

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. Pelaksanaan Pengawasan Pencantuman Klausula Baku oleh BPSK Yogyakarta

Dalam transaksi jual beli, biasanya pelaku usaha telah mempersiapkan perjanjian yang telah dibuat sepihak yang isinya dibakukan dan dituangkan dalam bentuk dokumen atau perjanjian. Pada dasarnya pembuatan perjanjian tersebut dibolehkan karena di dalam perjanjian mengenal asas kebebasan berkontrak. Dengan adanya asas tersebut membuat seseorang bebas memilih bentuk perjanjian mana yang akan dibuat. Suatu perjanjian yang di dasarkan pada asas kebebasan berkontrak seharusnya menempatkan kedua belah pihak dalam posisi yang seimbang. Namun dengan dibuat secara sepihak oleh pelaku usaha, maka tidak menutup kemungkinan pelaku usaha mencantumkan klausula baku yang menempatkan posisi tidak seimbang antara pelaku usaha dan konsumen yang pada akhirnya menimbulkan kerugian pada konsumen.

Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen mendefinisikan, klausula baku adalah setiap aturan atau ketentuan dan syarat-syarat yang telah dipersiapkan dan ditetapkan terlebih dahulu secara sepihak oleh pelaku usaha yang dituangkan dalam suatu dokumen dan/atau perjanjian yang mengikat dan wajib dipenuhi oleh konsumen.

Undang-Undang Perlindungan Konsumen tidak melarang pelaku usaha untuk membuat klausula baku atas setiap dokumen atau perjanjian transaksi usaha perdagangan barang maupun jasa selama tidak bertentangan dengan Pasal 18 Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

Dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menyebutkan mengenai klausula-klausula baku yang dilarang dicantumkan, yaitu apabila:

- a) Menyatakan pengalihan tanggungjawab pelaku usaha;
- b) Menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali barang yang dibeli konsumen;
- c) Menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali uang yang dibayarkan atas barang dan/atau jasa yang dibeli oleh konsumen;
- d) Menyatakan pemberian kuasa dari konsumen kepada pelaku usaha baik secara langsung, maupun tidak langsung untuk melakukan segala tindakan sepihak yang berkaitan dengan barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran;
- e) Mengatur perihal pembuktian atas hilangnya kegunaan barang atau pemanfaatan jasa yang dibeli oleh konsumen;
- f) Memberi hak kepada pelaku usaha untuk mengurangi manfaat jasa atau mengurangi harta kekayaan konsumen yang menjadi obyek jual beli jasa;
- g) Menyatakan tunduknya konsumen kepada peraturan yang berupa aturan baru, tambahan, lanjutan dan/atau pengubahan lanjutan yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha dalam masa konsumen memanfaatkan jasa yang dibelinya;

h) Menyatakan bahwa konsumen memberi kuasa kepada pelaku usaha untuk pembebanan hak tanggungan, hak gadai, atau hak jaminan terhadap barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran.

Selanjutnya Pasal 18 ayat (2), (3) dan (4) menyebutkan, Pelaku usaha dilarang mencantumkan klausula baku yang letak atau bentuknya sulit terlihat atau tidak dapat dibaca secara jelas, atau yang pengungkapannya sulit dimengerti. Setiap klausula baku yang telah ditetapkan oleh pelaku usaha pada dokumen atau perjanjian yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dinyatakan batal demi hukum. Pelaku usaha wajib menyesuaikan klausula baku yang bertentangan dengan Undang-undang ini.

Pengawasan pencantuman klausula baku dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen menjadi salah satu tugas dan wewenang dari BPSK sebagaimana yang telah ditentukan dalam Pasal 52 huruf c. Tugas dan wewenang mengenai pengawasan pencantuman klausula baku oleh BPSK diperjelas dalam Pasal 9 Kepmenperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001, yang menyebutkan bahwa:

(1) Pengawasan terhadap pencantuman klausula baku, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf c, dilakukan oleh BPSK dengan atau tanpa pengaduan dari konsumen.

(2) Hasil pengawasan pencantuman klausula baku sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) yang membuktikan adanya pelanggaran terhadap larangan pencantuman klausula baku di dalam Undang-undang Perlindungan

Konsumen, diberitahukan secara tertulis kepada pelaku usaha sebagai peringatan.

- (3) Peringatan tertulis sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilakukan 3 (tiga) kali berturut-turut dengan tenggang waktu untuk masing-masing peringatan 1 (satu) bulan.
- (4) Bilamana pelaku usaha tidak mengindahkan peringatan tertulis sebagaimana dimaksud dalam ayat (3), maka BPSK melaporkan kepada Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) yang ruang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang Perlindungan Konsumen untuk dilakukan penyidikan dan proses penuntutan sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.

Ketentuan diatas menyebutkan bahwa BPSK memiliki 2 (dua) bentuk dalam melaksanakan pengawasan pencantuman klausula baku, yaitu dengan pengaduan atau tanpa pengaduan.

Dalam praktik, pengawasan pencantuman klausula baku oleh BPSK Kota Yogyakarta dari awal lembaga ini berdiri tahun 2001 sampai saat ini hanya menunggu pengaduan dari konsumen. Pengawasan secara langsung belum dapat dilaksanakan oleh BPSK Kota Yogyakarta karena belum ada aturan lebih lanjut mengenai hal pengawasan.

Dalam kurun waktu 4 tahun terakhir dari tahun 2013, BPSK Kota Yogyakarta telah menangani sebanyak 32 kasus tentang pencantuman klausula baku. Kasus yang paling sering diadakan oleh konsumen adalah berkaitan dengan kasus leasing, karena setelah terjadi kerugian konsumen baru menyadari bahwa

keberadaan klausula-klausula dalam perjanjian baku dari pihak leasing ternyata memberatkan konsumen.¹

Konsumen yang mengalami kerugian materiil yang disebabkan oleh produk atau klausula baku oleh pelaku usaha dapat mengadukan masalahnya ke BPSK. Tidak hanya konsumen yang berada di wilayah Yogyakarta saja yang dapat melakukan pengaduan ke BPSK Kota Yogyakarta, namun konsumen yang berada diluar wilayah Yogyakarta juga dapat melakukan pengaduan. Karena disetiap kabupaten tidak pasti terdapat BPSK, maka konsumen yang berada di kabupaten yang belum terdapat BPSK boleh melakukan pengaduan ke BPSK dimana saja. Namun, jika konsumen yang bertempat di kabupaten yang sudah terdapat BPSK tidak diperbolehkan melakukan pengaduan ke BPSK lain.²

Pengawasan pencantuman klausula baku yang dilakukan oleh BPSK Kota Yogyakarta sampai saat ini hanya menunggu pengaduan dari konsumen. Jika ada konsumen yang melakukan pengaduan terkait dengan pencantuman klausula baku, maka pelaku usaha akan dipanggil oleh BPSK dengan memberikan surat pemanggilan. Sanksi yang diberikan BPSK Kota Yogyakarta kepada pelaku usaha yang mencantumkan klausula baku tersebut hanya sebatas pemberian peringatan dan belum ada tindakan tegas.

Pencantuman klausula baku yang dikategorikan melanggar Undang-Undang Perlindungan Konsumen di Yogyakarta banyak ditemukan, baik pada

¹Musikawati, Panitera BPSK Kota Yogyakarta, *wawancara*, 20 Desember 2016

²*Ibid*

pelaku usaha kecil, menengah maupun besar. Contoh pencantuman klausula baku tersebut oleh pelaku usaha kecil dan menengah biasanya terdapat pada nota pembelian barang. sedangkan contoh klausula baku pada usaha besar adalah klausula baku pada perjanjian lembaga pembiayaan³. Menurut Ibu Musikawati, pencantuman klausula baku yang dikategorikan sebagai klausula baku yang dilarang oleh Undang-Undang Perlindungan Konsumen oleh pelaku usaha kecil dan menengah masih banyak ditemukan di Yogyakarta. Hal tersebut dikarenakan jumlah pelaku usaha yang sangat banyak sehingga BPSK Kota Yogyakarta mengalami kesulitan dalam melakukan pengawasan. Sedangkan untuk pencantuman klausula baku oleh pelaku usaha besar seperti lembaga pembiayaan sudah dapat dikurangi. Hal tersebut dikarenakan banyak pengaduan oleh konsumen terkait dengan klausula baku pada perjanjian lembaga pembiayaan, sehingga BPSK Kota Yogyakarta melakukan pengawasan yang ketat terhadap lembaga tersebut.

Klausula baku yang dilarang dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen biasanya dapat dijumpai di dalam perjanjian jual beli, seperti jual beli perumahan, jual beli elektronik, jual beli mainan anak, dll. Sebagai contoh, penulis menemukan klausula baku dalam ketentuan jual beli di salah satu perumahan di daerah Sleman Yogyakarta. Klausula baku tersebut bertuliskan *“syarat KPR dan uang muka diserahkan paling lambat 2 minggu setelah booking fee, apabila lewat waktu yang telah ditentukan, maka pemohon dianggap*

³ *Ibid*

membatalkan pemesanan secara sepihak dan pemesan setuju uang yang telah disetorkan menjadi hangus tidak dapat ditarik kembali”.

Klausula tersebut tentu merugikan pihak konsumen dan melanggar Pasal 18 huruf d Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Pelindungan Konsumen yang menyebutkan bahwa pelaku usaha dilarang membuat klausula baku yang “menyatakan pemberian kuasa dari konsumen kepada pelaku usaha baik secara langsung, maupun tidak langsung untuk melakukan segala tindakan sepihak yang berkaitan dengan barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran”. Klausula tersebut melanggar Pasal 18 huruf d karena di dalam klausula tersebut terdapat pernyataan tunduknya konsumen atas tindakan sepihak oleh pelaku usaha sehingga memberatkan dan merugikan konsumen. Walaupun demikian, inisiatif dari BPSK Kota Yogyakarta untuk melaksanakan pengawasan langsung ke lapangan terkait dengan klausula baku belum sama sekali dilakukan.

Pengawasan pencantuman klausula baku secara langsung oleh BPSK Kota Yogyakarta belum dapat dilaksanakan. BPSK Kota Yogyakarta belum berinisiatif melakukan pengawasan langsung ke lapangan karena belum ada pengaturan lebih lanjut mengenai Juklak (Petunjuk Pelaksanaan) tentang pengawasan pencantuman klausula baku. Pengawasan yang dilakukan oleh BPSK Kota Yogyakarta hanya sebatas adanya sengketa terkait dengan pencantuman klausula baku, artinya

tindakan yang dilakukan oleh BPSK Kota Yogyakarta baru akan memproses setelah adanya pengaduan dari konsumen.⁴

Salah satu contoh pengawasan klausula baku yang dilakukaan bersamaan dengan adanya sengketa yaitu pada sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha penyedia jasa kredit motor. Pada sengketa tersebut biasanya terkait dengan klausula baku yang memberatkan konsumen, sehingga konsumen dirugikan. Pada proses penyelesaian sengketa BPSK mempelajari klausula tersebut apakah klausula-klausula yang dicantumkan tersebut tergolong klausula yang dilarang di dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen atau tidak. Jika klausula tersebut tergolong klausula yang dilarang, maka setelah penyelesaian sengketa selesai BPSK akan memberikan sosialisasi atau pembinaan kepada pelaku usaha bahwa klausula tersebut dilarang dan BPSK akan menyuruh mengganti klausula tersebut. kemudian BPSK akan melakukan pemeriksaan secara berkala apakah pelaku usaha tersebut masih mencantumkan klausula baku yang dilarang oleh Undang-Undang Perlindungan Konsumen atau tidak.

Dalam Pasal 9 ayat (1) Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 350/MPP/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang BPSK telah disebutkan mengenai pelaksanaan pengawasan pencantuman klausula baku oleh BPSK, yang berbunyi “pengawasan terhadap pencantuman klausula baku dilakukan oleh BPSK dengan atau tanpa pengaduan dari konsumen”. Ketentuan tersebut jelas menyebutkan bahwa BPSK dapat melakukan

⁴ Yudhit Nitriasari, Sekretariat BPSK Kota Yogyakarta, *wawancara*, 17 Februari 2017.

pengawasan terhadap pencantuman klausula baku dengan atau tanpa aduan dari konsumen. Artinya BPSK dapat secara aktif melakukan pengawasan secara langsung di lapangan.

Pengawasan pencantuman klausula baku secara langsung belum sama sekali dilaksanakan oleh BPSK Kota Yogyakarta, khususnya terhadap klausula baku pada nota-nota atau kwitansi yang isinya memberatkan konsumen. Penulis menemukan beberapa toko yang pencantuman klausula baku pada nota yang isinya memberatkan konsumen di Yogyakarta yaitu pada toko mainan anak berinisial “ID”, toko elektronik berinisial “SS” dan mini market yang berinisial “KS”. Sebagai contoh klausula tersebut terdapat di salah satu toko mainan anak di Yogyakarta, dalam nota penjualan tersebut bertuliskan “Barang yang sudah dibeli tidak dapat ditukar/dikembalikan”. Klausula ini merugikan konsumen karena dapat disalahgunakan oleh pelaku usaha. Oleh karena dapat disalahgunakan oleh pelaku usaha maka pelaku usaha tidak bertanggung jawab apabila konsumen mengalami kerugian atas barang yang dibelinya, sehingga konsumen tidak dapat mengembalikan barang tersebut.

Klausula baku tersebut dapat merugikan konsumen, bahwa ketika konsumen mendapati barang yang dibeli terdapat cacat tersembunyi atau berkurangnya nilai barang, maka pelaku usaha tidak mau menerima barang tersebut atau mengembalikan harga pembayaran. Salah satu contoh dalam jual beli mainan anak-anak berupa mobil-mobilan di toko mainan, dimana mainan tersebut masih dalam bungkus yang tersegel sehingga konsumen tidak dapat

mengetahui apakah barang tersebut terdapat cacat atau tidak. Pihak penjual juga tidak memberikan garansi terhadap mainan tersebut. Sehingga apabila terdapat cacat pada barang tersebut setelah terjadinya transaksi, maka pembeli tidak dapat menukar atau mengembalikan barang tersebut. Klausula baku seperti ini tentunya sangat merugikan konsumen sehingga perlu mendapat pengawasan serta tindakan yang tegas dari BPSK Kota Yogyakarta.

Dalam Pasal 1504 KUHPerdata menyebutkan bahwa “Penjual harus menanggung barang itu terhadap cacat tersembunyi, yang sedemikian rupa sehingga barang itu tidak dapat digunakan untuk tujuan yang dimaksud, atau yang demikian mengurangi pemakaian, sehingga seandainya pembeli mengetahui cacat itu, ia sama sekali tidak akan membelinya atau tidak akan membelinya selain dengan harga yang kurang”. Pasal 7 huruf d Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menyebutkan kewajiban pelaku usaha yaitu “menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku”. Dengan adanya ketentuan tersebut, apabila barang yang dibeli konsumen terdapat cacat tersembunyi maka sudah seharusnya menjadi tanggung jawab pelaku usaha.

Selain itu, konsumen juga memiliki hak yang harus dipenuhi oleh pelaku usaha, yaitu hak yang tercantum di dalam Pasal 4 huruf h Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa konsumen “berhak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang

diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya”. Oleh karena itu, meskipun di dalam transaksi jual beli terdapat klausula baku pada nota yang menyatakan pelaku usaha berhak menolak pengembalian barang, namun berdasarkan hak yang dimiliki konsumen dalam Pasal 7 huruf h sudah seharusnya konsumen mendapatkan pengembalian barang ketika barang yang dibelinya terdapat cacat tersembunyi, dan sudah seharusnya pelaku usaha memenuhi hak tersebut.

Pelaku usaha yang menolak pengembalian barang yang dibeli konsumen dengan dalih pencantuman klausula bakunya, maka pelaku usaha tersebut tidak memenuhi tanggung jawabnya sesuai yang tercantum dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999, yang menyatakan bahwa “pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan”.

Dengan adanya pertimbangan Pasal-pasal diatas, pelaku usaha seharusnya tidak mencantumkan klausula baku yang menyatakan berhak menolak pengembalian barang yang dibeli konsumen, karena jika memang barang yang dibeli konsumen terdapat cacat tersembunyi maka hal tersebut memang sudah seharusnya menjadi tanggung jawab pelaku usaha untuk menukar/mengganti barang tersebut.

Seharusnya dalam bertransaksi, antara pelaku usaha dan konsumen harus ada komunikasi terlebih dahulu. Pelaku usaha harus menjelaskan tentang klausula

baiknya dan keadaan barang secara rinci sampai konsumen paham dengan keadaan barang tersebut. Namun, apabila pelaku usaha tidak menjelaskan terlebih dahulu atau ada informasi yang sengaja ditutup-tutupi maka hal tersebut tidak diperkenankan dan telah melanggar Undang-Undang. Jika terjadi hal tersebut maka transaksinya batal demi hukum.⁵

Beredarnya klausula baku yang dilarang dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen tersebut dapat merugikan konsumen, karena isi dari klausula tersebut memberatkan konsumen. Seharusnya pelaku usaha tidak mencantumkan klausula baku tersebut karena hal tersebut jelas telah dilarang oleh Pasal 18 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Dengan adanya pengaduan dari konsumen, pelaku usaha yang mencantumkan klausula baku yang merugikan Konsumen akan dipanggil oleh BPSK. Pemanggilan tersebut bertujuan untuk memberikan sosialisasi dan sekaligus peringatan kepada pelaku usaha yang mencantumkan klausula baku yang merugikan konsumen tersebut. Sosialisasi ini diberikan dengan tujuan agar pelaku usaha mengerti bahwa klausula yang digunakannya telah melanggar ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Setelah mendapat sosialisasi, pelaku usaha diharapkan dapat segera mengganti klausula bakunya sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Perlindungan Konsumen agar tidak merugikan konsumen. Sanksi yang diberikan

⁵ Musikawati, Panitera BPSK Kota Yogyakarta, *wawancara*, 20 Desember 2016.

oleh BPSK kepada pelaku usaha yang mencantumkan klausula baku tersebut adalah hanya sebatas memberi peringatan.⁶

Sanksi peringatan yang diberikan kepada pelaku yang melanggar ketentuan pencantuman klausula baku yaitu berbentuk peringatan tertulis. Peringatan tersebut diberikan kepada pelaku usaha maksimal sebanyak 3 (tiga) kali dengan tenggang waktu masing-masing peringatan 1 (satu) bulan. Sesuai dengan ketentuan Pasal 9 ayat (4) Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 350/MPP/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang BPSK, bilamana pelaku usaha tidak mengindahkan peringatan tersebut maka BPSK melaporkan kepada Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) yang ruang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang Perlindungan Konsumen untuk dilakukan penyidikan dan proses penuntutan sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.

Pengawasan pencantuman klausula baku yang dilakukan oleh BPSK dapat dikatakan belum maksimal, karena tugas dan wewenang BPSK yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, belum dilaksanakan secara maksimal di dalam praktik karena belum ada pengawasan secara langsung oleh BPSK Kota

⁶ *Ibid*

Yogyakarta, sehingga klausula baku yang merugikan konsumen masih banyak dijumpai di masyarakat.

Dengan demikian, jika dihubungkan dengan jenis pengawasan maka pengawasan pencantuman klausula baku yang dilakukan oleh BPSK Kota Yogyakarta termasuk dalam pengawasan *represif*. Dikatakan *represif* karena pengawasan yang dilakukan BPSK Kota Yogyakarta setelah adanya akibat yang terjadi, yaitu setelah mendapat pengaduan dari masyarakat kemudian BPSK Kota Yogyakarta baru melakukan tindakan pengawasan.

Alasan belum dilaksanakannya pengawasan secara langsung yaitu karena BPSK Kota Yogyakarta masih terfokus pada melaksanakan tugas dan wewenangnya menyelesaikan sengketa konsumen⁷. Selain alasan fokus menyelesaikan sengketa, pengaturan mengenai pengawasan belum diatur lebih lanjut di dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen maupun di dalam SK Menperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001. Meskipun BPSK memiliki wewenang untuk mengawasi pencantuman klausula baku sesuai dengan Pasal 52 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, namun pada praktiknya BPSK Kota Yogyakarta dalam pengawasan langsung ke lapangan belum dilaksanakan. Meskipun di dalam Pasal 60 Undang-Undang Perlindungan Konsumen telah disebutkan bahwa BPSK dapat menjatuhkan sanksi administratif kepada pelanggar Undang-Undang Perlindungan Konsumen, namun pada praktiknya sanksi administratif tersebut tidak dapat dilaksanakan oleh BPSK Kota

⁷ Yudhit Nitriasari, Sekretariat BPSK Kota Yogyakarta, *wawancara*, 17 Februari 2017

Yogyakarta, dan belum ada sanksi tegas dari BPSK Kota Yogyakarta kepada pelaku usaha yang mencantumkan klausula baku yang dilarang dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen.

Menurut Ibu Niken Larasati selaku pemilik toko, selama ini belum ada pengawasan dari BPSK Kota Yogyakarta mengenai pencantuman klausula baku⁸. Menurutnya, pencantuman klausula baku pada nota penjualan tersebut sudah menjadi hal yang biasa di masyarakat, sehingga pelaku usaha membenarkan pencantuman klausula baku tersebut. Alasan pelaku usaha mencantumkan klausula baku adalah untuk melindungi pelaku usaha dari konsumen yang tidak memiliki itikad baik dalam bertransaksi, karena di dalam praktik sering terjadi konsumenlah yang tidak memiliki itikad baik seperti melakukan kecurangan dalam bertransaksi jual beli, meskipun pelaku usaha telah menjelaskan mengenai perjanjian jual beli tersebut.

Selain hal tersebut diatas, masih banyak pelaku usaha yang belum mengerti tentang klausula baku, tidak sedikit dari mereka yang mencantumkan klausula tersebut pada nota penjualan mereka, karena biasanya ketika dalam membuat nota pembayaran sudah secara otomatis tercantum klausula baku tersebut, karena klausula tersebut sudah menjadi standar yang beredar di masyarakat.

Meskipun pencantuman klausula baku telah diatur di dalam Undang-Undang, namun masih banyak ditemukan pelaku usaha yang mencantumkan klausula baku yang memberatkan pihak konsumen. Banyak konsumen yang

⁸ Ibu Niken Larasati, Pemilik Toko Mainan, *wawancara*,

mengalami kerugian atas beredarnya klausula baku lalu mengadukan ke BPSK, namun hal tersebut dirasa percuma karena belum ada pengawasan secara langsung oleh BPSK. Selain itu tidak adanya sanksi yang tegas kepada pelaku usaha yang mencantumkan klausula baku yang memberatkan konsumen, sehingga para pelaku usaha membenarkan perbuatannya tersebut.

B. Hambatan-Hambatan BPSK Kota Yogyakarta dalam Mengawasi Pencantuman Klausula Baku

Dalam melaksanakan kewenangannya sesuai dengan pasal 52 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 jo Pasal 3 Kepmenperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001, terutama tentang kewenangan mengawasi pencantuman klausula baku dalam pelaksanaannya bukan berarti tidak memiliki hambatan-hambatan. Hambatan-hambatan tersebut yang menjadi faktor pelaksanaan pengawasan pencantuman klausula baku oleh BPSK Kota Yogyakarta menjadi tidak maksimal. Hambatan-hambatan BPSK Kota Yogyakarta dalam melaksanakan kewenangannya mengawasi pencantuman klausula baku yaitu:

1) Kendala Peraturan

Hambatan yang dialami oleh BPSK Kota Yogyakarta dalam melaksanakan kewenangannya mengawasi pencantuman klausula baku yang melanggar Undang-Undang Perlindungan Konsumen sebagai lembaga pengawasan dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen, yaitu belum ada aturan lebih lanjut mengenai Juklak (Petunjuk Pelaksanaan) pengawasan

dan sanksi yang tegas kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-Undang Perlindungan Konsumen, sehingga dalam praktiknya membuat pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh BPSK Kota Yogyakarta menjadi tidak berjalan dengan semestinya.⁹

Adanya tumpang tindih aturan mengenai pengawasan pencantuman klausula baku membuat BPSK Kota Yogyakarta menjadi dilematis dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Di dalam Pasal 52 huruf e menyebutkan bahwa tugas dan wewenang BPSK yaitu “menerima pengaduan baik tertulis maupun tidak tertulis dari konsumen tentang terjadinya pelanggaran terhadap perlindungan konsumen”. Sedangkan di dalam Pasal 9 ayat (1) Kepmenperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001 menyebutkan bahwa “Pengawasan terhadap pencantuman klausula baku, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf c, dilakukan oleh BPSK dengan atau tanpa pengaduan dari konsumen”. Artinya, BPSK seharusnya dapat melakukan pengawasan tanpa menunggu adanya pengaduan dari konsumen. ketidakpastian peraturan tersebut yang membuat BPSK Kota Yogyakarta menjadi dilematis dalam melaksanakan pengawasan.

Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang diharapkan dapat menjadi senjata bagi para pencari keadilan, dalam implementasinya tidak dapat dengan mudah dilakukan dan menghadapi berbagai kendala. Hal tersebut disebabkan ketentuan hukumnya tidak sesuai dengan praktik

⁹ *Ibid*

pelaksanaannya, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum. Dengan tidak adanya aturan lebih lanjut mengenai teknis pelaksanaan pengawasan membuat BPSK ragu dalam melaksanakan kewenangan pengawasan tersebut.

Dalam hal pemberian sanksi, Pasal 60 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen telah diatur mengenai penjatuhan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Namun di dalam praktiknya BPSK tidak dapat melaksanakan sanksi administrasi tersebut kepada pelanggar ketentuan pencantuman klausula baku. Sanksi yang diberikan kepada pelanggar pencantuman klausula baku hanya sebatas memberi peringatan.

2) Kurangnya Respon Masyarakat Terhadap UUPK dan Lembaga BPSK

Pengetahuan masyarakat terutama konsumen akan adanya Undang-Undang perlindungan Konsumen dan Lembaga BPSK masih rendah. Konsumen yang mengalami kerugian yang disebabkan oleh klausula baku yang dibuat pelaku usaha cenderung lebih banyak diam dan tidak mempermasalahkannya, karena mereka tidak mengetahui ada lembaga atau badan yang dapat melindungi hak-haknya. Hal-hal yang menyebabkan kurangnya respon masyarakat terhadap BPSK yaitu, antara lain:¹⁰

- a. Kurangnya sosialisasi BPSK dan Undang-Undang Perlindungan Konsumen;

¹⁰ Susanti Adi Nugroho., *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya*, Op. cit, hlm. 236.

- b. BPSK merupakan bentukan pemerintah dan didominasi peran pemerintah, sedangkan terhadap segala sesuatu yang dibentuk oleh pemerintah, masyarakat cenderung apriori, terutama terhadap permasalahan independensi dan kepentingannya;
- c. Kurangnya dukungan dari pemerintah, misalnya dengan memberikan tempat untuk kantor BPSK yang tidak terlihat oleh masyarakat, atau memberikan bagian dari gedung milik dinas tertentu di bawah lingkungan pemerintah kota, sehingga masyarakat semakin mengecilkan arti keberadaan BPSK; dan
- d. Ketidakprofesionalan BPSK dalam memberikan pelayanan terhadap pengaduan konsumen maupun dalam penyelesaian kasus menyebabkan BPSK kehilangan respect dari masyarakat.

3) Kurangnya Sosialisasi

Sosialisasi merupakan wadah yang baik untuk memberikan pengetahuan kepada masyarakat umum mengenai suatu hal. Dalam praktiknya masyarakat umum banyak yang tidak mengetahui tentang klausula baku yang dilarang dalam Undang-Undang. Sosialisasi merupakan salah satu tugas dan wewenang BPSK dan LPKSM untuk memberikan pengetahuan kepada masyarakat mengenai hal-ha yang berkaitan dengan perlindungan konsumen, salah satunya mengenai pencantuman klausula baku yang dapat merugikan masyarakat.

Salah satu faktor hambatan yang dialami BPSK Kota Yogyakarta dalam mengawasi pencantuman klausula baku yaitu kurangnya sosialisasi kepada masyarakat atau konsumen. Kurangnya sosialisasi kepada konsumen membuat konsumen merasa ragu terhadap Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Hal tersebut yang menyebabkan konsumen enggan untuk melakukan tindakan hukum ketika dirugikan atas keberadaan klausula baku, karena konsumen merasa tidak yakin bahwa dengan melalui Undang-Undang Perlindungan Konsumen hak-haknya yang telah dilanggar oleh pelaku usaha dapat dipulihkan. Konsumen yang dirugikan atas keberadaan klausula baku kebanyakan enggan untuk melakukan tindakan hukum, karena konsumen yang dirugikan tidak tahu harus pergi kemana untuk memperjuangkan hak-haknya.

Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM) sebagai lembaga pemerhati terhadap perlindungan konsumen, kurang aktif dalam menjalankan peran sertanya, padahal Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat mempunyai tugas yang meliputi kegiatan:¹¹

- a. Menyebarkan informasi dalam rangka meningkatkan kesadaran atas hak dan kewajiban dan kehati-hatian konsumen dalam mengonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. Memberikan nasihat kepada konsumen yang memerlukan;

¹¹ *Ibid.*, hlm. 234.

- c. Bekerja sama dengan instansi yang terkait dalam upaya mewujudkan perlindungan konsumen;
- d. Membantu konsumen dalam memperjuangkan haknya, termasuk menerima keluhan atau pengaduan konsumen; dan
- e. Melakukan pengawasan bersama pemerintah dan masyarakat terhadap pelaksanaan perlindungan konsumen.

4) Kendala Kelembagaan/Institusional

Kelembagaan juga menjadi faktor penghambat BPSK Kota Yogyakarta dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dalam mengawasi pencantuman klausula baku, terutama dalam pengawasan langsung yang belum dapat dilaksanakan. Pada dasarnya BPSK dibentuk sebagai badan yang bertujuan untuk menyelesaikan sengketa, walaupun BPSK sendiri memiliki tugas dan wewenang mengawasi pencantuman klausula baku. Meskipun BPSK memiliki tugas dan wewenang mengawasi pencantuman klausula baku, namun tugas dan wewenang tersebut belum dapat dilaksanakan secara maksimal oleh BPSK, hal tersebut dikarenakan BPSK terfokus pada kewenangannya sebagai badan penyelesaian sengketa, bukan sebagai badan pengawas.

Kendala dalam kelembagaan yang paling berpengaruh terhadap kinerja BPSK Kota Yogyakarta yaitu mengenai SDM. Jumlah pegawai yang tidak seimbang dengan pelaku usaha membuat BPSK Kota Yogyakarta tidak dapat melakukan pengawasan langsung di lapangan. Oleh karena jumlah pegawai BPSK sedikit, maka hal tersebut yang menjadi faktor BPSK Kota Yogyakarta

dalam melakukan pengawasan pencantuman klausula baku hanya menunggu pengaduan dari konsumen.