

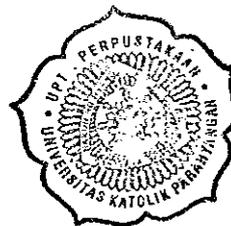
**FUNGSI
LEMBAGA HUKUM PERTANGGUNGJAWABAN PRODUK
DALAM
UPAYA PERLINDUNGAN KONSUMEN
DI INDONESIA**

*(The Function of the Product Liability Regime In the Effort to Attain
Consumer Protection in Indonesia)*

DISERTASI



Promovendus
Johannes Gunawan
NPM : 2000822005



343.071
GUN
f

Promotor
Prof.Dr.H.Ateng Syafrudin,SH
Ko Promotor
Prof.Dr.Soedjono Dirdjosisworo,SH.,MM
Penguji
Prof.Dr.H.Lili Rasjidi,SH.,S.Sos.,LL.M
Prof.Dr.J.Winardi,SE
Penguji Internasional
Prof.Dr.Mr.Gregor van der Burght,LL.M

88800 D / PDH
25.6.03.

UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
2003

PERSETUJUAN
PROMOTOR DAN KO PROMOTOR

Judul Disertasi

Fungsi Lembaga Hukum Pertanggungjawaban Produk
Dalam Upaya Perlindungan Konsumen Di Indonesia

*(The Function of the Product Liability Regime
In the Effort to Attain Consumer Protection in Indonesia)*

Promovendus

Johannes Gunawan

NPM : 20008220005



telah **DISETUJUI** oleh Promotor dan Ko Promotor untuk diajukan dalam sidang terbuka.

Bandung, 29 Maret 2003

Promotor,

Prof. Dr. H. Ateng Syafrudin, SH

Ko Promotor,

Prof. Dr. Soedjono Dirdjosisworo, SH., MM

ABSTRAK

Fungsi Lembaga Hukum Pertanggungjawaban Produk (*Product Liability Regime*) Dalam Upaya Perlindungan Konsumen Di Indonesia

Penelitian ini bertujuan mencari dan menemukan kebenaran mengenai fungsi, dalam arti posisi dan kontribusi, sebuah lembaga hukum yang relatif baru di Indonesia yaitu pertanggungjawaban produk (*product liability*), dalam upaya melindungi konsumen di Indonesia. Dengan demikian terdapat dua konsep, yaitu di satu pihak adalah lembaga hukum pertanggungjawaban produk dan di lain pihak adalah upaya perlindungan konsumen di Indonesia.

Lembaga hukum pertanggungjawaban produk adalah pertanggungjawaban perdata dari produsen (dapat termasuk pihak lain dalam mata rantai distribusi) untuk mengganti kerugian kepada pihak tertentu (dapat pembeli, pemakai, atau bahkan pihak ketiga), atas kerusakan benda, cedera dan/atau kematian sebagai akibat menggunakan produk yang dihasilkan oleh produsen tersebut. Rumusan mutakhir yang mengandung pertanggungjawaban langsung (*strict liability*) ini, pada saat sekarang nyaris digunakan oleh hampir semua negara, baik yang menganut *common law system* maupun yang menganut *civil law system*, sekalipun kedua sistem hukum tersebut memiliki sejarah perkembangan hukum yang berbeda. Perbedaan yang dimaksud adalah bahwa pertanggungjawaban produk di dalam *common law system* merupakan transformasi dari *contractual liability*, sedangkan pertanggungjawaban produk di dalam *civil law system* merupakan derivasi dari *tortious liability*. Alhasil, pertanggungjawaban langsung (*strict liability*) di dalam *common law system* disebut sebagai *liability based on risk* karena berasal dari *contractual liability*, di mana tanggungjawab terletak pada pihak yang menimbulkan resiko bukan pada pihak yang melakukan kesalahan. Sedangkan di dalam *civil law system*, pertanggungjawaban langsung (*strict liability*) disebut sebagai *no-fault liability* karena berasal dari *tortious liability*, di mana tanggung jawab terletak pada pihak yang telah melakukan kesalahan (*fault*), dan kesalahan tersebut dipersangkakan kepada pihak pelaku (*presumption of fault*). Berhubung unsur kesalahan telah dipersangkakan kepada pelaku, maka dalam proses pembuktian di pengadilan terdapat pengalihan beban pembuktian unsur kesalahan (*shifting the burden of proof*), yaitu dari pihak korban kepada pihak pelaku yang dibebani keharusan untuk membuktikan bahwa ia tidak bersalah. Sedangkan di dalam *common law system*, tidak terdapat pengalihan beban pembuktian unsur kesalahan karena pertanggungjawabannya didasarkan pada resiko bukan pada kesalahan.

Gerakan konsumerisme (*consumerism*) yang memperjuangkan perlindungan konsumen, telah menghasilkan sejumlah hak dasar konsumen, yaitu *the right to safety, the right to be informed, the right to choose, the right to be heard, the right to redress, the right to an environment that will enhance the quality of life*. Sebagai puncak adalah penerbitan *United Nations Resolution Nomor 39/248 tentang Consumer Protection*, pada tanggal 9 April 1985, beserta Lampirannya yang berjudul *Guidelines For Consumer Protection*. Sedangkan upaya perlindungan konsumen terdiri atas perlindungan secara non hukum, yang meliputi strategi nir aksi (*do nothing strategy*) dan ragam aksi (*miscellaneous*); secara hukum yang meliputi strategi pembuatan peraturan perundang-undangan

(*legislation*), penyelesaian sengketa baik melalui peradilan (*litigation*) maupun di luar peradilan (*non litigation*), serta melakukan pengaturan mandiri (*voluntary self regulation*).

Indonesia, sebagai bangsa yang sedang menyelesaikan budaya hukumnya, dapat mengambil alih asas, konsep, dan struktur lembaga hukum pertanggungjawaban produk sebagaimana tumbuh dan berkembang di dalam *common law system* maupun *civil law system*, dengan mempertimbangkan hukum yang hidup (*the living law*) di Indonesia. Hukum yang hidup antara lain karakter dari pertanggungjawaban produk sebagaimana tersirat di dalam Undang-Undang No 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK), berbagai strategi pemasaran yang digunakan oleh para pelaku usaha, hukum perdata barat (baca : Kitab Undang-undang Hukum Perdata).

Berdasarkan uraian di atas, maka fungsi lembaga pertanggungjawaban produk di dalam upaya perlindungan konsumen di Indonesia, adalah sebagai berikut :

1. Posisi

UUPK ternyata tidak mencantumkan lembaga hukum pertanggungjawaban produk secara tersurat, walaupun karakter lembaga hukum pertanggungjawaban produk dapat ditemukan dalam beberapa pasal UUPK, antara lain Pasal 19 Ayat (1) dan Ayat (5) serta Pasal 28 UUPK. Adapun posisinya adalah pada masa konsumen memiliki posisi tawar yang sejajar atau bahkan lebih tinggi daripada posisi tawar pelaku usaha, yang merupakan akibat penggunaan secara luas *the Marketing Concept* dan *the Societal Marketing Concept* sebagai *the living law*, oleh pelaku usaha di Indonesia.

2. Kontribusi

a. Lembaga hukum pertanggungjawaban produk yang karakternya terdapat di dalam UUPK, menyediakan mekanisme hukum yang menjamin agar konsumen tidak mengalami kerugian, pencemaran dan/atau kerusakan ketika mengkonsumsi produk yang dihasilkan pelaku usaha. Jaminan tersebut bertujuan mewujudkan kepuasan konsumen dan/atau kesejahteraan umat manusia oleh pelaku usaha, terlepas dari strategi pemasaran yang digunakannya.

b. Mekanisme hukum yang disediakan oleh UUPK adalah sebagai berikut :

- Kendali dan keputusan penggunaan mekanisme hukum di dalam UUPK berada di tangan konsumen, sehingga ketika konsumen mengalami kerugian, pencemaran dan/atau kerusakan, maka konsumen dapat serta merta menggunakan mekanisme hukum yang disediakan oleh UUPK tersebut ;
- Pelaku usaha bertanggungjawab atas dan berkewajiban memberikan ganti rugi kepada konsumen, akibat konsumen mengalami kerugian, pencemaran dan/atau kerusakan ketika mengkonsumsi produk yang dihasilkan pelaku usaha, terlepas (tidak tergantung) dari keberadaan perjanjian atau kontrak antara konsumen dengan pelaku usaha ;
- Pelaku usaha yang menyebabkan konsumen menderita kerugian, pencemaran dan/atau kerusakan ketika mengkonsumsi produk yang dihasilkan pelaku usaha, menurut UUPK langsung dianggap bersalah (*presumption of fault*) ;
- Menurut UUPK, bila konsumen menggugat pelaku usaha untuk memperoleh ganti rugi atas kerugian yang dialaminya, maka konsumen tidak harus membuktikan kesalahan pelaku usaha, melainkan justru pelaku usaha yang harus membuktikan bahwa ia tidak bersalah (*shifting the burden of proof*).

SUMMARY

The Function of the Product Liability Regime In the Effort to Attain Consumer Protection in Indonesia

This study aims to explore and establish the function, meaning the position and the contribution, of a relatively new law regime in Indonesia, namely product liability in order to protect the consumer in Indonesia. Thus, there are two concepts respectively, product liability regime on one hand, and consumer protection effort on the other hand.

Product liability regime stands for civil liability of the producer (possibly including other parties involved in the chain of distribution) to make restitution for such parties (possibly the purchaser, user, or even third party), for damages of goods, injuries and/or death due to the use of the product produced by the producer. The very latest definition which covers this strict liability regime, is nowadays used by almost all countries, both common law countries and civil law countries, although both legal systems show a different historical development. The said differences are that product liability in the common law system is a transformation from contractual liability, whereas product liability in the civil law system is a derivation of tortious liability. Consequently, strict liability in the common law system is usually called liability based on risks because it originates from contractual liability, where liability is imposed on the party that creates risks but not to the party who is at fault. On the other hand, in the civil law system, strict liability is called no-fault liability because it originates from tortious liability, where liability is imposed on the party that is at fault, and the said fault is presumed to have been committed by the fault doer (presumption of fault). Due to this presumption, the burden to prove the fault element in litigation process is shifted from the victim to the presumed wrongdoer, namely to prove no-fault on his/her side. However, the burden of proof is not shifted in the common law system, because liability is based on risk, not on fault.

Consumerism which advocates consumer protection has yielded at least six consumer rights, namely the right to safety, the right to be informed, the right to choose, the right to be heard, the right to redress, and the right to an environment that will enhance the quality of life. The culmination of consumerism is the promulgation of United Nations Resolution Number 39/248 regarding Consumer Protection, on April 9, 1985, along with an annex entitled *Guidelines for Consumer Protection*. However, the consumer protection effort consists of non-legal protection measures which cover two strategies, namely 'the do nothing strategy' and 'the miscellaneous strategy'; and legal protection measures which cover three strategies namely 'the legislative strategy', 'the litigation or non-litigation strategy', and 'the voluntary self-regulation strategy'.

Indonesia, as a nation which is still on the way to accomplishing its legal culture, could take over the principles, concepts, and structures of the product liability regime as growing and developing in the common law system or civil law system, taking into consideration the living law in Indonesia. The living law in Indonesia shares among other things, the features of the product liability regime which are implied in Act Number 8 of 1999 concerning Consumer Protection (CPA), various marketing strategies employed by the entrepreneurs, and western civil law (read : the Indonesian Civil Code).

Based on the abovementioned description, the function (position and contribution) of the product liability regime in order to protect the consumer in Indonesia, could be described as follows :

1. Position

Apparently, the CPA does not explicitly mention the product liability regime, although its features could be identified in various articles of the CPA, among others Article 19 Paragraph (1) and (5), and Article 28. As it happens, its position appears when consumers have an equal bargaining position, or even higher than entrepreneurs. The said position could be reached as a direct consequence of the far-ranging use of the Marketing Concept and the Societal Marketing Concept as the living law by the entrepreneurs in Indonesia.

2. Contribution

a. The product liability regime whose features could be found in the CPA, provides a legal mechanism which guarantees that consumer avoids damages, pollution and/or defects whenever he/she consumes a product produced by entrepreneurs. The said guarantee aims to fulfill customer satisfaction and/or social welfare by the entrepreneurs, irrespective of the marketing strategies they use.

b. Legal mechanisms made available by the CPA :

- Control of and decision about the use of legal mechanism in the CPA is in the hands of the consumer, so when the consumer has suffered damages, pollution and/or defects, the said legal mechanism could be immediately activated by the consumer ;
- The entrepreneurs are liable for and have the duty to make restitution for consumers who have suffered damages, pollution and/or defects when they consume a certain product produced by the entrepreneurs, irrespective of the existence of contract between the entrepreneurs and the consumer ;
- The entrepreneurs who cause the consumer to suffer damages, pollution and/or defects, are directly presumed to be at fault based on the CPA ;
- Based on the CPA, if the consumer brings charges against the entrepreneurs before the court in order to receive restitution, consumers do not have to prove fault on the part of entrepreneurs, but precisely it is the entrepreneurs who should prove that they are not at fault (shifting the burden of proof).

PENGANTAR

Dengan menyampaikan puji dan syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Kuasa, penelitian tentang fungsi lembaga hukum pertanggungjawaban produk (*product liability regime*) dalam upaya perlindungan konsumen di Indonesia, telah dapat diselesaikan. Hasil penelitian tersebut dituangkan dalam Disertasi ini, untuk diuji dan dinilai oleh yang terhormat Promotor, Ko Promotor, dan Para Penguji.

Pada kesempatan ini, perkenankan Penulis menyampaikan ungkapan terima kasih yang tulus dari hati yang paling dalam kepada semua pihak yang dengan kerelaan dan ketulusan telah memberikan kontribusi, baik moral maupun material, pada masa pra penelitian, penelitian, maupun pada masa penyusunan hasil penelitian berupa disertasi. Semoga Tuhan Yang Maha Murah berkenan melimpahkan rahmat dan karuniaNya kepada mereka.

Secara khusus, ungkapan terima kasih yang tulus dari hati yang paling dalam Penulis sampaikan kepada yang terhormat :

- Bapak Prof.Dr.H.Ateng Syafrudin, SH., sebagai Dosen dan Promotor yang telah memberikan pengarahan, bimbingan, dukungan moral, serta perkenan Beliau untuk menampung dan membantu menyelesaikan segala keluhan Penulis, sehingga Penulis berhasil melalui segala rintangan dengan selamat. Penulis sangat berterimakasih telah diberi kesempatan oleh Beliau untuk menimba ilmu Beliau yang seolah sebagai sumber mata air yang tiada habisnya, baik ketika Penulis menyelesaikan program S1, S2, maupun program S3 ini. Penulis juga berterima kasih telah diijinkan untuk membantu Beliau dalam berbagai jabatan birokrasi di

Fakultas Hukum Unpar, melalui jabatan mana Beliau telah mewariskan berbagai kiat berorganisasi yang unik kepada Penulis :

- Bapak Prof.Dr.Soedjono Dirdjosisworo,SH.,MM.. sebagai Dosen dan Ko Promotor yang telah memberikan pengarahan, bimbingan, dukungan moral, serta perkenan Beliau sebagai Ketua Program Doktor pada Program Pascasarjana Unpar, untuk menampung dan langsung memberikan keputusan atas segala persoalan yang Penulis hadapi. Rasa terima kasih yang mendalam juga disampaikan atas perkenan Beliau untuk membagi pengalaman Beliau yang seolah tiada bertepi dan sangat jarang dimiliki orang lain, baik sebagai dosen maupun terutama sebagai abdi negara di lingkungan sipil maupun militer, dan terakhir sebagai Hakim Tinggi Pengadilan Banding Hak Azasi Manusia ;
- Bapak Dr.phil. Budiono Kusumohamidjojo.SH.. yang pernah menjadi Ko Promotor Penulis, atas pengarahan dan bimbingan intensif, serta dorongan tiada henti untuk segera menyelesaikan penelitian ini, baik melalui tatap muka maupun melalui komunikasi selular; baik ketika bertindak sebagai Ko Promotor maupun sesudahnya. Ungkapan terima kasih yang tulus dan mendalam juga Penulis sampaikan kepada Beliau atas perkenannya memberikan contoh tentang bagaimana berpikir tajam, kritis, dan jernih sebagai ilmuwan, terutama dalam menemukan serta menjunjung tinggi kebenaran ilmiah di dalam ilmu ;
- *Prof.Dr.Mr.Gregor van der Burght, LL.M., my former Promotor at Free University of Amsterdam, The Netherlands, who enthusiastically supervised my unfinished dissertation due to my financial problems during the economic crises in Indonesia. In the process of his supervision I really had an unprecedented scientific experience, particularly because of his eminence in the field of private law where the theme of this dissertation is one of the branches of the said field. Thank you very much indeed*

also for his willingness to be the international examiner during the defence of this dissertation in Indonesia ;

- Bapak Prof.Dr.H.Lili Rasjidi,SH.,S.Sos.,LL.M, sebagai Penguji yang telah merelakan waktu Beliau yang tentu sangat berharga untuk membaca dan mengkritisi disertasi ini, sejak masih berupa usulan penelitian sampai pada saat hasil penelitian ini akan dipresentasikan untuk diuji dan dinilai oleh Beliau. Tidak sedikit pemahaman tentang metode penelitian dan filsafat hukum sebagaimana dipaparkan di dalam berbagai karya tulis Beliau, yang merupakan modal yang sangat penting bagi Penulis ketika melakukan penelitian ini ;
- Bapak Prof.Dr.J.Winardi,SE, sebagai Penguji yang telah memberikan masukan yang selain kritis serta ilmiah, juga terutama telah memberikan pemahaman yang komprehensif kepada Penulis tentang kedudukan thema penelitian ini di dalam sistem ekonomi, yang merupakan bagian dari ilmu ekonomi yang telah Beliau geluti sepanjang karier Beliau. Penulis amat bersyukur telah diijinkan oleh Tuhan untuk memperoleh pendampingan dari Beliau yang sangat berarti, tidak saja di dalam karier akademik Penulis tetapi juga di dalam karier organisasi Penulis terutama pada saat-saat Penulis berada di titik nadir ;
- Bapak Prof.Dr.Satryo Soemantri Brodjonegoro, Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi, Departemen Pendidikan Nasional RI, yang telah memberikan kepercayaan begitu besar kepada Penulis untuk mengemban tugas-tugas tertentu di bidang pendidikan tinggi di Indonesia ;
- Bapak Prof.Dr.Ir.Soeprodjo Pusposutardjo, Direktur Pembinaan Akademik dan Kemahasiswaan, Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi. Departemen Pendidikan Nasional RI, yang telah memberikan kesempatan begitu besar kepada Penulis untuk terlibat dalam tugas-tugas Nasional di bidang pendidikan tinggi ;

- Bapak Budiyono,SH, sebagai Direktur Perlindungan Konsumen, Direktorat Jenderal Perdagangan Dalam Negeri, Departemen Perindustrian dan Perdagangan RI, yang telah memberikan kepercayaan yang besar dan kesempatan yang seluas-luasnya kepada Penulis, untuk memperoleh pengalaman yang sangat berharga dalam rangka memahami persoalan perlindungan konsumen di Indonesia ;
- Bapak Dr.Ir.Tresna Dermawan Kunaefi, Koordinator Kopertis Wilayah IV Jawa Barat dan Banten, yang telah memberikan kepercayaan begitu besar kepada Penulis untuk mengemban tugas-tugas khusus di bidang pendidikan tinggi di lingkungan Kopertis IV, yang membuat Penulis mendapatkan kembali kepercayaan diri Penulis ketika terpaksa berada dalam posisi sulit di tengah-tengah penulisan disertasi ini ;
- Ibu Dra.Indah Suksmaningsih, MPM., sebagai Ketua Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, yang telah memberikan pengetahuan empirik kepada Penulis tentang berbagai posisi konsumen yang kurang atau tidak terlindungi akibat ulah pelaku usaha, baik di Indonesia maupun di manca negara.

Akhir kata, Penulis menyadari sepenuhnya bahwa ketika penelitian ini akan dan sedang dilakukan, tentu terdapat banyak pihak yang terganggu akibat tutur kata dan perilaku Penulis. Oleh karena itu, pada kesempatan ini Penulis memohon kesediaan Ibu dan Bapak untuk membukakan pintu maaf yang sebesar-besarnya. Semoga amal baik Ibu dan Bapak diterima di hadirat Tuhan Yang Maha Pengasih dan Penyayang, Amin.

Bandung, Maret 2003

Johannes Gunawan

DAFTAR ISI

	Halaman
• PENGANTAR	i
• DAFTAR ISI	v
• DAFTAR KASUS	x
• BAB I : PENDAHULUAN	1
1. Latar Belakang Penelitian	1
2. Pernyataan Masalah Penelitian	21
3. Anggapan Dasar (Asumsi)	23
4. Metode Penelitian	26
5. Lokasi dan Jadwal Penelitian	31
6. Sistematika Laporan Penelitian	32
• BAB II : PERTANGGUNGJAWABAN PRODUK (<i>Product Liability</i>)	36
1. Aspek Historis Perkembangan Pertanggungjawaban Produk	36
1.1. Umum	36
1.2. Di Luar Indonesia	37
1.3. Di Indonesia	76
2. Pengertian Pertanggungjawaban Produk	87
3. Tujuan Pertanggungjawaban Produk	97
4. Unsur-Unsur Pertanggungjawaban Produk	101
4.1. Lima Unsur Pertanggungjawaban Produk	101
a. Produsen	102
b. Konsumen	110



c. Produk	113
d. Kerusakan	117
e. Kerugian	123
4.2. <i>Strict Liability</i> dalam Pertanggungjawaban Produk	127
5. Teori-teori tentang Pertanggungjawaban Produk	136
5.1. Teori-Teori Pertanggungjawaban Non Ekonomi (<i>Non-economic Theories of Liabilities</i>)	137
a. Teori Hukum Alam (<i>Natural Law Theory</i>)	137
b. Teori Perbuatan Melawan Hukum (<i>Tortious Theory</i>)	141
5.2. Teori-Teori Pertanggungjawaban Ekonomi (<i>Economic Theories of Liabilities</i>)	146
a. Teori Kesalahan (<i>Fault Theory</i>)	150
b. Teori Resiko (<i>Risk Theory</i>)	153
c. Teori Bahaya (<i>Hazardous Theory</i>)	157
d. Teori Keuntungan (<i>Profit Theory</i>)	159
5.3. Teori baru tentang <i>strict moral enterprise liability</i>	162
6. Penyelesaian Perkara Pertanggungjawaban Produk	165
6.1. Pihak yang dapat mengajukan gugatan	179
6.2. Beban Pembuktian (<i>burden of proof</i>)	180
6.3. Alasan Pembenaar (<i>defences</i>)	185
a. Lewat Waktu (<i>lapse of time</i>)	185
b. Identitas Produk (<i>product identity</i>)	186
c. Penyebab Langsung (<i>causa proxima/</i> <i>proximate cause</i>)	187
d. Kehati-hatian (<i>reasonable care</i>)	188

e.	Kondisi Terbaik (<i>state-of-the-art</i>)	189
f.	Salah Penggunaan (<i>misuse</i>)	190
g.	Produk Tidak Aman yang Tak Terhindarkan (<i>the unavoidably unsafe product</i>)	190
h.	Produk Teraman (<i>high-end clause</i>)	191
i.	Bahaya Nyata (<i>obvious danger</i>)	192
j.	Pembelajaran Perantara (<i>the learned intermediary</i>)	193
k.	Pernyataan Pembatasan (<i>disclaimer</i>)	194
7.	Pertanggungjawaban Produk di dalam Undang- Undang Perlindungan Konsumen	195
•	BAB III : PERLINDUNGAN KONSUMEN (<i>Consumer Protection</i>)	202
1.	Aspek Historis Perkembangan Perlindungan Konsumen	202
1.1.	Umum	202
1.2.	Di Luar Indonesia	219
1.3.	Di Indonesia	245
2.	Masalah Abadi Perlindungan Konsumen (<i>The Never- Ending Problems of Consumer Protection</i>)	255
3.	Tujuan Perlindungan Konsumen	262
4.	Jenis-Jenis Upaya Perlindungan Konsumen	265
4.1.	Strategi Nir Aksi (<i>Do nothing strategy</i>)	267
4.2.	Ragam Aksi (<i>Miscellaneous</i>)	267
4.3.	Peraturan Perundang-undangan (<i>Legislation</i>)	268
4.4.	Peradilan (<i>Litigation</i>) dan Di Luar Peradilan (<i>Non Litigation</i>)	269
4.5.	Pengaturan Mandiri (<i>Voluntary self regulation</i>)	270

5.	Upaya Perlindungan Konsumen di Indonesia	271
5.1.	Pra Undang-Undang Perlindungan Konsumen	271
5.2.	Pasca Undang-Undang Perlindungan Konsumen	280
6.	Prospek Perlindungan Konsumen di Indonesia	291
6.1.	Prinsip <i>Caveat Emptor</i>	294
6.2.	Prinsip <i>Caveat Venditor</i>	296
6.3.	Dari <i>Caveat Emptor</i> ke <i>Caveat Venditor</i>	297
•	BAB IV : KAJIAN TEORETIK TENTANG FUNGSI PERTANGGUNG-	
	JAWABAN PRODUK DALAM PERLINDUNGAN KONSUMEN	302
1.	Keragaman Masyarakat Dan Pengaruhnya Terhadap Sistem Hukum	302
1.1.	Sistem Hukum Sipil (<i>Civil Law System</i>)	308
1.2.	Sistem Hukum Umum (<i>Common Law System</i>)	309
2.	Fungsi (Posisi dan Kontribusi) Pertanggungjawaban Produk Di Dalam Kedua Sistem Hukum Terhadap Upaya Perlindungan Konsumen	311
3.	Fungsi (Posisi dan Kontribusi) Pertanggungjawaban Produk Di Indonesia Terhadap Upaya Perlindungan Konsumen	331
3.1.	Aspek Historis Perkembangan Masyarakat Indonesia	332
3.2.	Pengaruh Perkembangan Masyarakat Indonesia Terhadap Sistem Hukum Indonesia	334
3.3.	Pengaruh Sistem Hukum Indonesia Terhadap Penerbitan Undang-Undang Perlindungan Konsumen	337

3.4.	Posisi dan Kontribusi Pertanggungjawaban Produk di dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen	341
3.5.	Prospek Pertanggungjawaban Produk di dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen Dalam Upaya Perlindungan Secara Hukum Terhadap Konsumen Di Indonesia	351
•	BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN	362
	1. Kesimpulan	362
	2. Saran	384
•	DAFTAR PUSTAKA	403
•	INDEX	430

DAFTAR KASUS

	Halaman
Agus Yustianingsih dkk. v. PT.KAI, Menhub, Meneg.BUMN, Menkeu	288
Ahmad Panut v. PD Argajasa	275
<i>Amsterdam v. Jumbo (Lekkende Kruik)</i>	240
Anny R.Guitom v. PT.Securindo	286
<i>Asbestos</i>	92
Biskuit Beracun	85
<i>Cohen v. Lindenbaum</i>	142
<i>Dalkon Shield</i>	92
<i>Donoghue v. Stevenson</i>	53
<i>Escola v. Coca Cola Bottling Co of Fresno</i>	56
<i>Greenman v. Yuba Power Product Inc.</i>	58
<i>Halcion Case</i>	70
<i>Henningsen v. Bloomfield Motor Inc.</i>	57
iklan Rokok	288
Kapak LPG v. PT. Pertamina	285
<i>Lochner v. New York</i>	229
<i>Macpherson v. Buick Motor Co.</i>	52
Maqdir Ismail v. Garuda	276
Mi Instan	85
R.O.Tambunan v. PT. Bentoel (Bentoel Remaja)	277
<i>Silicone Breast Implants</i>	92
TAK Pall Mall v. PT.BAT	284

<i>Thalidomide Case</i>	63
<i>Thomas and Wife v. Winchester (Belladonna Case)</i>	51
<i>United States v. Carroll Towing</i>	156
<i>Winterbottom v. Wright</i>	49
YLKI v. Ajinomoto	85
YLKI v. PT. PLN	278

BAB I

PENDAHULUAN



1. Latar Belakang Penelitian

1.1. Gagasan bahwa konsumen berhak atas perlindungan bukan merupakan sesuatu yang baru di seluruh dunia, bahkan telah ada ketika masyarakat belum terbiasa dengan istilah 'konsumen'. Pada Jaman Yunani Kuno, *Plato*¹ telah memberikan peringatan yang mendua sebagai berikut :

"Kita harus berhati-hati bahwa kaum Sofis yang memuji barang-barangnya tidak bermaksud membujuk kita untuk membeli seperti *salesman* dan pemilik toko. Karena mereka tetap memuji barang-barangnya, sekalipun mereka sendiri tidak mengetahui mana barang yang baik atau yang buruk. Demikian pula pembeli tentu saja tidak mengetahuinya".

Dari peringatan *Plato* tersebut dapat disimpulkan bahwa pelaku usaha pada masa itu memiliki sifat dan perilaku yang senantiasa memuji barang yang ditawarkannya, sekalipun ia sendiri tidak mengetahui kualitas barang yang ditawarkannya. Dalam keadaan demikian, *Plato* hendak memperingatkan bahwa konsumen harus berhati-hati pada promosi yang dilancarkan oleh pelaku usaha. Selanjutnya, ia juga menyatakan bahwa konsumen pun tidak mengetahui kualitas dari barang yang akan dibelinya, karena itu konsumen harus berhati-hati apabila akan membeli barang dari pelaku usaha. Peringatan kepada konsumen, seperti yang dikemukakan oleh *Plato* pada Jaman Yunani Kuno ini, nampak telah mengandung gagasan bahwa konsumen perlu mendapat perlindungan karena posisi tawar yang tidak setara dengan pelaku usaha.

¹ *Konsumentenrecht, Preadvies van Mr.E.H.Hondius, Kluwer, 1976, hlm.11.*

Adapun istilah konsumen atau *consumer* sendiri ditemukan dan digunakan pertama kali oleh Bangsa Romawi². Selanjutnya, upaya untuk mendefinisikan istilah konsumen akan sangat dipengaruhi oleh kepentingan mereka yang mendefinisikannya. *Ralph Nader*, yang oleh para pejuang perlindungan konsumen dan para ahli hukum perlindungan konsumen disebut sebagai *the American guru of consumerism*³, untuk kepentingannya memperjuangkan perlindungan terhadap konsumen sebagai sebuah aspek perlindungan dari hak-hak kewarganegaraan (*civic rights*), mendefinisikan konsumen sebagai berikut :

"..... *the term 'consumer' should be equated with the word 'citizen'*",
sehingga istilah konsumen berarti semua warganegara.

Definisi serupa diberikan oleh Presiden *John F.Kennedy* dalam *Special message to the Congress on protecting the consumer interest* pada tahun 1962, yang memberi arti pada istilah konsumen sebagai berikut⁴ :

"Consumer, by definition, include us all. They are the largest economic group in the economy, affecting and affected by almost every public and private economic decision. Two-thirds of all spending in the economy is by consumers. But they are the only important group in the economy who are not effectively organized, whose views are often not heard. The Federal Government - by nature the highest spokesman for all the people - has a special obligation to be alert to the consumer's needs and to advance the consumer's interests."

Apabila definisi-definisi tersebut ditelaah dalam perspektif praktek perlindungan konsumen pada saat ini, maka dapat dikemukakan bahwa definisi yang mengidentikkan konsumen dengan semua orang atau semua warganegara, merupakan definisi konsumen yang teramat luas. Pada saat

² *Id.*

³ *David Oughton & John Lowry, Consumer Law, Blackstone Press Limited, 1997, hlm. 1.*

⁴ *Supra Note 2, hlm. 14-15.*

ini dapat dikemukakan bahwa yang dimaksudkan dengan konsumen adalah konsumen yang mengkonsumsi barang dan/atau jasa untuk memenuhi kepentingan/kebutuhan pribadinya, bukan untuk digunakan dalam proses perdagangan atau diperdagangkan kembali. Dengan perkataan lain, yang dimaksud dengan konsumen adalah konsumen akhir (*end-user* atau *ultimate consumer*). Hal ini misalnya, dapat dilihat pada UU.No. 8/1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK), yang dalam Pasal 1 Butir 2 menyatakan 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.

Penjelasan resmi UUPK terhadap Pasal tersebut. lebih lanjut menyatakan bahwa :

Di dalam kepustakaan ekonomi dikenal istilah 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.

Definisi di atas juga belum menyinggung khususnya mengenai kedudukan pemberi jasa (*services*). Kedudukan pemberi jasa terdiri dari dua jenis, yaitu pemberi jasa dari sektor swasta dan pemberi jasa dari sektor publik misalnya pelayanan jasa dalam rangka pelayanan publik oleh para pegawai pemerintah (pegawai negeri).

Mengenai hal ini, *David Oughton & John Lowry*⁵ mengatakan bahwa transaksi yang melibatkan konsumen adalah transaksi yang :

First, the consumer must be an individual or other protected person who does not act in a business capacity. Secondly the supplier must act in a

⁵ *Supra Note 4*, hlm.2.

business capacity and finally the goods or services supplied must be intended for private, not business use. (Cetak tebal oleh Penulis).

Pembahasan secara lebih rinci mengenai pengertian konsumen akan dilakukan di dalam Bab-Bab selanjutnya.

Di samping istilah konsumen atau *consumer*, dikenal pula istilah konsumerisme atau *consumerism*. Terdapat pandangan keliru dalam memberi arti pada istilah konsumerisme atau *consumerism*, yaitu sebagai kecenderungan manusia untuk mengkonsumsi barang/jasa yang sesungguhnya tidak dibutuhkan, tidak cocok dengan selera, atau tidak sesuai dengan daya belinya, namun barang/ jasa tersebut tetap dikonsumsi karena prestise, kelatahan, atau sekedar menyalurkan kemampuan finansial yang berlebihan. Sebenarnya arti sesungguhnya dari konsumerisme atau *consumerism* adalah *campaigning for the protection of consumers' interests*⁶ sebagaimana dipelopori oleh *Ralph Nader*, yang telah membuka babak baru dalam pergerakan perlindungan terhadap konsumen khususnya di Amerika.

Di negara-negara maju, kondisi perlindungan konsumen telah sampai pada taraf peningkatan kualitas perlindungan konsumen, seperti kesepadanan harga dengan kualitas barang/jasa, informasi yang jujur dan terbuka bagi konsumen, dampak praktek perdagangan curang bagi konsumen, kualitas barang atau jasa yang tidak memuaskan, dan konsekuensi kebijakan perlindungan lingkungan hidup pada upaya perlindungan konsumen. Oleh sebab itu, antara lain Uni Eropa (dahulu *European Communities*), sejak tahun 70-an telah mencari jalan untuk menyerasikan hukum nasional negara-

⁶ *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, hlm. 252.

negara anggotanya dengan tujuan agar kondisi perlindungan konsumen di Uni Eropa menuju pada *the highest standard*.⁷

Sebaliknya, jika ditelaah kondisi perlindungan konsumen di negara-negara yang sedang berkembang, akan ditemukan selain keragaman tingkat perlindungan konsumen juga rendahnya kualitas perlindungan konsumen. Secara umum, penyebab utama rendahnya kualitas perlindungan konsumen di negara-negara yang sedang berkembang adalah kondisi perekonomian, yang dalam banyak hal sangat mempengaruhi kondisi perlindungan konsumen. Dalam hal ini dapat dikemukakan beberapa alasan penyebab rendahnya kondisi perlindungan konsumen di negara-negara yang sedang berkembang, antara lain :

- a. Hukum perlindungan konsumen, jika ada, pada umumnya belum berpihak kepada kepentingan konsumen dan belum selengkap seperti di negara-negara maju ;
- b. Lembaga-lembaga yang bertugas melindungi konsumen, baik pemerintah maupun lembaga swadaya masyarakat, pada umumnya belum diinspirasi oleh semangat melindungi konsumen, serta belum dilengkapi dengan tenaga ahli dan terlatih yang mampu menjalankan tugas sebagaimana diatur oleh hukum ;
- c. Kepentingan dari pelbagai pihak terkait, seperti pemerintah, pelaku usaha, dan konsumen kadang-kadang tidak sinergis dan bahkan tidak jarang bertentangan secara diametral satu dengan lainnya ;
- d. Ketidakseimbangan permintaan (*demand*) dan penawaran (*supply*) aneka macam barang/jasa di dalam masyarakat, sehingga dalam banyak kasus

⁷ Lihat *The Consumer Action Programme of 1975 in Official Journal C.92. April 23 1975.*

pelaku usaha memiliki posisi tawar yang lebih dominan daripada konsumen. Alhasil, *supply* oleh pelaku usaha mendominasi, bahkan tidak jarang mendikte, *demands* dari konsumen.

- e. Rendahnya daya beli (*buying/purchasing power*) konsumen, sehingga mereka rela untuk mengkonsumsi barang/jasa yang berkualitas di bawah standar minimum ;
- f. Sikap acuh tak acuh (*indifferent*) sebagian terbesar konsumen, bahkan cenderung toleran berlebihan (*permissive*). Misalnya di Indonesia, hal ini terkait dengan sikap '*nrimo*' yang tumbuh subur di dalam masyarakat, terutama selama tiga dasawarsa masa Orde Baru, seperti dinyatakan oleh Budiono Kusumohamidjojo⁸ sebagai berikut :

Di satu sisi masyarakat sudah tidak biasa berpikir, bersikap dan berperilaku secara mandiri selama lebih dari tiga dasawarsa, sehingga masyarakat itu juga tidak mampu menyikapi suatu kebebasan politik.

Rendahnya kondisi perlindungan konsumen di negara-negara yang sedang berkembang seperti diuraikan di atas, menyebabkan posisi tawar yang dimiliki konsumen senantiasa berada di bawah posisi tawar yang dimiliki pelaku usaha. Bahkan tidak jarang kedudukan pelaku usaha sedemikian kuatnya, sehingga kebutuhan dan keinginan konsumen tanpa disadari telah 'didikte' oleh pelaku usaha. Dengan posisi tawar konsumen seperti ini, jelas konsumen dituntut untuk sungguh berhati-hati ketika ia harus bertransaksi dengan pelaku usaha. Di dalam terminologi bidang perlindungan konsumen, tuntutan kehati-hatian konsumen ketika bertransaksi dengan pelaku usaha, dinyatakan dengan adagium *caveat emptor (let the consumers beware)* sebagai lawan dari *caveat venditor (let the producers beware)*.

⁸ Budiono Kusumohamidjojo. *Kebhinnekaan Masyarakat Indonesia*, Grasindo, 2000, hlm. 7.

Perjalanan panjang gerakan perlindungan konsumen, khususnya konsumen barang, menunjukkan bahwa perkembangan kedua *caveat* ini sangat erat kaitannya dengan strategi bisnis yang digunakan oleh pelaku usaha. Pada masa strategi bisnis yang digunakan oleh pelaku usaha berorientasi terutama pada kemampuannya untuk menghasilkan barang (*production oriented / product-out policy*), maka pada masa itu konsumen harus berhati-hati dalam mengkonsumsi barang yang ditawarkan oleh pelaku usaha. Pada masa ini konsumen tidak banyak memiliki peluang untuk memilih barang yang akan dikonsumsinya sesuai dengan kebutuhan, selera, dan daya belinya. Dengan perkataan lain, dalam memenuhi kebutuhannya konsumen lebih banyak dalam posisi 'didikte' oleh jenis, model, mutu, dan harga yang ditetapkan oleh pelaku usaha. Kondisi seperti ini dikenal sebagai *sellers' market* di dalam istilah ekonomi. Seiring dengan perkembangan ilmu dan teknologi serta peningkatan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan dalam masyarakat, konsumen pun mengalami peningkatan daya kritis dalam memilih barang/jasa untuk memenuhi kebutuhan dan keinginannya.

Di dalam kondisi baru semacam itu, pelaku usaha tidak lagi dapat bertahan pada strategi bisnisnya yang semula dengan resiko barang/jasa yang ditawarkannya tidak laku di pasaran, melainkan harus mengubah strategi bisnisnya ke arah pemenuhan kebutuhan, selera dan daya beli pasar (*market oriented / market-in policy*). Pada masa ini pelaku usaha yang harus berhati-hati (*caveat venditor*) dalam memenuhi kebutuhan barang/jasa dari konsumen. Menurut istilah ekonomi, keadaan semacam ini disebut sebagai *buyers' market*, yaitu pasar menentukan apa dan bagaimana barang/jasa yang harus dihasilkan oleh pelaku usaha.

Ditinjau dari kacamata pelaku usaha, tinggi rendahnya posisi tawar konsumen ketika bertransaksi dengan pelaku usaha, sangat dipengaruhi oleh konsep pemasaran (*marketing concept*) yang digunakan oleh pelaku usaha.

Philip Kotler⁹ mengemukakan lima alternatif konsep mengenai bagaimana pelaku usaha menyelenggarakan kegiatan pemasaran, yaitu :

a. *The Production Concept*

Konsep ini, yang merupakan salah satu konsep pemasaran yang relatif kuno, mengemukakan bahwa konsumen akan menyukai produk yang banyak tersedia dan sangat mampu untuk diperolehnya karena harganya terjangkau. Oleh karena itu, pelaku usaha harus memfokuskan diri pada peningkatan produksi dan efisiensi distribusi. Lebih lanjut dikemukakan bahwa konsep ini masih bermanfaat dalam menghadapi dua situasi :

- apabila permintaan konsumen atas suatu produk melebihi penawaran, sehingga pelaku usaha harus mencari cara untuk meningkatkan produksi ;
- apabila biaya produksi terlampau tinggi sehingga peningkatan produksi harus dilakukan agar biaya produksi dapat diturunkan.

Jika konsep ini digunakan oleh pelaku usaha, maka *caveat* yang berlaku adalah *caveat emptor*, yaitu konsumen harus berhati-hati atau waspada atas 'serbuan' produk yang secara gencar dipasarkan oleh pelaku usaha, terlebih lagi dengan harga yang terjangkau oleh konsumen. Dengan perkataan lain, *availability* dan *affordability* produk yang diproduksi oleh pelaku usaha telah 'mendikte' kebutuhan konsumen.

⁹ Philip Kotler and Gary Armstrong, *Principles of Marketing, Prentice Hall International, Inc. Ninth Edition, 2001*, hlm.15 – 22.

b. *The Product Concept*

Menurut konsep ini, konsumen akan menyukai suatu produk yang dapat menawarkan keunggulan mutu, kinerja (*performance*), dan pelbagai keistimewaan yang inovatif. Karenanya, pelaku usaha harus mengerahkan segala daya upaya agar pengembangan produk dapat dilakukan secara berkesinambungan. Dengan perkataan lain, konsep ini semata-mata hanya mengandalkan pada keadaan atau kondisi produk dalam rangka mempengaruhi konsumen agar mengkonsumsi produk tersebut. Bahkan tidak jarang, seperti dinyatakan oleh *Philip Kotler*¹⁰, konsep ini akan menimbulkan *marketing myopia*, yaitu pendangkalan pandangan tentang apa yang disebut dengan marketing. Sebagai contoh dikemukakannya bahwa produsen alat perangkap tikus yang menganut konsep ini senantiasa hanya meningkatkan keunggulan, kinerja, dan melakukan inovasi terhadap alat tersebut, padahal yang dibutuhkan konsumen adalah bukan alat perangkap tikus yang inovatif, melainkan penyelesaian masalah tikus dengan alat tersebut atau dengan cara lain yang dapat bekerja lebih efektif. Jika konsep ini yang menjadi andalan pelaku usaha, maka *caveat* yang berlaku adalah masih tetap *caveat emptor*, karena sampai pada tingkat tertentu pelaku usaha masih dominan 'mendikte' konsumen.

c. *The Selling Concept*

Pelaku usaha yang menggunakan konsep ini menganggap bahwa konsumen tidak akan membeli produk yang dihasilkannya, kecuali jika pelaku usaha melakukan upaya penjualan dan promosi dalam skala besar. Upaya penjualan dan promosi besar-besaran tersebut dilakukan

¹⁰ *Id.* hlm. 18.

karena produk yang hendak dipasarkan merupakan produk yang pada umumnya tidak dicari (*unsought goods*) oleh konsumen, seperti ensiklopedi atau asuransi. Menurut *Philip Kotler*¹¹ banyak pelaku usaha mempraktekkan konsep ini ketika mereka memiliki kelebihan kapasitas produksi, sehingga *their aim is to sell what they make rather than make what the market wants*. Dari pernyataan *Philip Kotler* di atas, sungguh nyata bahwa konsep ini membuat konsumen sangat berhati-hati terhadap perilaku pelaku usaha, sehingga *caveat emptor* akan bertumbuh lebih subur.

d. *The Marketing Concept*

Kepuasan pelanggan (*customer satisfaction*) merupakan tujuan penggunaan konsep ini. Adapun pencapaian tujuan tersebut sangat tergantung pada apakah ada upaya yang lebih baik dari pelaku usaha dibandingkan dengan upaya kompetitor, dalam merumuskan kebutuhan (*needs*)¹² dan keinginan (*wants*)¹³ agar konsumen dapat terpuaskan. Konsep ini jelas merupakan titik balik bagi posisi konsumen, yaitu dari posisi yang semula 'didikte' oleh pelaku usaha menjadi posisi 'mendikte' pelaku usaha, khususnya mengenai kebutuhan dan keinginannya yang harus dipuaskan. Dengan demikian, pelaku usaha harus berhati-hati (*caveat venditor*) dalam memenuhi kebutuhan dan keinginan konsumen apabila ia tidak menginginkan bahwa produknya tidak laku di pasaran.

¹¹ *Id.* Hlm. 18.

¹² *Supra Note 10*, menurut *Philip Kotler*, kebutuhan (*needs*) adalah kebutuhan dasar manusia termasuk di antaranya adalah makanan, pakaian, keamanan.

¹³ *Id.*, keinginan (*wants*) adalah kebutuhan manusia yang dibentuk oleh kebudayaan dan kepribadian seseorang. Di samping itu masih dikenal istilah permintaan (*demands*) yaitu keinginan manusia yang didukung oleh daya beli (*buying/purchasing power*).

e. *The Societal Marketing Concept*

Kebutuhan, keinginan, dan kepentingan dari konsumen harus dirumuskan oleh pelaku usaha. Kemudian pelaku usaha memenuhi kepuasan yang diinginkan oleh konsumen secara lebih baik daripada yang dapat dipenuhi oleh kompetitor, sedemikian rupa sehingga dapat memelihara dan meningkatkan kesejahteraan konsumen dan masyarakat pada umumnya (*the consumer's and society's well being*). Menurut konsep ini pelaku usaha tidak hanya harus memuaskan keinginan konsumen (*short-run wants*) melainkan juga harus mampu memenuhi kesejahteraan konsumen di masa depan (*long-run welfare*). Konsep ini tumbuh dan berkembang karena konsep-konsep pemasaran yang sebelumnya tidak mampu memenuhi tuntutan konsumen mengenai kesejahteraan, keamanan, dan kesehatan mereka dalam menghadapi apa yang akan terjadi dalam jangka panjang, apabila mereka mengkonsumsi produk yang dihasilkan pelaku usaha. Hal-hal yang perlu dipertimbangkan oleh pelaku usaha dan baru akan berdampak dalam jangka panjang, misalnya adalah apakah produk tersebut tidak ramah lingkungan sehingga kesejahteraan konsumen dan masyarakat akan terganggu ; apakah produk itu memboroskan sumber daya sehingga keberadaan manusia dibahayakan ; apakah produk tersebut akan menjadi bagian dari masalah perekonomian dunia sehingga merugikan kepentingan umat manusia.

Melihat tuntutan konsumen yang demikian luas yang harus menjadi perhatian pelaku usaha, dengan resiko bahwa produk tersebut tidak laku di pasaran, maka dapat disimpulkan bahwa konsep ini berakibat pada keharusan penggunaan *caveat venditor*.

Hubungan paralel kelima konsep tentang penyelenggaraan kegiatan pemasaran sebagaimana dikemukakan *Philip Kotler* di atas, dengan *caveat emptor* dan *caveat venditor* dapat digambarkan sebagai berikut :

<i>Marketing Concept</i>	<i>Caveat</i>
<i>The Production Concept</i>	<i>Caveat Emptor</i>
<i>The Product Concept</i>	
<i>The Selling Concept</i>	
<i>The Marketing Concept</i>	<i>Caveat Venditor</i>
<i>The Societal Marketing Concept</i>	

- 1.2. Indonesia, sebuah negara dengan kurang lebih 210 juta penduduk yang tersebar pada 17508¹⁴ pulau, masih termasuk dalam kelompok negara-negara berkembang. Namun, krisis ekonomi yang mulai melanda Indonesia di penghujung tahun 1997 menyebabkan kedudukan Indonesia merosot ke dalam kelompok negara-negara miskin (*less developed countries*).

Dalam kondisi seperti di atas, Indonesia dihadapkan pada kenyataan yang menunjukkan bahwa pada saat ini Indonesia memiliki pelbagai macam jenis industri yang terentang dari industri primer seperti industri makanan atau pakaian, sampai industri berteknologi tinggi seperti industri pesawat terbang. Spektrum perkembangan industri seperti ini dapat dicapai karena pada tahun 1967 Indonesia mengundang UU. No. 1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, yang tidak dapat disangkal telah mendorong akselerasi pelaksanaan Pembangunan Nasional.

¹⁴ Majalah KORPRI No. 130 Tahun XI, Agustus 1987.

Sebagai konsekuensi dari spektrum perkembangan industri tersebut, muncul pula sejumlah besar barang atau juga jasa baru yang ditawarkan kepada konsumen hingga ke seluruh pelosok tanah air. Pemunculan barang/jasa baru itu nampak sangat pesat pada tahun 70-an, sehingga pada masa tersebut relatif banyak keputusan tentang barang/jasa yang dikeluarkan oleh Menteri terkait¹⁵.

Pada kurun waktu yang bersamaan, yaitu pada bulan Mei 1973, lembaga swadaya masyarakat pertama yang bergerak dalam bidang perlindungan konsumen, didirikan di Jakarta dengan nama Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI). Dalam waktu yang tidak terlampau lama, peristiwa pendirian Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia telah menimbulkan paling tidak dua hal :

- a. Kesadaran masyarakat Indonesia, bahwa ternyata terdapat istilah 'konsumen' yang secara gradual berbeda dengan istilah masyarakat ;
- b. Kebutuhan konsumen Indonesia untuk memperoleh perlindungan (secara hukum) dalam mengkonsumsi barang/jasa.

Sementara itu, dalam rangka lebih meningkatkan daya tarik penanaman modal asing di Indonesia, Pemerintah Indonesia menerapkan kebijakan yang disebut deregulasi. Melalui kebijakan ini, Pemerintah Indonesia berusaha meminimalisasi hambatan yang dapat ditimbulkan oleh birokrasi, antara lain dapat dilakukan dengan cara mencabut, merevisi, dan/atau merumuskan kembali sejumlah peraturan perundang-undangan (hal yang terakhir

¹⁵ Sebagai data dapat dikemukakan bahwa terdapat sejumlah Keputusan Menteri tentang obat-obatan (56 keputusan) ; makanan dan minuman (15 keputusan) ; peralatan kosmetika dan kesehatan (8 keputusan); pemberian jasa pemeliharaan kesehatan dan kecantikan (40 keputusan).

menunjukkan bahwa deregulasi tidak selalu diartikan sebagai minimalisasi regulasi). termasuk di antaranya adalah peraturan perundang-undangan yang secara tidak langsung berkenaan dengan perlindungan konsumen.

Kebijakan deregulasi tersebut berjalan terus sampai tahun 90-an, sehingga Pemerintah Indonesia dihadapkan pada suatu situasi yang menuntut kecermatan dan kehati-hatian dalam melakukan deregulasi, yaitu di satu pihak harus merevisi, merumuskan kembali, dan bahkan mempertahankan pelbagai peraturan perundang-undangan yang secara tidak langsung melindungi konsumen, tetapi di lain pihak dapat dituntut agar peraturan perundang-undangan tersebut tidak menimbulkan hambatan birokratis baru. Sebagai contoh dapat dikemukakan bahwa pada tanggal 4 November 1996 telah ditetapkan UU.No.7 tahun 1996 tentang Pangan yang memuat pelbagai ketentuan tentang pangan olahan industri. Apabila perlindungan konsumen dilihat sebagai sebuah sistem, maka undang-undang tersebut merupakan sebuah sub sistem dari sistem perlindungan konsumen yang berusaha melindungi konsumen pangan olahan industri. Namun di lain pihak timbul tuntutan agar undang-undang tersebut dirumuskan sedemikian rupa, sehingga keberadaannya tidak menimbulkan hambatan birokratis bagi iklim investasi di Indonesia.

Problematiserupa juga muncul ketika Undang-Undang No.8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) diundangkan pada tanggal 20 April 1999, yang dalam Pasal 65-nya ditetapkan bahwa UUPK tersebut mulai berlaku setelah 1 (satu) tahun sejak diundangkan. Hal ini berarti UUPK telah berlaku efektif mulai tanggal 20 April 2000.

Dilihat dari materi muatan UUPK tersebut, nampak bahwa meskipun undang-undang tersebut berjudul Undang-Undang Perlindungan **Konsumen**, namun ketentuan-ketentuan di dalamnya lebih dominan mengatur perilaku **Pelaku Usaha**. Hal ini dapat dimengerti karena sejarah umat manusia, termasuk di Indonesia, menunjukkan bahwa kerugian yang dialami konsumen barang/jasa, acapkali merupakan akibat dari perilaku pelaku usaha yang memiliki posisi tawar yang lebih tinggi daripada posisi tawar konsumen, sehingga konsumen harus berhati-hati ketika bertransaksi dengan pelaku usaha (*caveat emptor*). Konsekuensinya, wajar bila para pejuang gerakan perlindungan konsumen menuntut agar "ulah" pelaku usaha tersebut diatur dan pelanggaran terhadap aturan tersebut dikenakan sanksi yang setimpal, sehingga pelaku usaha harus berhati-hati jika bertransaksi dengan konsumen (*caveat venditor*). Dengan cara demikian diharapkan tercipta kesetaraan posisi tawar antara pelaku usaha dan konsumen.

Seperti layaknya pendulum, perkembangan dunia periklanan dewasa ini membuat para pejuang gerakan perlindungan konsumen memberi perhatian kembali pada *caveat emptor*, berdampingan dengan *caveat venditor*. Alasan yang dapat dikemukakan adalah karena dunia periklanan dewasa ini, khususnya dunia periklanan barang/jasa yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari (*common goods/services*), didominasi oleh strategi untuk menjual citra (*image*) daripada menjual kualitas barang/jasa¹⁶. Adapun sasarannya adalah agar konsumen menganggap dapat memiliki citra seperti yang diiklankan atau dapat mengubah citranya, apabila mengkonsumsi

¹⁶ Strategi periklanan semacam ini tidak ditemukan untuk barang/jasa yang mengandung resiko tinggi, sehingga menuntut presisi yang tinggi pula demi keselamatan penggunaannya, misalnya produk alat-alat medik, jasa komunikasi, produk industri pesawat terbang, produk industri senjata.

barang/jasa yang diiklankan. Alhasil, konsumen akan berusaha keras membeli sekalipun barangkali barang/jasa tersebut tidak dibutuhkannya, tidak sesuai dengan seleranya, serta tidak sesuai dengan kemampuan daya belinya¹⁷.

Di dalam suasana semacam itulah, UUPK sebagaimana disebut di atas diundangkan di Indonesia, yang esensinya adalah mengatur perilaku pelaku usaha dengan tujuan agar konsumen terlindungi secara hukum.

- 1.3. Salah satu lembaga hukum perdata yang dapat digunakan oleh UUPK untuk mengatur perilaku pelaku usaha, dengan tujuan agar konsumen terlindungi secara hukum, adalah lembaga hukum pertanggungjawaban produk (*product liability*) yaitu tanggungjawab perdata secara langsung (*strict liability*) dari pelaku usaha (produsen barang), atas kerugian yang dialami konsumen akibat mengkonsumsi barang yang dihasilkannya. Di dalam *Black's Law Dictionary*¹⁸, *product liability* dirumuskan sebagai :

"Refers to the legal liability of manufacturers and sellers to compensate buyers, users, and even bystanders, for damages or injuries suffered because of the defects in goods purchased. A tort which makes a manufacturer liable if his product has a defective condition that makes it unreasonably dangerous to the user or consumer".

Intisari dari pertanggungjawaban produk adalah tanggungjawab berdasarkan perbuatan melawan hukum (*tortious liability*) yang telah diderivasi menjadi *strict liability*. Sebagaimana dikemukakan di atas, pertanggungjawaban produk ini akan digunakan oleh konsumen untuk memperoleh ganti rugi

¹⁷ Sebagai informasi dapat dikemukakan bahwa pada saat ini tengah dibahas Rancangan Undang-Undang tentang Periklanan di Dewan Perwakilan Rakyat RI.

¹⁸ *Black's Law Dictionary, Abridged Sixth Edition*, hlm. 840.

secara langsung dari pelaku usaha (produsen barang), sekalipun konsumen tidak memiliki hubungan kontraktual (*no privity of contract*) dengan produsen tersebut.

Di Amerika pertanggungjawaban produk ini timbul melalui kasus *Thomas and Wife vs. Winchester / Belladonna Case* (1852). Kasusnya sebagai berikut¹⁹ :

Seorang penjual sari tumbuh-tumbuhan, (*Winchester*) telah menjual botol yang berisi *belladonna* (racun tanaman yang keras), yang secara salah telah dipasang label sari bunga *dandelion*²⁰. Apotik yang membeli botol berisi *belladonna* tersebut menjual lagi kepada Thomas (penggugat) dan kemudian digunakan oleh istrinya. Ternyata istrinya mengalami luka berat karena pemakaian racun tanaman tersebut. Gugatan Thomas kepada *Winchester* yang didasarkan *negligence* dikabulkan, sekalipun antar mereka tidak terdapat hubungan kontraktual (perjanjian) antara konsumen (penggugat) dan produsen (tergugat). Putusan ini dipandang sebagai *landmark decision*, karena pada masa itu hampir tidak mungkin suatu pihak (dhi. *Thomas*) yang tidak terikat dalam suatu perjanjian dengan pihak lainnya (dhi. *Winchester*), dapat memperoleh ganti rugi dari pihak lain tersebut berhubung berlaku asas *no privity – no liability*.

Dengan putusan di atas, maka asas *no privity – no liability* telah ditinggalkan. Sebagai alasan pembenar tidak diterapkannya asas *no privity – no liability* adalah bahwa terhadap barang-barang yang sangat berbahaya, sekalipun

¹⁹ Agnes M. Toar, Tanggung Jawab Produk dan Sejarah Perkembangannya di Beberapa Negara, Makalah Penataran Hukum Perikatan II Dewan Kerjasama Ilmu Hukum Belanda dengan Indonesia, Proyek Hukum Perdata, Yogyakarta, 1988, hlm. 10-11.

²⁰ Menurut *Oxford Advanced Learner's Dictionary*. Oxford University Press, 1989, hlm. 300, *dandelion* adalah *small wild plant with a bright yellow flower and leaves with notched edges*.

tidak memiliki hubungan kontraktual dengan konsumen, produsen harus bertanggungjawab kepada pihak ketiga, apabila ia kurang cermat dalam memberikan label sehingga membahayakan hidup manusia.

Jadi, pertanggungjawaban produk baru sampai pada batas produk yang berbahaya seperti racun, alat peledak, senjata, namun dalam perkembangannya pertanggungjawaban produk diperluas pada produk-produk yang tidak berbahaya, tetapi dapat menimbulkan kematian apabila terdapat kesalahan dalam proses produksi yang dilakukannya, misalnya pada produksi makanan, kendaraan dan lain-lain.

Di Inggris, timbulnya pertanggungjawaban produk ini ditandai oleh kasus *Donoghue v. Stevenson* (1932). Kasusnya sebagai berikut²¹ :

Ms. Donoghue diajak oleh teman wanitanya ke Café di *Paisley* milik *Minchella* dan ia ditaraktir minuman *ginger beer* dan es krim. Botol bir terbuat dari "opaque glass" (gelas berwarna gelap). *Minchella* menuangkan bir ke permukaan *ice cream Ms. Donoghue*, dan kemudian *Ms. Donoghue* meminumnya. Pada akhir pertemuan, teman *Ms. Donoghue* menuangkan sisa bir pada gelas *Ms. Donoghue* dan pada saat yang bersamaan keluar siput dari botol bir tersebut. *Ms. Donoghue* mengalami shock dan menderita *gastro enteritis (inflammation of the stomach and intestines*²²), kemudian ia menggugat *Stevenson* sebagai produsen *ginger beer* tersebut.

²¹ Greville Janner QC MP, *Janner's Complete Product Liability*. Gower Publishing Company Limited, 1988, hlm. 54 – 55.

²² *Supra Note 21*, hlm. 510.

Sekalipun tidak terdapat hubungan kontraktual antara Ms. *Donoghue* dengan *Stevenson* sebagai produsen (*Ms. Donoghue* hanya ditraktir oleh temannya dan terjadi di *Café Minchella*), namun *House of Lords* Inggris memutuskan bahwa gugatan *Ms. Donoghue* dikabulkan.

Dalam kasus tersebut muncul prinsip :

..... *a manufacturer of products which sells in such a form as to show that he intends them to reach the ultimate consumer in the form in which they left him with no reasonable possibility of intermediate examination, and with the knowledge that the essence of reasonable care in the preparation or putting up of the products will result in an injury to the consumer's life or property, owes a duty to the consumer to take that reasonable care (Lord Atkin).*

Di Negeri Belanda, pertanggungjawaban produk tersebut berasal dari *European Communities Directive, July 25, 1985*²³ tentang harmonisasi hukum mengenai tanggungjawab atas produk yang cacat (*product liability*) di antara negara-negara anggota Masyarakat Eropa. Pada tanggal 11 September 1986, melalui Rancangan Undang-Undang Belanda No. 19636²⁴, *Directive* tersebut diimplementasikan dalam Pasal 1407 a - i *Nieuw Burgerlijk Wetboek (NBW)*. Pada tanggal 13 September 1990 Rancangan Undang-Undang tersebut diundangkan dalam Stb.1990, 487 dan Pasal 1407 a - i dikodifikasikan ke dalam Buku 6 *Nieuw Burgerlijk Wetboek (NBW)* Pasal 6.185 sampai dengan 6.193a.

Ketentuan tentang pertanggungjawaban produk di Negeri Belanda tersebut menggunakan *strict liability* yang sebenarnya bukan merupakan hal baru di dalam *Burgerlijk Wetboek* dan yurisprudensi di Negeri Belanda.

²³ *Official Journal of European Communities*, 07/08/85, No.L.219/29.

²⁴ *GMF.Snijders, 4 Tijdschrift voor Consumentenrecht*, hlm. 279.

Dari pengalaman negara-negara maju di atas dalam menerapkan lembaga hukum pertanggungjawaban produk (*product liability*), nampak bahwa *product liability* telah digunakan oleh negara-negara tersebut sebagai lembaga hukum yang bertujuan melindungi konsumen. Pemunculan dan penggunaan *product liability* untuk melindungi konsumen secara hukum, nampaknya paralel dan merupakan reaksi terhadap perkembangan-perkembangan yang terjadi pada konsep pemasaran (*marketing concept*), *caveat*, serta struktur pertanggungjawaban (*liability structure*) sebagaimana telah dibahas di atas. Hubungan paralel tersebut pada kenyataannya (*das Sein*) dapat digambarkan sebagai berikut :

Marketing Concept	Caveat	Liability Structure	Liability Regime
<i>The Production Concept</i>	<i>Caveat Emptor</i>	<i>No Privity – No Liability</i>	<i>Contractual Liability</i>
<i>The Product Concept</i>			
<i>The Selling Concept</i>			
<i>The Marketing Concept</i>	<i>Caveat Venditor</i>	<i>No Privity – Liability</i>	Product Liability
<i>The Societal Marketing Concept</i>			

Di samping itu, kenyataan juga menunjukkan bahwa lembaga hukum pertanggungjawaban produk telah dikembangkan dan diterapkan di negara-negara baik yang menggunakan *common law system* (Amerika dan Inggris) maupun di negara-negara yang menggunakan *civil law system* (Belanda). Sekalipun antara kedua sistem hukum tersebut terdapat perbedaan-perbedaan yang prinsip, namun kenyataan menunjukkan bahwa kedua sistem hukum tersebut memunculkan lembaga hukum yang identik, yaitu

product liability, sebagai lembaga hukum yang digunakan untuk melindungi konsumen secara hukum. Gejala ini menarik untuk diteliti, karena suatu sistem hukum merupakan cermin dari masyarakat dimana sistem hukum tersebut tumbuh dan berkembang

2. Pernyataan Masalah Penelitian

- 2.1. Kenyataan-kenyataan (*das Sein*) sebagaimana diuraikan di atas, telah :
 - a. memberikan inspirasi tentang konsep dasar pertanggungjawaban produk (*product liability*) sebagai sebuah lembaga hukum yang relatif baru ;
 - b. menunjukkan hubungan paralel antara konsep pemasaran, *caveat*, struktur pertanggungjawaban, dan lembaga hukum pertanggungjawaban;
 - c. menunjukkan sejauh mana fungsi (posisi dan kontribusi) pertanggungjawaban produk (*product liability*) bagi perlindungan hukum terhadap konsumen di dalam masyarakat yang berbeda sistem hukumnya. Keragaman masyarakat dengan perbedaan sistem hukum ini tentu akan menimbulkan pengaruh (*intervening variables*) yang beragam pula pada tingkat perlindungan hukum terhadap konsumen.
- 2.2. Oleh karena itu, penelitian ini pada tahap pertama akan meneliti masalah konsep pertanggungjawaban produk (*product liability*), yang meliputi :
 - a. Sejarah perkembangan pertanggungjawaban produk (*product liability*), dalam hubungan paralelnya dengan konsep pemasaran, *caveat*, dan struktur pertanggungjawaban ;
 - b. Pengertian pertanggungjawaban produk (*product liability*) sebagai sebuah lembaga hukum yang relatif baru ;
 - c. Tujuan pertanggungjawaban produk (*product liability*) ;
 - d. Unsur-unsur pertanggungjawaban produk (*product liability*) ;

- e. Pelbagai teori tentang pertanggungjawaban produk (*product liability*) ;
 - f. Penyelesaian perkara pertanggungjawaban produk (*product liability*) ;
 - g. Pertanggungjawaban produk (*product liability*) di Indonesia.
- 2.3. Pada tahap kedua akan diteliti masalah perlindungan konsumen (*consumer protection*) , yang meliputi :
- a. Sejarah perkembangan perlindungan konsumen baik di Indonesia maupun di luar Indonesia ;
 - b. Masalah abadi dalam perlindungan konsumen (*the never-ending problems of consumer protection*) ;
 - c. Tujuan dari upaya perlindungan konsumen, baik secara hukum maupun non hukum ;
 - d. Pelbagai upaya perlindungan konsumen ;
 - e. Upaya perlindungan konsumen di Indonesia ;
 - f. Prospek upaya perlindungan konsumen di Indonesia.
- 2.4. Pada tahap ketiga atau terakhir, masalah yang akan diteliti adalah mengenai fungsi (posisi dan kontribusi) lembaga hukum pertanggungjawaban produk (*product liability*) dalam upaya perlindungan secara hukum terhadap konsumen pada umumnya, dan konsumen di Indonesia pada khususnya, yang meliputi :
- a. Keragaman masyarakat dengan sistem hukum yang berbeda, yaitu *civil law system* dan *common law system* ;
 - b. Posisi dan kontribusi lembaga hukum pertanggungjawaban produk (*product liability*) di dalam kedua sistem hukum tersebut terhadap upaya perlindungan secara hukum terhadap konsumen ;

c. Posisi dan kontribusi lembaga hukum pertanggungjawaban produk (*product liability*) di Indonesia terhadap upaya perlindungan secara hukum terhadap konsumen di Indonesia, yang meliputi :

- Pengaruh perkembangan masyarakat Indonesia terhadap sistem hukum yang dianut di Indonesia ;
- Pengaruh perkembangan masyarakat Indonesia dan sistem hukum yang dianut di Indonesia terhadap penerbitan Undang-Undang Perlindungan Konsumen ;
- Posisi dan kontribusi lembaga hukum pertanggungjawaban produk di dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen ;
- Prospek lembaga hukum pertanggungjawaban produk di dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen dalam upaya perlindungan secara hukum terhadap konsumen di Indonesia.

3. Anggapan Dasar (Asumsi)

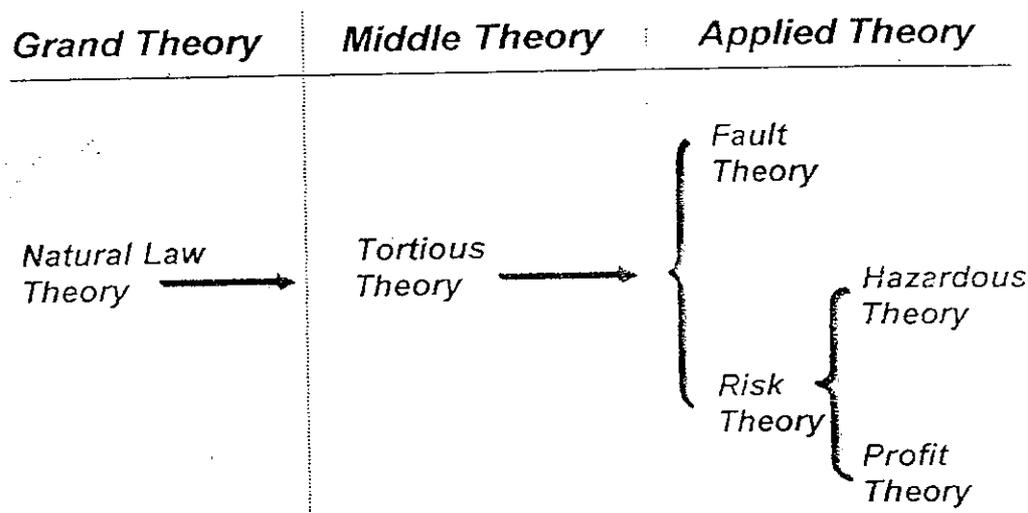
Di dalam penelitian ini akan digunakan 2 (dua) jenis anggapan dasar (asumsi), masing-masing berupa teori dan peraturan perundang-undangan.

3.1. Teori

Lembaga hukum pertanggungjawaban produk (*product liability regime*) adalah lembaga hukum yang merupakan derivasi dari lembaga hukum pertanggungjawaban atas dasar perbuatan melawan hukum (*tortious / fault liability regime*), dan mengandung pertanggungjawaban langsung (*strict liability*) tanpa kesalahan (*no-fault / risk liability*), serta pembuktian terbalik (*shifting the burden of proof*). Dengan demikian, kerangka teori yang akan digunakan sebagai asumsi sebagai berikut :

<i>Grand Theory</i>	<i>Natural Law Theory</i>		
<i>Middle Theory</i>	<i>Tortious Theory</i>		
<i>Applied Theory</i>	<i>Fault Theory</i>	<i>Risk Theory</i>	
		<i>Hazardous Theory</i>	<i>Profit Theory</i>

atau dapat pula dideskripsikan sebagai berikut :



- *Natural Law Theory*²⁵

a philosophical system of legal and moral principles purportedly deriving from a universalized conception of human nature or divine justice rather than from legislative or judicial action.

Adapun yang dimaksud dengan '*a universalized conception of human nature or divine justice*' adalah bahwa manusia memiliki kebebasan untuk menetapkan langkahnya, dengan menggunakan kemampuan akal dan tenaganya, untuk mencapai kesejahteraan yang seoptimal mungkin²⁶. Dalam hal ini kebebasan untuk menetapkan langkah yang

²⁵ *Black's Law Dictionary, Seventh Edition*, hlm. 1049

²⁶ Prof.Dr.Sutan Remy Sjahdeini,SH, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan Yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia*, IBI, 1993, hlm. 8.

dimaksud adalah kebebasan manusia untuk menerima perikatan yang timbul akibat manusia tersebut telah melakukan perbuatan melawan hukum (*tort*).

- ***Tortious Theory***²⁷

Constituting a tort ; wrongful (tortious conduct) or in the nature of a tort (tortious cause of action).

Adapun yang dimaksud adalah bahwa manusia yang telah melakukan perbuatan melawan hukum (*tortious conduct*), yang karena kesalahannya (*fault*) telah mengakibatkan kerugian kepada manusia lainnya, menjadi terikat atau menimbulkan perikatan (*obligation*) untuk memberikan ganti rugi.

- ***Fault Theory***²⁸

Adalah teori yang menyatakan bahwa ganti kerugian akibat manusia melakukan perbuatan melawan hukum (*tortious*) harus mengandung unsur kesalahan (*fault*).

- ***Risk Theory***²⁹

Adalah teori yang menyatakan bahwa ganti kerugian akibat manusia melakukan perbuatan melawan hukum (*tortious*) tidak diharuskan mengandung unsur kesalahan, melainkan harus secara nyata telah menimbulkan resiko (*risk*).



²⁷ *Black's Law Dictionary, Seventh Edition*, hlm.1497.

²⁸ Oleh M.A.Moegni Djojodirdjo, SH, disebut dalam Bahasa Belanda sebagai '*schuld theorie*', dalam bukunya *Perbuatan Melawan Hukum*, Pradnya Paramita, 1979, hlm. 53.

²⁹ *Id*, hlm. 55.

- ***Hazardous Theory***³⁰

Adalah teori tentang resiko atau teori perbuatan melawan hukum tanpa kesalahan (*no-fault*) dalam memberikan ganti kerugian berdasarkan besarnya bahaya (*Bld.,gevaar*) yang ditimbulkan oleh perbuatan tersebut.

- ***Profit Theory***³¹

Adalah teori tentang resiko atau teori perbuatan melawan hukum tanpa kesalahan (*no-fault*) dalam memberikan ganti kerugian berdasarkan suatu prinsip yaitu barang siapa yang memperoleh keuntungan dari perbuatan seorang pihak ketiga harus juga dapat menerima kerugian yang timbul karena perbuatannya.

3.2. Peraturan perundang-undangan

- *Case law* atau yurisprudensi ;
- *Nieuw Burgerlijk Wetboek (NBW)* ;
- Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUH.Perdata) ;
- Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK).

4. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini terutama adalah Metode Hukum Normatif (Metode Yuridis Normatif) didukung oleh Metode Sejarah Hukum dan Metode Perbandingan Hukum. Secara sekuensial, urutan penggunaan ketiga metode tersebut adalah pertama akan digunakan Metode Sejarah Hukum dan Metode Perbandingan Hukum secara simultan, kemudian akan ditutup dengan

³⁰ *Id.*

³¹ *Id.*

Metode Hukum Normatif. Kedua metode yang pertama digunakan dengan maksud agar pandangan *Gustav Radbruch*³² yang menyatakan bahwa '*sciences which have to busy themselves with their own methodology are sick sciences*' tidak terjadi dalam penelitian ini, sehingga hasil penelitian yang menggunakan Metode Hukum Normatif sungguh-sungguh merupakan hasil penelitian yang komprehensif.

Sebelum diuraikan mengenai bagaimana bekerjanya ketiga metode penelitian tersebut di dalam penelitian ini, terlebih dahulu akan diuraikan secara umum cara kerja masing-masing metode penelitian tersebut, sebagai berikut :

4.1. Metode Hukum Normatif atau Metode Yuridis Normatif adalah metode penelitian hukum yang menggunakan metode berpikir deduktif dan kriterium kebenaran koheren. Hal ini berarti bahwa terhadap hasil pengumpulan dan penemuan data serta informasi melalui studi kepustakaan, tidak dilakukan pengujian (*verification*) secara induktif-verifikatif pada fakta atau empiri, yang oleh Hadjon disebut *testable*³³, melainkan pengujian dilakukan secara deduktif-argumentatif pada pelbagai teori yang digunakan sebagai asumsi dalam penelitian ini, dan/atau pada penilaian serta pandangan *peers group* (rekan sejawat), yang oleh Hadjon disebut *controleerbaar / traceable*³⁴. Dengan demikian, reliabilitas (*reliability*) penelitian ini tidak ditentukan oleh konsistensi hasil pengumpulan dan penemuan data serta informasi melalui studi kepustakaan dengan fakta atau empiri, melainkan ditentukan oleh konsistensi hasil pengumpulan dan penemuan data serta informasi melalui studi kepustakaan tersebut dengan pelbagai teori dan peraturan perundang-

³² Konrad Zweigert and Hein Kotz, *An Introduction To Comparative Law*, Clarendon Press-Oxford, 1992, hlm. 28.

³³ Philipus M. Hadjon, *Penelitian Hukum Normatif*, Kumpulan Tulisan, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, hlm. 11.

³⁴ *Id.*

undangan yang digunakan di dalam asumsi, dan/atau dengan penilaian serta pandangan *peers group*.

- 4.2. Metode Sejarah Hukum adalah metode penelitian hukum yang penggunaannya dipelopori oleh *Friedrich Carl von Savigny*³⁵ pada tahun 1814 yang menyatakan bahwa hukum tidak dibuat melainkan tumbuh dan berkembang bersama-sama dengan perkembangan masyarakat (*das Recht wird nicht gemacht, es ist und wird mit dem Volke*). Selanjutnya, *von Savigny* sebagaimana dikemukakan oleh *G.W.Paton*³⁶ menyatakan :

The central question was 'how did law come to be?' Law evolved, as did language, by a slow process and, just as language is a peculiar product of a nation's genius, so is the law. The source of law is not the command of the sovereign, not even the habits of a community, but the instinctive sense of right possessed by every race. Custom may be evidence of law, but its real source lies deeper in the minds of men. 'The living law' is the secret of its validity. Legislation can succeed only if it is in harmony with the internal convictions of the race to which it is addressed. If it goes farther, it is doomed to failure.

Dengan demikian, Metode Sejarah Hukum adalah metode penelitian hukum yang menggunakan metode berpikir induktif dan kriterium kebenaran koresponden. Hal ini berarti bahwa terhadap hasil pengumpulan dan penemuan data serta informasi melalui studi kepustakaan, harus dilakukan pengujian (*verification*) secara induktif-verifikatif pada hukum yang hidup (*the living law*) sebagai fakta atau empiri seperti terungkap di dalam sejarah hukum.

- 4.3. Metode Perbandingan Hukum (*comparative law method*) adalah metode penelitian hukum yang bertujuan mencari, menemukan, dan merumuskan

³⁵ *George Whitecross Paton, A Text-Book of Jurisprudence, The Clarendon Press, 1951, hlm. 14 – 17.*

³⁶ *Id.*

penjelasan (*explanation*), serta menarik kesimpulan mengenai masalah atau lembaga hukum tertentu, dengan jalan membandingkan masalah atau lembaga hukum tersebut dengan masalah atau lembaga hukum serupa di dalam satu atau lebih masyarakat yang menggunakan sistem hukum tertentu. *Kahn-Freund* dalam tulisannya yang berjudul '*On uses and misuses of comparative law*'³⁷ menyatakan bahwa metode yang mengambil manfaat dari sistem hukum asing dalam suatu proses pembuatan hukum (*law making*) disebut '*legal transplantations*'.

Selanjutnya, *Kahn-Freund* mengemukakan tiga macam manfaat dari metode perbandingan hukum, yaitu :

- a. *preparing the international unification of law ;*
- b. *giving adequate legal effect to a social change shared by the foreign country with one's own country ;*
- c. *promoting at home a social change which the foreign law is designed either to express or to produce.*

Manfaat yang disebut terakhir merupakan manfaat yang dikehendaki dalam penelitian ini, yaitu dengan jalan membandingkan lembaga hukum pertanggungjawaban produk (*product liability*) dengan lembaga hukum serupa di dalam satu atau lebih masyarakat yang menggunakan sistem hukum tertentu, maka hasilnya diharapkan akan membawa manfaat bagi upaya melakukan perubahan sosial berupa peningkatan upaya perlindungan konsumen secara komprehensif di Indonesia.

Metode perbandingan hukum ini dapat dilakukan melalui dua jalan, yaitu :

³⁷ *Paul Koschaker, The use of comparative law by the legislator in the Netherlands, 35. Caracas-Bundel, 1982, hlm. 182.*

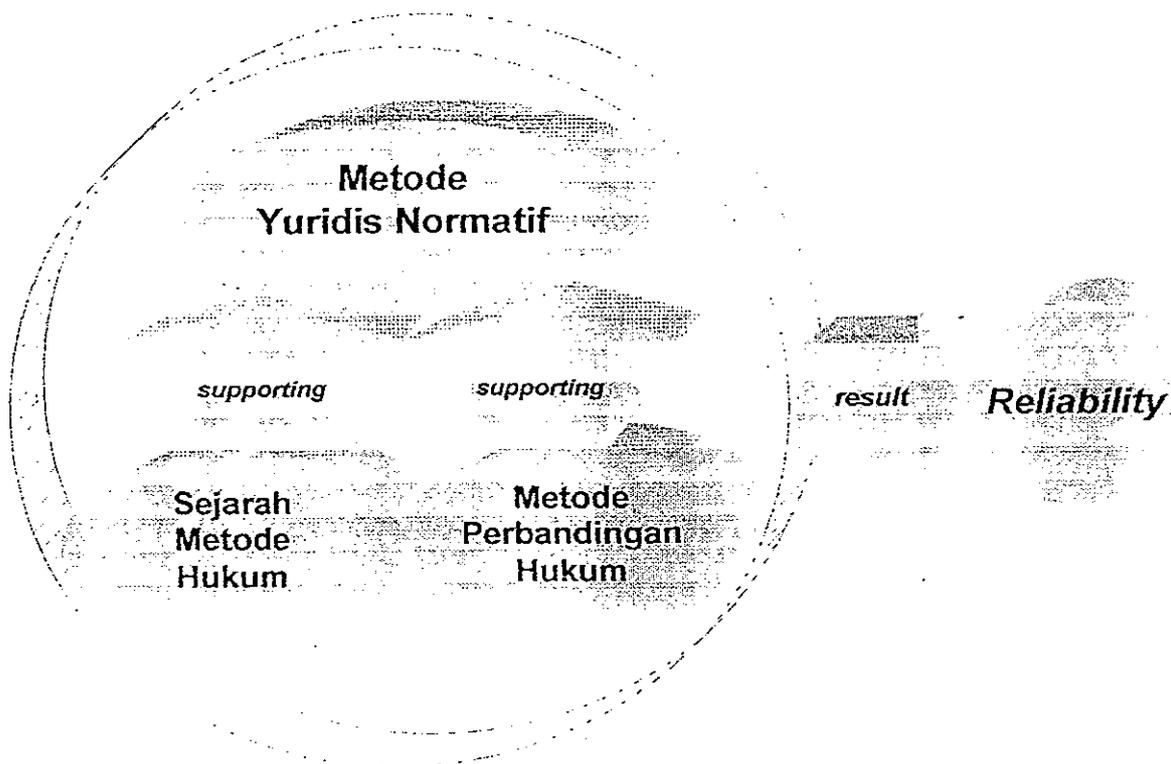
- a. Membandingkan suatu lembaga hukum di dalam dua sistem hukum yang berbeda ;
- b. Membandingkan suatu lembaga hukum di dalam dua sistem sosial yang berbeda.

Penelitian ini menggunakan dua jalan di atas, karena lembaga hukum pertanggungjawaban produk (*product liability*) tumbuh dan berkembang di dalam dua sistem hukum yang berbeda, yaitu *civil law system* dan *common law system*. Sedangkan perbedaan kedua sistem hukum tersebut merupakan konsekuensi dari perbedaan sistem sosial di mana kedua sistem hukum tersebut telah tumbuh dan telah mengalami perkembangan.

Namun jalan mana pun yang ditempuh, hal pokok yang harus dilakukan dalam penggunaan metode perbandingan hukum adalah *no matter how systematically it is carried out, research cannot be described as being 'comparative' if it does not give an 'explanation' of the similarities and differences*³⁸ (Cetak tebal oleh Penulis). Dalam penelitian ini, penjelasan (*explanation*) yang dimaksud adalah penjelasan tentang perbedaan dan/atau persamaan sistem sosial dan sistem hukum, yang menjadi latar belakang perbedaan dan/atau persamaan lembaga hukum pertanggungjawaban produk di pelbagai negara.

Secara skematik, penggunaan ketiga metode penelitian hukum sebagaimana diuraikan di atas dapat digambarkan sebagai berikut :

³⁸ D.Kokkini-Iatridou, *Some Methodological Aspects of Comparative Law*, XXXIII-NIIR 1986, Martinus Nijhoff Publisher / Dordrecht, hlm. 157.



5. Lokasi Dan Jadwal Penelitian

Penelitian ini telah dimulai di *Katholieke Hogeschool Tilburg*, Negeri Belanda di bawah bimbingan Promotor *Prof.Dr.Mr.J.B.M. Vranken*, selama 9 bulan (6 bulan pada tahun 1991 dan 3 bulan pada tahun 1992), kemudian dilanjutkan di Indonesia selama 2 bulan (Promotor berada di Indonesia) pada tahun 1993 dan 8 bulan pada tahun 1994. Penunjukan *Prof.Dr.Mr.J.B.M. Vranken* sebagai Jaksa Agung Muda Bidang Perdata di Negeri Belanda, menyebabkan sejak tahun 1999 sampai Penulis melanjutkan ke Program Doktor Ilmu Hukum Unpar sebagai mahasiswa pindahan, penelitian dilanjutkan di bawah bimbingan Promotor *Prof.Dr.Mr.Gregor van der Burght, LL.M* dari *Vrije Universiteit Amsterdam*, Negeri Belanda, yang selanjutnya bertindak sebagai *international examiner* dalam sidang tertutup disertasi ini.

Dengan memperhitungkan serta mempertimbangkan hasil-hasil penelitian yang telah dilakukan dalam kurun waktu 1993 sampai dengan 1995, dan 1999 sampai dengan 2000, baik di Negeri Belanda maupun di Indonesia, maka disusun jadwal penelitian sebagai berikut :

No	KEGIATAN	BULAN KE :														
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
1.	Konsolidasi data dan informasi yang telah diperoleh	V														
2.	Konsultasi dan Penulisan Disertasi		V	V	V	V	V	V	V	V	V	V				
3.	Seminar Hasil Penelitian dan Perbaikan												V			
4.	Ujian Tertutup dan Perbaikan													V	V	
5.	Ujian Terbuka dan Perbaikan															V

6. Sistematika Laporan Penelitian

Laporan hasil penelitian ini akan berupa disertasi, dengan susunan sebagai berikut :

- Bab I : Pendahuluan

Pada Bab ini akan dikemukakan rancangan penelitian (*research design*) yang di lingkungan Program Pascasarjana Universitas Katolik Parahyangan disebut sebagai Usulan Penelitian (UP). Di dalamnya diuraikan mengenai latar belakang penelitian, yang pada intinya memberikan gambaran tentang penting dan mendesaknya perlindungan hukum bagi konsumen di Indonesia, antara lain melalui penerapan lembaga hukum atau rezim hukum (*law regime*) pertanggungjawaban produk (*product liability*). Agar masalah yang diteliti dapat difahami secara ringkas dan lugas, maka pada bagian berikutnya dinyatakan rincian

masalah penelitian berbentuk butir-butir. Selanjutnya, tolok ukur penelitian baik berupa teori maupun berupa peraturan perundang-undangan yang digunakan untuk menjawab masalah penelitian, diungkapkan berupa anggapan dasar atau asumsi. Akhirnya, dikemukakan metode penelitian hukum yang digunakan dalam menemukan jawaban atas masalah penelitian, dan diakhiri dengan uraian tentang lokasi dan jadwal penelitian, serta sistematika laporan penelitian.

- Bab II : Pertanggungjawaban Produk (*Product Liability*)

Bab ini diawali dengan mengungkapkan aspek historis tentang perkembangan pertanggungjawaban produk, baik secara umum, di luar Indonesia, maupun di Indonesia. Berdasarkan uraian tersebut dapat diidentifikasi secara berurutan, pengertian pertanggungjawaban produk, tujuan pertanggungjawaban produk, lima unsur pertanggungjawaban produk (produsen, produk, kerusakan, kerugian, dan konsumen), serta kedudukan *strict liability* dalam pertanggungjawaban produk. Pada bagian berikutnya, dikemukakan pelbagai macam teori tentang pertanggungjawaban produk, baik kelompok Teori Pertanggungjawaban Non Ekonomi (*Non-economic Theories of Liabilities*) yang terdiri dari Teori Hukum Alam (*Natural Law Theory*) dan Teori Perbuatan Melawan Hukum (*Tortious Theory*), maupun kelompok Teori Pertanggungjawaban Ekonomi (*Economic Theories of Liabilities*) yang meliputi Teori Kesalahan (*Fault Theory*), Teori Resiko (*Risk Theory*), Teori Bahaya (*Hazardous Theory*), Teori Keuntungan (*Profit Theory*), serta diakhiri dengan teori yang relatif baru yaitu Teori tentang *strict moral enterprise liability*. Masih di dalam Bab ini, dikemukakan pula tentang Penyelesaian Perkara Pertanggungjawaban Produk, yang meliputi pihak-pihak yang dapat mengajukan gugatan (Individu atau kelompok), beban pembuktian (*burden of proof*), alasan pembenar (*defences*). Kemudian Bab ini akan ditutup

dengan uraian tentang situasi dan kondisi pertanggungjawaban produk di dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK).

- Bab III : Perlindungan Konsumen (*Consumer Protection*)

Aspek historis perkembangan perlindungan konsumen, baik secara umum, di luar Indonesia, maupun di Indonesia, merupakan uraian pada bagian awal dari Bab ini. Kemudian secara berturut-turut diuraikan perihal masalah abadi perlindungan konsumen (*the never-ending problems of consumer protection*), tujuan perlindungan konsumen, berbagai jenis upaya perlindungan konsumen (*strategi nir aksi / do nothing strategy* ; ragam aksi / *miscellaneous* : peraturan perundang-undangan / *legislation* ; peradilan / *litigation* dan di luar peradilan / *non litigation* ; serta pengaturan mandiri / *voluntary self regulation*). Secara khusus, dua bagian terakhir dari Bab ini menguraikan tentang upaya perlindungan konsumen di Indonesia (pada masa sebelum atau pra Undang-Undang Perlindungan Konsumen, dan pada masa setelah atau pasca Undang-Undang Perlindungan Konsumen), dan masa depan atau prospek perlindungan konsumen di Indonesia (di dalamnya diuraikan tentang prospek pada masa *caveat emptor*, *caveat venditor*, serta pada masa perubahan dari *caveat emptor* ke *caveat venditor*).

- Bab IV : Kajian Teoretik Tentang Fungsi Pertanggungjawaban Produk Dalam Perlindungan Konsumen

Keragaman masyarakat dan pengaruhnya terhadap sistem hukum, baik dalam sistem hukum sipil (*civil law system*), maupun dalam sistem hukum umum (*common law system*) merupakan awal pembahasan pada Bab ini. Kemudian diikuti dengan pembahasan mengenai fungsi (posisi dan kontribusi)

pertanggungjawaban produk di dalam kedua sistem hukum tersebut terhadap upaya perlindungan konsumen, dan diakhiri dengan pembahasan tentang fungsi (posisi dan kontribusi) pertanggungjawaban produk di Indonesia terhadap upaya perlindungan konsumen, yang meliputi aspek historis perkembangan masyarakat Indonesia ; pengaruh perkembangan masyarakat Indonesia terhadap sistem hukum Indonesia ; pengaruh sistem hukum Indonesia terhadap penerbitan Undang-Undang Perlindungan Konsumen ; posisi dan kontribusi pertanggungjawaban produk di dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen ; prospek pertanggungjawaban produk di dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen dalam upaya perlindungan secara hukum terhadap konsumen di Indonesia.

- Bab V : Kesimpulan Dan Saran

Pada Bab ini akan diuraikan berbagai kesimpulan dari uraian di dalam Bab I sampai dengan Bab IV, disamping itu dikemukakan pula berbagai saran yang dipandang perlu untuk menjawab masalah penelitian. Di dalam saran dimuat pula beberapa masalah baru yang ditemukan di dalam penelitian ini, namun perlu diteliti lebih jauh dan mendalam dengan topik penelitian yang cocok dengan masalah tersebut.
