dalam bentuk program, atau bentuk visual lainnya, dalam bentuk digital yang dapat diciptakan, disajikan, disimpan, dikomunikasikan, dan disebarluaskan secara elektronik.¹⁰ Penyediaan layanan konten SMS premium ini dilakukan oleh Telkomsel melalui kerja sama dengan penyelenggara jasa penyediaan konten. Layanan konten SMS premium ini dapat dilakukan baik dengan mekanisme berlangganan dan/atau tidak berlangganan. Penyediaan layanan tambahan berupa NSP dan layanan konten SMS premium ini tidak hanya untuk mempertahankan pelanggan yang ada serta menarik perhatian pelanggan baru, tetapi juga dilakukan untuk meraup keuntungan bagi perusahaan operator seluler itu sendiri.

Inovasi layanan tidak cukup jika tidak diiringi oleh strategi penjualannya. Metode penawaran menjadi hal yang penting untuk menarik minat pelanggan. Oleh karena itu, Telkomsel juga melakukan penawaran atas layanan tambahan tersebut untuk menarik minat pelanggan. Layanan tambahan ini ditawarkan

⁹ Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika, Nomor 1 Tahun 2021, Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Komunikasi Dan Informatika Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Jasa Telekomunikasi, Pasal 1 Angka 15.

¹⁰ *Id.* Pasal 1 Angka 32.

oleh Telkomsel melalui SMS kepada setiap pelanggannya, jika pelanggan setuju akan berlangganan, dan membalas SMS dengan mengetik 'REG' atau 'SETUJU', maka layanan tambahan tersebut akan aktif. Jika pelanggan diam, maka akan dianggap pelanggan mengabaikan penawaran layanan tambahan tersebut. Metode penawaran yang demikian disebut sebagai metode penawaran *positive option* atau metode penawaran pada umumnya. *UCLA Law Review* menyebutkan bahwa:

*“Under traditional contract law, a consumer reasonably expects that his/her silence in the face of an offer will be construed as a rejection of the offer.”*¹¹

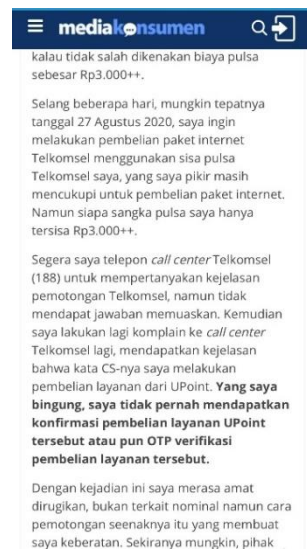
Kutipan tersebut dapat diterjemahkan bahwa konsumen menganggap dengan sikap diamnya saat menghadapi suatu penawaran, maka akan dianggap sebagai penolakan dari tawaran tersebut. Metode penawaran *positive option* ini tidak menuai protes dari pelanggan karena layanan tambahan akan aktif jika memang pelanggan menghendaki untuk mendaftar ke layanan tambahan tersebut.

Pada tahun 2010, YLKI mendapatkan pengaduan yang dominan terkait adanya pulsa pelanggan yang terpotong yang diakibatkan oleh layanan tambahan yang ditawarkan kepada pelanggan dengan menggunakan metode penawaran *negative option*¹² yang salah satunya dilakukan juga oleh Telkomsel. Metode penawaran *negative option* ini dilakukan dengan cara mendaftarkan pelanggan ke layanan tambahan secara otomatis dan tanpa konfirmasi pelanggan terlebih dahulu. Kemudian, pelanggan akan mendapatkan SMS yang berisi pemberitahuan bahwa mereka terdaftar di suatu layanan tambahan dan seketika saat pelanggan menerima SMS pemberitahuan tersebut, pulsa mereka terpotong. Pelanggan akan dianggap setuju dan akan diperpanjang secara otomatis sampai pelanggan menyatakan dengan tegas bahwa mereka tidak

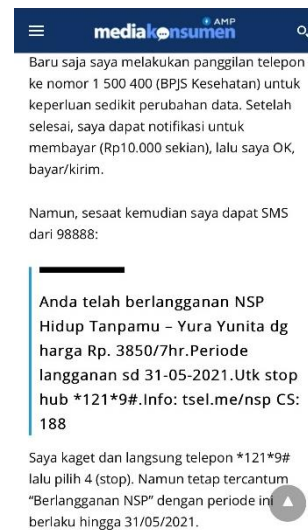
¹¹ Dennis D Lamont, *Negative option OFFers in Consumer Service Contracts: A Principled Reconciliation of Commers and Consumer Protection*, *UCLA Law Review*, California, 1995, hlm.2.

¹² Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, *STOP Keruk Pulsa Konsumen*, <<http://ylki.or.id/2011/12/STOP-keruk-pulsa-konsumen/>> diunduh pada 20 Mei 2021 pukul 14.49 WIB.

setuju dengan cara membalas SMS dengan ‘UNREG’, ‘STOP’, ‘OFF’ dan lain sebagainya.¹³ Berikut contoh beberapa pengaduan dari pelanggan Telkomsel terkait adanya layanan tambahan yang secara otomatis terdaftar yang penulis lansir dari media sosial Twitter dan laman Media Konsumen.com:



Gambar 1.¹⁴

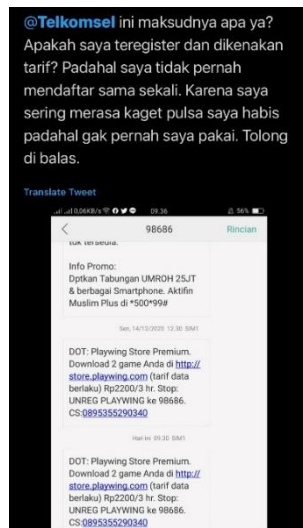


Gambar 2.¹⁵

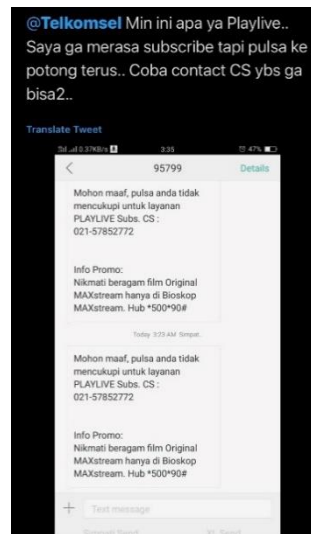
¹³ *Id.*

¹⁴ Happy Agung, Media Konsumen, Pemotongan Pulsa Telkomsel Tanpa Ada Konfirmasi Layanan, <<https://mediakonsumen.com/2020/09/03/keluhan/pemotongan-pulsa-telkomsel-tanpa-ada-konfirmasi-layanan>>, 3 September 2020, diunduh pada tanggal 6 Januari 2021, Pukul 20.00 WIB.

¹⁵ Subiyantoro, Media Konsumen, Jebakan Berlangganan NSP Telkomsel, <<https://mediakonsumen.com/2021/05/25/surat-pembaca/jebakan-berlangganan-nsp-telkomsel>>, 25 Mei 2021, diunduh pada tanggal 21 Juni 2021, pukul 14.34 WIB.



Gambar 3.¹⁶



Gambar 4.¹⁷

Kasus mengenai adanya penawaran *negative option* juga terjadi di Amerika antara *Tele-Communications Incorporated* (TCI) selaku penyedia jasa televisi berbayar dengan pelanggannya. TCI menjual saluran tambahan televisi kabel bernama ENCORE kepada pelanggannya dengan cara otomatis mendaftarkan pelanggannya sebagai pengguna saluran tambahan tersebut dan mewajibkan pelanggannya untuk membayar saluran tambahan tersebut. Pelanggan akan dianggap setuju sampai ia menghentikan saluran tambahan tersebut dengan menghubungi pihak TCI. Kejadian tersebut memicu protes dari pelanggan yang melibatkan kejaksaan 22 Negara Bagian Amerika.¹⁸ Pengertian dari *negative option* dapat ditemukan dalam *UCLA Law Review* yang menyebutkan bahwa:

*“Negative option is a method of contract offer that transforms a consumer silence into acceptance of the offer.”*¹⁹

Pernyataan tersebut mengatakan bahwa *negative option* adalah metode penawaran yang mengubah sikap diamnya konsumen sebagai penerimaan

¹⁶ Akun Twitter @yofaj81, < <https://twitter.com/yofaj81/status/1339399581302366209?s=21>> diunduh pada 18 Maret 2021, Pukul 20.00 WIB.

¹⁷ Akun Twitter @dettasupriungu, <<https://twitter.com/dettasupriungu/status/1368843580152815619?s=21>> diunduh pada 17 Maret 2021, Pukul 15.00 WIB.

¹⁸ Mark T. Spriggs, et.al., *Negative option Selling Plans: Current Forms Versus Existing Regulations*, *Journal of Public Policy & Marketing*, Vol. 15 (2), Fall, 1996, hlm. 277.

¹⁹ *Supra Note No. 11.*

terhadap suatu penawaran. Adapun pengertian mengenai metode penawaran *negative option* menurut *Federal Trade Commission*:

*“Negative option marketing broadly to refer to a category of commercial transaction in which sellers interpret a customer’s failure to take an affirmative action, either to reject an offer or cancel an agreement, as assent to be charged for goods or service.”*²⁰

Pengertian *negative option* yang diberikan oleh *Federal Trade Commission* Pernyataan merujuk pada kategori transaksi komersial di mana penjual menafsirkan kegagalan pelanggan untuk mengambil tindakan afirmatif, baik untuk menolak tawaran atau membatalkan perjanjian, sebagai bentuk persetujuan untuk dikenakan biaya untuk barang atau jasa.

Melihat pada pengertian dari metode penawaran *negative option*, pada dasarnya metode penawaran *negative option* merupakan sebuah tafsiran yang dilakukan oleh pelaku usaha terhadap sikap diamnya konsumen sebagai suatu penerimaan atas penawaran yang diberikannya. Dengan kata lain, dalam metode penawaran *negative option*, pelaku usaha memiliki kekuasaan untuk menafsirkan sikap konsumen. Dengan metode penawaran *negative option* ini, pelaku usaha menafsirkan bahwa konsumen akan selalu setuju atas penawaran yang diberikannya sampai ia memberikan tindakan afirmatif untuk menolak. Hal tersebut jelas bertolak belakang dengan metode penawaran *positive option*. Dalam metode penawaran *positive option*, pelaku usaha menunggu tindakan afirmatif dari konsumen untuk menerima. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk mengkaji lebih lanjut terkait metode penawaran *negative option*. Dari adanya pengaduan-pengaduan yang diberikan oleh pelanggan, dapat dilihat bahwa metode penawaran *negative option* ini merugikan pelanggan karena pelanggan harus membayar suatu layanan yang tidak diinginkan dan tidak diberikan kesempatan untuk mempertimbangkan suatu penawaran. Selain itu, penawaran

²⁰ *Federal Trade Commission, Negative options: A Report by The Staff of Division of Enforcement, Amerika Serikat, 2009, hlm.i, <<https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/reports/negative-options-federal-trade-commission-workshop-analyzing-negative-option-marketing-report-staff/p064202negativeoptionreport.pdf>> diunduh pada tanggal 16 Desember 2020, Pukul 17.31 WIB.*

ini tidak disertai dengan informasi yang jelas mengenai layanan tambahan itu baik dari segi manfaatnya, cara menggunakannya dan cara pemberhentiannya. Dalam hal ini, kedudukan konsumen dan pelaku usaha menjadi tidak seimbang. Pelaku usaha memiliki kedudukan yang lebih tinggi karena memiliki kekuasaan untuk menginterpretasikan sikap konsumen dan menganggap konsumen akan selalu setuju atas penawaran yang diberikannya.

Posisi konsumen yang cenderung lebih lemah dalam hubungan hukumnya dengan pelaku usaha menjadi urgensi untuk membentuk produk hukum yang dapat memberikan perlindungan hukum bagi konsumen. Hal tersebut menjadi penting karena hukum memiliki kekuatan memaksa bagi pelaku usaha untuk mentaati serta memberikan sanksi apabila pelaku usaha melanggar hukum tersebut.²¹ Pemerintah Indonesia membentuk suatu produk hukum untuk memberikan perlindungan hukum bagi konsumen melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (yang selanjutnya disebut UUPK). UUPK mengatur mengenai perilaku pelaku usaha dengan tujuan agar konsumen terlindungi. Konsekuensi dari dibentuknya UUPK yaitu setiap pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha yang menimbulkan kerugian kepada konsumen, maka konsumen berhak untuk meminta pertanggungjawaban dan konsumen berhak untuk menuntut ganti rugi atas kerugian yang dideritanya.²²

Dengan munculnya metode penawaran *negative option* yang memberikan kekuasaan kepada pelaku usaha untuk menafsirkan sikap diamnya konsumen, perlu dikaji lebih lanjut apakah UUPK memberikan kekuasaan kepada pelaku usaha untuk menafsirkan tindakan konsumen dan menganggap bahwa sikap diamnya konsumen sebagai suatu persetujuan atas penawaran yang

²¹ Dahlia, Peran BPSK sebagai Lembaga Penyelesaian Sengketa Konsumen dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Jurnal Ilmu Hukum, Maret, 2014, hlm. 84.

²² Gunawan Widjaja, et. al., Hukum Tentang Perlindungan Konsumen, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2003, hlm. 59.

diberikannya. Selain itu, perlu dikaji bagaimana perlindungan hukum bagi konsumen yang diberikan oleh UUPK kepada pelanggan yang dirugikan akibat adanya metode *negative option* ini. Maka dari itu penulis bermaksud untuk meneliti

ANALISIS YURIDIS PERLINDUNGAN KONSUMEN ATAS METODE PENAWARAN *NEGATIVE OPTION* YANG DILAKUKAN OLEH OPERATOR SELULER TELKOMSEL BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1999 TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN.

2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan mengenai metode penawaran *negative option* yang dilakukan oleh Operator Telkomsel di dalam UUPK?
2. Bagaimana perlindungan hukum bagi pelanggan atas metode penawaran *negative option* yang dilakukan oleh Operator Telkomsel berdasarkan UUPK?

3. Tujuan Penelitian

Sehubungan dengan latar belakang yang telah dipaparkan sebelumnya, tujuan dari dilakukannya penelitian ini adalah:

1. Untuk mengkaji pengaturan mengenai metode penawaran *negative option* dalam UUPK.
2. Untuk mengetahui bagaimana perlindungan hukum bagi konsumen terkait adanya metode penawaran *negative option* berdasarkan UUPK.

4. Metode Penelitian

Secara umum metode penelitian diartikan sebagai cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu.²³ Cara ilmiah berarti kegiatan penelitian itu didasarkan pada ciri-ciri keilmuan, yaitu rasional,

²³ Sugiyono, Metode Penelitian Administratif, Bandung, Alfabeta, 2011, hlm. 2.

empiris dan sistematis.²⁴ Rasional artinya kegiatan penelitian dilakukan dengan cara yang masuk akal, sehingga dapat dibenarkan oleh nalar manusia. Empiris artinya metode yang digunakan dapat diamati dengan indera manusia, sehingga orang lain dapat mengamati dan mengetahui metode yang digunakan. Sistematis artinya proses yang digunakan dalam penelitian menggunakan beberapa langkah yang logis.²⁵ Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum adalah proses menemukan aturan hukum, asas-asas hukum dan doktrin-doktrin hukum untuk menjawab suatu permasalahan hukum yang dihadapi.²⁶

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Metode yuridis normatif merupakan suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya.²⁷ Pendekatan yang digunakan dalam metode penelitian yuridis normatif adalah pendekatan perundang-undangan, konsep, analisis dan sejarah.²⁸ Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, penelitian ini menggunakan data sekunder berupa bahan-bahan primer, bahan sekunder, dan bahan tersier di bidang hukum perlindungan konsumen dan telekomunikasi.

Dalam penelitian ini, jenis data yang digunakan berupa data sekunder yang merupakan data kepustakaan yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang digunakan dalam melakukan penelitian ini adalah sumber hukum formil di antaranya 1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, 2) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi, 3) Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2001 tentang Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya

²⁴ Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, Bandung, Alfabeta, 2013, hlm. 3.

²⁵ *Id.*

²⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2011, hlm. 35.

²⁷ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Surabaya, Bayu Media Publishing, 2005, hlm.27.

²⁸ *Id.* hlm.300.

Masyarakat, 4) Peraturan Pemerintah Nomor 46 tahun 2021 tentang Pos, Telekomunikasi, dan Penyiaran, 5) Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika, Nomor 9 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Jasa Penyediaan Konten Pada Jaringan Bergerak Seluler, 6) Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 6 Tahun 2018 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Komunikasi dan Informatika, 7) Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 1 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 13 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Jasa Telekomunikasi, 8) Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 06/MDAG/PER/2/2017 tentang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen. Sedangkan bahan hukum sekunder merupakan bahan-bahan hukum primer yang mendukung seperti buku, artikel, jurnal ilmiah dan rujukan elektronik yang menjadi acuan dalam menganalisa rumusan masalah.

Dalam penulisan penelitian ini dibutuhkan sekumpulan data-data informasi yang diharapkan lengkap serta mendukung. Dalam hal ini penulis melakukan pengumpulan data melalui studi peraturan perundang-undangan dan wawancara dengan pihak Telkomsel. Studi peraturan perundang-undangan merupakan upaya untuk mengkaji dan memahami peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pokok permasalahan. Selain itu, penulis juga melakukan pengumpulan data melalui penelitian kepustakaan, yaitu penelitian yang bertujuan untuk memperoleh landasan teoritis dan hukum positif di Indonesia berupa teori dan keahlian sebagai informasi yang dapat dipertanggungjawabkan.

5. Sistematika Penulisan

Penelitian ini akan dibagi menjadi 5 (lima) bab, yaitu:

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini peneliti akan menjelaskan latar belakang dari permasalahan hukum yang akan dibahas yang kemudian ditarik suatu rumusan masalah yang akan dibahas dan dijawab dalam bab-bab berikutnya. Dalam bab ini pun akan mencantumkan tujuan dari penelitian ini dan metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini.

BAB II : TINJAUAN UMUM PERLINDUNGAN KONSUMEN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1999 TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN

Dalam bab ini penulis akan menguraikan dengan rinci mengenai perlindungan konsumen secara umum serta menjelaskan hubungan hukum antara pelaku usaha dengan konsumen.

BAB III : TINJAUAN UMUM PENYELENGGARAAN TELEKOMUNIKASI DAN TINJAUAN UMUM METODE PENAWARAN *NEGATIVE OPTION*

Dalam bab ini penulis akan menjelaskan mengenai gambaran umum penyelenggaraan jasa telekomunikasi dan membahas secara umum mengenai metode penawaran *negative option*.

BAB IV : ANALISIS YURIDIS PERLINDUNGAN KONSUMEN ATAS METODE PENAWARAN *NEGATIVE OPTION* YANG DILAKUKAN OLEH OPERATOR TELKOMSEL BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1999 TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN

Dalam bab ini penulis akan menguraikan hasil analisis terhadap rumusan masalah menggunakan pembahasan dan teori yang dibahas dalam BAB II dan BAB III.

BAB V : PENUTUP

Dalam bab ini meliputi kesimpulan dan saran. Kesimpulan adalah ringkasan dari penjabaran yang telah ditulis oleh penulis serta saran berupa rekomendasi kepada pihak-pihak yang bersangkutan sesuai dengan hasil kesimpulan yang telah dijabarkan sebelumnya.