

381.34
SUR
b e.1



**BUDAYA HUKUM DAN PEMBERDAYAAN KONSUMEN
DALAM PENGGUNAAN *ALTERNATIVE DISPUTE
RESOLUTION* SEBAGAI UPAYA
PENYELESAIAN
SENKETA DENGAN PELAKU USAHA**

TESIS

**Disusun dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Guna Memperoleh Gelar Magister
Ilmu Hukum**

Oleh :

Suraji

NIM : B4A 099 157

Pembimbing :

Prof. Dr. Hj. Esmi Warassih Pudjirahaju, SH, MS

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG**

2001

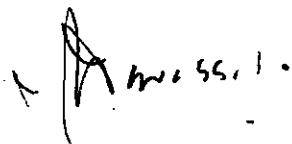
**BUDAYA HUKUM DAN PEMBERDAYAAN KONSUMEN
DALAM PENGGUNAAN *ALTERNATIVE DISPUTE
RESOLUTION* SEBAGAI UPAYA
PENYELESAIAN
SENGKETA DENGAN PELAKU USAHA**

**Disusun Oleh :
S u r a j i
NIM : B4A 099 157**

Dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal : 31 Mei 2001

Tesis ini telah diterima
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum

Pembimbing,



Prof. Dr. Esmi Warassih, SH, MS

NIP. 130 529 436



Mengetahui,

Ketua Program Magister Ilmu Hukum



Dr. Barda Nawawi Arief, SH

NIP. 130 350 519

MOTTO

1. Hukum dan data itu sulit dan mahal, tetapi lebih sulit dan mahal membangun tanpa hukum dan data.
2. Tiada suatu kenikmatan yang dapat dibanggakan kecuali hasil dari suatu perjuangan yang keras.

KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puji dan syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, atas berkat rahmat serta limpahan karunia-Nya penulis berhasil menyelesaikan penulisan tesis dengan judul : "Budaya Hukum dan Pemberdayaan Konsumen dalam Penggunaan *Alternative Dispute Resolution* Sebagai Upaya Penyelesaian Sengketa dengan Pelaku Usaha."

Penulisan tesis ini dimaksudkan untuk memenuhi salah satu persyaratan sebagai tugas akhir dalam rangka meraih derajat magister dalam ilmu hukum pada Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang. Penulis menyadari, bahwa tanpa bantuan dari berbagai pihak dan tanpa pertolongan Tuhan, tugas yang cukup berat ini tak mungkin dapat terselesaikan. Ditambah lagi adanya kenyataan bahwa selama mengikuti program perkuliahan pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, banyak sekali diperoleh bimbingan, pengalaman ataupun bantuan dari berbagai kalangan.

Untuk itu dengan iringan doa yang tulus ikhlas semoga Allah SWT berkenan menerima sebagai amal sholehnya, dengan terselesaikannya penulisan tesis ini penulis menghaturkan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada yth :

1. Prof. Ir. Eko Budihardjo, Msc. selaku Rektor Universitas Diponegoro dan Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum pada Universitas Diponegoro yang telah memberikan kesempatan dan kepercayaan kepada penulis untuk menimba ilmu pengetahuan di lingkungan Universitas Diponegoro.
2. Prof. Dr. Hj. Esmi Warassih Pudjirahaju, SH, MS dengan penuh hormat dan penghargaan yang setinggi-tingginya, karena ditengah kesibukan yang cukup padat sebagai pembimbing beliau berkenan meluangkan waktu, membantu, membimbing, mengarahkan dan mendorong secara sabar, intensif, familiar dan

bijaksana serta telah banyak memberikan bekal pengetahuan dan berpesan untuk selalu bersikap terbuka terhadap perkembangan ilmu. Bahkan tidak sedikit bahan penulisan tesis ini yang beliau berikan.

3. Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, SH, dosen yang penuh ide, pikiran dan pola pikir beliau yang selalu mengingatkan kepada para mahasiswa untuk peka dan kritis terhadap masalah-masalah hukum dan sosial serta membantu membukakan pikiran dan wawasan dalam berbagai fenomena.
4. Prof. Dr. Sri Redjeki Hartono, SH, dosen yang banyak memberikan bekal pengetahuan tentang perkembangan di bidang hukum ekonomi, serta dorongan motivasi beliau untuk senantiasa berusaha mencapai kecintaan yang mendalam terhadap bidang ilmu yang dipilih dan ditekuni, dengan mengesampingkan pikiran-pikiran individual yang jauh dari pengembangan ilmu.
5. Prof. Dr. IS Susanto, SH, dosen yang selalu berpembawaan tenang dan sederhana, namun sangat kritis terhadap kehidupan hukum dan pemerintah Indonesia demi kemajuan, serta selalu mengajak mahasiswa untuk berdiskusi dalam memahami persoalan hukum dan sosial.
6. Para guru besar pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro : Prof. Dr. Miyasto, SU; Prof. Ronny Hanitijo Soemitro, SH; Prof. Soetandyo Wignjosuebrotto, MPA; dan segenap dosen yang telah menularkan ilmunya kepada penulis.
7. Rektor Universitas Sebelas Maret dan Dekan Fakultas Hukum UNS yang telah memberikan kepercayaan dan dukungan serta dorongan untuk mengikuti pendidikan pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro.
8. Para informan baik perorangan yang mengajukan gugatan (konsumen) maupun pihak tergugat (pelaku usaha), dari Balai Pemeriksaan Obat dan Makanan (BPOM), Kanwil Depkes, lembaga advokasi, dan terutama dari pihak Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen (LP2K) teristimewa Bp. Primadi, SH

- dan Bp. Puhadi, S. Kom yang telah banyak memberikan bantuan berupa data primer (melalui wawancara) maupun data sekunder berupa brosur-brosur dan sejenisnya demi penyelesaian tesis ini.
9. Segenap rekan-rekan seangkatan (tahun 1999), pengelola dan seluruh karyawan pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro atas segala bentuk bantuannya selama penulis mengikuti pendidikan.
 10. Segenap pengelola proyek DUE-Like UNS yang telah memberikan bantuan biaya pendidikan (beasiswa) sehingga membuat kelancaran sebuah studi.
 11. Kedua orang tuaku, sembah sujud dan doa restu yang senantiasa mengiringi perjalanan hidup ananda. Ucapan terima kasih dan sembah sujud juga penulis haturkan kepada ibu dan bapak mertua (alm) yang telah banyak memberikan dorongan demi suksesnya suatu cita-cita. Teristimewa kepada isteriku Wiwien Sri Winarni, SH serta kedua anakku Yuris FA dan Ricky AF tercinta yang telah banyak tersita dan kehilangan hari-hari bermainnya namun senantiasa setia mendukung dan menemani dalam suka dan duka.

Akhirnya penulis menyadari, bahwa karya ilmiah ini barulah sekedar merupakan sebuah titik awal untuk menyeberangi samudera lautan ilmu yang sangat luas, sehingga masih saja terdapat kekurangan. Oleh karena itu dengan penuh kesadaran bahwa sebagai manusia yang tak pernah luput dari kesalahan, terbuka kritik dan saran demi sempurnanya tesis ini. Dengan menabur setitik harapan, semoga karya ini bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya terhadap studi hukum ekonomi dan teknologi.

Semarang, Maret 2001

Penulis,

Suraji

ABSTRAK

Penyelesaian sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha sering dilakukan di luar pengadilan dengan menggunakan *alternative dispute resolution* (ADR) karena sikap, persepsi dan perilaku pelaku usaha berbeda dengan budaya hukum konsumen. Untuk mengetahui pemilihan ADR tersebut perlu dicari informasi dari informan kunci dan kemudian dianalisis secara kualitatif dengan model interaktif (*interactive model of analysis*).

Temuan penelitian menunjukkan bahwa kedua belah pihak menerima solusi yang saling menguntungkan (*win-win solution*), dan pilihan penyelesaian sengketa alternatif merupakan budaya hukum masyarakat. Juga diketemukannya upaya-upaya pemberdayaan konsumen yang tidak berdaya ketika berhadapan dengan pelaku usaha agar posisinya seimbang dengan posisi pelaku usaha, dan adanya perubahan sikap, tindakan dan perilaku pelaku usaha. Praktek ADR menggunakan model campuran antara mediasi dan negosiasi yang berjalan terintegrasi bersama-sama karena adanya keuntungan-keuntungan tertentu, sehingga dalam penyelesaian sengketa ini diharapkan konsumen ikut berpartisipasi dalam pengambilan keputusan. Analisis yang diajukan adalah banyaknya faktor-faktor yang mempengaruhi posisi konsumen, misalnya kurangnya keadilan, terdapatnya kemiskinan dan posisi tawar yang rendah dari konsumen, sehingga sangat diperlukan jasa mediator dalam rangka meningkatkan posisi tawar konsumen. Kesimpulannya oleh karena pelaku usaha itu berada di pihak yang kuat, maka masih amat kental berlakunya paradigma kekuasaan atau sentralisasi dan akibatnya keadilan menjadi terkebiri.

ABSTRACT

The disposition of a dispute between a consumer and an entrepreneur is always done outside of the court by using alternative dispute resolution (ADR) because the attitude, perception and entrepreneur's behaviour are different with culture of consumer's law. To know the selection of ADR it is necessary to look for informations of key informan and will be analyzed in qualitative way with interactive model of analysis.

The result of the research shows that both of disputes receive an advantage solution (win-win solution) and the choice of dispute alternative resolution are the culture of society law. It was also found the efforts of making efficient use of powerless consumer when they face to the entrepreneur in order to make a balance position with entrepreneur's position and alternation of attitude, action and entrepreneur's behaviour. ADR practices used a mix model between mediation and negotiation are integrated simultaneously because of certains profits, so in finishing this dispute it is hoped that consumer will participate in taking the decision. Based on the proposed analysis there are many factors influencing the consumer's position, such as the lack of justice, poverty and the low position for consumer's bargaining, so it is needed a mediator's service in raising the consumer's bargaining. It can be concluded that an entrepreneur in a powerful side, so the authority paradigm or centralisation still occurs consistency and the result is emusculated of justice's rights.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN MOTTO	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	vii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL/BAGAN	xi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Permasalahan	12
C. Tujuan dan Kontribusi Penulisan	13
D. Kerangka Teoritik	15
E. Metode Penulisan	32
F. Sistematika dan Pertanggungjawaban Penulisan	42
BAB II DESKRIPSI LATAR PENYELESAIAN SENGKETA ANTARA KONSUMEN DENGAN PELAKU USAHA	47
A. Deskripsi Kasus Masalah Antara Konsumen dengan Pelaku Usaha yang Diselesaikan lewat <i>Alternative Dispute Resolution</i>	47
B. Latar Kondisi Obyektif Konsumen yang Menggunakan ADR dalam Penyelesaian Sengketa	53
C. Pelaku Usaha yang Digugat Konsumen dalam Rangka Penyelesaian Sengketa	75
BAB III BUDAYA HUKUM DAN PEMBERDAYAAN KONSUMEN DALAM KAITANNYA DENGAN PENYELESAIAN SENGKETA	87
A. Kondisi yang Melatarbelakangi Konsumen Memilih ADR Sebagai Upaya Penyelesaian Sengketa	87

B. Budaya Hukum dalam Perspektif Penyelesaian Sengketa	93
C. Pemberdayaan Konsumen dalam Penyelesaian Sengketa	100
D. Ketidakberdayaan Konsumen Ketika Berhadapan dengan Pelaku Usaha	110
BAB IV. PENGGUNAAN <i>ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION</i> DALAM PENYELESAIAN SENGKETA ANTARA KONSUMEN DENGAN PELAKU USAHA	119
A. <i>Alternative Dispute Resolution</i> (Alternatif Penyelesaian Sengketa)..	119
B. Model Alternatif Penyelesaian Sengketa	132
C. Proses <i>Alternative Dispute Resolution</i> dalam Penyelesaian Sengketa Konsumen	147
D. Perubahan Sikap dan Perilaku Pelaku Usaha Sehubungan dengan Penyelesaian Sengketa Konsumen	158
BAB V. PENUTUP	161
A. Kesimpulan	161
B. Saran	163
DAFTAR PUSTAKA	166
LAMPIRAN	181

DAFTAR TABEL/BAGAN

	Halaman
1. Bagan 1. Alur <i>interactive model of analysis</i>	40
2. Tabel 1. Banyaknya pengaduan konsumen ke LP2K	49
3. Tabel 2. Prosentase pengaduan konsumen ke LP2K berdasarkan jenis perkara.	50
4. Tabel 3. Karakterisasi bentuk-bentuk alternatif penyelesaian sengketa	124
5. Tabel 4. Perbandingan sisi kuat dan lemah alternatif penyelesaian sengketa	125
6. Tabel 5. Perbandingan keunggulan mediasi, arbitrase dan litigasi	128
7. Tabel 6. Proses penyelesaian konflik oleh berbagai metode alternatif penyele- saian sengketa	129

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Revolusi industri di Inggris yang dimulai pada abad ke-18, dapat dianggap sebagai awal dari proses perubahan pola kehidupan masyarakat yang semula merupakan masyarakat agraris menjadi masyarakat industri. Sampai saat itu, walaupun terjadi pertumbuhan ekonomi masih bersifat sangat jarang atau sangat pelan. Namun sesudah itu, bagi Inggris atau negara lain yang mengikuti jejaknya, pertumbuhan pesat menjadi ciri khas dalam kehidupan ekonominya. Dalam pengertian yang cukup tegas inilah revolusi Inggris membuka suatu era baru¹. Dengan kata lain, setiap ada perubahan menunjukkan revolusi industri lebih sebagai suatu percepatan proses evolusi satu abad daripada sebagai pemutusan dengan kekerasan dengan masa lampau dan suatu permulaan yang baru².

Berkembang dan semakin majunya teknologi mendorong pula peningkatan volume produksi barang-barang dan jasa. Perkembangan ini juga merubah hubungan antara penyedia produk dan pemakai produk yang semakin berjarak. Produk barang dan jasa yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia semakin lama semakin canggih, sehingga timbul kesenjangan terhadap kebenaran informasi dan daya tanggap konsumen. Kondisi tersebut ternyata pada akhirnya menempatkan konsumen dalam posisi yang lemah³.

¹ Richard T Gill, *Ekonomi Pembangunan Dulu dan Sekarang*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hal. 79.

² JAC Mackie, *Sejarah Pembangunan Ekonomi dalam Dunia Modern (Jilid I)*, PT Pembangunan, Jakarta, 1984, hal. 82.

³ Jufrina Rizal, *Mengakomodasikan Masalah Perlindungan Terhadap Konsumen dalam Kurikulum Pendidikan Tinggi Hukum di Indonesia*, dalam Yusuf Shofie (ed), *Percakapan tentang Pendidikan Konsumen dan Kurikulum Fakultas Hukum*, YLKI-USAI, Jakarta, 1998, hal. 2.

Dalam Pidato Kenegaraan tanggal 16 Agustus 1995, mantan Presiden Soeharto memberi penekanan substansi pidatonya pada penjabaran ekonomi kerakyatan untuk lebih menghidupkan amanat pasal 33 dan 34 Undang-undang Dasar 1945. Tidak sampai satu bulan setelah pernyataannya itu, para konglomerat mencetuskan kesepakatan Deklarasi Bali⁴. Namun sebelum komitmen itu terwujud, sejumlah konglomerat malahan berniat membangun Menara Jakarta dengan rencana biaya mencapai sekitar \$ 400 juta atau sekitar Rp. 900 milyar ditengah-tengah kesenjangan ekonomi⁵.

Kesenjangan ekonomi yang terjadi akan merugikan berbagai pihak yang terlibat dalam aktivitas ekonomi. Masyarakat Indonesia yang tidak lain adalah konsumen⁶, paling dirugikan. Tepatlah apa yang dinyatakan oleh A. Sonny Keraf⁷, bahwa masyarakat modern adalah masyarakat pasar atau masyarakat bisnis atau juga disebut sebagai masyarakat konsumen, sebab semua orang dalam satu atau lain bentuk tanpa terkecuali adalah konsumen dari salah satu barang yang diperoleh melalui kegiatan bisnis. Semua manusia adalah konsumen, termasuk pelaku bisnis (usaha) atau produsen sendiri. Bisnis adalah bagian integral dari masyarakat modern, dan mempengaruhi manusia baik secara positif maupun secara negatif. Karena itu bisnis ikut menentukan baik buruknya dan maju mundurnya kebudayaan manusia pada abad modern ini.

⁴ Yusuf Shofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-instrumen Hukumnya*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hal. 1. Kesepakatan ini menghendaki diatasinya kesenjangan ekonomi antar pelaku ekonomi yang makin menjadi perhatian serius Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat atau masyarakat, termasuk Lembaga Swadaya Masyarakat.

⁵ Kurs satu dollar AS pada saat itu sekitar Rp. 2.250,- Rencana demikian memberikan kesan secara jelas bahwa antara niat dengan kenyataannya tidak senada.

⁶ Hendaknya diluruskan anggapan yang keliru yang menyatakan bahwa para pelaku ekonomi hanyalah terdiri dari pemerintah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), koperasi dan swasta/konglomerat. Konsumen juga pelaku ekonomi. Tak satupun literatur ekonomi yang ditemui yang meniadakan peran konsumen. Namun demikian harus diakui bahwa kosa kata peran konsumen dirasakan cukup miskin dalam tata hukum Indonesia.

⁷ A. Sonny Keraf, *Etika Bisnis Tuntutan dan Relevansinya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hal. 181.

Keberpihakan kepada konsumen merupakan wujud nyata dari ekonomi kerakyatan. Menurut pakar ekonomi, Mubyarto⁸, paradigma pembangunan ekonomi dalam Repelita VI adalah pembangunan yang bertumpu pada kekuatan ekonomi rakyat, yaitu pembangunan yang semakin memperkuatnya dan memberdayakannya⁹. Pengertian ekonomi rakyat adalah konsep asli bangsa Indonesia sebagaimana tercantum dalam pengertian ekonomi kekeluargaan dan ekonomi kerakyatan yang merupakan sila ke-4 Pancasila. Karena itu pemberian perlindungan yang sepadan dan pemberdayaan terhadap masyarakat pada umumnya mutlak diperlukan. Inilah tanggung jawab negara yang harus dilakukan oleh pemerintah atau penguasa.

Dj. A. Simamarta¹⁰ menyatakan, banyak orang memperdebatkan tentang perbedaan antara "ekonomi koperasi" dengan "ekonomi kerakyatan". Konsep ekonomi kerakyatan adalah sistem ekonomi yang benar-benar berorientasi pada

⁸ Mubyarto, *Reformasi Sistem Ekonomi (Dari Kapitalisme Menuju Ekonomi Kerakyatan)*, Aditya Media, Yogyakarta, 1999, hal. 20.

⁹ Mulai 1994 Bappenas bersama Depdagri dan Depkeu memperoleh kesempatan melaksanakan sebuah program pemberdayaan ekonomi rakyat yang terkenal sebagai program IDT (Inpres Desa Tertinggal).

¹⁰ Lihat Dj. A. Simamarta, *Reformasi Ekonomi Menurut Undang-undang Dasar 1945 : Kajian Ringkas dan Interpretasi Teoritis*, LPFE-UI, Jakarta, 1998, hal. 117-118. Istilah ekonomi kerakyatan makin marak pada sekitar kejatuhan Soeharto dari kursi kepresidenan akibat desakan arus reformasi yang dipelopori oleh mahasiswa. Orde Baru telah memunculkan sosok ekonomi penuh dengan kesenjangan penghasilan dan kepemilikan, antar kelompok masyarakat dan antar profesi, antar daerah dan antar pulau. Istilah demokrasi ekonomi yang terdapat pada penjelasan UUD 1945 ditafsirkannya setara dengan ekonomi kerakyatan. Penjelasan tersebut menyatakan bahwa demokrasi ekonomi adalah satu sistem ekonomi dimana produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua serta di bawah penilikan anggota-anggota masyarakat. Jadi salah satu pilar dari demokrasi ialah keikutsertaan semua orang dalam kegiatan produksi. Pada era reformasi pun digunakan istilah ekonomi kerakyatan. Ini terbukti dari bunyi Bab III huruf B angka 7 Ketetapan MPRRI No. IV/MPR/1999, yang menyatakan: "Pemberdayaan masyarakat dan seluruh kekuatan ekonomi nasional, terutama pengusaha kecil, menengah dan koperasi dengan mengembankan sistem *ekonomi kerakyatan* yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan berbasis pada sumber daya alam dan sumber daya manusia yang produktif, mandiri, maju, berdaya saing, berwawasan lingkungan dan berkelanjutan." Bahkan ditegaskan lagi dalam Bab IV huruf B angka 1: "Mengembangkan sistem *ekonomi kerakyatan* yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan dengan prinsip persaingan sehat dan memperhatikan pertumbuhan ekonomi, ..." Selanjutnya dalam Sri Edi Swasono (ed), *Membangun Sistem Ekonomi Nasional : Sistem Ekonomi dan Demokrasi Ekonomi*, UI-Press, Jakarta, 1987, beberapa pakar ekonomi menyatakan bahwa yang dimaksud sistem ekonomi koperasi adalah sistem ekonomi Pancasila.

kekuatan dan kepentingan rakyat banyak. Ekonomi kerakyatan adalah ekonomi yang demokratis yang ditujukan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Ekonomi rakyat adalah sistem ekonomi rakyat kecil yang selama 55 tahun kemerdekaan tidak pernah bebas dari penderitaan dan masih terus menerus berjuang untuk sekedar bertahan hidup (*survival*) dengan segala dana dan daya yang dikuasainya secara swadaya. Ketidakpercayaan pada ekonomi rakyat dan sistem ekonomi kerakyatan disebabkan oleh pemahaman yang keliru bahwa ekonomi rakyat adalah "ekonomi konsumen" yang dalam krisis ekonomi sekarang ditandai oleh kenyataan rendahnya daya beli (ekonomi) rakyat¹¹. Dalam praktek perdagangan yang merugikan konsumen, misalnya dalam penentuan harga barang dan penggunaan klausula eksonerasi secara tidak patut, pemerintah harus secara konsisten berpihak kepada konsumen.

Pembangunan Jangka Panjang Kedua ditandai dengan semakin kentalnya gejala globalisasi ekonomi, suatu kondisi yang menggambarkan bahwa aktivitas ekonomi terus berkembang tanpa menghiraukan batas-batas negara¹². Teknologi komunikasi dan transportasi berkembang semakin canggih sehingga mempermudah berbagai aktivitas ekonomi. Keanekaragaman dan kecanggihan produk barang dan jasa juga merupakan konsekuensi dari globalisasi ekonomi¹³.

Dalam kegiatan bisnis terdapat hubungan yang saling membutuhkan antara produsen (pelaku usaha) dengan konsumen. Namun hubungan yang demikian ini

¹¹ Mubyarto, *op. cit.*, hal. 81-82.

¹² Yusuf Shofie, *op. cit.*, hal. 3.

¹³ Sebagaimana dinyatakan oleh CFG Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991, hal. 66-68, apabila kita berbicara tentang globalisasi, maka sesungguhnya yang diingat adalah globalisasi ekonomi atau globalisasi komunikasi dan informasi. Di dalam bidang ekonomi, perusahaan multinasional atau yang lebih dikenal sebagai perusahaan transnasional memegang peranan penting dalam pengembangan arus globalisasi itu. Di samping perusahaan transnasional, negara-negara nasional sedikit banyak juga berperan dalam mendorong arus globalisasi itu, khususnya apabila negara-negara ini bekerja sama secara erat dengan perusahaan-perusahaan transnasional, atau membentuk organisasi ekonomi regional. Pada abad ke-20 ini arus regionalisme, pembentukan pasar bersama atau kerjasama antar perusahaan asing dan nasional dalam *free-trade areas* semakin mengembangkan arus globalisasi tersebut.

seringkali memunculkan ketidaksetaraan¹⁴ posisi di antara keduanya. Secara umum dan mendasar hubungan antara produsen (perusahaan penghasil barang dan/atau jasa) dengan konsumen (pemakai akhir dari barang dan/atau jasa untuk diri sendiri atau keluarganya) merupakan hubungan yang terus menerus dan berkesinambungan. Hubungan tersebut terjadi karena keduanya saling menghendaki dan mempunyai tingkat ketergantungan yang cukup tinggi antara yang satu dengan yang lain¹⁵.

¹⁴ Sanusi Bintang & Dahlan, *Pokok-pokok Hukum Ekonomi dan Bisnis*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hal. 107. Dikatakan tidak setara karena konsumen biasanya berada pada posisi tawar menawar (*bargaining position*) yang lemah dan karenanya dapat menjadi sasaran eksploitasi dari pelaku usaha yang secara sosial dan ekonomi memiliki posisi lebih kuat. Kondisi yang demikian ini rasanya dapat disejajarkan dengan posisi antara debitur dalam kedudukan yang lemah dan posisi kreditur dalam kedudukan yang kuat di dalam perjanjian baku. Perjanjian baku diberi batasan sebagai syarat-syarat konsep tertulis yang dimuat dalam beberapa perjanjian yang masih akan dibuat, yang jumlahnya tidak tentu, tanpa membicarakan lebih dahulu isinya. Hondius menggunakan istilah syarat-syarat baku untuk perjanjian baku. Bandingkan Hondius, *Compendium Hukum Belanda*, Yayasan Kerjasama Ilmu Hukum Indonesia - Negeri Belanda di 's-Gravenhage, 1978, hal. 140. Bandingkan juga Sutan Remy Sjahdeini, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang Bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia*, IBI, Jakarta, 1993, hal. 66. Ia menggunakan istilah perjanjian standar atau perjanjian baku atau perjanjian adhesi untuk hal yang sama, yang diartikannya sebagai perjanjian yang hampir seluruh klausul-klausulnya sudah dibakukan oleh pemakainya dan pihak yang lain pada dasarnya tidak mempunyai peluang untuk merundingkan atau meminta perubahan. Seorang pakar hukum lain menyatakan, bahwa perjanjian baku dialihbahasakan dari istilah yang dikenal dalam bahasa Belanda, yaitu "standard contract" atau "standard voorwaarden". Kepustakaan Jerman mempergunakan istilah "allgemeine geschäfts bedingun", "standaardvertrag", "standaardkonditionen". Hukum Inggris menyebut "standard contract". Dalam perjanjian baku terdapat ciri-ciri yang meniadakan atau membatasi kewajiban kreditur untuk membayar ganti rugi kepada debitur, yakni sebagai berikut : 1) isinya ditetapkan secara sepihak oleh kreditur yang posisinya relatif lebih kuat daripada debitur; 2) debitur sama sekali tidak ikut menentukan isi perjanjian itu; 3) terdorong oleh kebutuhannya debitur terpaksa menerima perjanjian itu; 4) bentuknya tertulis; dan 5) dipersiapkan terlebih dahulu secara massal atau individual. Lihat Mariam Darus Badruzaman, *Aneka Hukum Bisnis*, Alumni, Bandung, 1994, hal. 46-50; Mariam Darus Badruzaman, *Pidato Pengukuhan Churu Besar : Perjanjian Baku (Standard), Perkembangannya di Indonesia*, dalam *Kumpulan Pidato-pidato Pengukuhan : Beberapa Churu Besar Berbicara tentang Hukum dan Pendidikan Hukum*, Alumni, Bandung, 1981, hal. 102; dan juga Mariam Darus Badruzaman, *Perjanjian Kredit Bank*, Alumni, Bandung, 1978, hal. 31-37. Berkaitan dengan perlindungan konsumen, Zamrotin K Susilo dalam *Penyambung Lidah Konsumen*, Puspa Swara, Jakarta, 1996, hal. ix menyatakan bahwa ketidakseimbangan antara posisi produsen (pelaku usaha) dan konsumennya sangat perlu dikompensasi dengan berbagai upaya, baik melalui gerakan perlindungan konsumen, perangkat kelembagaan dan hukum, maupun berbagai upaya lain agar konsumen bisa mengkonsumsi yang diinginkannya secara lebih aman. Perlindungan untuk sejumlah besar konsumen di dalam rimba produksi barang dan jasa seperti ini merupakan keharusan, karena perkembangan ekonomi dan industri yang maju membawa implikasi lain yang bersifat negatif.

¹⁵ Lihat Sri Redjeki Hartono, *Makalah : Aspek-aspek Hukum Perlindungan Konsumen Pada Era Perdagangan Bebas*, disampaikan dalam Seminar Nasional *Perspektif Hukum*

Perkembangan industri menunjukkan peningkatan yang cukup tajam dalam upayanya mengimbangi kebutuhan konsumen. Ini terbukti dengan beredarnya barang dan jasa yang dipasarkan secara bebas, baik produk dalam negeri maupun produk luar negeri. Banyaknya barang dan jasa yang beredar menunjukkan bukti adanya kemajuan di bidang industri barang dan jasa yang memberikan kemudahan kepada konsumen untuk memperolehnya guna memenuhi kebutuhan hidupnya.

Kepentingan pelaku usaha adalah memperoleh laba dari transaksi dengan konsumen, sedangkan kepentingan konsumen adalah memperoleh kepuasan melalui pemenuhan kebutuhannya terhadap produk tertentu. Oleh karena itu dalam rangka melindungi atau memberdayakan konsumen diperlukan campur tangan negara melalui penetapan sistem perlindungan hukum terhadap konsumen.

Namun demikian tidak menutup kemungkinan munculnya dampak negatif¹⁶ yang dirasakan konsumen, misalnya beredarnya produk yang tidak memenuhi syarat kesehatan dan keamanan, membahayakan konsumen bahkan mengakibatkan korban jiwa¹⁷. Dalam skala luas adalah merajalelanya praktek bisnis yang tidak fair. Seperti persaingan curang, monopoli, oligopoli, kartel, pemberian fasilitas dan akumulasi sumber daya ekonomi di tangan satu atau dua konglomerat, bisnis dan perijinan yang dilandasi koneksi, suap-menyuap dan lobi yang kental, birokrasi dan prosedur yang berbelit-belit, lingkungan yang tercemar, hak konsumen yang tidak terlindungi¹⁸.

Perlindungan Konsumen dalam Sistem Hukum Nasional Menghadapi Era Perdagangan Bebas, diselenggarakan oleh Fak. Hukum Unisba, Bandung, 1998, hal. 5. Bandingkan juga Sri Redjeki Hartono, *Kapita Selekta Hukum Ekonomi*, CV Mandar Maju, Bandung, 2000, hal. 30.

¹⁶ Dalam WJS Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, PN Balai Pustaka, Jakarta, 1976, hal. 225 disebutkan dampak berarti melanggar, menubruk, membentur; sedangkan negatif diartikan sebagai ingkar, pernyataan tidak atau bukan, tidak positif. Dengan demikian sebenarnya dapat diasosiasikan, bahwa kosa kata dampak sudah menunjukkan kepada kita akan segi negatifnya. Kiranya disini dapat diterima suatu pendapat yang menyatakan bahwa tidak tepat kalau dibandingkan istilah dampak positif, yang benar barangkali segi positif.

¹⁷ M Ali Mansyur, *Tesis : Tanggung Jawab Produk Makanan yang Cacat dalam Rangka Perlindungan Konsumen*, MIH Undip, Semarang, 2000, hal. 1.

¹⁸ Munir Fuady, *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktek (Buku Kesatu)*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hal. 9.

Perlindungan hukum terhadap konsumen sangat penting mengingat pembangunan perekonomian nasional pada era globalisasi semakin mendukung tumbuhnya dunia usaha yang menghasilkan beraneka ragam produk (barang atau jasa) yang memiliki kandungan teknologi. Untuk itu perlu diimbangi dengan upaya perlindungan konsumen terhadap resiko kemungkinan kerugian akibat penggunaan produk tersebut. Di samping itu, keterbukaan pasar nasional terhadap berbagai produk dari dalam dan luar negeri perlu pula disertai dengan upaya perlindungan konsumen melalui pencegahan kerugian dari ketidakpastian atas mutu, jumlah dan keamanan barang dan/atau jasa yang diperoleh di pasar.

Penjabaran perlindungan terhadap konsumen dituangkan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara 1993 melalui Ketetapan¹⁹ Majelis Permusyawaratan Rakyat No. II/MPR/1993, yang berbunyi : "... pembangunan perdagangan ditujukan untuk memperlancar arus barang dan jasa dalam rangka menunjang peningkatan produksi dan daya saing, meningkatkan pendapatan produsen terutama produsen hasil pertanian rakyat dan pedagang, *melindungi kepentingan konsumen ...*"

Dalam era reformasi perlindungan konsumen juga tidak luput dari perhatian pemerintah. GBHN 1999 melalui Ketetapan²⁰ MPR No. IV/MPR/1999, menyatakan : "... memperhatikan pertumbuhan ekonomi, nilai-nilai keadilan, kepentingan sosial, kualitas hidup, pembangunan berwawasan lingkungan dan berkelanjutan sehingga terjamin kesempatan yang sama dalam berusaha dan bekerja, *perlindungan hak-hak konsumen* serta perlakuan yang adil bagi seluruh masyarakat."

Secara yuridis, pemerintah dengan persetujuan DPR telah meratifikasi *Agreement Establishing the World Trade Organization*, dengan menegaskan adanya keterkaitan yang saling menguntungkan antara produsen dan konsumen. Tindak lanjutnya adalah perlu dikeluarkannya kebijakan-kebijakan yang berorientasi

¹⁹ Tap MPRRI No. II/MPR/1993, Bab IV, huruf F butir 4a.

²⁰ Tap MPRRI No. IV/MPR/1999, Bab IV, huruf B butir 1.

pada ekonomi kerakyatan dengan adanya dua pertimbangan pokok²¹. *Pertama*, selama PJP I, 25 tahun pembangunan semasa orde baru, para pengusaha telah banyak memperoleh proteksi dan fasilitas, melalui berbagai regulasi dan deregulasi, termasuk subsidi tidak langsung dari konsumen berupa keterbatasan produk barang dan jasa dengan harga tinggi. Keterbatasan ini bermakna bahwa hanya satu produk melalui mekanisme monopoli sehingga tidak memungkinkan konsumen menggunakan hak pilihnya. *Kedua*, kemajuan iptek dalam proses produksi barang dan jasa ternyata belum diikuti dengan kemajuan perangkat hukum yang ada.

Masalah perlindungan konsumen merupakan masalah lama dengan pendekatan baru. Hak untuk mendapatkan kompensasi (*the right to redress*) adalah salah satu hak tambahan bagi konsumen yang telah diakui secara universal di seluruh dunia. Sudah sejak jaman dulu hak untuk mendapatkan kompensasi dari seseorang akibat perbuatan dari orang lain, telah diakui oleh berbagai teori hukum dalam berbagai negara. Yang baru adalah penegasan hak tersebut sebagai hak konsumen²².

Perkembangan di AS dimulai tahun 60-an. Bagi negara yang rakyatnya sudah menjadi "penghayat hukum" (*legal minded*), gugatan konsumen terhadap produsen sering terjadi. Perusahaan asbes terbesar di AS (*Manville Corporation*) terpaksa minta ditetapkan pailit akibat tidak tahan terhadap tuntutan konsumen yang telah banyak korban karenanya. Faiber asbes yang sangat kecil dan keras berbentuk jarum dapat masuk ke saluran pernapasan dan pencernaan, sehingga dapat menimbulkan kanker kepala, paru-paru, ginjal dan biasanya dalam tenggang waktu yang cukup lama (20-30 tahun). Sejak tahun 1920-an, bahaya asbes telah ditunjukkan oleh ahli-ahli kedokteran Inggris. Antara tahun 1940-1980 di AS tidak kurang dari 27 juta jiwa yang terancam bahaya asbes. Saat ini tak kurang dari 8500 orang AS meninggal karena kanker dari asbes setiap tahunnya. Dewasa ini ada sekitar 35.000 korban

²¹ Yusuf Shofie, *loc. cit.*

²² Munir Fuady, *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktek (Buku Ketiga)*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hal. 389.

asbes yang ada dari kira-kira 250 perusahaan asbes. Manville Corporation sudah kalah perkara sebanyak 200.000 buah dan harus membayar kompensasi 50 juta US\$ serta masih harus memperhitungkan gugatan baru sebanyak 500 setiap bulannya²³.

Banyak pengamat menyatakan bahwa dalam suasana kebaruan tersebut, Indonesia masih tertinggal dari negara-negara tetangga lainnya, seperti Malaysia dan Singapura. Kenyataan menunjukkan, walaupun peraturan perundang-undangan secara sporadis telah mulai terbentuk, tetapi belum dapat menjangkau inti permasalahan. Kasus-kasus pun bermunculan, korban-korban berjatuhan tanpa kontrol yang berarti dari sektor yuridis. Tampaknya konsumen Indonesia dewasa ini benar-benar merupakan golongan yang patut dikasihani (*miserabilis persona*)²⁴.

Meningkatnya hubungan ekonomi dan perdagangan internasional, peningkatan ekspor, dan pembangunan nasional sangat tergantung kepada perkembangan tatanan ekonomi dunia serta kemantapan sistem perdagangan internasional yang berorientasi pada pasar bebas (*free market*) itulah yang telah mendorong Indonesia untuk menandatangani perjanjian multilateral Persetujuan Umum mengenai Tarif dan Perdagangan (*General Agreement on Tariff and Trade*). Persetujuan pembentukan WTO itu telah diratifikasi dengan UU No. 7/1994, yang mewajibkan Indonesia memenuhi komitmennya sebagai anggota organisasi perdagangan dunia²⁵.

Terlepas dari berbagai kelemahannya, sistem ekonomi pasar bebas dianggap sebagai sistem yang paling baik dan kondusif jika dibandingkan dengan sistem alternatif manapun²⁶. Dari segi etis sistem ini lebih memungkinkan praktek bisnis yang baik, etis dan fair. Dari segi moral, sistem ini mengandung beberapa hal yang

²³ YLKI, *Warta Konsumen* No. 121/1984, hal. 13-14.

²⁴ Munir Fuady, *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktek (Buku Kedua)*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hal. 151.

²⁵ Dirjen Hukum dan Perundang-undangan, *Pidato Pengarahan pada Seminar Perlindungan Konsumen dan Pencegahan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Fak. Hukum UMS, Surakarta, 1999, hal. 3.

²⁶ Lihat A. Sonny Keraf, *op. cit.*, hal. 221-224.

sangat positif. *Pertama*, sistem ekonomi pasar bebas menjamin keadilan melalui jaminan perlakuan yang sama dan fair bagi semua pelaku ekonomi. *Kedua*, ada aturan yang jelas dan fair, dan karena itu etis. *Ketiga*, pasar memberi peluang yang optimal, kendati belum tentu sempurna bagi persaingan bebas yang sehat dan fair. *Keempat*, dari segi pemerataan ekonomi, pada tingkat pertama ekonomi pasar jauh lebih mampu menjamin pertumbuhan ekonomi. *Kelima*, pasar memberi peluang yang optimal bagi perwujudan kebebasan manusia.

Sikap Pemerintah dan DPR meratifikasi keputusan-keputusan WTO²⁷ dapat dikatakan bijaksana. Hal ini disebabkan oleh kebijakan pembangunan nasional yang memberi prioritas utama pada pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya. Apalagi di sisi lain perkembangan tatanan ekonomi dunia menunjukkan kenyataan empiris yang tidak adil, khususnya terhadap konsumen seperti yang ditegaskan dalam Resolusi PBB No. 39/248 Tahun 1985 tentang Perlindungan Konsumen.

Dalam Resolusi PBB tersebut kepentingan konsumen yang harus dilindungi meliputi : (1) Perlindungan konsumen dari bahaya-bahaya terhadap kesehatan dan keamanannya; (2) Promosi dan perlindungan kepentingan sosial ekonomi konsumen; (3) Tersedianya informasi yang memadai bagi konsumen untuk memberikan kemampuan mereka dalam melakukan pilihan yang tepat sesuai dengan kehendak dan

²⁷ WTO (*World Trade Organization*) adalah merupakan lembaga penerus GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*). Persetujuan Putaran Uruguay dalam GATT pada 15 Desember 1993 di Jenewa antara lain dimaksudkan untuk mengadakan liberalisasi perdagangan dunia yang bebas dan adil (*free trade* dan *fair trade*). Intinya, pangsa pasar suatu komoditi semata-mata ditentukan oleh keunggulan komoditi tersebut secara ekonomi. Tidak ada lagi hambatan tarif atau hambatan protektif lainnya bagi masuknya komoditi ke suatu negara. Tujuan yang hendak dicapai melalui GATT adalah meningkatkan taraf hidup masyarakat dunia. Indonesia sebagai salah satu negara yang telah menandatangani Persetujuan Pembentukan WTO, telah mengeluarkan Undang-undang No. 7 Tahun 1994 tentang Ratifikasi Persetujuan Pembentukan WTO pada tanggal 2 Nopember 1994. Lihat Carunia Mulya Firdausy, dalam Mahmud Thoha (ed), *Hasil Penelitian : Dampak Persetujuan Putaran Uruguay - GATT Terhadap Industri Kecil*, UI Press, Jakarta, 1998, hal. 1. Dalam Martin Khor Kok Peng, *Imperialisme Ekonomi Baru (Putaran Uruguay dan Kedaulatan Dunia Ketiga)*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1993, hal. 41 dinyatakan bahwa hasil-hasil Putaran Uruguay jelas akan memiliki implikasi yang amat mendalam bagi masa depan ekonomi dunia dan lingkungan global, bagi hubungan-hubungan kekuasaan antara berbagai negara dan bagi kedaulatan serta pola pembangunan di dunia ketiga.

kebutuhan pribadi; (4) Pendidikan konsumen; (5) Tersedianya upaya ganti rugi yang efektif; dan (6) Kebebasan untuk membentuk organisasi konsumen.

Konsekuensi dari banyaknya produk di masyarakat, ada kemungkinan produk tersebut kurang memenuhi standar. Seiring dengan berlakunya UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, kejadian bahwa barang dan jasa kurang memenuhi standar dapat diakibatkan oleh adanya perilaku para pelaku usaha yang melanggar Bab IV tentang perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha dan Bab V tentang ketentuan pencantuman klausula baku. Akibatnya, hak para konsumen dilanggar oleh pelaku usaha, dan selanjutnya muncul ketidakseimbangan antara hak dan kewajiban konsumen dengan hak dan kewajiban pelaku usaha.

Ketidakseimbangan tersebut akan memunculkan sengketa diantara kedua belah pihak yang pasti membutuhkan penyelesaian. Penyelesaian ini dapat ditempuh lewat dua jalur, yaitu jalur pengadilan (litigasi) dan jalur di luar pengadilan (non litigasi) atau yang lebih dikenal dengan *Alternative Dispute Resolution* (ADR). Pada umumnya, konsumen yang dirugikan haknya oleh pelaku usaha lebih memilih penyelesaian sengketa lewat jalur di luar pengadilan dengan berbagai pertimbangan.

Sengketa di dalam berbagai kegiatan bisnis jelas tidak diharapkan terjadi karena dapat mengakibatkan kerugian kepada para pihak, sekalipun mereka berada pada posisi yang benar. Karena itu, terjadinya sengketa bisnis perlu dihindari untuk menjaga reputasi dan relasi yang baik. Namun sengketa kadang-kadang tidak dapat dihindari karena adanya kesalahpahaman, pelanggaran perundang-undangan, ingkar janji, kepentingan yang berlawanan dan atau kerugian pada salah satu pihak²⁸.

Jika para pihak memilih jalur di luar pengadilan, sesuai UU No. 30/1999, disebutkan bahwa alternatif penyelesaian sengketa adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian di luar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi,

²⁸ Sanusi Bintang & Dahlan, *op. cit.*, hal. 113.

konsiliasi atau penilaian ahli²⁹. Pasal 47 UU No. 8/1999 menyatakan, penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan/atau mengenai tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terjadi atau tidak akan terulang kerugian yang diderita oleh konsumen. Dikuatkannya arbitrase dan berbagai alternatif penyelesaian sengketa lainnya dalam suatu undang-undang, menimbulkan harapan bahwa sengketa dapat diselesaikan secara efektif dan efisien. Juga terciptanya bingkai-bingkai di mana sebuah harapan digantungkan, karena harapan mereka yang selama ini melakukan sumpah serapah kepada badan pengadilan, menurut anggapan banyak orang pengadilan lebih banyak memutuskan dengan nalar *naif* ketimbang *reasonable*.

ADR merupakan payung yang mencakup negosiasi, mediasi dan arbitrase. Karena itu budaya hukum konsumen memilih *ADR* sebagai cara untuk menyelesaikan sengketa dengan pelaku usaha, yang menurut UU No. 8 Tahun 1999 dilakukan oleh BPSK adalah suatu kajian yang penting dan menarik untuk ditelusuri dan diangkat sebagai karya ilmiah, sebab dalam upaya penyelesaian sengketa tidak menutup kemungkinan penyelesaian damai yang pada setiap tahap diusahakan menggunakan penyelesaian damai oleh kedua belah pihak, yakni penyelesaian yang dilakukan oleh konsumen dan pelaku usaha tanpa melalui pengadilan.

B. Permasalahan

Ketidakseimbangan antara hak dan kewajiban konsumen dengan hak dan kewajiban pelaku usaha dapat memicu konflik yang kadang-kadang bersifat terbuka. Untuk itulah diperlukan jalan keluar yang dapat diterima oleh kedua belah pihak. Namun karena posisi antara konsumen dengan pelaku usaha tidak berada pada derajat yang sama, dengan asumsi bahwa pelaku usaha sebagai pihak yang kuat, maka besar kemungkinan kerugian akan menimpa pihak konsumen.

²⁹ *Ibid.*, hal. 116.

Pada umumnya pihak yang mengajukan permohonan penyelesaian sengketa adalah konsumen sebagai pihak yang potensial menderita kerugian. Salah satu upaya penyelesaian yang dapat ditempuh adalah melalui ADR, dan justru di sinilah konsumen memilihnya. Data LP2K menunjukkan banyaknya pengaduan konsumen. Karena itu pemilihan penyelesaian sengketa di luar pengadilan merupakan budaya yang dikehendaki oleh konsumen, dan karenanya budaya hukum tentang pemilihan ADR sebagaimana dikehendaki oleh konsumen dalam upayanya menyelesaikan sengketa dengan pelaku usaha merupakan permasalahan yang harus digarap.

Sehubungan dengan permasalahan tersebut di atas, maka diajukan beberapa rumusan masalah yang memerlukan pemecahan lebih lanjut, sebagai berikut :

1. Mengapa konsumen memilih menggunakan *alternative dispute resolution* sebagai upaya menyelesaikan sengketa dengan pelaku usaha dan apakah faktor budaya hukum ikut berperan dalam penyelesaian sengketa di luar pengadilan?
2. Faktor-faktor apakah yang menyebabkan konsumen tidak berdaya ketika berhadapan dengan pelaku usaha, serta upaya-upaya apa yang dapat ditempuh dalam rangka memberdayakan konsumen ketika menggunakan ADR agar posisinya bisa seimbang dengan posisi pelaku usaha?
3. Bagaimana proses *alternative dispute resolution* dalam rangka menyelesaikan sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha?
4. Adakah perubahan sikap dan perilaku dari pelaku usaha akibat adanya gugatan dari pihak konsumen?

C. Tujuan dan Kontribusi Penulisan

1. Tujuan Penulisan

Berdasarkan permasalahan sebagaimana tersebut di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

- a. Mengidentifikasi alasan-alasan konsumen memilih penyelesaian sengketa memakai *alternative dispute resolution (ADR)* serta mendeskripsikan bahwa faktor budaya hukum itu berperan dalam penyelesaian sengketa alternatif.
- b. Mengetahui hal-hal yang menyebabkan konsumen tidak berdaya ketika berhadapan dengan pelaku usaha serta menarasikan langkah-langkah atau upaya-upaya bagaimana memberdayakan konsumen agar mempunyai posisi yang seimbang dengan pelaku usaha.
- c. Mendeskripsikan proses *alternative dispute resolution (ADR)* dalam rangka penyelesaian sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha.
- d. Menjelaskan adanya perubahan sikap dan perilaku pelaku usaha akibat adanya gugatan dari pihak konsumen.

2. Kontribusi Penulisan

a. Kontribusi Teoritis

- 1) Penulisan ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi perkembangan dan/atau pemikiran pembangunan bidang hukum di Indonesia, khususnya yang berkaitan dengan budaya hukum dan perlindungan konsumen. Diharapkan pula dapat meningkatkan kajian-kajian ilmiah tentang bagaimana memasyarakatkan dan menerapkan etika bisnis, sehingga masing-masing pihak (konsumen dan pelaku usaha) dapat lebih proporsional dalam menerapkan hak dan kewajibannya.
- 2) Penulisan ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan teori terhadap studi hukum ekonomi dan teknologi (dalam perspektif sosiologis) yang makin berkembang di Indonesia. Juga untuk melengkapi khasanah kajian yang berkaitan dengan budaya hukum dan perlindungan konsumen dari penelitian sejenis yang pernah dilakukan lebih dulu.
- 3) Penulisan ini diharapkan dapat membuka cakrawala bagi peneliti lain di bidang hukum perlindungan konsumen dan membuka kemungkinan untuk

mengadakan penelitian sejenis dengan penemuan-penemuan baru atau menyempurnakan hasil penelitiannya, sehingga akan dapat membantu memecahkan masalah bagi perlindungan konsumen.

b. Kontribusi Praktis

- 1) Dengan penulisan ini diharapkan dapat memberikan informasi yang lengkap tentang spesifikasi jenis sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha dan memberikan sumbangan pemikiran bagi instansi terkait yang berupa bahan pertimbangan dalam memecahkan masalah sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha.
- 2) Memberikan informasi yang lengkap tentang cara penyelesaian sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha serta ciri-ciri khusus konsumen dan pelaku usaha yang menggunakan ADR.

D. Kerangka Teoritik

Untuk memahami teori, penulis perlu membandingkan beberapa sumber. Kaplan³⁰ menyatakan, pengetahuan teoritik tidak hanya lebih mudah dipahami dan disampaikan jika dibandingkan dengan pengetahuan yang diorganisasikan secara lain, tetapi juga mempunyai potensi pengembangan yang tidak dimiliki oleh sekadar akumulasi fakta. Kaplan dan Manners mengikuti suatu hikmah purba dari etnografi, bahwa penelitian antropologi yang pantas dan sepatutnya ialah yang bukan hanya

³⁰ David Kaplan & Albert A Manners, *Teori Budaya* (terjemahan oleh Landung Simatupang, judul asli : *The Theory of Culture*), Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999. Teori adalah pengetahuan yang diorganisasikan dengan cara tertentu yang meletakkan fakta di bawah kaidah umum. Lihat Kaplan & Manners, *Ibid.* hal. viii. Dalam WJS Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, *op. cit.*, hal 1054-1055, teori diberi batasan sebagai : 1) pendapat yang dikemukakan sebagai suatu keterangan mengenai sesuatu peristiwa (kejadian dsb); 2) asas-asas dan hukum-hukum umum yang menjadi dasar sesuatu kesenian atau ilmu pengetahuan; 3) pendapat cara-cara dan aturan-aturan untuk melakukan sesuatu.

berupa upaya penyingkapan titik pandang suku pribumi, cara mereka menyerap dan menata jagad mereka, dan pandangan ideal maupun subyektif mereka tentang dunia sosial kehidupan mereka. Mereka mengutip Malinowski yang menyatakan bahwa warga pribumi yang secerdas apapun tidak akan menyadari sepenuhnya bagaimana sistem dan struktur mempengaruhi dan mendukung perilakunya sehari-hari.

Menurut Kerlinger³¹ : *"A theory is a set of interrelated constructs (concepts), definitions, and propositions that presents a systematic view of phenomena by specifying relations among variables, with the purpose of explaining and predicting the phenomena."* Teori adalah sekumpulan konsep, definisi dan proposisi yang saling kait-mengkait yang menghadirkan suatu tinjauan secara sistematis atas fenomena yang ada dengan menunjukkan secara spesifik hubungan-hubungan diantara variabel-variabel yang terkait dalam fenomena, dengan tujuan memberikan eksplanasi dan prediksi atas fenomena tersebut.

Selanjutnya Hage³² memandang lebih luas lagi, dengan memasukkan unsur definisi di dalamnya. Katanya, *"... a theory should contain not only concepts and statements but definitions - both theoretical and operational - and linkages, again both theoretical and operational. The concepts and definitions should be ordered into primitive and derived terms and the statements and linkages should be ordered into premises and equations."* Singkatnya, bahwa suatu teori harus mengandung tidak hanya konsep atau statemen saja, tetapi juga definisi, baik definisi teoritis maupun definisi operasional antara konsep atau statemen tersebut.

³¹ Dalam Zamroni, *Pengantar Pengembangan Teori Sosial*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1992, hal. 1-2.

³² Dalam Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UII-Press, Jakarta, 1982, hal. 123. Yang dapat disebut teori adalah hal-hal yang dapat memperbaiki taraf hidup dan pergaulan hidup manusia. Suatu teori di dalam ilmu-ilmu sosial bertujuan untuk menyajikan pola-pola yang terjadi dalam kehidupan sosial manusia. Kebanyakan teori-teori di dalam ilmu-ilmu sosial tidak bersifat konsisten dan tidak menghasilkan hukum-hukum yang bersifat universal. Spekulasi memegang peranan yang penting di dalam merumuskan teori-teori dalam ilmu-ilmu sosial. Yang perlu diperhatikan adalah usaha-usaha dan kegiatan-kegiatan ilmiah untuk mengurangi spekulasi-spekulasi tersebut.

Dalam pandangan Bruggink³³, teori adalah proses atau aktifitas dan sebagai produk atau hasil aktifitas itu, dan hasil itu sendiri atas suatu keseluruhan pernyataan yang saling berkaitan tentang suatu obyek tertentu. Satjipto Rahardjo³⁴ menyatakan, di dalam dunia ilmu teori menempati kedudukan yang penting. Teori memberikan sarana untuk merangkum serta memahami masalah yang dibicarakan secara lebih baik. Dengan demikian teori memberikan penjelasan dengan cara mengorganisasikan dan mensistematisasikan masalah yang dibicarakan.

Berkaitan dengan hukum, teori hukum merupakan kelanjutan dari usaha mempelajari hukum positif, yang berhadapan dengan peraturan-peraturan hukum dengan segala cabang kegiatan dan permasalahannya. Teori hukum hendak mengejar terus sampai kepada persoalan-persoalan yang bersifat hakiki dari hukum itu³⁵. Dalam formulasi Radbruch³⁶, tugas teori hukum adalah membuat jelas nilai-nilai hukum dan postulat-postulatnya sampai kepada landasan filosofisnya yang paling dalam.

³³ JJH Bruggink, *Refleksi tentang Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hal. 160. Pada halaman 2-3 dinyatakan, bahwa teori merupakan suatu keseluruhan pernyataan (klaim, *beweringen*) yang saling berkaitan. Kebanyakan orang membangun suatu teori untuk menjelaskan sesuatu. Sebuah teori ilmiah setidaknya-tidaknya harus ada hipotesis atau sebuah penetapan permasalahan yang (hendak) digumuli oleh teori itu; harus ada metode tertentu yang dalam teori itu harus dilegitimasi, dan harus ada seperangkat pernyataan yang konsisten dan dapat dikontrol, yang mewujudkan teori itu sebagai produk dari kegiatan ilmiah.

³⁴ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hal. 253.

³⁵ *Ibid.*, hal. 253-254. Menurut Soerjono Soekanto, *Sosiologi Hukum dalam Masyarakat*, CV Rajawali, Jakarta, 1987, hal. 13, di dalam teori hukum itu dibedakan tiga macam berlakunya hukum sebagai kaidah, yakni : (1) kaidah hukum berlaku secara yuridis; (2) kaidah hukum berlaku secara sosiologis; dan (3) kaidah hukum berlaku secara filosofis.

³⁶ Lihat W. Friedmann, *Teori & Filsafat Hukum - Telaah Kritis Atas Teori-teori Hukum (Susunan I)*, Rajawali Pers, Jakarta, 1990, hal. 2. Dalam konsepsi teori hukum ini, Radbruch membedakan dua jenis konsep hukum, yakni konsep yang yuridis relevan (*legally relevant concepts*) dan konsep hukum asli (*genuine legal concepts*) atau konsep hukum. Konsep yang yuridis relevan adalah konsep yang merupakan komponen aturan hukum, khususnya konsep yang digunakan untuk memaparkan situasi fakta dalam kaitannya dengan ketentuan undang-undang yang dijelaskan dengan interpretasi. Sedangkan konsep hukum adalah konsep konstruktif dan sistematis yang digunakan untuk memahami sebuah aturan hukum. Bandingkan Bernard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, CV Mandar Maju, Bandung, 1999, hal. 154.

Bruggink³⁷ menyatakan, teori hukum adalah keseluruhan pernyataan yang saling berkaitan berkenaan dengan sistem konseptual aturan-aturan hukum dan keputusan-keputusan hukum, yang untuk suatu bagian penting sistem tersebut memperoleh bentuk dalam hukum positif. Singkatnya, teori hukum merupakan suatu keseluruhan pernyataan-pernyataan yang saling berkaitan berkenaan dengan hukum. Van Hoecke³⁸ mendefinisikan teori hukum sebagai sistem pernyataan (klaim), pandangan dan pengertian yang saling berkaitan secara logikal berkenaan dengan sistem hukum tertentu atau suatu bagian dari sistem hukum itu, yang dirumuskan sedemikian rupa sehingga berdasarkan dimungkinkannya menjabarkan interpretasi aturan hukum atau pengertian dalam hukum (konsep hukum) yang terbuka bagi pengujian. Teori hukum berfungsi untuk menjelaskan, menilai dan memprediksi.

Blau-Meyer³⁹ menghubungkan perkembangan teori dan penelitian empiris. Kemajuan di bidang ilmu pengetahuan apapun bergantung kepada perkembangan teori dan penelitian empiris serta hubungan yang erat antara keduanya. Suatu sistem yang terdiri atas proposisi-proposisi yang menjelaskan (*explanatory propositions*) yang saling berhubungan merupakan teori ilmiah. Namun yang disebut proposisi ilmiah hanyalah yang mempunyai implikasi-implikasi empiris yang dapat diperkuat melalui suatu penelitian sistematis. Agar suatu penelitian empiris dan pemikiran-pemikiran teoritis dapat berguna bagi ilmu pengetahuan, keduanya harus terintegrasi. Untuk itu sebuah teori harus cukup tepat dalam mengarahkan penelitian, dan penelitian itu diarahkan menuju pembentukan generalisasi-generalisasi teoritis.

³⁷ J.J.H. Bruggink, *op. cit.*, hal. 3-4 jo. 159-160. Dengan hukum diartikan sebuah sistem konseptual kaidah-kaidah hukum dan keputusan-keputusan hukum (*rechtsbeslissingen*). Sedangkan sistem berkenaan dengan suatu keseluruhan yang saling berkaitan. Ia adalah sebuah sistem konseptual, karena ia adalah sebuah gambaran yang merupakan bagian dari kehidupan rohani manusia. Selanjutnya sistem konseptual kaidah hukum dan keputusan hukum adalah produk kesadaran hukum manusia.

³⁸ Dalam B. Arief Sidharta, *loc. cit.*

³⁹ Peter M. Blau & Marshall W. Meyer, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*, UI-Press, Jakarta, 1987, hal. 25-26.

Untuk memperkuat dan memperjelas pandangan tersebut, diajukan pendapat Thomas S Kuhn⁴⁰ yang menganalisa perubahan revolusioner yang terjadi di dalam ilmu pengetahuan. Ia menentang konsep yang menyatakan perkembangan ilmu pengetahuan terjadi secara kumulatif. Selagi kumulasi berlangsung, perubahan yang sangat penting dalam ilmu pengetahuan terjadi sebagai akibat dari revolusi. Gagalnya suatu paradigma untuk menjawab masalah tertentu dari suatu kurun ke kurun, bukanlah alasan penyebab yang dapat mengakibatkan tersingkirnya suatu paradigma dari totalitas konstelasi ilmu dan kehidupan manusia.

Paradigma adalah suatu pandangan fundamental tentang pokok persoalan dalam suatu cabang ilmu pengetahuan. Paradigma bertugas membantu merumuskan apa yang harus dipelajari, persoalan-persoalan apa yang mesti dijawab, bagaimana seharusnya menjawabnya serta aturan-aturan apa yang harus diikuti dalam menginterpretasikan informasi yang dikumpulkan dalam rangka menjawab persoalan-persoalan tersebut. Paradigma adalah kesatuan konsensus yang terluas dalam suatu bidang ilmu pengetahuan dan yang membantu membedakan antara komunitas ilmuwan (atau sub-komunitas) yang satu dengan komunitas lainnya.

Paradigma menggolong-golongkan, merumuskan dan menghubungkan antara exemplar, teori-teori dan metode-metode serta seluruh pengamat yang ada dalam metode itu. Dalam satu cabang ilmu pengetahuan tertentu dimungkinkan terdapatnya beberapa paradigma. Artinya dimungkinkan terdapat beberapa komunitas ilmuwan yang masing-masing berbeda titik tolak pandangannya tentang apa yang (menurutnya) menjadi pokok persoalan yang semestinya dipelajari dan diselidiki oleh cabang ilmu pengetahuan yang bersangkutan.

⁴⁰ Thomas S Kuhn, *Peran Paradigma dalam Revolusi Sains*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000. Buku yang pertama kali terbit pada tahun 1962 dalam bentuk esai ini menentang paradigma sebagai suatu konsep sentral, dan dianggap sebagai karya yang monumental mengenai perkembangan sejarah dan filsafat sains. Selanjutnya S. Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito, Bandung, 1988, hal. 3 menyatakan, bahwa perubahan paradigma dalam ilmu pengetahuan sering merupakan semacam revolusi dalam cara-cara berpikir yang merangsang imajinasi, harapan, kepercayaan, tapi juga resiko.

Menurut Ritzer terdapat tiga faktor yang menyebabkan timbulnya bermacam-macam paradigma dalam satu cabang ilmu pengetahuan, yakni : (1) dari semula pandangan filsafat yang mendasari pemikiran ilmuwan tentang apa yang semestinya menjadi substansi dari cabang ilmu yang dipelajarinya itu berbeda; (2) sebagai konsekuensi logis dari pandangan filsafat yang berbeda maka teori-teori yang dibangun dan dikembangkan oleh masing-masing komunitas ilmuwan itu berbeda; dan (3) metode yang dipergunakan untuk memahami substansi ilmu itu juga berbeda diantara komunitas ilmuwan tersebut.

Tesis ini memandang, paradigma⁴¹ yang paling tepat dikedepankan untuk menjawab permasalahan-permasalahan dalam penelitian adalah perpaduan antara paradigma perilaku sosial dan paradigma naturalistik. Namun disyaratkan, supaya sebuah teori itu dapat diterima sebagai suatu paradigma, teori tersebut harus tampak lebih baik⁴² daripada saingannya, tetapi tidak perlu dan memang tidak pernah menerangkan semua fakta yang dapat dihadapkan kepadanya.

Pertama, paradigma perilaku sosial, dengan tokoh BF Skinner. Menurutnya, obyek studi sosiologi yang konkrit-realistis adalah perilaku manusia yang nampak

⁴¹ George Ritzer, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Rajawali Pers, Jakarta, 1992, hal. 8. Ritzer menyatakan bahwa yang dimaksudkan dengan paradigma adalah pandangan yang mendasar dari ilmuwan tentang apa yang menjadi pokok persoalan yang semestinya dipelajari oleh suatu cabang ilmu pengetahuan (*discipline*). Paradigma membantu merumuskan tentang apa yang harus dipelajari, persoalan-persoalan apa yang mesti dijawab, bagaimana seharusnya menjawabnya serta aturan-aturan apa yang harus diikuti dalam menginterpretasikan informasi yang dikumpulkan dalam rangka menjawab persoalan-persoalan tersebut. Dengan kata lain sebagaimana tertera pada halaman 100, paradigma adalah suatu pandangan fundamental tentang pokok persoalan dalam suatu cabang ilmu pengetahuan. Paradigma merupakan kesatuan konsensus yang terluas dalam suatu cabang ilmu pengetahuan dan yang membantu membedakan antara satu komunitas ilmuwan (atau sub-komunitas) dari komunitas ilmuwan lainnya. Paradigma menggolong-golongkan, mendefinisikan dan menghubungkan antara exemplar, teori-teori, metode serta peralatan yang terkandung di dalamnya. Robert Fiedrichs (halaman 7) merumuskan paradigma sebagai suatu pandangan mendasar dari suatu disiplin ilmu tentang apa yang menjadi pokok persoalan (*subject matter*) yang semestinya dipelajari (*a fundamental image a discipline has of its subject matter*). Menurut Bogdan dan Biklen, sebagaimana dikutip dalam Lexy J Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000, hal. 30, paradigma adalah kumpulan longgar dari sejumlah asumsi yang dipegang bersama, konsep atau proposisi yang mengarahkan cara berpikir dan penelitian.

⁴² Thomas S Kuhn, *op. cit.*, hal. 17.

serta kemungkinan perulangannya (*behavior of man and contingencies of reinforcement*). Kebudayaan masyarakat tersusun dari tingkah laku yang terpola. Untuk memahami tingkah laku yang terpola tidak diperlukan konsep seperti ide-ide dan nilai-nilai, tetapi pemahaman terhadap "kemungkinan penguatan penggunaan paksa." Paradigma ini memusatkan perhatiannya kepada hubungan antara individu dan lingkungannya. Bagi paradigma perilaku sosial tingkahlaku manusia itulah yang penting. Konsep seperti pemikiran, struktur sosial dan pranata sosial menurut paradigma ini dapat mengalihkan perhatian kita dari tingkahlaku manusia itu.

Pokok persoalan sosiologi adalah tingkah laku individu yang berlangsung dalam hubungannya dengan faktor lingkungan yang menghasilkan akibat-akibat atau perubahan dalam faktor lingkungan yang menimbulkan perubahan terhadap tingkah laku. Jadi terdapat hubungan fungsional antara tingkah laku dengan perubahan yang terjadi dalam lingkungan aktor. Dengan demikian paradigma ini memusatkan perhatian kepada proses interaksi.

Varian teori yang tepat untuk paradigma perilaku sosial adalah teori *behavioral sociology*. Teori ini berupaya untuk menerapkan secara langsung prinsip-prinsip psikologi behavioral ke dalam persoalan sosiologis. Teori ini memusatkan perhatiannya kepada hubungan antara akibat tingkah laku yang terjadi di dalam lingkungan aktor dengan tingkah laku aktor. Akibat-akibat tingkah laku diperlakukan sebagai variabel independen. Artinya, teori ini berusaha menerangkan tingkah laku yang terjadi melalui akibat-akibat yang mengikutinya. Yang menarik perhatian *behavioral sociology* adalah hubungan historis antara akibat tingkah laku yang terjadi dalam lingkungan aktor dengan tingkah laku yang terjadi sekarang. Akibat dari tingkah laku yang terjadi di masa lalu mempengaruhi tingkah laku yang terjadi di masa sekarang. Dengan mengetahui apa yang diperoleh dari suatu tingkah laku di masa lalu akan dapat diramalkan apakah seseorang aktor akan bertingkah laku yang sama (mengulangnya) dalam situasi sekarang. Perulangan tingkah laku tak dapat dirumuskan dalam pengertiannya terhadap aktor.

Singkatnya, dalam penelitian ini paradigma perilaku sosial memusatkan perhatian kepada hubungan antara pelaku usaha sebagai individu (aktor) dan konsumen (masyarakat). Pokok persoalannya adalah adanya perubahan sikap yang muncul kemudian dari para pelaku usaha terhadap konsumen akibat adanya sengketa, dengan harapan tidak lagi melakukan pelanggaran bisnis. Teori *behavioral sociology* memusatkan perhatiannya kepada akibat yang timbul karena pelaku usaha digugat oleh konsumen. Ia berusaha menerangkan sikap pelaku usaha yang mungkin berubah melalui akibat-akibat yang mengikutinya. Oleh karena itu patut dikedepankan, adakah perbedaan sikap atau perilaku para pelaku usaha antara sebelum dan sesudah adanya gugatan dari konsumen.

Kedua, paradigma naturalistik⁴³ (*naturalistic paradigm*) atau paradigma alamiah, dengan pendekatan penelitiannya adalah yuridis sosiologis atau *socio legal approach*.⁴⁴ Paradigma ini bersumber pada pandangan fenomenologis Max Weber. Fenomenologi berusaha memahami perilaku manusia dari segi kerangka berpikir maupun bertindak orang-orang itu sendiri. Bagi mereka yang penting ialah kenyataan yang terjadi sebagai yang dibayangkan atau dipikirkan oleh orang-orang itu sendiri.⁴⁵

Paradigma naturalistik dan pendekatan sosiologis ini menunjukkan bahwa faktor manusia sangat menentukan bagaimana hukum bekerja. Lembaga peradilan litigasi dibentuk oleh pemerintah untuk menyelesaikan segala permasalahan yang

⁴³ Dalam S Nasution, *op. cit.*, hal. 5-6 antara lain dikatakan, metode naturalistik adalah suatu metode yang dipakai oleh karena penelitian dilakukan dalam situasi yang wajar atau: dalam *natural setting*. Juga disebut metode kualitatif karena kebanyakan metode ini mengumpulkan data yang bersifat kualitatif. Penelitian kualitatif bukanlah mencari kebenaran mutlak, tetapi juga mengakui adanya dunia di luar dirinya. Ia melihat dunia luar dari segi pandangannya atau dari segi pandangan respondennya, dan pandangan itu mungkin sekali ada perbedaannya dengan pandangan orang lain. Tujuan penelitian kualitatif bukanlah untuk menguji hipotesis yang didasarkan atas teori tertentu, melainkan untuk menemukan pola-pola yang mungkin dapat dikembangkan menjadi teori.

⁴⁴ Dalam Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, hal. 34 dinyatakan bahwa *socio legal approach* lebih merupakan studi *law in action* karena mempelajari dan melihat hubungan timbal balik antara hukum dan lembaga-lembaga sosial yang lain. Studi *law in action* merupakan studi yang non doktrinal dan bersifat empiris.

⁴⁵ Lexy J Moleong, *op. cit.*, hal. 31.

dihadapi oleh warga masyarakat, termasuk sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha. Jika dalam penelitian terbukti bahwa pengadilan lebih sering ditinggalkan oleh konsumen dalam menyelesaikan masalahnya dengan pelaku usaha, ada kemungkinan faktor-faktor tertentu dari manusianya yang menyebabkan timbulnya sikap seperti itu. Karenanya pendekatan sosiologis cukup tepat untuk menjawabnya.

Berdasarkan kedua paradigma di atas, penelitian ini hendak membahas budaya hukum, suatu pilihan hukum yang dikehendaki oleh konsumen untuk menyelesaikan sengketa dengan pelaku usaha, dengan memakai ADR. Yang menjadi pusat perhatian adalah sikap konsumen yang lebih memilih ADR. Sikap demikian sangat erat kaitannya dengan perilaku. Karenanya paradigma dan teori-teori tersebut di atas sangat tepat dipergunakan untuk menganalisa masalah.

Oleh karena dalam penyelesaian sengketa itu justru mengesampingkan lembaga litigasi dan kejadian demikian telah berulang kali dipilih, kiranya dapat dikatakan telah terjadi *budaya hukum* dalam pemilihan penyelesaian sengketa. Ini tercermin dari sering dipakainya ADR sebagai sarana untuk menyelesaikan sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha. Varian teori yang tepat untuk menjawab hal tersebut adalah teori budaya hukum dari Lawrence M Friedman⁴⁶ dan teori *non contractual relations in business* dari Stewart Macaulay⁴⁷.

Dalam teori budaya hukum, untuk kepentingan analisa, sistem hukum yang beroperasi berisikan tiga komponen⁴⁸. *Pertama*, komponen struktural, yaitu bagian-bagian yang bergerak di dalam suatu mekanisme, misalnya pengadilan. Struktur pengadilan berupa mahkamah hakim yang bersidang di tempat tertentu, pada waktu

⁴⁶ Lawrence M Friedman, *On Legal Development*, *Rutgers Law Review*, 1969, p. 27-30.

⁴⁷ Stewart Macaulay, *Non-Contractual Relation in Business*, dalam Mark Granovetter & Richard Swedberg (ed), *The Sociology of Economic Life*, Westview Press, Boulder-San Francisco-Oxford, 1992, p. 265-283.

⁴⁸ Ronny Hanitijo Soemitro, *Masalah-masalah Sosiologi Hukum*, Sinar Baru Bandung, 1984, hal. 10-11. Lihat juga Abdurrahman, *Tebaran Pikiran tentang Studi Hukum dan Masyarakat*, PT Media Sarana Press, Jakarta, 1985, hal. 86.

tertentu, dengan jumlah anggota tertentu, dan dengan batasan-batasan yurisdiksi yang telah ditentukan.

Kedua, komponen substansi, yaitu hasil aktuil yang diterbitkan oleh sistem hukum. Misalnya, apa yang nyata-nyata diucapkan dan diperbuat oleh hakim, termasuk ketentuan dan aturan-aturan hukum yang meliputi kaidah-kaidah hukum yang tidak tertulis. Setiap keputusan adalah produk substantip dari sistem hukum. Struktur dan substansi itulah yang disebut sebagai sistem hukum. Jika pengadilan mengumumkan kebijaksanaan-kebijaksanaannya lewat pembuatan keputusan, dan sesudah itu lalu tinggal diam, menunggu datangnya pesengketa-pesengketa, di sini baru diketahui struktur dan substansi saja. Kalau baru berbasis dua anasir ini orang belum dapat memastikan apakah yang akan bisa dimanfaatkan dari pengadilan dan doktrin-doktrin itu.

Ketiga, komponen kultural, yaitu sikap publik dan nilai-nilai yang sangat menentukan. Komponen ini akan menentukan apakah pengadilan akan didayagunakan atau tidak. Dalam beberapa kebudayaan niat untuk berperkara di muka pengadilan diseyogyakan sebagai upaya terakhir, misalnya di Korea yang menganggap bahwa adalah tidak pantas kalau orang mendesak-desakkan hak hukumnya dan Amerika berkecenderungan tidak menyukai kerja berperkara; namun di tengah kebudayaan yang lain hal demikian justru merupakan upaya dan kerja yang biasa dikerjakan dari hari ke hari, misalnya Myanmar. Dengan demikian budaya hukum adalah keseluruhan faktor-faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempat yang sesuai dan dapat diterima dalam kerangka budaya masyarakat.

Dalam hubungan yang tidak mendasarkan pada kontrak dalam perniagaan, tidak semua transaksi direncanakan secara detail dan rasional atas dasar kontrak. Orang sering lebih percaya kepada adanya saling pengertian dan kejujuran. Sekalipun sanksi hukum ikut direncanakan secara detail dalam kontrak, namun peranannya dalam pelaksanaan transaksi niaga sungguh kecil. Bagaimanapun juga, keputusan untuk melaksanakan transaksi dengan atau tanpa kontrak itu berbeda-beda

pada waktu yang berbeda-beda, dan dalam macam organisasi yang berbeda-beda pula. Studi Macaulay ini lebih menekankan pada aspek hubungan antar manusianya dan kontrak itu hanya menjalankan fungsinya sebagai alat⁴⁹.

Mengenai fungsi hukum dalam masyarakat, menurut AAG Peters⁵⁰ ada tiga perspektif. *Pertama*, perspektif kontrol sosial dari hukum. Tinjauan di sini merupakan sudut pandangan seorang polisi terhadap hukum (*the policemen view of the law*). Kontrol sosial adalah sikap dan tingkah laku masyarakat secara perorangan atau berkelompok yang ditujukan terhadap perorangan atau berkelompok dengan maksud untuk memperbaiki keadaan dengan bentuk lisan atau tulisan yang disalurkan secara langsung atau tidak langsung terhadap aparat pemerintah atau lembaga-lembaga masyarakat yang terkait sesuai dengan aturan hukum yang berlaku⁵¹. Kontrol sosial adalah salah satu konsep yang paling banyak dipakai di dalam studi-studi kemasyarakatan. Ia mengacu kepada berbagai alat yang digunakan oleh suatu masyarakat untuk mengembalikan anggota-anggotanya yang kepala batu ke dalam relnya. Tak ada masyarakat yang bisa ada tanpa sosial kontrol⁵².

Untuk memahami fungsi hukum dalam perspektif ini diajukan teori Emile Durkheim. Ia menyatakan bahwa keseluruhan kepercayaan normatif yang dianut

⁴⁹ Satjipto Rahardjo, *Hukum, Masyarakat dan Pembangunan*, Alumni, Bandung, 1980, hal. 62.

⁵⁰ Dalam Ronny Hanitijo Soemitro, *Studi Hukum dan Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1982, hal. 10-11.

⁵¹ Sukarna, *Social Control (Kontrol Masyarakat)*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990, hal. 2-3. Soerjono Soekanto dkk, *Pendekatan Sosiologi Terhadap Hukum*, PT Bina Aksara, Jakarta, 1988, hal. 37 menyetujui usulan teori Black (walaupun terlalu umum) yang menyatakan bahwa hukum cenderung terlibat dalam kehidupan apabila kontrol sosial itu lemah, atau tidak terdapatnya bentuk-bentuk sosial kontrol. Jadi lemahnya atau tidak adanya kontrol sosial, mengharuskan suatu identifikasi standar kebutuhan, kewajiban, atau suatu daya guna, guna memperkirakan mekanisme pengendali. Selanjutnya Ronny Hanitijo Soemitro, *Beberapa Masalah dalam Studi Hukum dan Masyarakat*, CV Remadja Karya, Bandung, 1985, hal. 101 menyatakan, bahwa kontrol sosial merupakan aspek normatif dari kehidupan sosial. Kontrol sosial itu memberikan penegasan dan respons terhadap tingkah laku yang menyimpang, dan hukum merupakan kontrol sosial.

⁵² Peter L Berger, *Invitation to Sociology, A Humanistic Perspective* (alih bahasa oleh Daniel Dhakidae), Inti Sarana Aksara, Jakarta, 1985, hal. 98.



bersama dengan implikasi-implikasi untuk hubungan-hubungan sosial membentuk sebuah sistem tertentu dengan fungsi mengatur kehidupan dalam masyarakat dan karenanya menetapkan kesatuannya.⁵³ Teori hubungan antara hukum dengan perubahan-perubahan sosial dari Durkheim berintikan bahwa hukum merupakan refleksi dari solidaritas sosial dalam masyarakat.⁵⁴

Menurut Soerjono Soekanto⁵⁵, suatu keserasian sosial akan tercapai dalam masyarakat jika : (1) ada pemeliharaan terhadap pola-pola orientasi dalam masyarakat, dan (2) ada perumusan yang mendasar dan tegas mengenai arti obyek-obyek situasional dalam masyarakat yang bersangkutan. Teori konsensus bertolak pada premis bahwa peningkatan konsensus sosial akan menimbulkan peningkatan pada efisiensi fungsional dan taraf demokrasi politik. Pemerosotan konsensus sosial akan mengakibatkan terjadinya disorganisasi dan disfungsionalisasi dalam masyarakat. Dalam buku⁵⁶ lain ia menambahkan, teori konsensus bertitik tolak pada masyarakat atau kelompok beserta nilai-nilainya. Orientasi-orientasi moral dan kognitif yang sama merupakan syarat dimungkinkannya kehidupan sosial yang terorganisasikan. Basis perilaku manusia lebih pada penjiwaan atau internalisasi

⁵³ Bandingkan Tom Campbell, *Tujuh Teori Sosial -- Sketsa, Penilaian dan Perbandingan* (terjemahan dari buku asli *Seven Theories of Human Society* oleh F. Budi Hardiman), Kanisius, Yogyakarta, 1994, hal. 164-198. Dalam buku ini teori Emile Durkheim dinamakan Teori Konsensus. Bandingkan juga Doyle Paul Johnson, *Teori Sosiologi Klasik dan Modern Jilid 1* (Diindonesiakan dari judul asli *Sociological Theory Classical Founders and Contemporary Perspectives* oleh Robert MZ Lawang), PT Gramedia, Jakarta 1986, hal. 183 yang antara lain menyatakan, bahwa bagi Durkheim indikator yang paling jelas untuk solidaritas mekanik adalah ruang lingkup dan kerasnya hukum-hukum yang bersifat menekan itu (*repressive*). Hukum-hukum itu mendefinisikan setiap perilaku sebagai sesuatu yang jahat, yang mengancam atau melanggar kesadaran kolektif yang kuat itu.

⁵⁴ Soerjono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, CV Rajawali, Jakarta, 1986, hal. 91. Bandingkan Soerjono Soekanto, *Perspektif Teoritis Studi Hukum dalam Masyarakat*, CV Rajawali, Jakarta, 1985, hal. 21. Atau Soerjono Soekanto, *Teori Sosiologi tentang Pribadi dalam Masyarakat*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal. 189. Juga AAG Peters & Koesriani Siswosoebroto, *Hukum dan Perkembangan Sosial (Buku 1)*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1988, hal. 113 dst.

⁵⁵ Soerjono Soekanto, *Sosiologi (Ruang Lingkup dan Aplikasinya)*, CV Remaja Karya, Bandung, 1985, hal. 36-37.

⁵⁶ Purnadi Purbacaraka & Soerjono Soekanto, *Menelusuri Sosiologi Hukum-Negara*, CV Rajawali, Jakarta, 1983, hal. 27-33.

terhadap pemahaman maupun nilai-nilai yang sama-sama dianut daripada penulihan cara-cara yang efisien untuk mencapai tujuan-tujuan secara pribadi.

Kedua, perspektif *social engineering*, suatu tinjauan yang dipergunakan oleh para pejabat (*the official's perspective of the law*). Pusat perhatiannya adalah apa yang diperbuat oleh pejabat/penguasa dengan hukum, dan tinjauannya sering disebut *the technocrat's view of the law*. Yang dipelajari adalah sumber-sumber kekuasaan yang dapat dimobilisasikan dengan menggunakan hukum sebagai mekanisme. Untuk memahami hukum dalam perspektif ini diajukan teori Max Weber⁵⁷ mengenai hukum dan perubahan masyarakat. Ia menempatkan konsep tindakan individual yang bermakna pada pusat teorinya tentang masyarakat. Baginya ciri yang mencolok dari hubungan sosial adalah kenyataan bahwa hubungan-hubungan tersebut bermakna bagi mereka yang turut serta atau mengambil bagian di dalamnya.

⁵⁷ Dalam Tom Campbell, *op. cit.*, hal. 199-230. Teori dari Max Weber dinamakan Teori Tindakan, karena kompleks hubungan-hubungan sosial yang menyusun sebuah pemahaman mengenai segi-segi subyektif dari kegiatan-kegiatan antar pribadi dari para anggota masyarakat itu. Oleh karenanya melalui analisis atas berbagai tindakan manusia kita memperoleh pengetahuan mengenai ciri dan keanekaragaman masyarakat-masyarakat manusia. Menurut Weber, suatu alat pemaksa adalah menentukan bagi adanya hukum. Alat pemaksa tersebut tidak perlu berbentuk suatu badan peradilan sebagaimana yang dikenal pada masyarakat-masyarakat yang modern dan kompleks. Alat tersebut dapat merupakan suatu keluarga atau mungkin suatu clan. Tentang tipe ideal dari hukum, Weber mengemukakan adanya 4 bentuk, yaitu : hukum irrasional dan materil, hukum irrasional dan formal, hukum rasional dan materil serta hukum rasional dan formal. Lihat Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, UI Press, Jakarta, 1976, hal. 134. Senada dengan itu, aturan-aturan yang represif terdapat paling banyak di dalam masyarakat di mana anggota-anggotanya terbagi ke dalam kesatuan-kesatuan kecil yang disebutnya dengan segmen-segmen, keluarga, klan, marga dan lain-lain. Bandingkan Hotman M Siahaan, *Pengantar Ke Arah Sejarah dan Teori Sosiologi*, Erlangga, Surabaya, 1986, hal. 145-146. Sedangkan dalam W. Friedmann, *Teori & Filsafat Hukum - Idealisme Filosofis & Problema Keadilan (Susunan II)*, Rajawali Pers, Jakarta, 1990, hal. 101 antara lain dinyatakan, bahwa tema pokok teori Weber adalah analisa transformasi hukum dari penemuan hukum kharismatik ke suatu bentuk yang rasional. Perubahan ini berlanjut dalam pelbagai fenomena hukum : dalam pembedaan gradual antara hukum publik dan hukum privat, namun yang merupakan pembedaan yang berubah dengan perkembangan dan prinsip-prinsip pemerintahan dalam evolusi dari keputusan mengenai kasus-kasus pribadi ke prinsip-prinsip umum dan akhirnya suatu sistematisasi hukum. Bagian yang paling menarik perhatian dari analisa Weber berkaitan dengan pengaruh profesionalisme hukum dan bentuk-bentuk yang berbeda dari pemantapan politis atas perkembangan hukum. Bandingkan pula Christopher Lloyd (ed), *Teori Sosial dan Praktek Politik*, CV Rajawali, Jakarta, 1986, hal. 50 yang antara lain memuat pidato pentingnya tentang "Pengetahuan (teori sosial) sebagai suatu profesi."

Pandangan Parsons tentang perubahan sosial lebih banyak memusatkan perhatiannya kepada keteraturan sosial dibanding perubahannya⁵⁸. Pemusatan perhatiannya yang lebih banyak kepada struktur sosial jelas lebih bersifat teoritis daripada ideologis. Proses perubahan masyarakat sebagai suatu sistem sosial yang utuh adalah problematis. Perlakuan tersebut guna menggambarkan dua hal: (a) sampai sekarang belum ada teori umum tentang proses perubahan sosial sebagai suatu kebulatan. Yang diuraikan secara garis besar belum merupakan suatu penjelasan proses perubahan sosial, baru merupakan penjelasan sebagian, hanya menyinggung elemen-elemen tertentu; (b) teori sistem sosial yang ada, tidak relevan untuk menganalisis perubahan sosial, suatu proses yang benar-benar merupakan problema empiris yang paling sukar dalam sosiologi. Jika suatu teori itu baik, maka tipe problema manapun yang diselesaikannya, tak ada alasan untuk menyangsikan teori itu takkan sama-sama dapat diterapkan terhadap problema perubahan sosial dan proses sosial yang berlangsung dalam sistem sosial yang stabil.

Ketiga, perspektif emansipasi masyarakat dari hukum. Perspektif ini merupakan tinjauan dari bawah terhadap hukum (*the bottom's up view of the law*) dan dapat disebut perspektif konsumen (*the consumer's perspective of the law*). Kajian hukumnya meliputi kemampuan hukum sebagai sarana penampung aspirasi masyarakat, kesadaran hukum, penegakan hukum, budaya hukum dan lain-lain. Untuk memahami fungsi hukum dalam perspektif ini ditunjuk konsepsi Lawrence Rosen serta konsepsi Philippe Nonet dan Philip Selznick.

⁵⁸ Dalam George Ritzer, *op. cit.*, hal. 120-122. Secara konsisten Parsons melihat kenyataan sosial dari suatu perspektif yang sangat luas, yang tidak terbatas pada tingkat struktur sosial saja. Berulang kali ia menunjuk pendekatannya sebagai suatu teori mengenai tindakan yang bersifat umum. Sistem sosial hanya salah satu dari sistem-sistem yang termasuk dalam perspektif keseluruhan; sistem kepribadian dan sistem budaya merupakan sistem-sistem yang secara analitis dapat dibedakan, juga termasuk di dalamnya, seperti halnya dengan organisme perilaku. Dalam analisisnya yang terakhir, sistem-sistem sosial terbentuk dari tindakan-tindakan sosial individu. Lihat Doyle Paul Johnson, *Teori Sosiologi Klasik dan Modern Jilid 2* (Diindonesiakan dari judul asli *Sociological Theory Classical Founders and Contemporary Perspectives* oleh Robert MZ. Lawang), PT Gramedia, Jakarta, 1986, hal. 103.

Rosen menggambarkan adanya tiga aspek dalam penggunaan hukum terutama dalam masyarakat yang sedang berkembang, yakni :

1. Hukum sebagai pencerminan dari konsepsi yang berbeda-beda mengenai ketertiban masyarakat dan kesejahteraan sosial yang berhubungan dengan pernyataan dan perlindungan kepentingan-kepentingan masyarakat;
2. Hukum dalam fungsinya sebagai sistem yang otonom merupakan sarana untuk membatasi kekuasaan yang sewenang-wenang meskipun penggunaan hukum tergantung dari kekuasaan-kekuasaan lain yang berada di luarnya;
3. Hukum dapat digunakan sebagai sarana untuk mendorong perubahan-perubahan sosial dan pembangunan.

Nonet dan Selznick mengemukakan, jika sistem hukum diharapkan untuk memberikan wewenang tentang maksud dan tujuan kebijaksanaan, maka analisa hukum harus diarahkan pada pola-pola kehidupan sosial, lembaga-lembaga dan struktur masyarakat yang mengakibatkan tujuan-tujuan hukum tidak tercapai. Semua potensi hukum dan sarana hukum harus dikerahkan untuk mempelajari cara-cara pemecahan permasalahan kemasyarakatan dan pengolahan kembali lembaga-lembaga sosial cara baru dalam melakukan pengawasan untuk meningkatkan kejelasan dan pemahaman keputusan-keputusan hukum, satuan-satuan organisasi baru, pembaharuan struktur kekuasaan dan alat-alat perangsang (*incentives*) baru. Dalam konsepsi hukum sebagai upaya politik, partisipasi warga negara memperoleh makna khusus di dalam hukum. Inilah yang mendasari model hukum responsif.

Nonet dan Selznick⁵⁹ mengetengahkan suatu teori mengenai tiga keadaan dasar hukum dalam masyarakat, yakni : (1) Hukum represif, hukum yang merupakan alat kekuasaan represif, (2) Hukum otonom, hukum sebagai suatu pranata yang mampu menjinakkan represi dan melindungi integritasnya sendiri, (3) Hukum responsif, hukum yang merupakan sarana respons kebutuhan/aspirasi masyarakat.

⁵⁹ Philippe Nonet & Philip Selznick, *Law and Society in Transition : Toward Responsive Law*, Harper & Row, New York, 1978.

Dewasa ini hampir seluruh bidang kehidupan diatur oleh hukum. Peranan hukum sebagai *social engineering* menunjukkan semakin pentingnya peranan yang dimainkan hukum di dalam masyarakat modern yang semakin kompleks. Hukum modern merupakan suatu proses yang ditempuh secara sadar untuk merumuskan kebijakan-kebijakan dan menerapkannya dalam masyarakat. Dengan demikian ia mempunyai tujuan untuk mengatur masyarakat secara efektif dengan menggunakan peraturan-peraturan hukum yang dibuat dengan sengaja⁶⁰. Gambaran demikian akan semakin jelas manakala dalam mengamati hukum itu digunakan "optik hukum dan masyarakat", melihat kehidupan itu tidak hanya sebagai fungsi dari peraturan, tetapi juga dari kebijakan pelaksanaannya dan tingkah laku masyarakat⁶¹.

Dari penelitian "Budaya Hukum dan Pemberdayaan Konsumen dalam Penggunaan *Alternative Dispute Resolution* Sebagai Upaya Penyelesaian Sengketa dengan Pelaku Usaha", akan diuraikan konsep-konsep tersebut dalam garis besarnya. Budaya hukum adalah keseluruhan dari sikap-sikap warga masyarakat yang bersifat umum, dan nilai dalam masyarakat yang akan menentukan bagaimana seharusnya hukum itu berlaku dalam masyarakat. Pemberdayaan menyangkut perolehan kekuatan dan akses terhadap sumber daya untuk mencari nafkah. Kekuatan menyangkut kemampuan pelaku mempengaruhi pelaku kedua untuk melakukan sesuatu yang sebenarnya tidak diinginkan pelaku kedua. Pemberdayaan merupakan suatu proses yang menyangkut hubungan kekuasaan yang berubah antara individu, kelompok dan lembaga-lembaga sosial. Pemberdayaan juga merupakan proses perubahan pribadi karena masing-masing individu mengambil tindakan atas nama diri sendiri dan kemudian mempertegas kembali pemahamannya terhadap dunia tempat ia tinggal.

Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun

⁶⁰ David M. Trubek, dalam Wukir Prayitno, *Modernitas Hukum Berwawasan Indonesia*, CV Agung, Semarang, 1991, hal. 39.

⁶¹ Satjipto Rahardjo, *Permasalahan Hukum di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1977, h. 13.

mahluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan. 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 disini adalah konsumen akhir.

Penyelesaian sengketa (secara damai) merupakan penyelesaian yang dilakukan oleh kedua belah pihak yang bersengketa tanpa melalui pengadilan atau Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dan tidak bertentangan dengan Undang-undang Perlindungan Konsumen. Penyelesaian sengketa konsumen tidak menutup kemungkinan penyelesaian damai oleh para pihak yang bersengketa. Pada setiap tahap diusahakan untuk menggunakan penyelesaian damai.

Pelaku usaha adalah setiap orang atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara RI, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi. Pelaku usaha dalam pengertian ini adalah perusahaan, korporasi, BUMN, koperasi, importir, pedagang, distributor dan lain-lain.

Alternatif penyelesaian sengketa dimaknakan sebagai konsep penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan yang diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan/atau mengenai tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terjadi kembali atau tidak akan terulang kembali kerugian yang diderita oleh konsumen.

Beberapa pengertian yang dimaksudkan sebagai penjelasan judul di atas, bertujuan mempermudah pemikiran dengan melihat kenyataan bahwa pada dasarnya konsumen memang menghendaki penyelesaian sengketa dengan pelaku usaha di luar pengadilan atau lewat alternatif penyelesaian sengketa. Dalam kaitan inilah seolah-olah konsumen menciptakan budaya hukum penyelesaian sengketa dengan pelaku

usaha dengan memakai ADR. Kondisi demikian tidak terlepas dari ketentuan pasal 47 UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Bentuk jaminan yang dimaksudkan berupa pernyataan tertulis yang menerangkan bahwa tidak akan terulang kembali perbuatan yang telah merugikan konsumen. Adanya beberapa model alternatif penyelesaian sengketa dalam UU No. 30/1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa dimaksudkan memberi kelonggaran kepada para pihak di dalam menyelesaikan sengketa konsumen.

Baik UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen maupun UU No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa dimaksudkan untuk memberikan perlindungan kepada konsumen, dan sebaliknya memberikan *pressure* terhadap pelaku usaha. Selanjutnya diharapkan dengan menerapkan kedua peraturan tersebut, setidaknya-tidaknya akan tercipta keseimbangan diantara hak dan kewajiban konsumen dengan hak dan kewajiban pelaku usaha.

E. Metode Penulisan

1. Metode Pendekatan

Suatu pendekatan normatif⁶² akan memandang hukum sebagai peraturan atau seperangkat kaidah yang bersifat normatif, dan suatu pendekatan

⁶² Penyebutan normatif ini ternyata bukan merupakan satu-satunya istilah. Dalam tradisi Eropa Kontinental, menurut literatur-literatur berbahasa Belanda, kajian-kajian dan penelitian-penelitian hukum dalam konsepnya yang normatif ini disebut kajian atau penelitian dogmatik. Di dalam literatur berbahasa Inggris, khususnya karena pengaruh penulis-penulis Amerika Serikat yang melihat hukum tidak sebagai dogma melainkan sebagai doktrin, doktrin dikonsepsikan sebagai ajaran dalam praktek profesionalisme hukum yang harus didayagunakan secara luwes di tengah suatu realitas proses yang kompleks dan dinamik. Maka kajian-kajian dan penelitian-penelitian hukum yang beberapa waktu lalu dipopulerkan di Indonesia sebagai penelitian normatif itu kini -- khususnya dalam kepustakaan hukum berbahasa Inggris -- menjadi lebih lazim disebut sebagai kajian-kajian atau penelitian-penelitian hukum dengan metode doktrinal. Lihat Soetandyo Wignjosebroto, *Masalah Metodologik dalam Penelitian Hukum Sehubungan dengan Masalah Keragaman Pendekatan Konseptualnya*, dalam *Metodologi Penelitian Ilmu Sosial (dengan Orientasi Penelitian Bidang Hukum)*, materi Pelatihan Metodologi Ilmu Sosial, Bagian Humas FH Undip, 14-15 Mei 1999, Semarang, hal. 30.

sosiologis⁶³ melihat bagaimana bekerjanya hukum itu di dalam masyarakat atau melihat bagaimana hukum itu berinteraksi dengan masyarakatnya. Ini berarti bahwa di samping mengupas pengertian hukum dalam kajian teori (*law in books*), sekaligus juga menterjemahkan secara langsung apa yang terjadi di masyarakat (*law in action*), sebab di dalam mempelajari hukum pemahaman mengenai *law in action* sama pentingnya dengan pengetahuan mengenai *law in books*⁶⁴.

Dari perspektif metode penelitian hukum, *law in books* diimplementasikan ke dalam paradigma penelitian hukum doktrinal, yakni suatu penelitian yang menelaah tentang inventarisasi hukum positif, asas-asas hukum, penemuan hukum *in concreto*, sistematika hukum dan taraf sinkronisasi hukum. Sedangkan *law in action* diimplementasikan ke dalam paradigma penelitian hukum non doktrinal, ialah suatu penelitian yang hendak memahami dan meneliti hukum dalam konteks sosialnya karena fokusnya lebih menitikberatkan pada persoalan bekerjanya hukum dalam masyarakat. Di sini hukum tidak dikonsepsikan sebagai suatu gejala normatif yang otonom, tetapi sebagai suatu pranata yang berfungsi sosial dan lebih bersifat empiris. Langkah-langkah di dalam penelitiannya harus mendapat bantuan dari ilmu-ilmu sosial yang lain, baik dari aspek metode maupun teori-teori yang akan mendukung penelitian tersebut. Karena itu metode penelitian seperti ini sering disebut dengan *socio-legal research*.

⁶³ Kata lain dari sosiologis adalah empiris. Hal ini misalnya, dipakai oleh Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, dalam *Metodologi Penelitian Ilmu Sosial (dengan Orientasi Penelitian Bidang Hukum)* : Materi Pelatihan Metodologi Ilmu Sosial tanggal 14-15 Mei, Bagian Humas FH Undip, Semarang, 1999, hal. 20. Ia menyatakan, bahwa penelitian hukum empiris merupakan suatu proses yang terdiri dari suatu rangkaian langkah-langkah yang dilakukan secara terencana dan sistematis untuk memperoleh pemecahan permasalahan atau mendapatkan jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tertentu. Langkah-langkah tersebut yang satu dengan yang lain, harus sesuai dan saling mendukung agar supaya penelitian yang dilakukan itu mempunyai nilai ilmiah dan menghasilkan kesimpulan-kesimpulan yang tidak meragukan.

⁶⁴ Ronny Hanitijo Soemitro, *Studi Hukum dan Masyarakat*, *op. cit.*, hal. 38.

Dengan metode kualitatif⁶⁵ diharapkan akan ditemukan makna-makna yang tersembunyi dibalik obyek maupun subyek yang akan diteliti. Dengan metode kualitatif memungkinkan kita memahami masyarakat secara personal dan memandang mereka sebagaimana mereka mengungkapkan pandangan dunianya. Kita menangkap pengalaman-pengalaman mereka dalam perjuangan sehari-hari di dalam masyarakatnya. Kita mengkaji kelompok dan pengalaman-pengalaman yang sama sekali belum kita ketahui⁶⁶. Pendekatan kualitatif memusatkan perhatian pada prinsip-prinsip umum yang mendasari perwujudan satuan-satuan gejala yang ada dalam kehidupan manusia, atau pola-pola yang dianalisis gejala-gejala sosial budaya dengan menggunakan kebudayaan dari masyarakat yang bersangkutan untuk memperoleh gambaran mengenai pola-pola yang berlaku⁶⁷. Metode kualitatif lebih mengutamakan aspek naturalistik, karena metode kualitatif dinilai lebih manusiawi dan teknik analisisnya merupakan perilaku manusia pada situasi yang alami⁶⁸.

Metode ini dapat menjangkau dua hal, yaitu dunia obyektif dan subyektif. Menurut Hadari Nawawi⁶⁹, penelitian kualitatif sebagai suatu konsep keseluruhan (*holistik*) untuk mengungkapkan rahasia sesuatu, dilakukan dengan menghimpun data dalam keadaan sewajarnya (*natural setting*), mempergunakan

⁶⁵ Esmi Warassih Pudjirahaju, *Metodologi Penelitian Bidang Ilmu Humaniora*, dalam *Metodologi Penelitian Ilmu Sosial (dengan Orientasi Penelitian Bidang Hukum)* - Materi Pelatihan Metodologi Ilmu Sosial, Bagian Humas Fak. Hukum Undip, Semarang, 1999, hal 47 disebutkan beberapa ciri penelitian kualitatif antara lain : 1) teknik penentuan sumber data secara *snowball*, artinya pilihan informan berkembang sesuai dengan kebutuhan peneliti; 2) instrumen utamanya adalah manusia (peneliti/ yang divalidasi adalah data dan bukan instrumen); 3) mementingkan penafsiran terhadap suatu fenomena dan menekankan metode *verstehen*; 4) menggunakan pendekatan induktif untuk melakukan penemuan atau *discovery*.

⁶⁶ Robert Bogdan & Steven J Taylor, *Dasar-dasar Penelitian Kualitatif* (terjemahan oleh A. Khozin Afandi), Usaha Nasional, Surabaya, 1993, hal. 30-31.

⁶⁷ Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Karya, Jakarta, 1998, hal. 20-21.

⁶⁸ Noeng Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Edisi III), Rakeasarin, Yogyakarta, 1998, hal. 121.

⁶⁹ H Hadari Nawawi dan H Mirni Martini, *Penelitian Terapan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1996, hal. 175.

cara bekerja yang sistematis, terarah dan dapat dipertanggung-jawabkan secara kualitatif, sehingga tidak kehilangan sifat ilmiahnya. Ia juga bermaksud untuk menemukan kebenaran yang dibentengi dengan data yang obyektif dan cukup.

Proses penelitian secara wajar atau alamiah (*natural*) berbentuk siklus yang terdiri dari tiga tahap⁷⁰, yaitu : (a) tahap orientasi/eksplorasi yang bersifat menyeluruh. Di sini peneliti cenderung bertolak dari pandangan bahwa "ia tidak mengetahui tentang apa yang tidak diketahui." Pada tingkat awal peneliti hanya menyatakan fokus masalah yang kadarnya masih cukup umum. Misalnya peneliti melihat adanya ketidak beresan dalam penegakan hukum yang berkaitan dengan hak-hak konsumen; (b) tahap melakukan eksplorasi secara terfokus, sesuai dengan domain yang dipilih sebagai fokus (*domain management*). Di sini fokusnya lebih spesifik/selektif dan dilakukan pada saat proses penelitian. Misalnya dipilihnya domain jenis "pelanggaran hukum" atau "domain lokasi"; (c) tahap pengecekan dan pemeriksaan keabsahan data.

Makna-makna yang akan dituju dalam penelitian ini ialah bagaimana sesungguhnya hukum telah memberikan perlindungan terhadap konsumen dari pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha. Selanjutnya akan diungkapkan bagaimana bekerjanya hukum di dalam melindungi masyarakat (sebagai konsumen akhir) dari kemungkinan ulah pelaku usaha yang merugikan konsumen serta akan diungkap kendala-kendala yang ada selama ini.

Secara sosiologis, hukum merupakan lembaga sosial, suatu kesatuan kaidah-kaidah yang bertujuan memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar manusia dalam segala tingkatan, yang bertujuan untuk mencapai suatu kedamaian dan ketertiban dalam masyarakat⁷¹. Di sisi lain pendekatan sosio yuridis

⁷⁰ Sanapiah Faisal, *Dasar-dasar dan Aplikasi Penelitian Kualitatif*, Yayasan Asih Asah Asuh, Malang, 1990, hal. 8.

⁷¹ Soerjono Soekanto dkk, *Pendekatan Sosiologi Terhadap Hukum*, PT Bina Aksara, Jakarta, 1988, hal. 9.

dimaksudkan untuk melakukan penjelasan atas permasalahan yang diteliti dalam hubungannya dengan aspek-aspek hukum serta mencoba untuk menjelajahi realitas empirik dalam masyarakat, karena pada dasarnya hukum tidak hanya dilihat sebagai suatu entitas normatif yang mandiri atau isoterik, melainkan harus dilihat sebagai bagian riil dari sistem sosial yang berkaitan dengan variabel sosial yang lain⁷².

2. Spesifikasi

Dari sifatnya, penelitian ini merupakan penelitian deskriptif analitis, sebab ia berusaha menggambarkan secara rinci fenomena sosial yang menjadi pokok permasalahan tanpa melakukan hipotesa dan perhitungan secara statistik. Fakta-fakta yang berkaitan dengan alasan-alasan atau budaya hukum yang dipilih konsumen dalam menyelesaikan sengketa dengan pelaku usaha, akan dianalisis guna mendapatkan pola perlindungan konsumen yang paling efektif dalam rangka melindungi konsumen dari tindakan pelaku usaha yang merugikan.

3. Lokasi

Penelitian ini dilakukan di Kotamadya Semarang, yang dipilih karena selain ibukota propinsi, juga merupakan kota industri dan perdagangan, sehingga banyak produk yang dibutuhkan oleh konsumen diproduksi oleh pelaku usaha. Namun kadang produk tersebut kurang memenuhi persyaratan, hingga menyebabkan konsumen merasa dirugikan oleh pelaku usaha, atau pelayanan yang tidak baik dari pelaku usaha. Kondisi inilah yang menyebabkan banyaknya pengaduan sehingga menimbulkan sengketa. Salah satu institusi yang menangani pengaduan ini adalah Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen (L.P2K), suatu institusi non pemerintah yang sangat peduli terhadap upaya-upaya

⁷² Ronny Hanitijo Soemnitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, op. cit., hal.

perlindungan konsumen. Namun jika data dirasa masih kurang mencukupi, tidak menutup kemungkinan menjangkau data baru dari tempat lain.

4. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang dipergunakan ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh langsung dari lapangan/lokasi penelitian (*field research*), yang meliputi tindakan/perilaku, sikap dan persepsi konsumen/ pelaku usaha serta penegakan hukum oleh instansi/institusi yang terkait/peduli terhadap perlindungan konsumen. Data sekunder merupakan data yang dapat mendukung data primer, yang dapat berasal dari hasil-hasil penelitian terdahulu, peraturan-peraturan, buku-buku literatur, majalah, koran, brosur dan lain-lain yang berkaitan dengan permasalahan (*library research*).

5. Informan

Untuk memperoleh informasi dipilih dari beberapa pihak, yakni :

- a. Anggota masyarakat yang merupakan konsumen dari berbagai produk barang dan jasa yang dihasilkan pelaku usaha, yang ditentukan secara acak.
- b. Pelaku usaha yang pernah bermasalah dengan konsumen.
- c. Aktifitas Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang bergerak dalam upaya perlindungan konsumen (LP2K Semarang).
- d. Balai Pengawasan Obat dan Makanan (BPOM) Semarang.
- e. Kanwil Depkes Jawa Tengah.
- f. Lembaga Advokasi (Ikadin atau LBH).

Penentuan informan dilakukan secara purposive sampling, sesuai dengan kepentingan dan keperluan dalam menganalisa perkembangan informasi maupun sumbernya yang dapat berkembang mengikuti prinsip bola salju (*snow ball*), dan pilihan sampel berakhir apabila terdapat indikasi sudah tidak ada lagi informasi

yang dapat diperoleh, atau sudah mencapai titik kejenuhan sampai kelengkapan dan validitas informasi sudah dirasa cukup untuk kepentingan analisis data.

6. Teknik Pengumpulan Data

Dalam rangka mengumpulkan data, ditempuh melalui beberapa cara. *Pertama*, pada saat pra survey, dilakukan pengambilan data awal di instansi terkait untuk lebih memudahkan langkah pengumpulan data selanjutnya. *Kedua*, pengumpulan data dengan wawancara (*interview*)⁷³. Pada prinsipnya wawancara, dilakukan secara tidak terarah (*non directive interview*) yang tidak didasarkan pada suatu daftar pertanyaan yang telah disusun terlebih dahulu. Peneliti tidak memberikan pengarahan-pengarahan yang tajam, namun diserahkan sepenuhnya kepada informan yang diwawancarai untuk memberi penjelasan menurut kemauannya. Dari wawancara yang mendalam (*indepth interview*) diharapkan dapat digali lebih dalam mengenai apa yang diamati di lapangan atau lokasi penelitian. *Ketiga*, observasi atau pengamatan langsung di lapangan ketika sedang berlangsung proses penyelesaian sengketa dengan menggunakan ADR (proses mediasi dan negosiasi). *Keempat*, studi pustaka (*library research*) yakni menggali berbagai dokumen dari data sekunder atau bahan-bahan pustaka yang berasal dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yang berkaitan dengan permasalahan.

⁷³ Dalam Lexy J Moleong, *op. cit.*, hal. 135 dinyatakan, bahwa maksud mengadakan wawancara sebagaimana ditegaskan oleh Lincoln dan Guba, antara lain untuk : mengkonstruksi mengenai orang, kejadian, kegiatan, organisasi, perasaan, motivasi, tuntutan, kepedulian dan lain-lain kebulatan; merekonstruksi kebulatan-kebulatan demikian sebagai yang dialami masa lalu; memproyeksikan kebulatan-kebulatan sebagai yang telah diharapkan untuk dialami pada masa yang akan datang; memverifikasi, mengubah dan memperluas informasi yang diperoleh dari orang lain, baik manusia maupun bukan manusia (triangulasi); dan memverifikasi, mengubah dan memperluas konstruksi yang dikembangkan oleh peneliti sebagai pengecekan anggota. Bandingkan S. Nasution, *op. cit.*, hal. 73 yang menyatakan bahwa tujuan wawancara adalah untuk mengetahui apa yang terkandung dalam pikiran dan hati orang lain, bagaimana pandangannya tentang dunia, yaitu hal-hal yang tidak dapat kita ketahui melalui observasi.

7. Instrumen Pengumpulan Data

Alat-alat yang dipakai untuk mendukung pengumpulan data adalah :

- a. Manusia atau peneliti sendiri.
- b. Catatan lapangan.
- c. Tape recorder.
- d. Telepon.

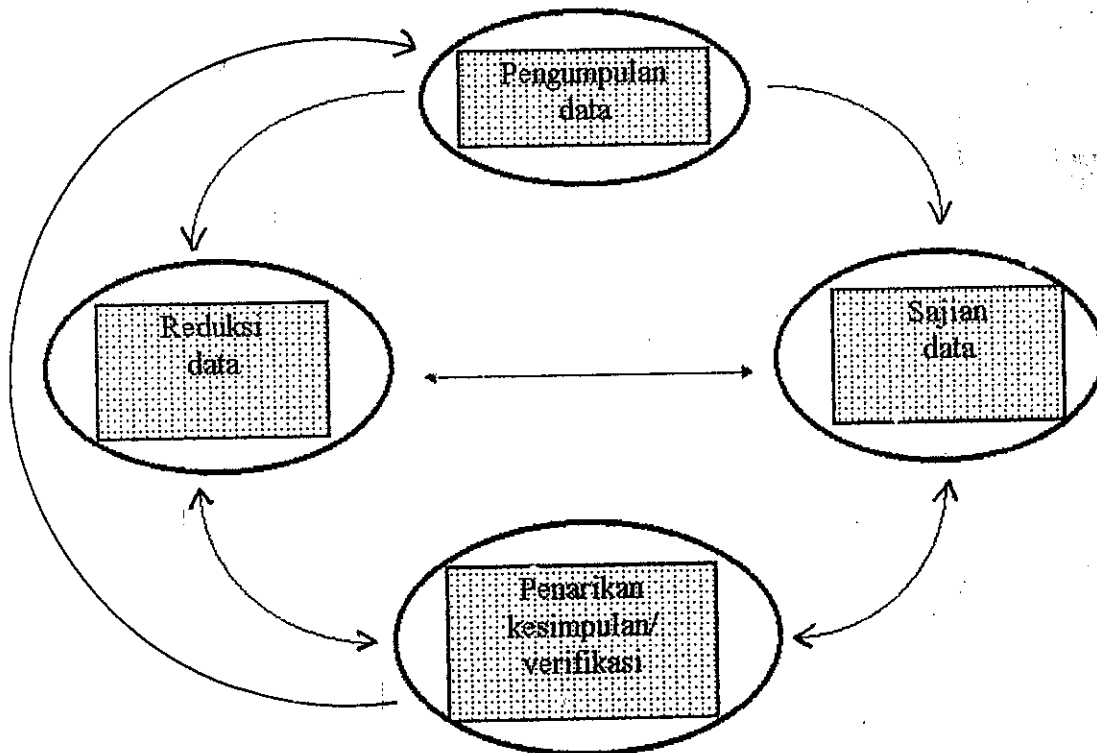
8. Teknik Analisa Data

Dalam mengolah dan menganalisa data digurakan pendekatan kualitatif, sedangkan analisisnya menggunakan model interaktif (*interactive model of analysis*). Proses analisis interaktif adalah : ketika pengumpulan data selalu diikuti dengan membuat reduksi data dan sajian data. Artinya data yang berupa *fieldnote* yang terdiri dari bagian deskripsi dan refleksinya adalah data yang dikumpulkan. Dari sini disusun pengertian singkatnya dengan pemahaman arti segala peristiwanya yang disebut reduksi data, kemudian diikuti penyusunan sajian data yang berupa ceritera sistematis dengan perabot (jenis matrik, gambar, jaringan kerja, kaitan kegiatan dsb) yang diperlukan sebagai dukungan sajian.

Reduksi dan sajian data disusun ketika peneliti sudah mendapatkan data dari sejumlah unit yang diperlukan dalam penelitian. Pada waktu pengumpulan data sudah berakhir, selanjutnya dilakukan usaha untuk menarik kesimpulan dengan verifikasinya berdasarkan semua hal yang terdapat dalam reduksi data dan sajian datanya. Bila kesimpulannya dirasa kurang mantap karena masih terdapat kekurangan data dalam reduksi dan sajian data, maka dilakukan penggalian lagi ke dalam *fieldnote*. Jika ternyata dalam *fieldnote* juga tidak dapat diperoleh data pendukung yang dimaksud, dilakukan pengumpulan data khusus kembali bagi pendalaman dukungan yang diperlukan⁷⁴.

⁷⁴ HB Sutopo, *Metodologi Penelitian Kualitatif Bagian II*, UNS Press, Surakarta, 1990, hal. 11.

Interactive model of analysis digambarkan seperti bagan berikut ini⁷⁵ :



9. Teknik Pengecekan Validitas Data

Validitas data berusaha membuktikan bahwa apa yang diamati peneliti sesuai dengan apa yang sesungguhnya ada dalam dunia kenyataan, dan penjelasan yang diberikan tentang dunia memang sesuai dengan apa yang sebenarnya ada atau terjadi⁷⁶.

Untuk mengetahui keakuratan dan keandalan data, digunakan teknik triangulasi data. Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau

⁷⁵ Sumber : HB Sutopo, *Pengantar Penelitian Kualitatif : Dasar-dasar Teoritis dan Praktis*, Pusat Penelitian UNS, 1988, hal. 37. Lihat juga Matthew B Miles & A Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif*, UI Press, Jakarta, 1992, hal. 20.

⁷⁶ S. Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, *op. cit.*, hal. 105.

sebagai pembanding terhadap data itu. Denzin membedakan empat macam triangulasi sebagai teknik pemeriksaan yang memanfaatkan penggunaan sumber, metode, penyidik dan teori. Teknik triangulasi yang paling banyak digunakan ialah pemeriksaan melalui sumber lainnya. Tesis ini memilih atau memakai triangulasi dengan memanfaatkan penggunaan sumber.

Triangulasi dengan sumber berarti membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam metode kualitatif⁷⁷. Ini dapat dicapai dengan jalan :

- a. membandingkan data hasil pengamatan terhadap penyelesaian sengketa secara alternatif (sidang mediasi) dengan data hasil wawancara terhadap para pihak (konsumen dan pelaku usaha);
- b. membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum (adanya perlindungan dari Undang-undang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa serta Undang-undang Perlindungan Konsumen) dengan apa yang dikatakannya secara pribadi (mengenai penyelesaian sengketa);
- c. membandingkan apa yang dikatakan orang (konsumen dan pelaku usaha) tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu;
- d. membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang seperti rakyat biasa, orang yang berpendidikan menengah atau tinggi, orang berada, orang pemerintahan baik dilihat dari alternatif penyelesaian sengketa menurut UU Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa maupun UU Perlindungan Konsumen;
- e. membandingkan hasil wawancara para pihak dengan isi suatu dokumen dari lembaga-lembaga penyelesai sengketa (mediator) mengenai hasil penyelesaian sengketa yang berkaitan.

⁷⁷ Michael Quinn Patton, *Qualitative Evaluation Methods*, Sage Publications, Beverly Hills, 1987, dalam Lexy J Moleong, *op. cit.*, hal. 178.

F. Sistematika dan Pertanggungjawaban Penulisan

Penulisan tesis ini terdiri dari lima bab, yang tersusun secara berurutan. Dari masing-masing bab seluruhnya saling terkait, sehingga secara keseluruhan merupakan satu kesatuan atau suatu sistem yang utuh.

Substansi tulisan ini berusaha untuk mengungkapkan kondisi yang melatarbelakangi penggunaan pilihan sengketa alternatif, yakni suatu upaya penyelesaian masalah yang memang dikehendaki atau dipilih oleh konsumen. Hal ini dapat dibuktikan dengan banyaknya penggunaan ADR sebagai upaya penyelesaian yang dipilih oleh konsumen. Banyaknya kasus pengaduan konsumen yang ditangani oleh LP2K merupakan bukti yang konkrit bahwa masyarakat memang menghendakinya. Selama BPSK belum terbentuk, rasanya justru masyarakat (konsumen) sendirilah yang menciptakan budaya penyelesaian sengketa itu lewat pilihan sengketa alternatif. Dengan demikian untuk tingkat selanjutnya akan tercipta budaya hukum pilihan sengketa alternatif yang dikehendaki oleh konsumen dalam upayanya untuk menyelesaikan sengketa dengan pelaku usaha.

Penyajian penulisan ini diawali dengan memaparkan latar belakang masalah yang berintikan uraian mengenai penyebab dan arti pentingnya penelitian ini dilakukan, yang kemudian diikuti oleh pendeskripsian tujuan dan kontribusi penelitian. Bagi sebagian orang (termasuk peneliti), mengamati hukum yang hidup (*the living law*) di masyarakat (*law in action*) berkaitan dengan tujuan-tujuan yang diharapkan oleh hukum nampaknya jauh lebih menarik apabila dibandingkan dengan menelusuri peraturan-peraturan hukum secara normatif di dalam buku (*law in the books*). Kenyataan ini jugalah yang melatarbelakangi diadakannya penelitian.

Mendiskripsikan kenyataan-kenyataan yang ada di dalam masyarakat yang berkaitan dengan pilihan penyelesaian sengketa secara alternatif dan segala persoalannya serta menganalisisnya dengan berbagai teori-teori sosial yang tepat untuk memberikan gambaran kepada masyarakat, adalah merupakan tujuan utama

dari penulisan ini. Diharapkan agar bagi pihak-pihak yang berkepentingan dapat mengambil hikmah di dalamnya. Konsumen diharapkan dapat menerima gambaran yang nyata tentang praktek bisnis, sehingga ia akan lebih memahami akan hak-haknya dan mungkin dapat berperan serta dalam penegakan hukum konsumen. Bagi penguasa diharapkan akan memperoleh masukan-masukan yang berharga sehingga dapat mengambil langkah-langkah dalam mengantisipasi dan mengatasi terjadinya praktek bisnis yang merugikan konsumen dari kalangan pelaku usaha, dan sangat potensial menyebabkan terjadinya pelanggaran bisnis.

Bagian pertama juga menjelaskan konsep yang merupakan penjelasan beberapa istilah dari judul, seperti konsep budaya hukum, pemberdayaan, konsumen, pelaku usaha, dan alternatif penyelesaian sengketa. Konsep demikian dirasa perlu agar terdapat kesatuan pandang di dalam memahami tulisan ini.

Beberapa permasalahan diselesaikan lewat paradigma perilaku sosial yang memandang bahwa obyek studi sosiologi yang konkrit-realistis adalah perilaku manusia yang nampak serta kemungkinan perulangannya (*behavior of man and contingencies of reinforcement*), dengan varian teori *behavioral sociology* yang memusatkan perhatiannya kepada hubungan antara akibat tingkah laku yang terjadi di dalam lingkungan aktor dengan tingkah laku aktor. Dengan demikian paradigma perilaku sosial memusatkan perhatian kepada hubungan antara pelaku usaha sebagai individu dan konsumen (masyarakat). Harapannya adalah akan terjadi perubahan sikap dari para pelaku usaha terhadap konsumen sebagai akibat adanya sengketa konsumen, serta tidak lagi melakukan pelanggaran bisnis. Sedangkan teori *behavioral sociology* yang memusatkan perhatiannya kepada akibat yang timbul oleh karena pelaku usaha digugat oleh konsumen, berusaha menerangkan sikap pelaku usaha yang mungkin berubah melalui akibat-akibat yang mengikutinya.

Paradigma naturalistik atau alamiah dengan pendekatan penelitiannya yuridis sosiologis atau *socio legal approach*, berusaha memahami perilaku manusia dari segi kerangka berpikir maupun bertindak dari orang-orang itu sendiri. Ia menunjuk-

kan bahwa faktor manusia sangat menentukan bagaimana hukum itu bekerja. Dalam kaitan inilah teori budaya hukum dari Friedman dan teori *non contractual relations in business* dari Stewart Macaulay berusaha untuk menjawab kajian konsumen memilih menggunakan pilihan sengketa alternatif sebagai upayanya untuk menyelesaikan sengketa dengan pelaku usaha sebagaimana telah disinggung di atas.

Bagian kedua akan mendeskripsikan latar penyelesaian sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha. Diawali dari pemaparan kasus atau masalah yang diajukan oleh konsumen untuk diselesaikan dengan pelaku usaha lewat ADR. Dari sejumlah puluhan kasus yang diselesaikan dengan ADR, ternyata dua kelompok tertinggi atau terbanyak justru menyangkut pelayanan jasa yang berkaitan dan dijalankan oleh institusi pemerintah atau BUMN dan Perusahaan Daerah. Keduanya adalah institusi Telkom dan PDAM (Perusda). Dalam tahun 1999 ada 11 gugatan konsumen kepada telkom dan 12 kepada PDAM yang diajukan kepada pelaku usaha untuk diselesaikan lewat ADR melalui institusi LP2K sebagai mediatornya. Sekedar perbandingan, institusi swasta yang digugat oleh konsumen pada tahun yang sama adalah SPBU : 5 dan tanah atau perumahan : 4 kali.

Selanjutnya akan diungkap kondisi konsumen yang memilih menggunakan ADR secara obyektif untuk mengetahui latar yang sebenarnya. Sampai seberapa tingkat kesadaran tentang penggunaan ADR yang menunjukkan keadaan senyatanya dari konsumen. Demikian juga dengan pelaku usaha sebagai pihak yang berstatus sosial ekonomi lebih tinggi jika dibandingkan dengan konsumen.

Bagian ketiga akan mengungkap lebih detail berkaitan dengan budaya hukum dipandang dari sudut penyelesaian sengketa. Dipaparkan apa yang dimaksud budaya hukum, dilihat baik dari pendapat-pendapat para ahli hukum sendiri maupun dikaitkan dengan ilmu lain di luar hukum. Selain ciri-ciri yang menunjukkan adanya institusi hukum, dikemukakan pula fungsi dasar dari hukum itu sendiri. Ditambahkan pula tentang pemberdayaan (*empowerment*), yang dipandang dari berbagai segi atau sudut pandang yang berbeda. Dengan pemberdayaan diharapkan konsumen akan

dapat lebih memberdayakan kemampuannya di dalam menggunakan pilihan sengketa alternatif sebagai upaya menyelesaikan sengketa dengan pelaku usaha.

Segala sesuatu yang berkaitan dengan konsumen dan pelaku usaha, disinkronkan dengan acuan-acuan yang ada dalam berbagai peraturan perundangan, baik di dalam negeri maupun dari luar negeri serta pemakaian istilah yang merupakan batasan dalam penelitian ini. Selain itu, juga dipaparkan kondisi ketidakberdayaan konsumen ketika berhadapan dengan pelaku usaha, baik dengan pelaku usaha BUMN maupun swasta, faktor-faktor apa yang menyebabkannya sehingga konsumen menjadi tidak berdaya, atau tingkat keberdayaannya tidak maksimal.

Berkaitan dengan pilihan sengketa alternatif akan dilakukan pendataan, atau dibahas berbagai alasan yang melatarbelakangi hingga konsumen itu lebih memilih ADR sebagai upaya penyelesaian sengketa dengan pelaku usaha. Dengan demikian akan tergambar mengenai budaya hukum yang dikehendaki oleh para pihak (terutama konsumen). Juga model-model penyelesaian sengketa yang dapat diterapkan oleh para pihak di dalam menyelesaikan sengketanya. Kondisi demikian didasarkan UU No. 30 Tahun 1999 dan UU No. 8 Tahun 1999. Materi tersebut merupakan fokus bahasan bagian keempat (Bab IV). Sebagai tambahan juga diuraikan segala sesuatu yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa konsumen dari *alternative dispute resolution*. Kemudian dari model-model yang terdapat di dalamnya, akan dapat diterapkan pada pola mana yang paling tepat yang akan dipakai oleh konsumen berkenaan dengan upaya penyelesaian sengketanya dengan pelaku usaha.

Bagian keempat juga menguraikan proses ADR dalam penyelesaian sengketa beserta analisisnya. Berikutnya akan diketahui bekerjanya ADR, dan model pilihan sengketa alternatif yang diterapkan secara tepat berkenaan dengan proses bekerjanya hukum. Lebih jauh adalah upaya-upaya yang ditempuh seandainya proses ADR yang dipilih oleh para pihak itu belum dapat menyelesaikan masalahnya. Pada saat dilakukan upaya penyelesaian, *pressure* cukup kuat hendaknya ditekankan terhadap pelaku usaha sebagai pihak yang potensial mengakibatkan timbulnya kerugian, sebab

dengan adanya *pressure* tersebut setidaknya-tidaknnya pelaku usaha akan berpikir dua kali jika masalahnya tidak terselesaikan lewat proses ADR ini. Apabila masalahnya dilempar ke media masa, pelaku usaha akan menderita kerugian yang lebih besar. Dengan dipilihnya ADR sebagai upaya penyelesaian sengketa, akan diperoleh keuntungan-keuntungan tertentu jika dibandingkan dengan upaya hukum lewat lembaga litigasi, sebab tidak akan dikehendaki timbulnya suatu kerugian. Ibarat perkara hanya untuk memperebutkan materi seekor kambing harus mengeluarkan biaya seekor lembu. Bagian akhir akan membahas adanya perubahan sikap dan perilaku pelaku usaha sehubungan dengan penyelesaian sengketa konsumen. Jika serangkaian pokok bahasan di atas dapat tertata dengan baik, diharapkan segala permasalahan yang berkaitan dengan budaya hukum pilihan konsumen terhadap alternatif penyelesaian sengketa akan terjawab dengan baik pula.

Bagian terakhir (Bab V) merupakan penutup dari serangkaian pokok bahasan secara keseluruhan, yang berisikan kesimpulan dari segala sesuatu yang telah dibicarakan pada bab-bab sebelumnya. Selain itu juga akan diberikan saran baik bagi konsumen yang potensial menderita kerugian, pelaku usaha yang potensial menimbulkan kerugian, serta institusi yang sangat peduli terhadap upaya perlindungan konsumen maupun juga pemerintah selaku pengambil kebijakan yang diharapkan dapat lebih melindungi konsumen.

BAB II
DESKRIPSI LATAR PENYELESAIAN SENGKETA ANTARA
KONSUMEN DENGAN PELAKU USAHA

A. Deskripsi Kasus Masalah Antara Konsumen dengan Pelaku Usaha yang Diselesaikan lewat *Alternative Dispute Resolution*

Data lapangan yang diperoleh dari lokasi menunjukkan, terdapat sejumlah 17 kategori golongan komoditi pengaduan dari konsumen kepada produsen (pelaku usaha) yang dapat diterima oleh Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen (LP2K) Semarang untuk diselesaikan. Bagian pengaduan konsumen dari LP2K menyusun atau mendata, bahwa pada tahun 1999 ada 70 kasus pengaduan, yang masing-masing jenis kasus jumlahnya bervariasi. Semua kasus pengaduan yang masuk ini dimaksudkan untuk dapat diselesaikan dengan alternatif penyelesaian sengketa atau *alternative dispute resolution (ADR)*. Dengan demikian dapat diperoleh kesan, bahwa ternyata penyelesaian kasus/sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha cukup banyak yang dimintakan penyelesaiannya lewat jalur di luar pengadilan (non litigasi).

Jika dirinci, ke-17 golongan komoditi pengaduan konsumen tersebut adalah sebagai berikut :

1. Peralatan rumah tangga;
2. Makanan dan minuman;
3. Iklan/promosi/undian;
4. Perumahan;
5. Produk elektronik;
6. Kendaraan dan suku cadang;
7. Produksi sandang;
8. Obat dan kosmetik;

9. Pelayanan medik;
10. Listrik (PLN);
11. Telepon (PT Telekom);
12. Air minum (PDAM);
13. Jasa transportasi;
14. Jasa Perbankan/asuransi;
15. Jasa pos/paket;
16. Jasa service;
17. Jasa lain-lain.

Ke-17 macam pengaduan tersebut ada yang ditujukan kepada instansi pemerintah/BUMN, ada pula yang ditujukan terhadap instansi swasta murni. Namun demikian, ternyata pengaduan yang diterima oleh LP2K untuk sementara berjumlah 13 macam kasus. Dengan demikian belum semua jenis komponen yang dapat diadukan oleh masyarakat dimanfaatkan secara keseluruhan. Ke-13 macam kasus tersebut meliputi pengaduan konsumen kepada pelaku usaha yang berkaitan dengan : telekomunikasi, perbankan, perusahaan listrik negara (PLN), pertanahan dan perumahan, kosmetik atau kecantikan, pertanggungungan atau asuransi, air minum (PDAM), jasa leasing, produk air mineral pot, proyek-proyek pemerintah, perusahaan minuman, kupon belanja dan SPBU (pompa bensin).

Dari data yang diperoleh dapat digambarkan, pengaduan konsumen kepada pelaku usaha jumlahnya juga bervariasi. Yang ditujukan kepada instansi pemerintah/BUMN, misalnya kepada PT Telkom (pengaduan telepon) ternyata cukup banyak/tinggi, demikian juga yang berkaitan dengan pengaduan masalah air minum yang ditujukan kepada perusahaan daerah air minum (PDAM), juga tidak sedikit.

Tabel 1 berikut akan menunjukkan tentang banyaknya jumlah pengaduan yang diajukan konsumen ke LP2K Semarang.

TABEL PENGADUAN LP2K

TAHUN 1999

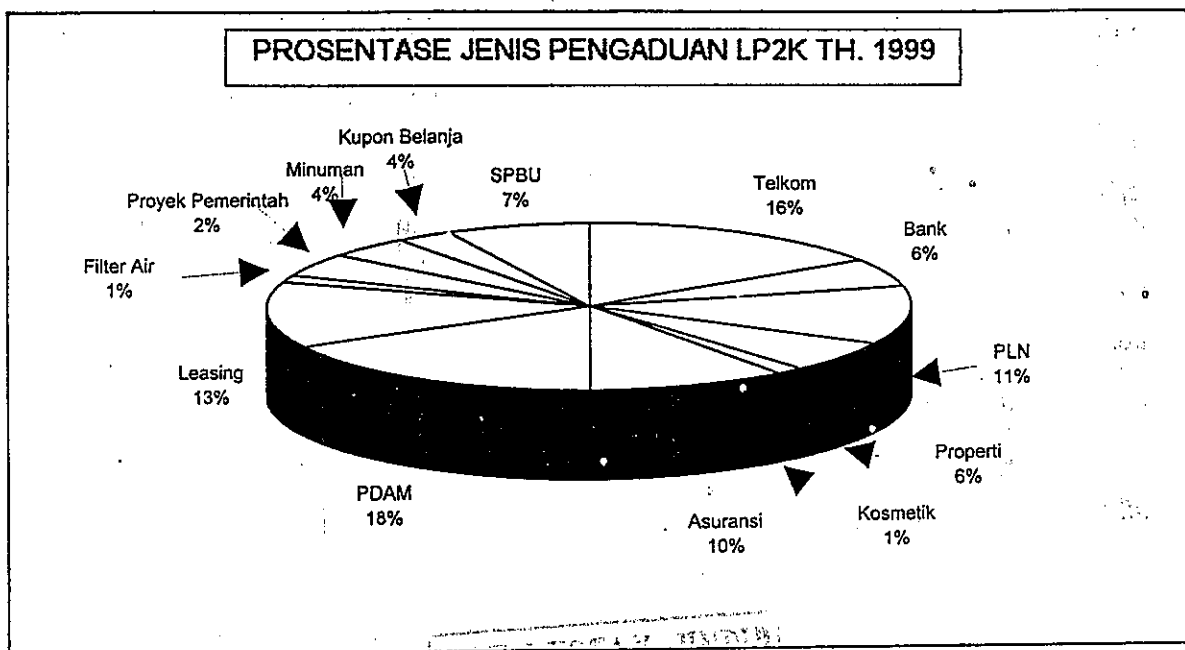
Disusun Oleh : Bagian Pengaduan

No	Bulan	Tel-kom	Bank	PLN	Tanah & Rumah	Kosmetik	Asuransi	PDAM	Leasing	Mine-ral Pot	Proyek Peremrintah	Minuman	Kupon Belanja	SPBU	Jumlah
1	Januari	2	3	1	1		1				1				9
2	Pebruari			1			1								2
3	Maret			1				1	3						5
4	April						1			1	1				3
5	Mei								1						1
6	Juni							1							1
7	Juli	2				1		1	1						5
8	Agustus	1		4					2			1	1	2	11
9	September	2					2	3					1		8
10	Oktober	1			3										4
11	Nopember	1	1				1	3	2			2		2	12
12	Desember	2		1			1	3			1			1	9
	Total	11	4	8	4	1	7	12	9	1	3	3	2	5	70

Oleh karena terlalu banyaknya pengaduan dari konsumen, penelitian ini tidak akan meneliti semua jenis pengaduan yang masuk, namun hanya akan difokuskan terhadap pengaduan tertentu. Tegasnya, penelitian ini akan menitikberatkan pada pengaduan konsumen terhadap pelaku usaha pemerintah (BUMN) di bidang telepon (telkom) dan perusahaan daerah air minum (PDAM), dua institusi yang merupakan pelaku usaha yang mendapatkan gugatan paling banyak atau paling sering jika dibandingkan dengan institusi-institusi yang lain.

Tercatat ada sejumlah 11 kasus pengaduan konsumen kepada PT Telkom atau sekitar 16% dari seluruh kasus yang diajukan ke LP2K. Kemudian ada sejumlah 12 kasus pengaduan konsumen kepada Perusahaan Daerah Air minum (PDAM) atau sekitar 18%. Dengan demikian dari kedua institusi ini akan mewakili sekitar 34% dari jumlah secara keseluruhan pengaduan konsumen yang masuk untuk ditangani oleh LP2K.

Berikut data perbandingan secara prosentasi terhadap masalah atau gugatan konsumen yang masuk ke LP2K.



Pengaduan konsumen yang masuk ke LP2K sebenarnya tidak begitu sulit, atau bahkan bisa dikatakan sangat menguntungkan bagi pihak pengadu (konsumen), sebab penyampaian pengaduan tersebut dapat dilakukan melalui lisan, lewat telepon, dengan surat dan sebagainya (misalnya telegram, fax dan lain-lain) yang kesemuanya itu pasti akan mendapatkan perhatian atau tanggapan yang positif dari LP2K. Namun demikian, idealnya pengaduan memang dilakukan dengan surat dan diantar langsung oleh pengadu sendiri, sebab jika nanti masih dibutuhkan keterangan tambahan sebagai bahan kelengkapan atau karena isi surat tersebut agak sulit dipahami, penjelasan dapat dilakukan secara lisan.

Pihak LP2K sebenarnya sudah menyiapkan blanko/formulir pengaduan. Di dalamnya antara lain memuat tentang jenis atau golongan komoditi apa yang diadukan oleh konsumen, bisa pengaduan dari produk barang maupun jasa. Kemudian identitas dari pihak pengadu, yang antara lain memuat nama, pekerjaan dan alamat secara lengkap. Berikutnya adalah materi atau isi dari pengaduan itu sendiri, yang memuat jenis dan merk produk, nama dan alamat lengkap produsen tergugat, waktu kejadian, tempat kejadian, (dan yang penting adalah) masalah yang diadukan, bagaimana kronologis kejadiannya, barang bukti yang diserahkan kepada LP2K serta hasil penyelesaian yang diharapkan oleh pengadu (konsumen). Satu klausula yang sifatnya sukarela (tidak wajib), adalah suatu pernyataan apabila masalahnya telah selesai pengadu diminta membuat kesanggupan atau tidak yang menyatakan tentang kesediaan pihak pengadu untuk memberikan sumbangan dana kepada LP2K demi mendukung LP2K dalam membantu menyelesaikan masalah-masalah konsumen lain yang mungkin sama dengan masalah yang baru saja terjadi. Dengan demikian sanggup atau tidaknya untuk memberikan sumbangan dana yang sifatnya bukan paksaan sepenuhnya diserahkan kepada pihak konsumen selaku pengadu, termasuk besarnya sumbangan jika ia menyatakan sanggup untuk membantu.

Data tambahan yang dapat diajukan di sini adalah bahwa ternyata hampir seluruh kasus tersebut dapat diselesaikan oleh LP2K sebagai suatu lembaga

swadaya masyarakat (LSM) yang bergerak di bidang pembinaan dan perlindungan konsumen yang sangat peduli terhadap nasib rakyat kecil sebagai pengadu. Bagusnya lagi, ternyata hampir seluruh kasus tersebut tidak perlu masuk ke pengadilan negeri (saluran litigasi) sebagai lembaga resmi pemerintah yang berwenang menangani perkara-perkara yang timbul di masyarakat. Dengan kata lain, kasus-kasus yang terjadi antara konsumen dengan pelaku usaha dapat diselesaikan lewat saluran non litigasi, lewat LP2K dengan sarana *alternative dispute resolution (ADR)*.

Sering juga terjadi, begitu ada pertemuan pertama antara pihak penggugat (pengadu), tergugat (pelaku usaha) dan LP2K, ternyata pada tahap berikutnya para pihak dapat menyelesaikan sendiri, atau bahkan kelihatan seolah-olah mereka meninggalkan LP2K begitu mendapatkan solusi yang dianggap terbaik. Jika ini terjadi, sebenarnya bagi pihak LP2K juga bukan merupakan masalah besar yang perlu penanganan serius, sebab baginya sebagai lembaga swadaya masyarakat LP2K juga menyadari bahwa ia memang bukan lembaga yang *profit oriented*, namun merupakan suatu lembaga yang bermisi sosial.

Sementara itu, untuk menambah cakrawala atau sekedar untuk perbandingan perlu disinggung sedikit tentang pengaduan konsumen kepada LP2K yang bertujuan untuk menggugat institusi atau pelaku usaha swasta, walaupun ini bukan fokus inti dari penelitian. Hal ini dimaksudkan agar dapat diketahui tentang perbedaan atau persamaan budaya yang ada antara gugatan konsumen yang ditujukan terhadap pelaku usaha pemerintah (BUMN) dan perusahaan daerah di satu pihak dengan gugatan konsumen yang ditujukan terhadap pelaku usaha swasta di lain pihak. Kenyataan menunjukkan, bahwa ternyata cukup banyak juga gugatan dari konsumen yang masuk ke LP2K yang ditujukan kepada pelaku usaha swasta yang membutuhkan penyelesaian lewat jalur penyelesaian sengketa alternatif.

B. Latar Kondisi Obyektif Konsumen yang Menggunakan *Alternative Dispute Resolution* dalam Penyelesaian Sengketa

1. Pengertian Konsumen

Istilah konsumen⁷⁸ sebenarnya berasal dan alih bahasa dari kata *consumer*⁷⁹ (Inggris-Amerika), atau *consument*⁸⁰ (Belanda). Secara harfiah⁸¹ arti kata *consumer* adalah setiap orang yang menggunakan barang. Selanjutnya dalam hukum positif (Indonesia) terdapat beberapa pengertian konsumen yang dipergunakan dalam berbagai istilah. Misalnya :

- a. Menurut Undang-undang Barang⁸². Undang-undang ini antara lain menyebutkan tentang rakyat yang oleh undang-undang ingin dijaga agar terjamin kesehatan dan keselamatannya. Dalam penjelasannya ditegaskan lagi tentang rakyat yang karena mutu barang kurang atau tidak baik, dibahayakan kesehatannya dan atau hal-hal yang merugikan lainnya. Umumnya, konteks ini tentu dalam kaitannya dengan penggunaan barang. Karenanya dapat disimpulkan bahwa pengertian konsumen adalah dalam konotasinya dengan penggunaan barang, yakni sebagai rakyat pengguna atau pemakai barang dan/atau jasa.

⁷⁸ WJS Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia, op. cit.*, hal. 521, konsumen dibatasi sebagai pemakai (barang-barang hasil industri, bahan makanan dsb), dilawankan dengan produsen. Dicontohkan perlindungan industri dalam negeri jangan sampai merugikan konsumen.

⁷⁹ John M Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris - Indonesia*; PT Gramedia, Jakarta, 1995, hal. 142, consumer dibatasi sebagai pemakai, konsumen.

⁸⁰ S Wojowasito, *Kamus Umum Belanda - Indonesia*, PT Ichtiar Baru - Van Hoeve, Jakarta, 1995, hal. 126, consument diartikan sebagai pemakai atau pembeli.

⁸¹ AZ Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen (Suatu Pengantar)*, Daya Widya, Jakarta, 1999, hal. 3. Dapat ditambahkan disini, bahwa tujuan penggunaan barang atau jasa itu akan menentukan termasuk kelompok mana pengguna (konsumen) tersebut. Pada prinsipnya istilah konsumen telah memasyarakat di Indonesia, seperti halnya istilah consumer dalam masyarakat Internasional.

⁸² Undang-undang Republik Indonesia No. 10 Tahun 1961 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 1 Tahun 1961 tentang Barang menjadi Undang-undang (LN Tahun 1961 No. 215).

- b. Dalam Undang-undang Kesehatan⁸³. Undang-undang Kesehatan tidak menggunakan istilah konsumen untuk pengguna barang dan/atau jasa kesehatan. Ada beberapa istilah yang digunakan oleh undang-undang kesehatan untuk dimaksudkan sebagai konsumen. Misalnya istilah setiap orang (pasal 1 angka 1, pasal 3, pasal 4, pasal 5 dan pasal 56); istilah masyarakat (pasal 9, pasal 10 dan pasal 21). Masyarakat sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan undang-undang termasuk pengertian perorangan, keluarga, kelompok masyarakat dan masyarakat secara keseluruhan (penjelasan pasal 10). Penggunaan satu istilah untuk beberapa pengertian atau sebaliknya kadang-kadang menimbulkan keragu-raguan daripada kepastian hukum, karena kepentingan perorangan dapat sama atau dapat pula tidak sama dengan kepentingan kelompok.
- c. Undang-undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan⁸⁴. Konsumen disini digunakan istilah pengguna jasa (pasal 1 butir 10), yang diartikan sebagai setiap orang dan/atau badan hukum yang menggunakan jasa angkutan, baik untuk angkutan orang maupun barang. Tujuan menggunakan barang dan/ atau jasa adalah untuk kepentingan non-komersial (disebut juga konsumen akhir). Oleh karena hukum di Indonesia itu merupakan satu sistem⁸⁵, maka seharusnya terdapat keterkaitan atau interrelasi antara berbagai bidang hukum yang mengatur kehidupan masyarakat. Konsumen jasa angkutan dalam UU No. 14 Tahun 1992 disebut sebagai pengguna jasa angkutan.

⁸³ Undang-undang Republik Indonesia No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan (LN Tahun 1992 No. 100).

⁸⁴ Undang-undang Republik Indonesia No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (LN Tahun 1992 No. 49).

⁸⁵ R. Setiawan, *Perdagangan dalam Hukum : Beberapa Pemikiran tentang Reformasi Hukum Bisnis*, dalam *Majalah Usahawan*, No. 03, Maret 1994, hal. 14 dst. Ia menyatakan : hukum adalah suatu sistem. Ada interrelasi antara bidang-bidang pengaturannya, ada pula keterkaitan antara pasal-pasal dari bidang hukum yang satu dengan bidang hukum yang lain. Ia merupakan suatu sistem yang konsisten.

- d. Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUH Perdata)⁸⁶. Pengertian konsumen disini dipergunakan dalam beberapa istilah. Misalnya : pembeli (pasal 1460, 1513 dan 1457); penyewa (pasal 1548 dan 1550); penerima hibah (pasal 1666 dan 1670); peminjam pakai (pasal 1740 dan 1743); peminjam (pasal 1744). Sedangkan di dalam Kitab Undang-undang Hukum Dagang (KUHD)⁸⁷ ditemukan istilah tertanggung (pasal 246); penumpang (pasal 341, pasal 393 dan pasal 394).
- e. Dari Naskah-naskah Akademik. Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN)-Departemen Kehakiman, menyusun batasan tentang konsumen (akhir) sebagai pemakai akhir dari barang, digunakan untuk keperluan diri sendiri atau orang lain, dan tidak untuk diperjual-belikan⁸⁸. Dari Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), konsumen dibatasi sebagai pemakai barang atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, bagi kepentingan diri sendiri, keluarga atau orang lain dan tidak untuk diperdagangkan kembali⁸⁹. Dalam naskah akademis yang dipersiapkan Fakultas Hukum UI bekerja sama dengan Departemen Perdagangan RI, konsumen diberi batasan sebagai setiap orang atau keluarga yang mendapatkan barang untuk dipakai dan tidak untuk diperdagangkan⁹⁰.
- f. Peraturan Perundang-undangan Beberapa Negara. Dalam perundang-undangan Australia⁹¹ secara tegas dirumuskan konsumen adalah setiap orang

⁸⁶ R. Subekti & R. Tjitrosudibio, *Kitab Undang-undang Hukum Perdata* (terjemahan *Burgerlijk Wetboek*), Pradnya Paramita, Jakarta, 1980.

⁸⁷ Ny. Siti Soemarti Hartono, *Kitab Undang-undang Hukum Dagang & Peraturan Kepailitan* (terjemahan *Wetboek van Koophandel & Faillissement Verordering*), Seksi Hukum Dagang Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 1983.

⁸⁸ Az Nasution, *Naskah Akademis Peraturan Perundang-undangan tentang Perlindungan Konsumen*, BPHN, Jakarta, 1980-1981, hal. 13.

⁸⁹ YLKI, *Perlindungan Konsumen Indonesia, Sumbangan Pikiran tentang Rancangan Undang-undang Perlindungan Konsumen*, Jakarta, 1981, hal. 4.

⁹⁰ Fakultas Hukum UI, *Rancangan Akademik tentang Perlindungan Konsumen*, Jakarta, 1992, hal. 1.

⁹¹ *Commonwealth of Australia, Trade Practices Act, 1974/1977*, Pasal 4 B ayat (1) a, dalam Az Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen, op. cit.*, hal. 11.

yang mendapatkan barang atau jasa tertentu dengan harga maksimum A\$ 15.000,- atau kalau harganya melebihi jumlah itu, barang atau jasa tersebut umumnya adalah digunakan untuk keperluan pribadi, keluarga atau rumah tangga (*normally used for personal, family or household purposes*). Dalam perundang-undangan Belanda⁹², konsumen dalam suatu perjanjian pembelian konsumen adalah pembeli orang alami yang tidak (bertindak) dalam rangka pelaksanaan profesi atau usaha. Sedangkan dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen India⁹³, konsumen dibatasi sebagai setiap pembeli barang atau jasa yang disepakati, termasuk harga dan syarat-syarat pembayarannya, atau setiap pengguna selain pembeli itu, dan tidak untuk dijual kembali atau lain-lain keperluan komersial.

- g. Undang-undang Perlindungan Konsumen⁹⁴. 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. Dalam penjelasan undang-undang disebutkan : di dalam kepustakaan ekonomi dikenal istilah konsumen akhir dan konsumen antara. Konsumen akhir adalah pengguna atau pemanfaat akhir dari suatu produk, sedang 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.

⁹² Terdapat dalam BW Belanda yang Baru (NBW) tentang Perjanjian Pembelian Konsumen (*konsumentenkoop*) Pasal 5 Buku 7 dan tentang Syarat-syarat Umum (*algemene voorwaarden*) Pasal 236 dan 237 Buku 6 NBW. Nieuw Burgerlijk Wetboek ini berlaku di Nederland terhitung tanggal 1 Januari 1992. Lihat Henry P Panggabean, *Penyalahgunaan Keadaan (Misbruik van Omstandigheden) Sebagai Alasan (Baru) untuk Pembatalan Perjanjian (Berbagai Perkembangan Hukum di Belanda)*, Liberty, Yogyakarta, 1992, hal. 3.

⁹³ *India Consumer Protection Act (Act No. 69 of 1986)*, Pasal 2 d (i) dan (ii). Lihat Az Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen*, *op. cit.*, hal. 12.

⁹⁴ Undang-undang Republik Indonesia No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Bab I Pasal 1 Butir 2 beserta penjelasannya.

- h. Batasan pengertian konsumen dalam tesis: 1) *Konsumen* adalah setiap orang yang mendapatkan barang atau jasa dan digunakan untuk tujuan tertentu; 2) *Konsumen antara* adalah setiap orang yang mendapatkan barang dan/atau jasa untuk digunakan dengan tujuan membuat barang/jasa lain atau untuk diperdagangkan (tujuan komersial); 3) *Konsumen akhir* adalah setiap orang alami yang mendapatkan dan menggunakan barang dan/atau jasa untuk tujuan memenuhi kebutuhan hidupnya pribadi, keluarga dan/atau rumah tangga dan tidak untuk diperdagangkan kembali (non-komersial).

2. Hak dan Kewajiban Konsumen

Hubungan antara konsumen dengan produsen (pelaku usaha) akan menimbulkan hak dan kewajiban kepada masing-masing pihak. Dalam transaksi jual beli misalnya, pembeli mempunyai hak untuk menerima barang yang dikehendaki, tetapi mempunyai kewajiban untuk membayar barang yang dibelinya tersebut. Dalam kondisi normal, diharapkan bahwa hak antara konsumen sebagai pemakai akhir barang seimbang dengan hak dan kewajiban produsen (pelaku usaha). Namun pada kenyataannya, keseimbangan yang dikehendaki sangat sulit untuk diciptakan. Ini dengan mengingat bahwa konsumen berada pada posisi tawar (*bargaining position*) yang lemah jika dibandingkan dengan posisi produsen (pelaku usaha), baik dalam hal ekonomi, pendidikan maupun daya saingnya.

Nampaknya perbaikan nasib dan posisi konsumen tidak dapat sepenuhnya digantungkan kepada pengusaha (pelaku usaha) dan pemerintah. Konsumen sendiri perlu memperjuangkan perbaikan posisi dan nasibnya agar tidak berada di pihak yang lemah, dengan cara memahami dan memanfaatkan hak dan kewajiban konsumen yang dimilikinya, dan telah diakui secara internasional.

Pada prinsipnya perusahaan memang mempunyai tanggung jawab dan tanggung jawab ini diharapkan bisa sejalan dengan harapan atau kepentingan

para *stakeholder*. Dapat dikatakan bahwa kepentingan akan disuarakan konsumen sebagai salah satu *stakeholder* utama kepada perusahaan adalah menyangkut hak-hak⁹⁵ sebagai berikut :

a. Hak untuk mendapatkan produk yang aman dan keselamatan.

Hak atas keamanan dan keselamatan adalah hak yang dimiliki setiap konsumen, bahwa dirinya dijamin keamanan dan keselamatan kesehatan serta jiwanya dalam mengkonsumsi dan menggunakan barang ataupun jasa. Adapun yang berkewajiban memberikan jaminan adalah pengusaha. Namun umumnya konsumen belum memahami atau enggan untuk memanfaatkan hak keamanan dan keselamatan yang mereka miliki.

Kita tarik agak jauh, kasus biskuit beracun yang terjadi pada tahun 1988 yang mematikan puluhan konsumen anak-anak, atau keracunan catering karyawan pabrik tidak pernah dituntut untuk mempertanggungjawabkannya secara tuntas, menjadikan pengusaha kurang berhati-hati dalam melampar produknya ke pasar. Kasus yang sangat menyolok dan sampai saat ini terus terjadi dalam kehidupan sehari-hari adalah masalah tidak terjaminnya keamanan dan keselamatan konsumen angkutan umum. Awak kendaraan umum yang ugal-ugalan tanpa memperhatikan keselamatan konsumen sehingga hampir setiap hari terjadi pembantaian di jalan raya, ternyata tidak pernah ada protes dari konsumen secara bersama-sama meskipun hak mereka dilanggar. Sementara dalam pasal 4 huruf a secara tegas diatur mengenai hak konsumen demikian ini, yang dinyatakan sebagai hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan atau jasa.

⁹⁵ Zumrotin, *Penyambung Lidah Konsumen*, *Ibid.*, hal. 8. Juga Zumrotin, *Makalah : Problematika Perlindungan Konsumen di Indonesia, Sekarang dan Yang Akan Datang*, Fak. Hukum UNS, Surakarta, 1997, hal. 3. Setelah munculnya UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, hak-hak konsumen tersebut ditegaskan di dalam pasal 4.

Namun demikian dalam prakteknya hak untuk mendapatkan produk yang aman dan keselamatan ini ternyata kurang mendapatkan perhatian yang serius dari kalangan pelaku usaha.⁹⁶ Ini terbukti dengan banyaknya kasus yang bahkan setiap hari diekpos oleh berbagai media, baik media cetak maupun media elektronik (terutama televisi).

b. Hak untuk memperoleh informasi yang menyangkut produk.

Informasi adalah sesuatu yang penting. Untuk itu konsumen mempunyai hak memperoleh informasi yang berkaitan dengan produk yang dibelinya. Informasi yang merupakan hak konsumen dapat diberikan pengusaha melalui label/etiket atau iklan. Sayang sekali dewasa ini tidak semua iklan dapat dijadikan sebagai sumber informasi yang benar-benar akurat, karena masih banyak iklan yang tidak obyektif dan tidak jujur, hanya mendorong konsumen untuk membeli saja. Demikian juga halnya label atau etiket, meskipun pemerintah telah mempunyai peraturan pelabelan namun tidak dipatuhi oleh pengusaha.⁹⁷ Hal tersebut menunjukkan betapa sulitnya konsumen untuk dapat memperoleh hak informasi. Kondisi demikian sangat kontras atau bertolak belakang sama sekali dengan bunyi pasal 4 huruf c yang menyatakan bahwa konsumen mempunyai hak atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa. Sementara pasal 3 ayat 2 huruf d menegaskan bahwa perlindungan konsumen bertujuan untuk menciptakan perlindungan hukum konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi.

⁹⁶ LP2K, wawancara dengan Bp. Primadi, SH dan Purnadi, S. Kom, 2 Nopember 2000.

⁹⁷ Sebagai perbandingan misalnya pada produk rokok Djie Sam Soe dapat dilihat dengan jelas pengelabuan atau bahkan kebohongan pada label kemasannya. Juga pada iklan susu yang menjanjikan prestasi seseorang dapat menjadi juara, atau iklan teh yang mengklaim dapat melangsingkan tubuh.

Sebenarnya hak untuk memperoleh informasi yang berkaitan dengan suatu produk sudah diberikan oleh pelaku usaha, namun dalam praktek tidak dapat diperoleh konsumen dengan jelas.⁹⁸ Bahkan kalau dikaitkan dengan perjanjian baku, lebih memberatkan konsumen lagi.

c. Hak untuk memilih dari berbagai produk yang tersedia.

Hak memilih yang dipunyai konsumen dapat terwujud apabila sesuatu produk beredar di pasar secara bebas. Hak pilih konsumen tidak ada artinya lagi apabila dalam pengadaan ataupun peredaran barang terjadi sistem monopoli atau oligopoli.⁹⁹ Kondisi ini ternyata tidak sesuai dengan pasal 4 huruf b yang menyatakan bahwa konsumen mempunyai hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/ atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan. Oleh karena itu perlunya diatur sistem sedemikian rupa sehingga konsumen benar-benar dapat mempergunakan hak pilihnya tanpa adanya tekanan sama sekali.

Kalau kondisi ini dilihat dalam praktek yang dijalankan oleh PT Telkom dan Perusda PDAM yang menawarkan produk secara massal, rasanya bagi para konsumen tak ada pilihan lain kecuali harus menerima apa yang ditawarkan oleh pelaku usaha.

d. Hak untuk didengar oleh perusahaan terhadap hal-hal yang dikeluhkan.

Konsumen perlu menggunakan hak untuk didengar yang mereka miliki, sebab tanpa menggunakan hak ini konsumen akan selalu didikte oleh

⁹⁸ LP2K, wawancara, 2 Nopember 2000.

⁹⁹ Hal ini dapat dilihat pada pengadaan tenaga listrik, telepon, perjalanan haji, tepung terigu yang jelas-jelas dimonopoli oleh satu perusahaan, menjadikan pengusaha kurang memperhatikan mutu, karena mereka yakin seperti apapun mutu dan pelayanan yang disediakan, konsumen akan menggunakannya karena tidak ada pilihan lain. Demikian juga untuk produk yang menggunakan sistem oligopoli seperti yang terjadi pada komoditi semen, mie, minyak goreng di mana ada penguasaan pasar yang melebihi angka 50% oleh satu perusahaan, maka mereka dapat mengunggulkan pasar seperti apa yang sering terjadi pada komoditi semen, sementara pemerintah tidak mampu berbuat banyak.

pengusaha.¹⁰⁰ Untuk transaksi yang menggunakan perjanjian, isi perjanjian harus disusun bersama-sama di mana konsumen berhak untuk didengar usulannya, walau pada kenyataannya pengusaha tetap berada di pihak yang untung. Ini sesuai pasal 4 d yang menegaskan konsumen mempunyai hak didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan.

Praktek yang selama ini dilakukan oleh PT Telkom dan PDAM akibat dimonopolinya pelayanan barang dan jasa, konsumenpun terpaksa menerima apa adanya. Lebih parah lagi jika barangnya tidak bagus, misalnya pesawatnya jelek atau meteran air tidak standar atau bocor. Terlebih jika petugas PDAM tidak mencatat meteran secara rutin setiap bulan.

e. Hak memperoleh lingkungan yang sehat dan bersih.

Meskipun lingkungan tidak secara langsung dibayar dengan uang oleh konsumen, namun karena lingkungan sangat erat kaitannya dengan jaminan kesehatan dan kelangsungan hidup manusia, maka semua pihak (pengusaha besar, home industri, masyarakat) wajib menjaga lingkungannya dengan baik, dan harus mempertanggungjawabkannya bila terbukti melakukan pencemaran lingkungan. Di negara maju dewasa ini tuntutan untuk tidak mencemari lingkungan tidak terbatas pada limbah industri saja, tetapi juga berkembang lebih jauh pada komponen atau bahan baku, proses produksi, kemasan atau lainnya. Hal ini kemudian disebut sebagai "gerakan konsumen hijau."

f. Hak memperoleh ganti rugi.

Hak memperoleh ganti rugi, dimaksudkan bahwa setiap pembelian dan penggunaan barang yang mengakibatkan ketidakpuasan, ketidakcocokan,

¹⁰⁰ Misalnya perlu adanya keberanian untuk mengeluarkan pendapat dan wajib didengar oleh pengusaha serta pemerintah, bahwa apa yang tertera pada setiap bon pembelian "barang yang sudah dibeli tidak boleh ditukar atau dikembalikan" tidak dapat diberlakukan secara otomatis. Sehingga konsumen tetap harus boleh mengembalikan atau meminta ganti rugi apabila ternyata tidak cocok, barang rusak/cacat, atau mutu di bawah standar.

ancaman kesehatan, akibat mutu yang jelek atau barang yang cacat yang disebabkan oleh pengusaha, maka konsumen berhak memperoleh ganti rugi. Di Indonesia proses memperoleh ganti rugi tidak mudah, dan memerlukan keuletan serta keberanian konsumen untuk memperjuangkannya. Sementara di negara maju, pemberian ganti rugi sudah membudaya di kalangan para pengusaha sebagai bentuk dari pertanggungjawaban mereka. Pasal 4 huruf h menegaskan bahwa konsumen mempunyai hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya.

Gugatan konsumen lewat LP2K yang ditujukan kepada PT Telkom akibat seringnya gangguan telepon dan kepada PDAM akibat terlalu sering matinya aliran air, tak pernah dapat terwujud. Kedua institusi tersebut hampir pasti memakai alasan klasik untuk menghindarkan diri agar ia tidak usah atau terbebas memberikan ganti rugi, misalnya karena perjanjiannya tidak mengatur tentang hal itu.

- g. Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut.

Perlindungan konsumen antara lain bertujuan untuk meningkatkan kesadaran, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri dan meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen. Sedangkan mengenai upaya penyelesaian sengketa, bahwa setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha atau melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum (pasal 45 ayat 1). Dengan demikian penyelesaian sengketa konsumen dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa (pasal 45 ayat 2).

Di sinilah hak-hak konsumen dapat tercapai dalam praktek, walaupun setelah mendapatkan advokasi tuntutan konsumen tidak sepenuhnya tercapai.

- h. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif.

Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif berdasarkan suku, agama, budaya, daerah, pendidikan, kaya, miskin dan status sosial lainnya. Pendeknya, hak yang demikian ini harus dijalankan dengan tidak pandang bulu dilihat dari segi manapun dan segi apapun harus diperlakukan sama terhadap siapapun juga.

Sebenarnya hak yang demikian ini sudah dilakukan dalam praktek, namun dalam kasus tertentu terpaksa menyimpang. Misalnya mereka yang menyetorkan uang lebih dulu dengan disertai sejumlah tambahan tertentu akan dilayani lebih cepat. Inilah yang menciptakan pelayanan tidak sehat yang bahkan sering juga diciptakan oleh konsumen sendiri.

- i. Hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen.

Perlindungan konsumen menyangkut banyak aspek, salah satunya adalah aspek pendidikan. Perhatian kalangan kampus terhadap issue konsumerisme merupakan pertanda baik dalam upaya konsientiasi masyarakat akan hak-haknya sebagai konsumen. Pendidikan konsumen tidak hanya sekedar menyentuh persoalan-persoalan teknis, seperti bagaimana menggunakan produk barang atau jasa, sejauh mana manfaat produk itu bagi penggunaannya, dan sebagainya. Namun jika kita sudah berbicara tentang kepentingan/hak-hak konsumen, maka kita telah memasuki wilayah hukum. Di dalamnya muncul diskursus sejauh mana hukum dan perangkatnya mengakomodasikan kepentingan/hak-hak konsumen serta praktek penegakan hak-hak konsumen.

PT Telkom dan PDAM memang tidak pernah menyelenggarakan pendidikan konsumen, namun pendidikan konsumen justru diperoleh dari institusi di luar keduanya, misalnya pendidikan konsumen yang pernah diadakan oleh YLKI atau dunia pendidikan tinggi.

j. Hak-hak yang diatur dalam peraturan perundang-undangan lainnya.

Hak-hak demikian terkait dengan aturan-aturan yang terdapat di dalam Undang-undang Barang, Undang-undang Kesehatan, Undang-undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, Kitab Undang-undang Hukum Perdata, bahkan berkaitan dengan peraturan perundang-undangan di beberapa negara, misalnya perundang-undangan Australia, Negeri Belanda, India atau Resolusi PBB No. 39 Tahun 1985 tentang Perlindungan Konsumen.

Apabila kepentingan-kepentingan konsumen tidak dipenuhi, maka gap antara harapan dan prestasi terjadi. Ini berarti kepentingan dan *power* perusahaan mengalahkan kepentingan dan *power* konsumen. Ketidakseimbangan tersebut bisa memacu gerakan konsumen. Gerakan konsumen bisa disebabkan karena alasan-alasan sebagai berikut :

- 1) Adanya kompleksitas produk yang menyebabkan hak konsumen untuk memilih menjadi sangat kompleks.
- 2) Produk atau jasa menjadi sangat khusus dan sulit dipertimbangkan.
- 3) Banyaknya promosi produk atau jasa yang sering tidak menggambarkan keadaan yang sesungguhnya.
- 4) Keselamatan yang timbul dari produk sering diabaikan.

Di samping hak, konsumen juga mempunyai kewajiban yang dimaksudkan untuk memperkuat posisi konsumen. Kewajiban-kewajiban¹⁰¹ tersebut misalnya :

a. Kewajiban bersikap kritis.

¹⁰¹ Zumrotin, *Makalah : Problematika Perlindungan Konsumen di Indonesia, Sekarang dan Yang Akan Datang, op. cit.*, hal. 5.

Konsumen hendaknya menggunakan daya kritisnya, dengan mendahulukan kebutuhan dan tidak atas dasar keinginan. Menggunakan daya pikir sehingga tidak mudah terpengaruh oleh iklan dan tidak percaya begitu saja tentang kehebatan suatu produk yang disampaikan pengusaha.

b. Kewajiban membekali diri dengan pengetahuan barang.

Mempunyai pengetahuan tentang barang sangat membantu konsumen dalam memilih, memperlakukan atau memelihara barang yang dikonsumsinya. Jika seseorang mempunyai pengetahuan tentang minyak goreng, maka dalam kondisi masyarakat ketakutan akan kesehatan yang berkaitan dengan kadar kolesterol, mereka tidak mudah dikibuli oleh para pengusaha minyak goreng yang selalu memberikan embel-embel pernyataan non kolesterol.

c. Kewajiban menggalang solidaritas antar konsumen.

Apabila solidaritas antar konsumen dapat dikoordinasikan dengan baik, dapat mewujudkan suatu kekuatan yang akan diperhitungkan oleh pengusaha. Kekuatan konsumen yang solid sangat potensial untuk memperbaiki nasib konsumen. Sayang sekali, masih banyak masyarakat kita yang tidak tahu hak dan kewajiban yang mereka miliki, apalagi mengamalkannya. Diharapkan secara bertahap pada suatu saat masyarakat akan berubah sikap, sejalan dengan perkembangan ekonomi dan pendidikan mereka.

3. Gerakan Konsumen

Kewajiban konsumen disatu pihak dan hak konsumen di pihak lain jauh lebih mudah untuk dikatakan daripada dilaksanakan. Ada beberapa sebab dapat dikemukakan di sini. *Pertama*, karena kendati banyak produsen punya hati emas dan punya kesadaran moral yang tinggi, hati dan kesadaran moralnya itu sering dibungkam oleh keinginan untuk mendapat keuntungan atau uang dalam waktu singkat daripada mempedulikan hak konsumen. *Kedua*, di banyak negara sedang

berkembang, termasuk Indonesia, para produsen lebih dilindungi oleh pemerintah karena dianggap punya jasa besar dalam menopang perekonomian negara tersebut. Akibatnya, kepentingan mereka lebih diamankan pemerintah daripada kepentingan konsumen. *Ketiga*, dalam sistem sosial politik di mana kepastian hukum tidak jalan, pihak produsen akan dengan mudah membeli kekuasaan untuk melindungi kepentingannya terhadap tuntutan konsumen. Walaupun konsumen menuntut, pihak produsen selalu merasa di atas angin. Kekuatan bisnis yang besar di bidang ekonomi dengan mudah mengakumulasi kekuatan politik, baik secara halal maupun tidak, demi mengamankan dirinya dengan akibat munculnya sikap arogan yang tidak peduli pada kepentingan konsumen. *Keempat*, konsumen merasa rugi kalau harus menuntut produsen dan karena itu selalu berada dalam posisi yang lemah. Untungnya, hingga kini media massa dapat digunakan sebagai kekuatan konsumen di mana keluhan konsumen melalui rubrik surat pembaca punya dampak efektif mempengaruhi produsen karena surat pembaca ini punya pengaruh kumulatif bagi semua konsumen atau calon konsumen lain.

Salah satu syarat bagi terpenuhinya dan terjaminnya hak-hak konsumen adalah perlunya pasar dibuka dan dibebaskan bagi semua pelaku ekonomi, termasuk bagi produsen dan konsumen untuk keluar masuk dalam pasar. Pasar yang terbuka dan bebas akan berfungsi semaksimal mungkin untuk menjamin kepentingan konsumen dan juga produsen. Dalam sistem ekonomi pasar bebas, konsumen benar-benar raja dan bahkan mendikte pasar. Hanya dengan memenuhi kebutuhan, permintaan dan keinginan konsumen, produsen bisa memperoleh keuntungan. Termasuk di dalamnya, hanya dengan memenuhi hak dan kepentingan konsumen, produsen dapat meraih keuntungan dan bertahan dalam bisnis penuh persaingan yang ketat.

Salah satu langkah yang dirasakan sangat berpengaruh adalah gerakan konsumen. Di banyak negara barat, gerakan konsumen ataupun lembaga

konsumen sangat dirasakan manfaatnya oleh konsumen dan pengaruhnya benar-benar diperhitungkan oleh pihak produsen. Bahkan dalam kasus tertentu sangat ditakuti dan membuat produsen berada dalam posisi yang lemah.

Gerakan konsumen terutama lahir karena dirasakan adanya penggunaan kekuatan bisnis secara tidak fair. Dirasakan bahwa ada praktek-praktek bisnis yang sangat merugikan hak dan kepentingan konsumen, yang kalau tidak ditanggapi dalam bentuk sebuah "gerakan" akan semakin merugikan konsumen. Konsumen dan masyarakat pada umumnya merasakan bahwa kalau kekuatan bisnis yang begitu besar di dalam masyarakat modern ini tidak diimbangi oleh kekuatan tandingan dari pihak konsumen, praktek-praktek bisnis yang tidak fair akan terus berjalan. Kalau kekuatan ini tidak ditandingi, konsumen akan terus dijejali produk yang rendah mutunya, yang tidak aman, yang merusak lingkungan, pelayanan tidak baik, serta iklan yang penuh dengan trik-trik yang menipu dan merusak nilai budaya dan moral manusia.

Gerakan konsumen lahir oleh karena adanya beberapa pertimbangan.¹⁰² *Pertama*, produk yang semakin banyak disatu pihak menguntungkan konsumen, karena mereka punya pilihan bebas yang terbuka, namun di pihak lain juga membuat pilihan mereka menjadi rumit. Konsumen membutuhkan pedoman atau informasi yang akurat tentang berbagai produk, sementara informasi seperti itu sangat sulit diperoleh dari produsen. Karena itu kehadiran gerakan konsumen atau lembaga konsumen sangat dibutuhkan untuk secara aktif memberi informasi yang netral dan obyektif tentang berbagai produk.¹⁰³

¹⁰² Lihat A. Sonny Keraf, *Etika bisnis, op. cit.*, hal. 190-191.

¹⁰³ Beberapa informasi dibutuhkan karena sering menyangkut hal-hal yang tidak transparan. Misalnya kadar dan kandungan suatu produk, volume, kemampuan mencuci dan semacamnya yang hanya diperoleh melalui pengujian ilmiah yang akurat. Berbagai jurnal *Warta Konsumen* yang diterbitkan Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) memuatnya, antara lain edisi Oktober 1996 tentang daya cuci deterjen, edisi Nopember 1996 tentang kualitas pompa bensin di Jakarta, dan edisi Desember 1996 tentang produk vitamin anak-anak.

Kedua, jasa kini semakin terspesialisasi sehingga menyulitkan konsumen untuk memutuskan mana yang memang benar-benar dibutuhkannya. Pengalaman konsumen lain dapat menjadi informasi terbaik, tetapi sering sulit untuk mendapatkannya. Oleh karena itu kehadiran gerakan konsumen atau lembaga konsumen yang juga sering berfungsi untuk mengumpulkan data dan informasi semacam itu dan menyebarkannya kepada masyarakat luas tentu sangat diperlukan dan berguna.

Ketiga, pengaruh iklan yang merasuki setiap detik dan segi kehidupan manusia modern melalui berbagai media massa dan media informasi lainnya, membawa pengaruh yang sangat besar bagi kehidupan konsumen. Selain sering membuat bingung, iklan-iklan tersebut juga sering merusak kepribadian pihak tertentu (terutama anak-anak) baik secara moral maupun kultural. Konsumen perlu bersatu untuk melawan pengaruh iklan ini, untuk tidak membiarkan iklan mengarahkan dan menentukan hidup manusia. Argumen bahwa iklan hanya memberi informasi tidak bisa dianggap sebagai argumen yang serius karena dengan berbagai cara manipulasi yang halus ataupun kasar masyarakat telah digiring untuk membeli produk tertentu.

Keempat, kenyataan menunjukkan bahwa keamanan produk jarang sekali diperhatikan secara serius oleh produsen. Ini menyangkut keamanan pribadi maupun sosial, fisik maupun moral, mental, budaya. Atas dasar ini berbagai pihak menggerakkan kelompok tertentu untuk menyadarkan kepentingan konsumen yang terkait dan terancam oleh pihak produsen. Juga untuk menuntut produsen agar serius memperhatikan keamanan produk yang ditawarkannya.

Kelima, dalam hubungan dengan jual beli yang didasarkan pada kontrak, konsumen lebih berada pada posisi yang lemah. Dalam hal ini, khususnya konsumen yang berasal dari kelas sosial bawah, membutuhkan konsultasi, advokasi dan perlindungan untuk menuntut hak dan kepentingan mereka sesuai dengan prinsip kontrak yang adil dan etis. Karena itu gerakan konsumen atau

lembaga konsumen sangat dibutuhkan kehadirannya untuk memberikan advokasi dan konsultasi yang dibutuhkan konsumen tersebut, baik secara terang-terangan diminta maupun yang tidak diminta (khususnya melalui media massa).

Dalam kaitan nomor lima inilah tesis ini hadir untuk membantu memecahkan masalah. Harapannya adalah bahwa posisi konsumen menjadi terangkat, bahkan diusahakan setingkat atau sejajar dengan posisi pelaku usaha. Keadaan demikian karena memang melihat kondisi atau posisi konsumen yang berada di bawah posisi produsen atau pelaku usaha, sehingga posisi tawar (*bargaining position*) konsumen memang rendah.

Praktek menunjukkan, bahwa LP2K sebagai sebuah Lembaga Swadaya Masyarakat yang sangat peduli terhadap kepentingan konsumen, berusaha semaksimal mungkin membantu para konsumen yang bermasalah dengan pelaku usaha agar hak dan kewajibannya tidak diinjak-injak oleh pelaku usaha. Sangat banyak permasalahan yang telah dapat diselesaikan oleh LP2K ini dalam rangka menyelesaikan sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha.

4. Konsumen yang Menggunakan ADR dalam Penyelesaian Sengketa

Telah disinggung di depan, bahwa ditemukan sejumlah data yang diperoleh dari lapangan yang menunjukkan terdapat sekitar 13 macam kasus yang masuk ke LP2K untuk diselesaikan, yakni upaya-upaya konsumen untuk menuntut pelaku usaha karena dianggap telah merugikannya. Secara keseluruhan, kasus tersebut mencakup pengaduan konsumen yang ditujukan kepada institusi atau masalah yang berkaitan dengan : telkom, bank, PLN, tanah dan perumahan, kosmetik, asuransi, PDAM, leasing, mineral pot, proyek pemerintah, minuman, kupon belanja dan SPBU.

Fokus dari penelitian ini adalah penggugat atau pengadu atau konsumen yang memasukkan gugatannya kepada LP2K yang dimaksudkan untuk

diselesaikan masalahnya dengan pelaku usaha pemerintah (BUMN) telkom dan pelaku usaha perusahaan daerah air minum (PDAM). Pembatasan ini dimaksudkan oleh karena tidak mungkin semua pengaduan konsumen dapat tercover akibat keterbatasan-keterbatasan yang ada. Pembatasan juga dimaksudkan agar data yang diperoleh dapat lebih mendalam (sesuai dengan sifat penelitian kualitatif), karena ketika menjaring data akan diperoleh dari sumber yang terfokus tersebut namun secara kualitas cukup mendalam.

Berkaitan dengan pengaduan terhadap institusi telkom, banyak hal yang dapat dijadikan alasan oleh konsumen (pelanggan) ketika mengadukan masalah ini. Contoh *pertama*, pengaduan yang diajukan oleh Sdr. Jatun RH kepada pimpinan PT Telkom Semarang pada tanggal 20 September 2000. Ia mengadukan oleh karena pesawat teleponnya diputus secara sepihak sementara kewajiban membayar rekening pulsa juga tidak terlambat, padahal ia bergerak di bidang rumah makan, sehingga pesawat tersebut merupakan sarana yang sangat vital karena banyak pesanan yang diterima lewat telepon. Kerugian yang muncul adalah karena ketika telepon rusak, ternyata rumah makan banyak pesanan lewat telepon yang akhirnya tak dapat dilayaninya. Ketika itu juga ia pasang iklan di harian Suara Merdeka karena masih banyak kamar kosong yang akan dikontrakkan (disewakan) namun karena telepon tak dapat dipakai banyak calon pengontrak yang tak jadi. Dari peristiwa ini Jatun RH merasa banyak menderita kerugian secara materiil akibat banyak pesanan makanan yang batal dan batalnya para calon penyewa kamar, secara moral ia kena damprat para pelanggan yang merasa diabaikan. Tragisnya lagi ia dikira memasang iklan bohong.

Kasus *kedua*, adalah pengaduan yang diajukan oleh Sdr. Bambang Edi Kuncoro asal Salatiga yang berupa komplain masalah tagihan rekening jasa Japati. Masalahnya adalah PT Telkom Salatiga sebenarnya hanya didomplengi oleh PT CeSAKOM Jakarta, sehingga tagihan jasa Japati lewat PT CeSAKOM tersebut dijadikan satu dengan tagihan PT Telkom. Dengan demikian surat

(acara) penyelesaian komplain dari LP2K sebenarnya ditujukan kepada PT CeSAKOM Jakarta. Tindak lanjutnya mestinya ada komunikasi lebih lanjut antara PT Telkom Salatiga dengan PT CeSAKOM Jakarta. Lebih jauh lagi, menurut pengadu memang banyak masalah konsumen (pelanggan) yang dirugikan oleh pihak-pihak tertentu (pelaku usaha), yang pada kenyataannya konsumen tidak bisa berbuat apa-apa (karena berbagai faktor).

Kasus *ketiga* adalah dari Sdr. Pramana Aloe, PT Suryanandar Nusantara Semarang tentang pengaduan atau klaim pulsa untuk kuis Japati tanggal 29 September 2000. Setelah menerima jawaban tentang klaim pulsa Japati Sm. 6580624 bulan Agustus 2000, ia merasa keberatan karena tidak pernah menggunakannya, serta di kantor tidak ada fasilitas untuk mengikuti kuis Japati. Apalagi pada bulan September 2000 masih tercantum tagihan pulsa jasa Japati, padahal ia sudah memohon agar fasilitas jasa Japati dihilangkan serta akses hubungan Japati untuk sementara waktu diisolir. Permohonan pengadu adalah agar PT Telkom bersedia meninjau ulang atau survei ke lokasi secara langsung.

Keempat, ada satu pengaduan yang cukup menarik dari seorang pelanggan bernama Saridjo, tentang ketidakaktifan ponselnya No. 0811 29 4960 yang tidak dapat digunakan fasilitas *out going international* selama menunaikan ibadah haji. Menurut pengadu, bahwa problem teknis di Sentral PT Telkom bukan kesalahan customer untuk komplain ini, sehingga total problem merupakan kesalahan murni dari PT Telkomsel. Jelas bahwa hanya dengan alasan yang disampaikan oleh PT Telkomsel tentang adanya kesalahan teknis tidak dapat diterima. Pelanggan tidak puas, bahkan menurutnya jawaban yang ada mencerminkan ketidakpedulian PT Telkomsel kepada customer yang dirugikan. Selanjutnya Sdr. Saridjo menuntut ganti kerugian sejumlah Rp. 150.000.000,- dengan tembusan ke media cetak Jawa Tengah, Ketua LP2K Semarang dan PT Telkomsel Wilayah Jawa Tengah.

Berikut ini dipaparkan beberapa kasus atau masalah sengketa yang ditujukan kepada perusahaan daerah air minum. *Pertama*, pengaduan yang diajukan oleh Sdr. Lilik Nurcholiq Semarang. Ia mengadukan kepada Direktur Utama PDAM Semarang karena aliran air dirumahnya (bahkan rumah disekitarnya) sudah lebih dari dua bulan macet total, tidak ada setetespun air yang mengalir. Tragisnya lagi, kejadian demikian hampir pasti terulang dan berkali-kali terjadi. Bahkan pernah air macet sampai tiga bulan, setelah melapor secara lisan, air mengalir sebentar kemudian macet lagi. Laporan pengaduan terakhir tanggal 17 Juli 2000 dilakukan lagi. Keberatan konsumen adalah oleh karena konsumen tetap melaksanakan seluruh kewajibannya, yakni membayar rekening air dengan debit minimal 15 m³, walau air yang mengalir selalu jauh di bawah batas debit minimal. Tuntutan konsumen adalah mengalirnya air dengan lancar, mempertanyakan juga sampai sejauh mana tanggungjawab pelayanan PDAM terhadap para pelanggan sampai batas minimal. Jadi bukan hanya kewajiban konsumen saja yang dikejar, namun juga kewajiban PDAM. Sebab jika kondisi yang demikian ini terus dibiarkan berlarut-larut, menunjukkan bahwa kualitas profesionalisme PDAM masih jauh di bawah standar. Apalagi dengan berlakunya UU No. 8/1999, masih diragukan kesiapan seluruh jajaran PDAM dalam mensikapi Undang-undang Perlindungan Konsumen jika muncul masalah-masalah yang bersifat fundamental. Demikian suara konsumen yang disampaikan oleh Lilik Nurcholiq.

Kedua, pengaduan konsumen yang bahkan menimpa satu kampung, hingga pengaduan diwakili oleh pengurusnya, yakni Ketua RT 06 - Asmo Utomo dan Sekretaris RW I - Fauzie Hanas. Pengaduan aliran air minum yang macet ini ditujukan kepada Kepala PDAM Distribusi Cabang Semarang dengan tembusan Kepala Kelurahan Rejomulyo, Kepala Kantor PDAM dan Ketua YLKI (maksudnya LP2K) Semarang. Kejadian bermula ketika sejak tanggal 31 Juli 2000, warga Kp. Widoharjo RT 06 RW 01 Kelurahan Rejomulyo Kec.

Semarang Timur tidak pernah lagi mendapatkan air aliran minum, atau tegasnya air ledeng mati total. Bahkan aliran air macet ini dialami oleh konsumen air minum ex. Kelurahan Widoharjo (Kompleks Kp. Batik) secara keseluruhan. Setelah beberapa kali melapor (via telepon) baik ke Kantor Pusat PDAM maupun ke Kantor Distribusi Cabang tidak pernah ada tindak lanjutnya, dan setiap melapor selalu dijawab "akan ditinjau." Dijelaskan oleh staf PDAM, ketika laporan masuk pada 4 Agustus 2000 dikatakan bahwa para pelanggan dapat menerima aliran air bersih secara bergilir tiga hari sekali. Jadi jika sampai tujuh hari mati total, maka kemungkinan ada yang tidak beres dan perlu dilakukan pemeriksaan lapangan. Mengingat kesulitan konsumen akan air bersih setelah tujuh hari akibat aliran mati total, maka konsumen minta realisasi hak-haknya sebagai pelanggan (jadi bukan janji belaka), sementara konsumen selalu dituntut memenuhi kewajibannya, yakni membayar rekening air bulanan.

Pengaduan *ketiga* dari Sdr. Widdy Wijayanti, yang tinggal di Kompleks Perumahan yang kondisi tanahnya tidak rata (naik turun), dan kebetulan ia tinggal di bagian atas sehingga sering kesulitan mendapatkan air bersih. Repotnya, walaupun air itu mengalir, antara pk. 24.00 - 05.00 sehingga jelas akan sangat merepotkan, apalagi jika tak punya tandon air. Anehnya, dengan mendapatkan air yang sedikit karena debitnya kecil, justru rekening PAMnya paling tinggi (katanya antara Rp. 30.000,- s/d Rp. 40.000,-) jika dibandingkan dengan bagian bawah yang airnya selalu berlimpah. Intermesonya, mungkin karena ia juga harus membayar angin yang keluar melalui meteran. Bahkan ketika air mengalir terakhir kalinya 8 September 2000, akibat tak punya persediaan air bersih, ia mencoba beli tanki di PAM, namun tak dilayani karena pemesanan harus dua hari sebelumnya, sehingga terpaksa ia beli air bersih dari perusahaan swasta. Lucunya, ketika tanggal 14 September pesan air bersih di PAM, sampai tanggal 18 September belum dikirim juga. Akibat peristiwa-peristiwa yang sangat merugikan ini, pengadu mulai mempertanyakan dan sampai tidak mengerti serta

tak habis pikir, mengapa di saat gencar-gencarnya angin reformasi dan rakyat (baca konsumen) sudah semakin kritis, PDAM sebagai lembaga *public service* masih belum juga berubah. Bahkan surat aduan resmi maupun yang tidak resmi (lewat tetangga yang kebetulan bekerja di PDAM) juga tidak digubris. Selanjutnya, karena berbagai upaya sudah tidak berhasil, pengadu mohon bantuan kepada LP2K untuk ikut membantu dan mendukung upayanya agar PDAM sebagai lembaga pemegang monopoli penguasaan air lebih memperhatikan hak-hak konsumen. Diharapkan lagi syukur LP2K dapat bertindak untuk memberikan advokasi antara pengadu (konsumen) dengan PDAM (pelaku usaha) untuk menyelesaikan masalahnya.

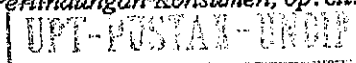
Seorang pelanggan dari perumahan Padepokan Ganesha membuat pengaduan pengaliran air yang ternyata tidak sesuai dengan hak-haknya sebagai pelanggan. Katanya PDAM jelas melanggar haknya sebagai konsumen yang terdapat dalam UU No. 8/1999 tentang Perlindungan Konsumen. Ketika dikirim dua orang petugas PDAM, ternyata yang dilakukan hanya mencatat stand meter dan akan melakukan survey di perumahan Padepokan Ganesha. Masalahnya adalah telah terjadi penurunan posisi meter air dari tempat aslinya (entah resmi atau tidak) oleh para pemilik hingga sejajar dengan pipa distribusi PDAM. Inilah yang diminta oleh pengadu. Karena kenyataan akibat ketidاكلancaran air PAM, terpaksa ia membeli air dari tukang air untuk kebutuhan masak dan minum yang setiap bulannya menghabiskan dana sekitar Rp. 25.000,- ditambah lagi masih harus membayar tagihan rekening PDAM untuk minimal pemakaian 15 m³ sebesar Rp. 10.875,- yang tak pernah dinikmatinya. Akibatnya ialah pengadu minta bantuan LP2K untuk dapat membantu menyelesaikan masalahnya dengan PDAM sebagai pelaku usaha.

C. Pelaku Usaha yang Digugat Konsumen dalam Rangka Penyelesaian Sengketa

1. Pengertian Pelaku Usaha

- a. Dalam Undang-undang Barang. Apabila kondisi barang kurang baik atau tidak baik, membahayakan kesehatan, maka dapat merugikan nama baik Indonesia dalam bidang perdagangan. Karena itu, undang-undang barang bermaksud mengatur tentang mutu, susunan bahan dan pembungkusnya. Mestinya ini ditujukan kepada mereka yang mempunyai kegiatan mengenai pembuatan atau pembungkusan barang tersebut, yang tidak lain adalah pengusaha atau pelaku usaha¹⁰⁴.
- b. Undang-undang Kesehatan. Dalam hal ini batasan pelaku usaha dikaitkan dengan kepentingan bisnis. Kepentingan mereka dalam penggunaan suatu produk adalah untuk membuat produk lain atau memperdagangkannya, baik berupa barang atau jasa yang merupakan bidang usaha atau profesi mereka. Perlindungan yang mereka perlukan adalah bagaimana agar dalam menjalankan bisnisnya, tidak disaingi secara tidak wajar, tidak jujur atau lain-lain praktek bisnis yang menghambat usaha. Inilah pelaku usaha.
- c. Undang-undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Berbeda dengan konsumen, kepentingan di sini adalah kepentingan untuk kelangsungan hidup usahanya dalam aneka persaingan usaha investasi, produksi dan/atau distribusi barang dan/atau jasa (kepentingan komersial). Tidak mungkin hal yang demikian ini akan dilakukan oleh konsumen. Yang dapat melakukan adalah mereka-mereka yang berkepentingan dengan suatu usaha (bisnis) tertentu. Inilah yang termasuk golongan pelaku usaha.
- d. Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUH Perdata). Tidak secara tegas disebutkan siapa yang termasuk pelaku usaha, namun demikian pembeli

¹⁰⁴ Az Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen*, *op. cit.*, hal. 4-5.



barang dan/atau jasa, penyewa, penerima hibah, peminjam pakai, peminjam, tertanggung atau penumpang, pada satu sisi dapat merupakan konsumen (akhir) tetapi pada sisi lain dapat pula diartikan sebagai pelaku usaha. Mereka itu sekalipun pembeli, tidak seinata-mata sebagai konsumen akhir (untuk kepentingan non komersial) atau untuk kepentingan diri sendiri, keluarga atau rumah tangga masing-masing tersebut¹⁰⁵.

- e. Undang-undang Perlindungan Konsumen. Batasan tentang pelaku usaha secara jelas disebutkan di dalam pasal 1 butir 3 UU No. 8 Tahun 1999 yang menyatakan pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi. Di dalam penjelasannya dikatakan, pelaku usaha yang termasuk dalam pengertian ini adalah perusahaan, korporasi, BUMN, koperasi, importir, pedagang, distributor dan lain-lain.

2. Hak dan Kewajiban Pelaku Usaha

Menurut hukum, hak dan kewajiban satu pihak terhadap pihak lainnya lahir dari suatu perjanjian maupun undang-undang. Namun biasanya perjanjian tertulis antara konsumen dan pelaku usaha sering tidak dapat ditemukan, sehingga kebanyakan orang hanya berbicara mengenai pemenuhan kebutuhan dari konsumen yang mempergunakan, memanfaatkan maupun memakai barang dan/atau jasa yang disediakan oleh pelaku usaha¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Az Nasution, *Ibid.*, hal. 9.

¹⁰⁶ Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum tentang Perlindungan Konsumen*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000, hal. 32.

Dalam rangka memberikan kepastian hukum dan kejelasan akan hak-hak dan kewajiban-kewajiban para pihak, Undang-undang Perlindungan Konsumen telah memberikan peraturan mengenai hak dan kewajiban pelaku usaha. Kalau disimak bunyi pasal 6 UU No. 8 Tahun 1999, maka pelaku usaha itu mempunyai hak sebagai berikut :

- a. Hak untuk menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan atau jasa yang diperdagangkan.

Merupakan suatu perbuatan hukum yang wajar jika pelaku usaha menerima kontra prestasi terhadap prestasi yang telah ia berikan kepada konsumen manapun. Kesepakatan termaksud mestinya juga dilandasi oleh adanya tindakan yang tidak melanggar hukum, misalnya tidak mengesampingkan isi pasal 1320 KUH Perdata, tidak ada unsur cacat yang tersembunyi, pelayanan yang tidak mengecewakan dan sebagainya.

- b. Hak untuk mendapatkan perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik.

Jika konsumen menuntut adanya keseimbangan posisi tawar dengan pelaku usaha, maka hendaknya pelaku usaha demikian pula. Tidak dibenarkan justru konsumen dengan licik memanfaatkan keadaan yang semestinya diperoleh dari pelaku usaha kemudian disalahgunakan. Untuk itulah diperlukan jiwa besar dari masing-masing pihak agar tercipta keseimbangan yang benar-benar saling menguntungkan.

- c. Melakukan pembelaan diri sepatutnya di dalam penyelesaian hukum sengketa konsumen.

Sebagai produsen barang, kadang produk yang dihasilkannya kurang atau bahkan tidak memenuhi standar sebagaimana digariskan oleh pemerintah. Akibatnya adalah bahwa konsumen akan dirugikan. Kalau ini terjadi, maka konsumen mempunyai hak untuk menggugat produsen tersebut karena merasa dirugikan ketika menggunakan produk yang bersangkutan.

Namun demikian, produsen sebagai salah satu unsur dari pelaku usaha juga berhak untuk mempertahankan diri dari tuntutan konsumen tersebut. Pada saat berlangsung upaya penyelesaian sengketa inilah akan terbukti sampai sejauh mana tanggungjawab dari masing-masing pihak.

- d. Rehabilitasi nama baik apabila tidak terbukti secara hukum bahwa kerugian konsumen tidak diakibatkan oleh barang dan/atau jasa yang diperdagangkan.

Nama baik adalah jaminan yang sangat besar sekali pengaruhnya terhadap kehidupan sosial bermasyarakat. Demikian pula dalam hukum konsumen. Apabila gugatan konsumen kepada pelaku usaha telah terselesaikan, namun jika terbukti secara hukum bahwa pelaku usaha bukan penyebab kerugian konsumen, maka berhaklah ia untuk dibersihkan namanya. Biasanya rehabilitasi nama baik ditempuh dengan memuatnya di surat kabar, bahwa pelaku usaha termaksud memang tidak bersalah.

- e. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Seperti halnya hak-hak konsumen, demikianpun hak-hak pelaku usaha juga berkaitan dengan beberapa aturan di luar undang-undang tentang perlindungan konsumen, seperti misalnya dalam undang-undang barang, undang-undang kesehatan, undang-undang lalu lintas dan angkutan jalan, Kitab Undang-undang Hukum Perdata dan sebagainya.

Selanjutnya, sebagai konsekuensi dari hak-hak konsumen, kepada pelaku usaha dibebani kewajiban-kewajiban sebagai berikut :

- a. Beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya.
- b. Memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa, serta memberikan penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan.
- c. Memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif.

- d. Menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/jasa yang berlaku.
- e. Memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji dan/atau mencoba barang dan/atau jasa tertentu, serta memberi jaminan dan/atau garansi atas barang yang dibuat dan/atau diperdagangkan.
- f. Memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan atau jasa yang diperdagangkan.
- g. Memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

Apabila disimak tentang apa yang terurai di atas, terlihat dengan jelas bahwa kewajiban-kewajiban pelaku usaha tersebut merupakan manifestasi hak konsumen pada sisi lain yang ditargetkan untuk menciptakan “budaya tanggung jawab” pada diri pelaku usaha.¹⁰⁷

3. Tanggung Jawab Pelaku Usaha

Secara normatif tanggung jawab pelaku usaha diatur di dalam Bab VI pasal 19-28 UU No. 8 Tahun 1999. Dalam melakukan kontak dengan konsumen, produsen (pelaku usaha) mempunyai tujuan tertentu yang memang dikehendaki dan direncanakan, misalnya berusaha untuk memperoleh keuntungan yang sebanyak-banyaknya dengan peningkatan produktifitas dan efisiensi. Sedangkan dari sisi konsumen, ia mempunyai hubungan dengan pelaku usaha (produsen) berdasarkan adanya tuntutan akan kebutuhan hidupnya.

Tanggung jawab pelaku usaha terhadap konsumen dapat terjadi misalnya apabila :

¹⁰⁷ *Ibid.*, hal. 34.

- a. Konsumen menderita kerugian akibat mengkonsumsi barang dan jasa yang diproduksi oleh produsen.
- b. Cacat produk atau berbahaya dalam pemakaian normal.
- c. Berbahaya tetapi tidak diketahui sebelumnya.

Selanjutnya tanggung jawab produsen (pelaku usaha) dapat timbul¹⁰⁸ oleh karena sebab-sebab berikut :

- a. Kerugian transaksi (*transactie schade*), yakni kerugian yang timbul dari jual beli barang yang tidak sebagaimana mestinya akibat dari wanprestasi.
- b. Kerugian produksi (*product shade*), yakni kerugian yang langsung atau tidak langsung yang diderita akibat dari hasil produksi, kerugian mana masuk resiko produksi akibat dari perbuatan yang melanggar hukum.

Pitlo, sebagaimana dikutip oleh Purwahid Patrik¹⁰⁹ menyatakan, bahwa siapapun yang sadar memasarkan barang-barang produksi yang cacat, yakni apabila barang itu dipakai secara normal sesuai dengan tujuannya akan membahayakan terhadap orang atau barang milik orang lain, melakukan perbuatan yang melanggar hukum dan ia bertanggung jawab terhadap kerugian itu apabila kerugian tersebut benar-benar terjadi.

Menurut Samuel Certo¹¹⁰, tanggung jawab produsen mencakup tiga komponen, yakni tanggung jawab terhadap karyawan, lingkungan dan masyarakat.

- a. Tanggung jawab produsen terhadap karyawan meliputi : pemberian gaji yang sesuai, keamanan terhadap lingkungan kerja, promosi (jabatan) yang adil dan sebagainya.

¹⁰⁸ GHA Schut, *Producten Aansprakelijkheid*, Wej Tjeenk Willink, Zwolle, 1974, hal. 2:

¹⁰⁹ Purwahid Patrik, *Perkembangan Tanggung Gugat Resiko dalam Perbuatan Melawan Hukum*, Fak. Hukum Undip, 1990, hal. 111.

¹¹⁰ Samuel Certo, *Strategic Management*, Mc Graw-Hill, New York, 1996, hal. 225.

- b. Tanggung jawab produsen terhadap lingkungan seperti misalnya menjaga kebersihan udara, air dan polusi yang disebabkan limbah industri, yang dikelola dengan pengolahan limbah.
- c. Tanggung jawab sosial (masyarakat), misalnya mewujudkan dan mendukung masyarakat dalam rangka pengembangan pendidikan, seni, kesehatan dan program pengembangan masyarakat. Juga memberikan informasi tentang perusahaan secara benar.

Badan usaha (khususnya pabrik) perlu sadar bahwa peraturan yang berkaitan dengan tanggung jawab produk, kelalaian, tanggung jawab ketat atau mutlak, dan alasan lain yang dimungkinkan di mana mereka kemungkinan dikenakan tanggung jawab pembiayaan terhadap kecelakaan atau kerugian yang diakibatkan dari pemakaian produk yang mereka buat atau jual. Dalam beberapa pasar sebuah badan usaha mungkin mempunyai tanggung jawab atas kecelakaan atau kerugian walaupun tidak dapat dibuktikan bahwa kecelakaan atau kerugian diakibatkan pemakaian produk badan usaha itu. Sepanjang badan usaha itu adalah produsen dari beberapa barang atau jenis barang tertentu dalam pasar tersebut, dan sepanjang kecelakaan atau kerugian itu diakibatkan pemakaian jenis barang tertentu tersebut, maka semua produsen dapat berbagi tanggungjawabnya.¹¹¹ Resiko tanggung jawab demikian ini harus dipertimbangkan dalam memutuskan apakah akan menjual barang ke dalam pasar tersebut atau tidak.

4. Pelaku Usaha yang Menggunakan ADR Akibat Gugatan Konsumen dalam Penyelesaian Sengketa

Banyaknya pelaku usaha yang digugat oleh konsumen, menunjukkan betapa bervariasinya jenis kegiatan pelaku usaha yang pernah merugikan

¹¹¹ John W Head, *Pengantar Umum Hukum Ekonomi*, Proyek ELIPS, Jakarta, 1997, hal. 64.

konsumen, baik secara moral maupun materiil. Data yang dikeluarkan oleh bagian pengaduan LP2K pada tahun 1999 menyatakan ada sejumlah 13 jenis kegiatan yang dilakukan oleh pelaku usaha yang digugat oleh konsumen untuk diselesaikan masalahnya.

Ketiga belas pelaku usaha tersebut adalah para pelaku usaha yang bergerak di bidang : telkom, bank, PLN, tanah & perumahan, kosmetik, asuransi, PDAM, leasing, mineral pot, proyek pemerintah, minuman, kupon belanja dan SPBU. Namun demikian, penelitian ini tidak menunjuk komponen tersebut sebagai pelaku usaha yang digugat konsumen secara keseluruhan.

Pelaku usaha disini difokuskan pada dua tergugat terbesar yang digugat oleh konsumen melalui LP2K. Kenyataan menunjukkan, tergugat institusi telkom ada 11 kasus atau sekitar 16% dari keseluruhan kasus sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha; dan institusi PDAM ada 12 kasus atau sekitar 18% dari seluruh kasus yang membutuhkan penyelesaian. Dari kedua institusi (telkom dan PDAM) ini menunjukkan ada sejumlah 34% yang merupakan wakil tergugat (pelaku usaha). Jumlah demikian menggambarkan, akibat banyaknya pelaku usaha yang digugat konsumen, menyiratkan betapa budaya hukum pilihan penyelesaian sengketa secara alternatif yang dipakai konsumen untuk menyelesaikan sengketa dengan pelaku usaha sangat jelas.

Banyak data yang dapat diperoleh dari pelaku usaha ini berkaitan dengan penyelesaian sengketa. Umumnya mereka berpendapat bahwa apabila terjadi suatu peristiwa yang menimpa kerugian pada diri konsumen, maka peristiwa termaksud sebenarnya bukan merupakan suatu kesengajaan atau suatu perbuatan yang dikehendaki. Jika ada gangguan telepon misalnya, menurut pelaku usaha ini ternyata banyak faktor yang menjadi penyebabnya. Misalnya adanya pohon tumbang yang menimpa kabel telepon, tersambar petir, penggalian jalan oleh PDAM, atau sedang ada perbaikan saluran transmisi dan sebagainya.

Peristiwa-peristiwa tersebut memang tidak dimaksudkan untuk mengganggu pesawat telepon para pelanggan (konsumen), namun memang terjadi karena suatu alasan yang dapat dipertanggungjawabkan, demikian alasan para pelaku usaha. Dengan demikian, menurut pelaku usaha kejadian-kejadian tersebut tidak dapat dijadikan alasan oleh konsumen jika misalnya konsumen menuntut ganti kerugian kepadanya karena peristiwa itu benar-benar terjadi, dan dengan sendirinya pasti akan merugikan konsumen.

Sebagai contoh, pemeriksaan telepon atas no. (024) 478374 yang diadakan oleh Sdr. Achmadi telah dilakukan langkah-langkah pemeriksaan sesuai prosedur yang berlaku, dan hasilnya telah disampaikan melalui surat No. Tel. 391/YN.110/RE4-D20/2000 yang intinya bahwa telepon tersebut memang digunakan untuk akses ke nomor-nomor premium call dan diberikan restitusi setelah dilakukan validasi. Pihak telkom (sebagai pelaku usaha) juga sangat menghargai pengakuan maupun komplain yang diajukan oleh pelanggan, sehingga dari pengakuan atau komplain itulah pihak telkom mengevaluasi kembali atas segala kemungkinannya. Berdasarkan data yang ada, telepon (024) 478374 dipergunakan untuk akses ke nomor-nomor premium call dan biaya pemakaian tersebut tetap menjadi tanggung jawab pelanggan. Demikian penjelasan dari Adji Trisaptono, Senior Manager Penjualan & Pelayanan Pelanggan.

Pada kasus lain, misalnya jawaban pengaduan dari pelanggan no. telepon 024-3515377 dari pengadu Sdr. Jatun RH. PT Telkom lewat Area Retail Spv. J. Sugiyono menjelaskan, bahwa dengan memperhatikan surat pengaduan dari konsumen tanggal 21 Oktober 2000 tentang permintaan ganti rugi dari konsumen akibat gangguan telepon, ternyata PT Telkom tidak dapat memenuhi ganti rugi yang diajukan oleh pelanggan. Alasannya, karena terputusnya sambungan telepon 024-3515377 adalah merupakan gangguan telepon biasa karena suatu kondisi teknik dan bukan merupakan pemutusan yang dilakukan oleh PT Telkom serta hal tersebut sama sekali tidak diharapkan terjadinya. Kronologisnya, gangguan

dilaporkan ke PT Telkom tanggal 19 September 2000 dan selesai diperbaiki pada tanggal 20 September 2000. Sesuai dengan prosedur yang saat ini masih berlaku, bahwa ganti rugi kepada pelanggan yang berhubungan dengan gangguan telepon adalah pemberian restitusi abonemen dalam satu bulan apabila gangguan telepon berlangsung selama tujuh hari berturut-turut.

Menanggapi pengaduan Sdr. Saridjo (0811 29 4960), PT Telekomunikasi Seluler melalui pimpinan Graphari Semarang, Seandy Afyidian, ketika menindaklanjuti pengaduan tanggal 7 April 2000 melalui telepon kepada customer service officer PT Telkomsel, berkaitan dengan tidak dapat digunakannya fasilitas *out going international* selama menunaikan ibadah haji, disebabkan karena terjadinya masalah teraktifkannya *call baring* dari sistem telkomsel dalam pengaktifan fasilitas *international roaming* pada ponsel Sdr. Saridjo. Atas peristiwa ini PT Telkomsel minta maaf, dan akan mengembalikan uang jaminan Sdr. Saridjo sebesar Rp. 2.500.000,-

Ketika PT Telkom menanggapi pengaduan Sdr. Pramana Aloeii tentang tagihan Japati Sm. 6580624 bulan Agustus 2000, memang diproses tetapi disyaratkan bahwa rekening bulan Agustus 2000 harus dibayar sebesar Rp. 317.450,- + denda + Japati Rp. 50.000,- di Yantel (Unit Billing & Credit) paling lambat tiga hari seterimanya surat jawaban dari telkom. Sedangkan akses untuk hubungan Japati pada nomor telepon tersebut untuk sementara waktu diblokir.

Sementara itu, dalam kasus lain yang terjadi antara pelaku usaha Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) dengan konsumen perlu diangkat juga. Seringkali konsumen sangat dirugikan akibat sering macetnya air minum yang merupakan kebutuhan vital setiap manusia. Muncul suatu pertanyaan, kira-kira bagaimana tanggungjawab dari pelaku usaha (PDAM) sebagai institusi yang mestinya harus bertanggungjawab terhadap ketidاكلancaran air sehingga sangat mengganggu aktifitas konsumen sehari-hari.

Pada umumnya pelaku usaha (PDAM) hanya sanggup memperbaiki atau mungkin menyambung seandainya ada aliran air yang macet atau putus (sering terjadi kebocoran air di jalan-jalan umum atau rusak akibat banjir). Namun kalau sampai pelaku usaha harus bertanggungjawab sampai tingkat mengganti kerugian, rasanya hal demikian ini merupakan suatu beban yang amat berat yang menimpa pelaku usaha. Banyak alasan yang dapat dikemukakan disini, misalnya kerusakan jaringan bukan karena kesengajaan, saluran rusak karena ada banjir, atau berkebalikan dengan telkom karena ada penggalian saluran kabel telkom dan sebagainya. Kalau demikian halnya, maka tidak bisa tidak pihak yang akan menderita kerugian adalah para pelanggan air minum, yang notabene adalah para konsumen. Sedangkan pelaku usaha (PDAM) biasanya hanya beralasan nanti akan segera datang petugas untuk memperbaiki atau mengecek dan mencari di mana letak atau sumber dari kerusakan yang terjadi.

Sebagai contoh adalah jawaban PDAM dari Direktur Utama PDAM, Pandu Susilo dalam hal pelayanan PDAM dari pengaduan Sdr. Widdy Wijayanti, karena debit air kecil dan pelayanan pembelian air melalui tanki PDAM yang tidak memuaskan. Ternyata gangguan aliran sejak tanggal 8 - 18 September 2000 yang mengakibatkan air tidak mengalir pada kompleks Jl. Candi Mas I khususnya yang lokasi rumahnya paling tinggi, disebabkan adanya pemutusan jalur pipa distribusi di Jl. Candi Mutiara Tengah II karena perbaikan kebocoran, selanjutnya oleh Cabang Semarang Barat sudah dilakukan perbaikan/penyambungan kembali pipa yang terputus tersebut. Sedangkan untuk pelayanan pembelian air melalui mobil tanki mengalami keterlambatan dalam pengiriman karena keterbatasan sarana yang dimiliki.

Kemudian tanggapan Direktur Umum PDAM, Amin Pramono terhadap Sdr. Hendra Suriadinata. Akibat adanya somasi (teguran hukum) dari Hendra, PDAM akan membatalkan tunggakan RAM bulan September 1999 s/d April 2000 sebesar Rp. 262.200,- dan permohonan untuk membuka kembali akan

dilayani jika pemohon bersedia menyelesaikan biaya administrasi sebesar Rp. 30.000,- pada Kantor Cabang Semarang Tengah, bagusya lagi pernyataan ini dengan tembusan Walikota Semarang, YLKI Jakarta dan LP2K Semarang.

Bahkan atas penyelesaian ketidاكلancaran air minum yang telah berhasil diselesaikan oleh PDAM, seorang pelanggan bernama Lilik Nurcholiq merasa puas walaupun debitnya masih kecil namun dapat untuk mencukupi kebutuhan minimal akan air bersih. Ini terlaksana karena (kata pelanggan) kecepatan penyelesaian pengaduan dari pihak PDAM walau ia juga mengakui beratnya tugas yang diemban PDAM dalam melayani kebutuhan air bersih warga kota Semarang. Harapan selanjutnya agar PDAM dapat meningkatkan pelayanannya seoptimal mungkin, tetap terbuka terhadap kritik, cepat dalam pelayanan dan mengutamakan profesionalisme.

Dari paparan di atas tergambar bahwa sentral atau fokus pelaku usaha dalam penelitian ini adalah pelaku usaha PT Telkom dan PDAM sebagai dua institusi yang paling banyak mendapat gugatan karena sering merugikan konsumen. Sedangkan dari pelaku usaha swasta sedikit disinggung hanya untuk sekedar perbandingan saja.

BAB III

**BUDAYA HUKUM DAN PEMBERDAYAAN KONSUMEN
DALAM KAITANNYA DENGAN
PENYELESAIAN SENGKETA**

A. Kondisi yang Melatarbelakangi Konsumen Memilih ADR Sebagai Upaya Penyelesaian Sengketa

Hasil penelitian menunjukkan, bahwa terdapat banyak alasan-alasan yang menyebabkan konsumen itu lebih memilih *alternative dispute resolution* (ADR) jika dibandingkan dengan menggunakan sarana litigasi lewat badan pengadilan. Dalam pandangan konsumen, hasil yang dicapai akan lebih baik jika menggunakan ADR daripada sidang pengadilan. Barangkali kondisi demikian memang sesuai dengan budaya orang timur yang agak enggan berperkara, apalagi orang Jawa yang memiliki semboyan “alon-alon waton kelakon”, bahwa segala sesuatu itu akan dapat diselesaikan tanpa “grusa-grusu” atau tergesa-gesa asal semuanya dapat terselesaikan. Namun demikian, untuk urusan penyelesaian masalah sengketa konsumen, tetap diharapkan dapat terselesaikan dengan cepat.

Beberapa kondisi yang menyebabkan konsumen memilih menggunakan ADR dalam rangka menyelesaikan sengketa dengan pelaku usaha antara lain :

1. Sudah menjadi asumsi dari warga masyarakat pada umumnya, bahwa berperkara lewat jalur pengadilan (sarana litigasi) itu membutuhkan biaya yang besar, sementara menyelesaikan masalah lewat perantara (*mediator*) biaya demikian dapat ditekan¹¹².

Dalam prakteknya bahkan ada institusi yang mensyaratkan bahwa biaya itu dapat diberikan di belakang secara sukarela apabila masalahnya telah dapat

¹¹² LP2K, wawancara, 2 Nopember 2000.

diselesaikan lewat jasa mediator tersebut. Kalau kita lihat, salah satu asas berperkara di pengadilan yang terdapat di dalam hukum acara perdata bahwa berperkara itu dikenakan biaya, maka untuk menghindari itulah para pihak (terutama konsumen) lebih memilih penyelesaian sengketa di luar pengadilan, dengan menggunakan pilihan sengketa alternatif atau *alternative dispute resolution* (ADR), yang salah satu unsurnya adalah mediasi. Hukum bisnis¹¹³ mencatat, bahwa penyelesaian melalui pengadilan sering dikeluhkan memakan waktu lama, berbelit-belit dan menghabiskan biaya yang tidak sedikit. Untuk menghindari hal-hal yang demikian inilah dibutuhkan upaya-upaya penyelesaian sengketa alternatif di luar pengadilan.

Aspek filosofi yang diperoleh dengan menggunakan ADR adalah kemampuan untuk menyelesaikan sendiri sengketa yang muncul dengan menatap prospek masa depan. Keseimbangan dan harmonisasi hubungan merupakan tujuan utama dari mediasi ini. Dari tujuan ini juga menunjukkan, bahwa asal-usul mediasi adalah budaya timur, yang cenderung menghindari konflik dan berupaya mencapai keseimbangan dan harmonisasi.¹¹⁴

2. Ketika konsumen dengan produsen (pelaku usaha) ada masalah, kebanyakan produsen yang masuk kepada masalah ini juga menghendaki diselesaikannya masalah tersebut secara kekeluargaan. Konsumen dan pelaku usaha menghendaki untuk duduk bersama dalam satu meja menelaah masalah-masalah yang merupakan dasar suatu sengketa.¹¹⁵

Analisis yang dapat diajukan di sini, bahwa dengan penyelesaian masalah bersama, duduk bersama, bicara secara kekeluargaan, duduk sama rendah berdiri sama tinggi, para pihak hendak mencapai hasil penyelesaian

¹¹³ Jurnal Hukum Bisnis, Volume 2, 1997, hal. 26.

¹¹⁴ Hadi Wuryan, Hasil Penelitian : *Penggunaan Mediasi (ADR) dalam Penyelesaian Sengketa Bisnis*, dalam *Arena Hukum*, No. 9 Tahun 1999, hal. 73.

¹¹⁵ LP2K, wawancara, 23 Nopember 2000.

sengketa yang maksimal, suatu penyelesaian masalah yang menghasilkan *win-win solution*. Lebih lanjut, dengan musyawarah satu pihak akan memandang pihak lain sebagai lawan dan kawan sekaligus, sebab diantara mereka akan “meng-orang-kan” satu sama lain, sehingga tercipta budaya hukum masyarakat oleh karena kejadian demikian akan dapat dipakai untuk hal yang sama atau masalah yang lain secara berulang-ulang.

Peneliti sebagai pihak luar diantara para pihak, namun ikut juga sebagai pengamat dan pendengar dalam lingkaran mediasi memandang bahwa pendekatan penelitian ini adalah *socio legal approach* dengan bersandikan pada paradigma naturalistik (*naturalistic paradigm*). Paradigma ini bersumber pada pandangan fenomenologis Max Weber, yang memahani perilaku manusia dari segi kerangka berpikir maupun bertindak orang-orang itu sendiri. Bagi mereka yang penting adalah kenyataan yang terjadi sebagaimana yang dibayangkan atau dipikirkan oleh orang-orang itu sendiri. Paradigma naturalistik dan pendekatan sosiologis ini akan menunjukkan bahwa faktor manusia sangat menentukan bagaimana hukum itu bekerja.

Oleh karena kondisi di atas berbicara tentang suatu pilihan hukum yang dipakai oleh konsumen untuk menyelesaikan sengketa dengan pelaku usaha dengan memakai ADR, maka di sini akan membahas budaya hukum. Karena itu pula yang menjadi perhatian dalam penelitian ini adalah sikap konsumen yang lebih memilih ADR dan sikap demikian erat kaitannya dengan perilaku. Dengan kata lain dalam penyelesaian ini justru mengesampingkan lembaga litigasi dan kejadian demikian telah berulang kali dipilih, maka kiranya dapat dikatakan telah terjadi budaya hukum dalam pemilihan penyelesaian sengketa. Ini tercermin dari sering dipakainya ADR sebagai sarana untuk menyelesaikan sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha.

Dengan demikian teori budaya hukum dari Lawrence Friedman sangat terkait erat. Di muka telah disinggung, bahwa menurut Friedman setiap sistem

hukum selalu mengandung tiga komponen, yakni komponen struktural, komponen substansial dan komponen kultural. *Pertama*, komponen struktural dari suatu sistem hukum mencakup berbagai institusi yang diciptakan oleh sistem hukum dengan berbagai macam fungsinya dalam rangka mendukung bekerjanya sistem tersebut, misalnya pengadilan. Dalam kaitan ini termasuk pembicaraan tentang bagaimana struktur organisasinya, landasan hukum bekerjanya, pembagian kompetensi dan sebagainya. *Kedua*, komponen substantif mencakup segala apa saja yang merupakan keluaran dari suatu sistem hukum, termasuk norma-norma hukum baik yang berupa peraturan-peraturan, keputusan-keputusan, doktrin-doktrin sejauh semuanya ini digunakan dalam proses yang bersangkutan. *Ketiga*, komponen kultural yang mencakup sikap-sikap yang bersifat umum dan nilai-nilai yang akan menentukan bekerjanya hukum yang bersangkutan. Komponen ketiga inilah yang oleh Friedman disebut dengan "*the legal culture*" atau "*budaya hukum*", sebagai "bensinnya motor keadilan."

Budaya hukum dirumuskannya sebagai sikap-sikap dan nilai-nilai yang ada hubungannya dengan hukum dan sistem hukum, berikut sikap-sikap dan nilai-nilai yang memberikan pengaruh baik positif maupun negatif kepada tingkah laku yang berkaitan dengan hukum. Budaya hukum adalah keseluruhan faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempatnya yang logis dalam kerangka budaya milik masyarakat umum. Dengan kata lain, budaya hukum adalah keseluruhan sikap dari warga masyarakat dan sistem nilai-nilai yang ada dalam masyarakat yang akan menentukan bagaimana seharusnya hukum berlaku dalam masyarakat tersebut.

Dalam kaitan penelitian ini komponen budaya hukum ketiga dari Friedman, yakni komponen kultural sangat terkait dan menggambarkan pilihan konsumen tentang penggunaan ADR sebagai upaya menyelesaikan sengketa dengan pelaku usaha.

3. Bagi konsumen, menyelesaikan masalah lewat ADR ini tidak perlu bertele-tele. Bagi konsumen, menyelesaikan masalah dengan produsen lewat mediator lebih praktis karena LP2K dianggap bisa membantu para pihak. Ibarat pasrah bongkokan terhadap LP2K dalam menyelesaikan perkaranya dengan pelaku usaha.¹¹⁶

Pendapat demikian memang dapat diterima, dengan analisis yang dapat dikemukakan adalah berkaitan dengan aspek waktu, aspek ekonomi serta aspek moral dan hukum itu sendiri. Dari aspek waktu, mediasi diharapkan akan cepat diperoleh putusan jika dibandingkan dengan putusan lembaga peradilan, walaupun sifatnya kadang masih juga dipertanyakan. Dari aspek ekonomi, mediasi mempunyai keunggulan karena biayanya relatif lebih murah jika dibandingkan dengan alternatif yang lain. Sedangkan dari aspek moral dan hukum, penyelesaian sengketa alternatif akan membuka kemungkinan adanya saling kepercayaan diantara para pihak yang bersengketa, sehingga dapat dihindari rasa bermusuhan dan dendam.

4. Anggapan dari konsumen, bahwa dengan menyelesaikan masalah lewat penyelesaian alternatif (dengan perantaraan LP2K) lebih tenang, sebab lembaga tersebut lebih berani memperjuangkan nasib rakyat.¹¹⁷

Analisis utama dari kondisi demikian adalah bahwa hak seseorang yang paling utama adalah keadilan. Hal ini dapat dimengerti karena semula konsumen memang memiliki posisi tawar (*bargaining position*) yang rendah jika dibandingkan dengan posisi pelaku usaha. Apalagi dalam suatu perjanjian yang sifatnya baku, posisi pelaku usaha demikian kuatnya oleh karena dia dapat mengontrol segalanya, misalnya dalam menetapkan isi perjanjian yang hanya ditetapkan secara sepihak.

¹¹⁶ Bagian Pengaduan LP2K, wawancara, 23 Nopember 2000.

¹¹⁷ *Ibid.*

Dalam teori keadilan¹¹⁸, telah umum diakui bahwa keadilan menyangkut persepsi seseorang tentang perlakuan yang diterimanya dari orang lain. Biasanya seseorang akan mengatakan bahwa dirinya diperlakukan dengan adil apabila perlakuan itu menguntungkan. Sebaliknya ia akan cenderung mengatakan bahwa ia diperlakukan tidak adil apabila perlakuan yang diterima dirasakan merugikan. Dapat dipastikan bahwa persepsi seseorang tentang keadilan berpengaruh pada perilaku dan tindak tanduknya yang pada gilirannya menentukan motivasinya, terutama yang bersifat intrinsik, yang antara lain terlihat pada tingkat prestasi kerjanya.

Jika keadilan ini kita kaitkan dengan masalah kemiskinan, pada dasarnya adalah bermuara pada kesempatan yang sama, dan bukan pada pendapatan yang sama yang menjadi unsur yang menentukan pertumbuhan dunia sedang berkembang di masa depan. Kaum miskin tidak memperoleh kesempatan yang sama, bukan hanya karena pola pembagian pendapatan yang ada tetapi terutama karena mereka tidak mendapat kesempatan yang sama untuk memperoleh pendidikan, kredit, layanan masyarakat dan layanan-layanan lain yang dihasilkan sektor swasta atau sektor pemerintah¹¹⁹.

Dalam hubungannya dengan aspek keadilan, Satjipto Rahardjo¹²⁰ menyatakan bahwa membicarakan hubungan antar manusia adalah membicarakan keadilan. Setiap pembicaraan mengenai hukum, jelas atau samar-samar senantiasa merupakan pembicaraan mengenai keadilan. Kita tak dapat membicarakan hukum hanya sampai kepada wujudnya sebagai suatu bangunan yang formal. Kita juga perlu melihatnya sebagai ekspresi dari cita-cita keadilan masyarakatnya. Keadilan adalah ukuran yang dipakai dalam memberikan

¹¹⁸ Sondang P. Siagian, *Teori Motivasi dan Aplikasinya*, Bina Aksara, Jakarta, 1989, hal. 129 jo 175.

¹¹⁹ Mahbub ul Haq, *Tirai Kemiskinan Tantangan-tantangan untuk Dunia Ketiga*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1983, hal. 81.

¹²⁰ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum, op. cit.*, hal. 159.

perlakuan terhadap obyek di luar diri kita. Keadilan bukanlah sesuatu yang bisa dikutak-katik melalui logika atau penalaran, melainkan melibatkan keseluruhan pribadi seseorang. Keadilan dapat dirumuskan berdasarkan nilai yang lebih abstrak, yakni kebenaran. Lebih jauh bertindak adil adalah sama dengan bertindak secara benar dan keadilan adalah suatu usaha untuk mengejar kebenaran.

Prinsip keadilan di atas jika dipandang dari aspek keadilan ekonomi berkaitan dengan keadilan dalam produksi, distribusi dan pertukaran. Pada bagian terakhir inilah kita melihat, bahwa keadilan dalam pertukaran, diharapkan seseorang itu mendapatkan upah-upah dan harga-harga yang layak, khususnya pertukaran yang adil dari barang-barang dan jasa-jasa.¹²¹

B. Budaya Hukum dalam Perspektif Alternatif Penyelesaian Sengketa

Suatu hasil penelitian¹²² yang dilakukan oleh Fakultas Hukum Universitas Indonesia menunjukkan bahwa sebagian besar responden maupun narasumber pernah menderita gangguan kesehatan maupun kerugian materiil akibat mengkonsumsi suatu produk. Gangguan maupun kerugian tersebut timbul antara lain karena produk yang cacat; kualitas barang yang tidak sesuai dengan pengeluaran yang telah mereka lakukan; kuantitas barang yang tidak sesuai dengan ukuran, timbangan atau takaran yang seharusnya; terbujuk oleh iklan yang merugikan; janji fasilitas purna jual yang tidak ditepati; pembelian produk akibat tergiur fasilitas kredit padahal sebenarnya barang tersebut tidak diperlukan; dan korban dari perjanjian yang ditetapkan secara sepihak oleh penjual produk. Namun hasil penelitian menunjukkan bahwa tidak ada satu orangpun diantara responden maupun narasumber yang menderita gangguan

¹²¹ The Liang Gie, *Keadilan Sebagai Landasan Bagi Etika Administrasi Pemerintahan dalam Negara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hal. 31.

¹²² Yusuf Shofie (ed), *Percakapan tentang Pendidikan Konsumen dan Kurikulum Fakultas Hukum*, *op. cit.*, hal. 44-45.

kesehatan maupun kerugian materiil menyelesaikan masalahnya melalui jalur hukum. Temuan ini menunjukkan bahwa *budaya*¹²³ hukum masyarakat yang diteliti masih berpegang pada sikap enggan berperkara di pengadilan.

Berbagai perspektif yang berkaitan dengan hukum yang dipergunakan oleh ahli hukum semakin menyuburkan perkembangannya. Salah satu perspektif yang sedang berkembang pada saat ini adalah hukum dalam perspektif budaya. Dalam perspektif budaya, hukum tidak hanya dipandang sebagai bagian dari kebudayaan manusia, namun hukum mengandung suatu komponen budaya yang disebut dengan budaya hukum (*legal culture*).

Lawrence M Friedman¹²⁴ dalam bukunya "*The Legal System*" mencoba menelaah budaya hukum dalam pelbagai perspektif. Ia membedakan budaya hukum internal (yang merupakan budaya hukum warga masyarakat yang melaksanakan tugas-tugas hukum secara khusus) dari yang eksternal (yang merupakan budaya hukum masyarakat pada umumnya). Friedman juga membedakan antara budaya hukum tradisional dan modern. Dengan demikian adanya pelbagai sistem atau

¹²³ Menurut Aileen Mitchell Stewart dalam bukunya *Empowering People*, Pitman Publishing, London, 1994, p. 53 (diterjemahkan oleh Agus M Hardjana, *Pemberdayaan Sumber Daya Manusia*, Kanisius, Yogyakarta, 1998), memberdayakan orang lain pada hakikatnya merupakan perubahan budaya. Pemberdayaan tidak akar jalan jika seluruh budaya departemen (atau organisasi) tidak berubah secara mendasar. Banyak orang bingung tentang arti kata budaya atau kebudayaan dalam konteks manajemen. Definisi-definisi melimpah, beberapa malah artinya lebih tidak jelas daripada kata itu sendiri. Definisi budaya yang paling tidak rumit, paling mudah dimengerti, dan mungkin paling berguna adalah "cara kita bertindak di lingkungan ini." Charles Handy, dalam bukunya *Understanding Organisation* menyebutkan empat tipe kebudayaan berdasarkan kekuasaan, peran, tugas dan orang. Soerjono Soekanto dan R Otje Salman dalam bukunya *Disiplin Hukum dan Disiplin Sosial*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996, hal. 164 merumuskan kebudayaan sebagai perangkat nilai-nilai sosial umum seperti gagasan-gagasan, pengetahuan, seni, lembaga-lembaga, pola sikap tindak, hasil-hasil material dan seterusnya. Dalam WJS Poerwadarminta, *Ibid.*, hal. 157 diberikan tiga pengertian tentang budaya : 1) pikiran, akal budi; 2) hasil kegiatan dan penciptaan batin (akal budi) manusia (seperti kepercayaan, kesenian, adat istiadat dsb) atau kegiatan (usaha) batin (akal dsl) untuk menciptakan sesuatu yang termasuk hasil kebudayaan; 3) yang mengenai kebudayaan, yang sudah berkembang (beradab, maju) - misalnya jiwa yang budaya adalah jiwa yang telah berkembang (cerdas, maju); bahasa budaya adalah bahasa yang menjadi pendukung (pembawa) kebudayaan. Sedang membudayakan diartikan sebagai memelihara (dsb) supaya menjadi cerdas (maju, beradab).

¹²⁴ Dalam Soerjono Soekanto dan R Otje Salman, *op. cit.*, hal. 165-166.

budaya hukum dalam satu komunitas disebut sebagai pluralisme hukum. Dalam setiap sistem hukum selalu terkandung tiga komponen, yaitu komponen struktural, komponen substansial dan komponen kultural.

Komponen struktural dari sistem hukum mencakup berbagai institusi yang diciptakan oleh sistem hukum dengan berbagai macam fungsinya dalam rangka mendukung bekerjanya sistem tersebut. Di sini termasuk pembicaraan mengenai bagaimana struktur organisasinya, landasan hukum bekerjanya, pembagian kompetensi dan sebagainya. Komponen substansif mencakup segala apa saja yang merupakan keluaran dari suatu sistem hukum. Di sini termasuk norma hukum yang baik yang berupa peraturan, keputusan-keputusan, doktrin-doktrin sepanjang kesemuanya itu dipakai dalam proses yang bersangkutan. Sedangkan komponen kultural mencakup sikap-sikap yang bersifat umum dan nilai-nilai yang akan menentukan bekerjanya sistem hukum yang bersangkutan.

Dengan dimasukkannya komponen budaya dalam pembicaraan mengenai hukum, maka kita akan dapat melihat hukum secara lebih realistis, yaitu hukum sebagaimana apa adanya di dalam kehidupan masyarakat. Atau melihat hukum sebagai sesuatu yang terpasang di masyarakat. Selanjutnya melalui pendekatan yang demikian ini akan dapat diketahui apakah hukum itu digunakan atau tidak di dalam kehidupan masyarakat, termasuk di dalamnya kekeliruan dalam penggunaan hukum dan penyalahgunaan hukum di dalam kehidupan bermasyarakat.

Budaya hukum didefinisikan sebagai sikap-sikap dan nilai-nilai yang ada hubungannya dengan hukum dan sistem hukum, berikut sikap-sikap dan nilai-nilai yang memberikan pengaruh kepada tingkah laku yang bertalian dengan hukum dan pranata-pranata hukum. Kesukaan atau ketidaksukaan untuk berperkara adalah bagian dari budaya hukum. Budaya hukum ibarat bahan bakar yang menggerakkan motor pengadilan, nilai-nilai dalam masyarakat dapat dipakai untuk menjelaskan mengapa orang menggunakan atau tidak menggunakan, atau bahkan menyalahgunakan proses-proses hukum serta sistem hukum. Budaya hukum adalah keseluruhan

faktor-faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempat yang logis dalam kerangka budaya milik masyarakat umum.

Budaya hukum dapat berfungsi sebagai jiwa yang akan menghidupkan mekanisme hukum secara keseluruhan. Namun budaya hukum dapat pula mematikan seluruh mekanisme pelaksanaan hukum yang ditetapkan agar berlaku dalam masyarakat. Melalui budaya hukum kita dapat melakukan *monitoring* terhadap tingkat pelaksanaan dan penegakan hukum dalam masyarakat.

Dalam pandangan ilmu politik, Almond dan Verba¹²⁵ mendefinisikan budaya sebagai suatu sikap orientasi yang khas warga negara terhadap sistem dan aneka ragam bagiannya, dan sikap terhadap peranan warga negara di dalam sistem itu. Budaya suatu bangsa merupakan sebagai rangkaian kepercayaan, kebiasaan dan perilaku yang berkaitan dengan kehidupan (politik)¹²⁶.

Hukum, pada umumnya diartikan sebagai keseluruhan peraturan atau kaidah dalam kehidupan bersama; keseluruhan tentang tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama, yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi¹²⁷. Hukum sebenarnya merupakan karya manusia yang berupa norma-norma dan berisikan petunjuk-petunjuk tingkah laku yang mencerminkan kehendak manusia tentang bagaimana seharusnya masyarakat dibina dan ke mana harus diarahkan. Hukum adalah norma yang mengajak masyarakat untuk mencapai cita-cita serta keadaan tertentu tanpa mengabaikan kenyataan. Dengan demikian hukum terutama dibuat dengan penuh kesadaran oleh negara dan ditujukan kepada tujuan tertentu,

¹²⁵ Gabriel A Almond dan Sidney Verba, *The Civic Culture*, Princeton University Press, Princeton, 1963, p. 13, dan *The Civic Culture Revisited*, Little and Brown, Boston dan Toronto, 1980, sebagaimana dikutip oleh Nazaruddin Sjamsuddin, *Makalah : Aspek-aspek Budaya Politik Indonesia*, dalam Alfian dan Nazaruddin Sjamsuddin (ed), *Profil Budaya Politik Indonesia*, PT Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1991, hal. 21.

¹²⁶ Manuel G Mendóza, *System of Society an Introduction to Social Science*, Vince Napoli, 1973 sebagaimana dikutip oleh Syukur Abdullah, *Makalah : Budaya Birokrasi di Indonesia*, dalam Alfian dan Nazaruddin Sjamsuddin, *Ibid.*, hal. 222.

¹²⁷ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 1986, hal. 37.

walaupun pada kenyataannya sering terjadi antara norma yang ada dengan tingkah laku yang nyata tidak sesuai atau tidak sejalan.

Ketidaksesuaian tingkah laku dapat terjadi sekalipun si pemegang peran berkehendak untuk menyesuaikan diri. Adanya ketidakcocokan antara peranan yang diharapkan oleh norma dan tingkah laku yang nyata disebabkan karena fungsi hukum tidak lagi sekedar merekam kembali pola-pola tingkah laku yang terdapat dalam masyarakat, tetapi ingin membentuk pola-pola tingkah laku yang baru. Ini berarti bahwa hukum di samping berfungsi sebagai sosial kontrol, sekaligus berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan suatu masyarakat yang dicita-citakan (hukum berfungsi sebagai sosial engineering)¹²⁸. Peranan apa yang diharapkan dari warga masyarakat untuk dijalankan sangat ditentukan dan dibatasi oleh sistem budayanya. Pemegang peran adalah semua warga negara, baik hakim, polisi dan sebagainya. Karena itu bunyi definisi hukum yang dibuat haruslah diingat bahwa hukum itu sesungguhnya merupakan budaya masyarakat¹²⁹.

Penggunaan hukum secara sadar untuk merubah dan memperbaiki keadaan dari krisis menjadi keadaan yang lebih baik merupakan suatu konsepsi yang modern dalam melihat hukum dan fungsinya. Pada sisi yang lain disadari bahwa hukum tidak bekerja dalam ruangan hampa. Oleh karena itu dapat tidaknya hukum bekerja untuk mencapai tujuan tersebut akan terkait dengan basis sosial di mana hukum itu bekerja. Di sinilah kita melihat pentingnya sikap-sikap, pandangan-pandangan serta nilai-nilai sosial dalam menentukan bekerjanya hukum. Hal-hal tersebut biasa disebut sebagai budaya hukum¹³⁰.

¹²⁸ Esmi Warassih Pudjirahaju, *Makalah : Pembinaan Kesadaran Hukum*, dalam *Masalah-masalah Hukum No. 05*, Fak. Hukum Undip, Semarang, 1983, hal. 11-12.

¹²⁹ Esmi Warassih Pudjirahaju, *Makalah : Pertautan Ilmu Pengetahuan Sosial dengan Ilmu Pengetahuan Hukum*, dalam: *Masalah-masalah Hukum No. 5*, Fak. Hukum Undip, Semarang, 1984, hal. 48.

¹³⁰ Esmi Warassih Pudjirahaju, dalam Nugroho Eko Priamoko, *Ringkasan Hasil Penelitian Tesis : Budaya Hukum Hakim dalam Memutus Perkara Perdata di Tengah Krisis Ekonomi*, MIH Undip, Semarang, 2000, hal. 5.

Selanjutnya Lili Rasjidi¹³¹ menyatakan, bahwa budaya hukum digunakan untuk menunjuk tradisi hukum yang digunakan untuk mengatur kehidupan suatu masyarakat hukum. Dalam masyarakat hukum yang sederhana, kehidupan masyarakat terikat ketat oleh solidaritas mekanis, persamaan kepentingan dan kesadaran, sehingga masyarakat lebih menyerupai suatu keluarga besar, maka hukum cenderung berbentuk tidak tertulis. Bentuk hukum ini dikenal sebagai budaya hukum tidak tertulis (*unwritten law*) dan terdapat pada masyarakat-masyarakat tradisional seperti masyarakat Anglo-Saxon, Britania, dan masyarakat-masyarakat tradisional lainnya, seperti yang dapat ditemukan pada masyarakat Eskimo, Indian dan masyarakat hukum adat Indonesia.

Hukum merupakan perlengkapan masyarakat untuk menjamin agar kebutuhan-kebutuhan dalam masyarakat dapat dipenuhi dengan teratur. Hukum harus mampu menjadi sarana agar tujuan kebijaksanaan pemerintah dapat terwujud dalam masyarakat.

Ada beberapa ciri¹³² yang umumnya melekat pada institusi yang namanya hukum sebagai perlengkapan masyarakat, yakni :

1. Ada stabilitas, bahwa kehadiran institusi hukum menimbulkan suatu kemandirian dan keteraturan dalam usaha manusia untuk memperoleh keadilan.
2. Memberikan kerangka sosial terhadap berbagai kebutuhan dalam masyarakat.
3. Sebagai kerangka sosial untuk kebutuhan manusia, yang menampilkan wujudnya dalam bentuk norma-norma. Norma-norma inilah yang merupakan sarana untuk menjamin agar anggota-anggota masyarakat dapat dipenuhi kebutuhannya secara terorganisasi. Melalui norma-norma tersebut terjelmalah posisi yang kait mengait secara sistematis dalam rangka penyelenggaraan kebutuhan tersebut.

¹³¹ Lili Rasjidi & IB Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993, hal. 108.

¹³² Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hal. 118-120.

4. Terjadinya jalinan antar institusi. Misalnya di dalam keadilan yang dilayani oleh institusi hukum, institusi ekonomi bisa jadi akan turut serta dalam proses pemenuhan kebutuhan tersebut.

Hoebel¹³³ menyimpulkan adanya empat fungsi dasar hukum, yaitu :

1. menetapkan hubungan antara para anggota masyarakat, dengan menunjukkan jenis-jenis tingkah laku apa yang diperkenankan dan ada pula yang dilarang;
2. menyelesaikan sengketa¹³⁴,

¹³³ Dalam Edwin M Schur, *Law and Society*, Random House, New York, 1968, p. 79-82, sebagaimana dikutip oleh Esmi Warassih Pudjirahaju, *Makalah : Hukum Sebagai Sistem Norma dan Fungsi-fungsinya*, dalam *Masalah-masalah Hukum No. 5*, Fak. Hukum Undip, Semarang, 1991, hal. 6.

¹³⁴ Dalam WJS Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, *op. cit.*, hal. 916, sengketa diberi batasan sebagai : 1) pertengkaran, perbantahan; 2) pertikaian, perselisihan, percederaan; 3) perkara (dalam pengadilan). Sedangkan mempersengkatakan : memperbantahkan, memperebutkan sesuatu, menjadikan perkara. Persengketaan : 1) pertengkaran, perbantahan; 2) perselisihan, pertikaian; 3) perebutan sesuatu. Dalam tesis ini yang dimaksudkan sebagai sengketa adalah pertikaian atau perselisihan. Setara dengan sengketa adalah konflik (halaman 519), yang diartikan sebagai pertentangan, percekcoakan. Suatu teori yang berkaitan dengan hal ini adalah teori konflik, yang dikomandoi oleh Ralp Dahrendorf. George Ritzer, dalam bukunya *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, *op. cit.*, hal 30-35 membahas panjang lebar mengenai teori konflik. Intinya adalah, bahwa masyarakat senantiasa berada dalam proses perubahan yang ditandai oleh pertentangan yang terus menerus di antara unsur-unsurnya. Ia melihat bahwa setiap elemen memberikan sumbangan terhadap disintegrasi sosial. Teori konflik menilai keteraturan yang terdapat dalam masyarakat itu hanyalah disebabkan karena adanya tekanan atau pemaksaan kekuasaan dari atas oleh golongan yang berkuasa. Konsep sentral teori ini adalah wewenang dan posisi. Distribusi kekuasaan dan wewenang secara tidak merata tanpa kecuali menjadi faktor yang menentukan konflik sosial secara sistematis. Perbedaan wewenang adalah suatu tanda dari adanya berbagai posisi dalam masyarakat. Struktur yang sebenarnya dari konflik-konflik harus diperhatikan di dalam susunan peranan sosial yang dibantu oleh harapan-harapan terhadap kemungkinan mendapatkan informasi. Tugas utama menganalisa konflik adalah mengidentifikasi berbagai peranan kekuasaan dalam masyarakat. Sayangnya, teori konflik terlalu mengabaikan keteraturan dan stabilitas yang memang ada dalam masyarakat di samping konflik itu sendiri. Masyarakat selalu dipandang dalam kondisi konflik. Mengabaikan norma-norma dan nilai-nilai yang berlaku umum yang menjamin terciptanya keseimbangan dalam masyarakat. Masyarakat seperti tidak pernah aman dari pertikaian dan pertentangan. Sedangkan ajaran Karl Marx, tentang *Teori Konflik*, dalam Tom Campbell, *Tujuh Teori Sosial : Sketsa, Penilaian, Perbandingan*, Kanisius, Yogyakarta, 1994, hal. 134-135 (terjemahan dari buku *Seven Theories of Human Society*) melihat masyarakat manusia sebagai sebuah proses perkembangan yang akan menyudahi konflik melalui konflik. Ia memandang pada masa-masa yang paling awal dari masyarakat sebelum munculnya hak milik pribadi, ciri utama hubungan-hubungan sosial adalah perjuangan kelas. Namun bentrokan kepentingan-kepentingan ekonomis akan berakhir di dalam sebuah bentuk masyarakat yang tanpa kelas, bebas konflik dan kreatif yang disebut komunisme. Tekanan Marx pada peranan konflik dalam hubungan-hubungan sosial, melihat konflik sosial lebih mungkin terjadi di antara kelompok-kelompok atau kelas-kelas daripada di antara individu-individu. Tulisan-

3. menentukan pembagian kekuasaan dan memerinci siapa saja yang boleh melakukan paksaan serta siapakah yang harus mentaatinya dan sekaligus memilihkan sanksi-sanksinya yang tetap dan efektif,
4. memelihara kemampuan masyarakat untuk menyesuaikan diri dengan kondisi-kondisi kehidupan yang berubah, yaitu dengan cara merumuskan kembali hubungan esensial antara anggota-anggota masyarakat.

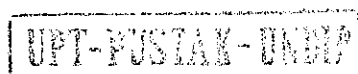
C. Pemberdayaan Konsumen dalam Penyelesaian Sengketa

Pemberdayaan (*empowerment*) adalah sebuah konsep yang lahir sebagai bagian dari perkembangan alam pikiran masyarakat dan kebudayaan barat, utamanya Eropa¹³⁵. *Empowerment* Eropa modern merupakan aksi emansipasi dan liberalisasi manusia dari totaliterisme keagamaan, disamping terjadinya perubahan struktur ekonomi. Dalam mengkaji pemberdayaan, sebagian besar literatur mengakui pentingnya rumah tangga sebagai sumber utama pemberdayaan¹³⁶. Maksudnya adalah adanya sekelompok penduduk yang hidup di bawah satu atap, makan dari panci yang sama, dan bersama-sama terlibat dalam proses pembuatan keputusan sehari-hari, serta merupakan suatu unit yang proaktif dan produktif.

tulisan teoritisnya banyak menangani penjelasan mengenai kenyataan-kenyataan sosial yang ada, dan sumbangan pokoknya bagi pemahaman kita tentang masyarakat terletak dalam analisisnya mengenai sebab-sebab ekonomis dari konflik sosial dan cara-cara konflik itu dibendung dan ditekan oleh kelas yang berkuasa di dalam setiap masyarakat sebelum meledak menjadi bentuk-bentuk kehidupan sosial yang baru.

¹³⁵ AMW Pranarka & Vidhyandika Mceljarto, *Makalah : Pemberdayaan (Empowerment)*, dalam Onny S Prijono & AMW Pranarka (ed), *Pemberdayaan Konsep, Kebijakan dan Implementasi*, CSIS, Jakarta, 1996, hal. 44. Untuk memahami konsep *empowerment* secara tepat dan jernih memerlukan upaya pemahaman latar belakang kontekstual yang melahirkannya. Konsep tersebut telah begitu meluas diterima dan dipergunakan, mungkin dengan pengertian dan persepsi yang berbeda satu dengan yang lain. Penerimaan dan pemakaian konsep tersebut secara kritikal tentunya membutuhkan perhatian dan telaah yang sifatnya mendasar dan jernih.

¹³⁶ *Ibid.*, hal. 61.



Pemberdayaan¹³⁷ sering disamakan dengan perolehan kekuatan dan akses terhadap sumber daya untuk mencari nafkah. Kata Robert Dahl¹³⁸, kekuatan menyangkut kemampuan pelaku mempengaruhi pelaku kedua untuk melakukan sesuatu yang sebenarnya tidak diinginkan oleh pelaku kedua. Pemberdayaan juga dipakai untuk menggambarkan keadaan seperti yang diinginkan individu. Dalam keadaan tersebut, masing-masing individu mempunyai pilihan dan kontrol di semua aspek kehidupan sehari-harinya seperti pekerjaan mereka, akses terhadap sumber daya, partisipasi dalam proses pembuatan keputusan sosial, dan lain sebagainya.

Bookman dan Morgen¹³⁹ mengemukakan, bahwa pemberdayaan sebagai konsep yang sedang populer mengacu pada usaha menumbuhkan keinginan pada seseorang untuk mengaktualisasikan diri, melakukan mobilitas ke atas, serta memberikan pengalaman psikologis yang membuat seseorang merasa berdaya. Keinginan untuk mengubah keadaan yang datang dari dalam diri tersebut dapat muncul jika seseorang merasa berada dalam situasi tertekan dan kemudian menyadari atau mengetahui sumber tekanan tersebut.

Pentingnya dorongan yang berasal dari dalam diri seseorang bagi perbaikan keadaan diri dan lingkungan, juga diajukan oleh McClelland melalui teori *N ach* atau *need for achievement*¹⁴⁰. Lanjutnya, bahwa kegagalan pembangunan sebuah masyarakat disebabkan oleh karena warga masyarakat tersebut tidak memiliki motivasi untuk berprestasi atau tidak memiliki *need for achievement* atau *N ach*. Para warga di masyarakat bersikap fatalistis dan menerima nasibnya tanpa perlawanan. Oleh karena itu agar pembangunan berhasil, sikap masyarakat harus

¹³⁷ Dalam Aileen Mitchell Stewart, *op. cit.*, hal. 22-23, antara lain dikatakan bahwa pemberdayaan merupakan cara yang amat praktis dan produktif untuk mendapatkan yang terbaik dari diri kita sendiri dan dari staf kita. Dituntut lebih dari sekedar pendelegasian agar kekuasaan ditempatkan secara tepat sehingga dapat digunakan secara efektif, yakni dekat dengan pelanggan/konsumen.

¹³⁸ Dalam Onny S Prijono, *op. cit.*, hal. 62.

¹³⁹ dalam Onny S Prijono, *Ibid.*, hal. 177.

¹⁴⁰ *Ibid.*

diubah dan didorong untuk memiliki *Nach*. Salah satu cara yang diajukannya adalah dengan mendidik mereka, di samping mengubah sikap yang pasrah menjadi sikap yang berani melawan nasib.

Menurut Freire¹⁴¹, pemberdayaan perlu dipikirkan dalam konteks sosial : “*... the question of social class empowerment ... makes ‘empowerment’ much more than an individual or psychological event. It points to a political process by the dominated classes who seek their own freedom from domination - a long historical process*”.

Ide yang menempatkan manusia lebih sebagai subyek dari dunianya sendiri mendasari dibakukannya konsep pemberdayaan. Proses pemberdayaan mengandung dua kecenderungan. *Pertama*, kecenderungan primer, yakni proses pemberdayaan yang menekankan kepada proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan kepada masyarakat agar individu menjadi lebih berdaya. Proses ini dilengkapi dengan upaya membangun asset material guna mendukung pembangunan kemandirian mereka melalui organisasi. *Kedua*, kecenderungan sekunder, menekankan pada proses menstimulasi, mendorong atau memotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya melalui proses dialog.

Kecenderungan kedua ini dalam proses pengembangan idenya banyak dipengaruhi karya Paulo Freire, seorang pakar pendidikan radikal dari Brasil yang memperkenalkan istilah konsientisasi (*conscientization*). Konsientisasi merupakan suatu proses pemahaman situasi yang sedang terjadi sehubungan dengan hubungan-hubungan politis, ekonomi dan sosial. Seseorang menganalisis sendiri masalahnya, mengidentifikasi sebab-sebabnya, menetapkan prioritas dan memperoleh pengetahuan baru. Konsientisasi merupakan sesuatu yang terjadi pada diri seseorang, yang tidak dapat dipaksakan dari luar. Analisis realitas harus dilakukan

¹⁴¹ Paulo Freire & I Shor, *A Pedagogy for Liberation*, Macmillian, London, 1987, dalam Onny S Prijono dan AMW Pranarka, *Ibid.*, hal. 62.

oleh orang yang dapat memutuskan sendiri apa kebutuhan dan pengalaman penting baginya, dan bukan diputuskan orang lain atau para pakar.

Pengaruh Marx dan Freud di dalam gerakan ini nampak misalnya dalam teori konsientisasi sebagai proses liberalisasi dan emansipasi. Pengaruh Marx nampak sekali pada mereka yang menekankan kekuatan ekonomi sebagai modal dasar ataupun faktor generatif dari proses pemberdayaan tersebut. Di samping itu ada yang melihat betapa kekuasaan politik merupakan sumber malapetaka eksistensi, dan karenanya pemberdayaan tersebut harus bertumpu pada pemberdayaan politik. Juga masih ada yang melihat secara sosiologi (sosial) atau psikologi, sehingga memandang keluarga dari pendidik sebagai wahana *empowerment*, dan sebagainya.

Konsep *empowerment* pada dasarnya merupakan upaya menjadikan suasana kemanusiaan yang adil dan beradab menjadi semakin efektif secara struktural, baik di dalam kehidupan keluarga, masyarakat, negara, regional, internasional maupun dalam bidang politik, sosial, ekonomi, pendidikan dan lain sebagainya.

Dalam konteks pendidikan, definisi pemberdayaan dapat diartikan secara sempit maupun luas. Dalam arti sempit, pengertian pemberdayaan yang berkaitan dengan sistem pengajaran antara lain dikemukakan oleh Mertens & Yarger¹⁴², yang berpendapat bahwa pemberdayaan adalah "*a route to enhancing the teaching professions : the authority to teach with the professional standards that pertain to their work,*" dan Goodman¹⁴³ yang menyatakan bahwa pemberdayaan adalah "*a more active and critical approach towards teaching.*" Sedangkan dalam arti luas : "*empowerment is a personal and social process, a liberating sense of one's own strengths, competence, creativity and freedom of action; to be empowered is to*

¹⁴² S Mertens dan SJ Yarger, *Journal of Teacher Education* 39 No. 1, Teaching as a Profession : Leadership, Empowerment and Involvement, 1988, p. 35, dalam Onny S Prijono dan AMW Pranarka, *Ibid.*, hal. 71.

¹⁴³ J Goodman, *Key Factors in Becoming (or not Becoming) an Empowered Elementary School Teacher : A Preliminary Study of Selected Novices*, Eric Documents 280808, 1987, dalam Onny S Prijono dan AMW Pranarka, *Ibid.*

feel power surging into one from other people and from inside, specifically the power to act and grow, to become, in Paolo Freire's terms, "more fully human", demikian Robinson¹⁴⁴.

Pemberdayaan mendorong terjadinya suatu proses perubahan sosial yang memungkinkan orang-orang pinggiran yang tidak berdaya untuk memberikan pengaruh yang lebih besar di arena politik secara lokal maupun nasional. Oleh karena itu pemberdayaan sifatnya individual sekaligus kolektif. Pemberdayaan juga merupakan suatu proses yang menyangkut hubungan-hubungan kekuasaan (kekuatan) yang berubah antara individu, kelompok dan lembaga-lembaga sosial. Di samping itu pemberdayaan juga merupakan proses perubahan pribadi karena masing-masing individu mengambil tindakan atas nama diri mereka sendiri dan kemudian mempertegas kembali pemahamannya terhadap dunia tempat ia tinggal. Persepsi diri bergerak dari korban (*victim*) ke pelaku (*agent*) karena orang mampu bertindak dalam arena sosial politik dan berusaha memenuhi kepentingannya. Sen dan Grown menganggap bahwa pemberdayaan merupakan alat untuk mencapai tujuan (*a means to an end*)¹⁴⁵.

Berkaitan dengan hukum, pemberdayaan hukum berhubungan erat dengan mekanisme bekerjanya hukum dalam masyarakat. Dalam hal ini adalah penegakan hukum sebagai suatu sistem yang terdiri dari sub-sub sistem atau yang menurut Lawrence M Friedman dikategorikan sebagai budaya hukum dengan komponen-komponen substansial, struktural dan kultural. Pemberdayaan hukum di sini berkaitan dengan bagaimana cara menciptakan suatu keadaan atau kondisi agar hukum itu menjadi lebih berdaya dan efektif dalam rangka menciptakan supremasi hukum dalam masyarakat.

¹⁴⁴ Helja Antola Robinson, *The Ethnography of Empowerment*, The Falmer Press, London, 1994, p. 7, dalam Onny S Prijono dan AMW Pranarka, *Ibid*, hal. 72.

¹⁴⁵ AMW Pranarka & Vidhyandika Moeljarto, *op. cit.*, hal. 62-63.

Sehubungan dengan pemberdayaan hukum bagi masyarakat luas, khususnya dalam rangka mencapai masyarakat adil dan makmur, maka perlu pengkajian secara terus menerus, baik dalam peringkat perundang-undangan maupun dalam penegakannya, yaitu seberapa jauh hukum dapat memberi dan mengembangkan hak-hak individu dan kelompok-kelompok yang tidak berdaya atau sebaliknya justru membelenggunya. Artinya hukum harus punya nilai praktis, nilai-nilai yang secara jelas tercermin dalam praktek penggunaan hukum dan pelaksanaannya. Oleh karena itu perlu mengembangkan konsep-konsep dan teori-teori -- baik yang ada maupun membangun yang baru -- sebagai usaha terus menerus dalam membangun pengetahuan sosial yang memungkinkan kita dapat memahami dunia yang terus menerus berubah¹⁴⁶.

Telah disinggung di depan, bahwa pemberdayaan menyangkut perolehan kekuatan dan akses terhadap sumber daya untuk mencari nafkah. Kekuatan menyangkut kemampuan pelaku mempengaruhi pelaku-pelaku kedua untuk melakukan sesuatu yang sebenarnya tidak diinginkan pelaku kedua. Dalam kaitan inilah diupayakan bagaimana memberdayakan konsumen sebagai pihak yang berada pada posisi tawar yang rendah ketika berhadapan dengan pelaku usaha, agar di kemudian hari setidaknya-tidaknya mereka mempunyai posisi tawar yang seimbang dengan pelaku usaha. Posisi tawar yang lemah menunjukkan bahwa konsumen memang mempunyai kelemahan, komunikasi hukum dalam penyelesaian sengketa lemah hingga terciptanya budaya hukum. Analisisnya adalah bahwa konsumen tidak mempunyai informasi yang cukup. Keadaan demikian dapat ditingkatkan dengan memberikan penyuluhan-penyuluhan, kontak pendengar lewat radio (*talk show*) seperti yang selama ini sering dilakukan oleh LP2K, lewat surat pembaca, adanya pendidikan konsumen dan sebagainya.

¹⁴⁶ IS Susanto, *Makalah : Lembaga Peradilan dan Demokrasi*, disampaikan dalam Seminar Nasional tentang Pendayagunaan Sosiologi Hukum dalam Masa Pembangunan dan Restrukturisasi Global, dan Pembentukan Asosiasi Pengajar dan Peminat Sosiologi Hukum se Indonesia, Pusat Studi Humas FH Undip, Semarang, 1996, hal. 6.

Dari uraian tersebut kita dapat menyimpulkan, bahwa upaya pemberdayaan terhadap konsumen dapat diterpuh lewat dua sisi, yakni upaya pemberdayaan yang berasal dari dalam diri si konsumen itu sendiri dan upaya pemberdayaan konsumen karena intervensi dari pihak luar yang memang sangat dibutuhkan oleh konsumen.

1. Upaya-upaya pemberdayaan dari diri konsumen :

a. Perlunya peningkatan komunikasi hukum konsumen.

Harus disadari bahwa kebanyakan konsumen yang masuk terhadap masalah ini bukanlah dari kalangan akademisi, oleh karenanya mereka juga tidak begitu paham dengan masalah hukum. Dalam kerangka inilah maka hendaknya para konsumen yang masuk pada masalah tersebut lebih membekali diri sendiri dengan bertanya kepada yang lebih paham hukum, sering mendengarkan penyuluhan-penyuluhan hukum baik lewat media elektronika atau menghadiri dan mendengarkan secara langsung jika ada penyelenggaraan masalah termaksud.

b. Peningkatan pemahaman hukum secara umum.

Hendaknya konsumen secara reguler juga memahami, membaca, mengupayakan, mengorek lebih dalam bagaimana caranya agar ia lebih paham terhadap masalah yuridis. Banyak cara yang dapat dilakukan, misalnya membaca rubrik konsultasi hukum yang banyak dimuat di dalam koran atau majalah, tajuk rencana dan sebagainya.

c. Perlunya pemahaman Undang-undang Perlindungan Konsumen.

Dengan berlakunya undang undang perlindungan konsumen, berarti secara luas seluruh masyarakat diharapkan dapat mengetahui akan hak dan kewajibannya sebagaimana telah ditetapkan di dalam undang-undang. Upaya tersebut dapat tercapai jika masyarakat mau berusaha dan belajar sendiri.

2. Pengaruh pihak luar yang dibutuhkan oleh konsumen

Yang termasuk intervensi pihak luar disini termasuk peranan pemerintah atau institusi lain (termasuk Lembaga Swadaya Masyarakat) yang melakukan tindakan-tindakan nyata sehubungan dengan perlindungan konsumen. Dalam setiap langkah pemberdayaan, diharapkan peran dan posisi yang diambil oleh pemerintah maupun institusi lain dapat tepat atau mengena. Aktor utama dalam pemberdayaan konsumen memang para konsumen itu sendiri, sedangkan pemerintah atau institusi lain berfungsi sebagai fasilitas atau fasilitator saja.

Dengan demikian, dalam pemberdayaan konsumen selain lembaga konsumen yang mewakili kepentingan masyarakat modern, masih ada produsen dan pemerintah. Artinya, dalam pemberdayaan konsumen selain oleh lembaga konsumen adalah juga menjadi tanggung jawab produsen dan pemerintah. Sekeras apapun upaya yang dilakukan lembaga konsumen, tanpa ada komitmen yang sama dari produsen (pelaku usaha) dan pemerintah dalam memberdayakan konsumen, tidak akan menghasilkan output yang optimal.¹⁴⁷

Tindakan-tindakan yang dapat dilakukan oleh pemerintah atau institusi lain dalam rangka pemberdayaan konsumen antara lain :

a. Adanya penyuluhan hukum.

Banyak instansi yang dapat melakukan tindakan penyuluhan hukum demikian, mulai dari instansi-instansi tingkat pusat sampai daerah. Lembaga-lembaga seperti Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman, Kejaksaan, lembaga-lembaga Perguruan Tinggi sampai pada institusi swasta semacam Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen (LP2K) sangat perlu dan

¹⁴⁷ Sudaryatno, *Hukum & Advokasi Konsumen*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hal. 111.

secara periodik untuk memberikan penyuluhan hukum yang akan sangat berguna bagi masyarakat luas.

b. Acara dengar pendapat (*talk show*).

LP2K Semarang selama ini cukup sering menyelenggarakan kontak pendengar dengan pemirsa lewat radio di Semarang. Kepada pendengar yang mengajukan pertanyaan secara langsung juga akan dijawab secara langsung, oleh karena acara tersebut adalah merupakan forum tanya jawab. Dengan adanya acara yang demikian diharapkan pemahaman masyarakat secara umum (konsumen) terhadap masalah hukum akan lebih terbuka.

c. Surat pembaca.

Beberapa surat kabar ternyata bersedia untuk menerima atau menampung masukan-masukan yang bahkan kebanyakan berupa keluhan-keluhan yang dapat diajukan oleh siapapun tanpa kecuali. Dari jawaban-jawaban pengasuh konsultasi hukum tersebut mestinya akan semakin menambah kejelasan bagi kalangan masyarakat umum yang kurang memahami terhadap masalah hukum (termasuk perlindungan konsumen).

d. Pendidikan konsumen.

Pada tahun 1997 yang lalu YLKI bekerja sama dengan USAID mengadakan dua kali kegiatan pendidikan konsumen yang diadakan di Jakarta, berupa lokakarya dan diskusi. Tujuan lokakarya tersebut adalah : (1) mendapatkan masukan dari kalangan akademik dan profesional di bidang hukum mengenai pendidikan konsumen di fakultas hukum serta kemungkinan peningkatan materi kurikulum pendidikan, baik dalam mata kuliah bidang hukum tersendiri atau tidak; (2) mendapatkan masukan kurikulum dasar tentang hukum konsumen (*consumer law*) di fakultas hukum; dan (3) mendapatkan masukan mengenai penyelesaian sengketa-sengketa konsumen (*consumer disputes*) secara teoritis dan praktis. Dengan adanya pendidikan

konsumen (walaupun jangkauannya agak terbatas) diharapkan juga akan dapat memberikan dorongan dan lebih memberdayakan konsumen.

e. Seminar tentang perlindungan konsumen.

Seminar termasuk juga upaya mendongkrak konsumen agar lebih berdaya dan mempunyai posisi tawar yang tinggi. Beberapa perguruan tinggi baik negeri maupun swasta telah berkali-kali menyelenggarakan seminar yang berkaitan dengan perlindungan konsumen. Hasil yang keluar adalah bahwa setelah mengikuti seminar demikian akan didapat kejelasan tentang segala hak dan kewajiban konsumen, bagaimana memposisikan diri agar bisa mengimbangi posisi pelaku usaha dan sebagainya.

f. Siaran Pers.

LP2K Semarang kadang menyelenggarakan siaran pers. Pernah siaran pers tersebut ditujukan kepada pimpinan redaksi surat kabar, misalnya ketika Pemda Kota Semarang mengeluarkan kebijaksanaan tentang penarikan retribusi parkir "door to door" yang akan dilaksanakan efektif per 1 September 2000 yang baru lalu. Menurut penilaian LP2K, kebijaksanaan tersebut akan banyak mengalami kendala dan akan menambah masalah baru. Kenyataan menunjukkan, baru tahap pendataan dan sosialisasi saja, banyak masyarakat yang mengeluh, apalagi setelah dilaksanakan, akan banyak yang protes. Siaran pers seperti demikian diharapkan akan dapat lebih meningkatkan/memberdayakan masyarakat luas.

Oleh karena itu ketika berlangsung upaya penyelesaian sengketa, hendaknya konsumen juga ikut aktif berperan serta membantu mediator dengan melakukan *pressure* terhadap pelaku usaha agar mau memenuhi tuntutan-tuntutan konsumen. Dalam rangka pemberdayaan hukum bagi masyarakat luas, khususnya dalam rangka menciptakan masyarakat adil dan makmur, maka perlu pengkajian terus menerus, baik perangkat perundang-undangan maupun dalam penegakan hukumnya, yakni

seberapa jauh hukum dapat memberi dan mengembangkan hak-hak individu dan kelompok-kelompok yang tidak berdaya. Artinya bahwa hukum harus mempunyai nilai praktis, nilai-nilai yang secara jelas tercermin dalam praktek penggunaan hukum dan pelaksanaannya. Karena itu perlu mengembangkan konsep-konsep dan teori-teori, baik yang sudah ada maupun mengembangkan yang baru terus-menerus dalam membangun pengetahuan sosial yang memungkinkan kita dapat memahami dunia yang terus menerus berubah. Dari sinilah kita dapat menarik suatu analisis bahwa peran mediator akan dapat meningkatkan posisi tawar konsumen agar seimbang dengan posisi tawar pelaku usaha.

Dalam format yang ideal, pemberdayaan konsumen secara simultan harus dilakukan dari dua arus. *Pertama*, dari arus bawah, yakni adanya lembaga konsumen yang tumbuh dari bawah, kuat dan tersosialisasi secara baik dan merata di kalangan konsumen. *Kedua*, dari arus atas, adanya lembaga/departemen dalam struktur kekuasaan yang secara khusus mengurus masalah perlindungan konsumen.¹⁴⁸

D. Ketidakberdayaan Konsumen Ketika Berhadapan dengan Pelaku Usaha

Berlawanan dengan pemberdayaan adalah ketidakberdayaan. Ketidakberdayaan membatasi akses terhadap sumber daya negara, memperumit keadilan hukum bagi penyelewengan (*abuses*), menyebabkan hilangnya kekuatan tawar-menawar (*bargaining power*), membuat rakyat semakin rapuh terhadap permintaan mendadak untuk pembayaran pinjaman atau terhadap permintaan uang suap dalam suatu persengketaan. Chambers¹⁴⁹ menyatakan bahwa situasi ketidakberdayaan dapat diatasi dengan : "... *enabling and empowering the poor through 'reversals in management' of dominant paradigms of development which involves shifting power and initiatives downwards and outwards*". Upaya ini penting karena

¹⁴⁸ Sudaryatno, *Hukum & Advokasi Konsumen, Ibid.*, hal. 111.

¹⁴⁹ Robert Chambers, *Rural Development : Putting the Last First*, Longman, New York, 1983, p. 210-214, dalam Onny S Priyono dan AMW Pranarka, *op. cit.*, hal. 64.

kemiskinan bukan merupakan suatu kondisi alamiah semata-mata, melainkan suatu proses pengingkaran pemberdayaan secara sosial, ekonomi dan politis (*social, economic and political disempowerment*).

Selain itu, ketidakberdayaan bukan menunjuk pada tidak adanya kekuatan sama sekali. Dalam realitas, mereka yang tampaknya hanya memiliki sedikit kekuatan ternyata justru mampu untuk bertahan, menggulingkan dan kadang-kadang mentransformasikan kondisi hidup mereka. Jadi kekuatan itu sebenarnya ada, namun masih perlu ditampakkau dan dikembangkan.

Dari kesemuanya sebagaimana diuraikan di atas, yang penting adalah bagaimana dapat lebih memberdayakan para konsumen sebagai pihak yang sangat potensial menderita kerugian dalam menghadapi pelaku usaha, agar di kemudian hari hak-haknya tidak dilanggar lagi oleh pelaku usaha. Pada kenyataannya konsumen memang merupakan pihak yang harus dilindungi, karena bagaimanapun juga sebagai pihak yang berada pada posisi tawar yang rendah atau lebih lemah jika dibandingkan dengan posisi pelaku usaha mereka patut untuk mendapatkan perlindungan. Pada sisi lain juga diharapkan adanya upaya untuk lebih memberdayakan pemakaian *Alternative Dispute Resolution* sebagai sarana yang dapat digunakan untuk menyelesaikan sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha. Dengan demikian upaya memberdayakan konsumen dan memberdayakan *Alternative Dispute Resolution* dapat berjalan beriringan, sehingga cita-cita para pembentuk undang-undang sewaktu melahirkan Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan Undaag-undang No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa dalam rangka untuk melindungi konsumen akan dapat terwujud.

Temuan penelitian menunjukkan, bahwa ketidakberdayaan konsumen ketika berhadapan dengan pelaku usaha dapat dikategorikan sebagai berikut :

Pertama, ketika berhadapan dengan pelaku usaha BUMN dan Perusahaan Daerah, ketidakberdayaan konsumen dapat dilihat dari beberapa sebab, antara lain :

1. Kenyataan menunjukkan, bahwa PT Telkom sebagai suatu Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) merupakan pihak-pihak pelaku usaha yang mempunyai posisi atau kedudukan lebih kuat jika dibandingkan dengan posisi atau kedudukan konsumen. Karena posisi yang demikian kuat itulah pada umumnya mereka membuat aturan-aturan yang ditetapkan secara sepihak tanpa melibatkan pihak konsumen, sehingga dalam menetapkan isi-isi perjanjiannya mereka akan sedapat mungkin berusaha menguntungkan diri sendiri, dan sejauh mungkin akan berusaha melimpahkan tanggung jawab kepada pihak konsumen (menerapkan syarat-syarat eksonerasi).

Kondisi demikian dapat disejajarkan dan dapat tercipta oleh karena pelaku usaha menerapkan syarat-syarat baku di dalam perjanjian baku. Salah satu ciri perjanjian baku adalah bahwa isi dari perjanjian tersebut ditetapkan secara sepihak oleh pihak yang posisinya lebih kuat (dalam hal ini pelaku usaha). Isi perjanjian demikian memang ditetapkan oleh satu pihak saja, walaupun tentunya berlaku untuk dua pihak. Yang pasti adalah bahwa isinya bertujuan untuk melindungi kepentingan pelaku usaha dan dalam pembuatannya tidak membutuhkan dan tidak ada persetujuan dari konsumen.

2. Pelaku usaha BUMN dan Perusahaan Daerah akan sedapat mungkin berkelit untuk memberikan ganti rugi kepada konsumen apabila terjadi kerugian yang menimpanya dengan alasan bahwa peraturan yang ada (dan dibuatnya) tidak mengaturnya. Jelas memang, peraturan yang ada tidak memuat tentang besarnya ganti kerugian oleh karena pada saat pembuatannya memang tidak dipersiapkan untuk itu, sehingga dalil-dalil konsumen untuk menuntut ganti kerugian tidak kuat. Lagi pula pelaku usaha dengan posisinya yang kuat akan berusaha mengulur-ulur waktu dan balik mem-*pressure* terhadap konsumen.

3. Ketika berlangsung upaya penyelesaian sengketa dengan jalur mediasi, pihak pelaku usaha pada umumnya hanya diwakili oleh staff atau bagian tertentu yang bertindak untuk dan atas nama perusahaan. Namun demikian, ketika penyelesaian sengketa telah mendekati final dan konsumen menuntut ganti kerugian, wakil tersebut tidak berani memutus secara langsung walaupun ia katanya bertindak untuk dan atas nama perusahaan. Biasanya ia akan minta waktu lagi dengan alasan tuntutan konsumen (sebesar) ini akan dikonsultasikan dengan atasan terlebih dahulu. Inilah yang menyebabkan mundurnya waktu penyelesaian sengketa dari yang semestinya.
4. Unsur lain yang dijadikan alasan oleh pelaku usaha untuk mengulur-ulur upaya penyelesaian dan tuntutan ganti rugi dari konsumen, bahwa ia akan membentuk tim pengkaji ganti rugi terlebih dahulu. Inilah upaya pelaku usaha yang barangkali agak kelihatan bersifat licik dan kurang dapat diterima.
5. BUMN dan Perusahaan Daerah biasanya hanya sanggup untuk memperbaiki, menyambung, menghidupkan lagi dan sejenisnya tanpa mau mengganti kerugian dalam bentuk materiil, sesuai dengan isi perjanjian. Ini sebenarnya merupakan alasan klasik (yang mungkin bahkan sudah diantisipasi sebelumnya) oleh karena perjanjian tersebut sengaja dibuat untuk menghindarkan diri dari kemungkinan mengganti kerugian pelanggan (konsumen).

Akibat banyaknya alasan yang diajukan oleh pelaku usaha inilah yang kadang menjadikan konsumen itu bersikap pasrah, apatis dan tidak berdaya. Oleh karena itu jalan keluar terbaik adalah bagaimana mengupayakan konsumen itu dapat lebih diberdayakan agar dapat menghadapi pelaku usaha dengan membawa kemenangan.

Kedua, ketika berhadapan dengan pelaku usaha swasta juga dapat dikedepankan beberapa alasan.

Fokus penelitian ini sebenarnya adalah penyelesaian sengketa yang terjadi antara konsumen dengan pelaku usaha BUMN dan Perusahaan Daerah. Namun

demikian, untuk menambah wacana dan sebagai bahan perbandingan, rasanya perlu juga diajukan penyelesaian sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha yang dilakukan oleh kalangan swasta.

Namun demikian, ketika berhadapan dengan pelaku usaha swasta, kadang konsumen juga dibuat menjadi tidak berdaya karenanya. Beberapa pertimbangan yang dapat dikedepankan disini, antara lain :

1. Pelaku usaha swasta biasanya hanya mau mengganti kerugian yang sekecil mungkin walaupun sebenarnya ia senang juga untuk menyelesaikan masalahnya dengan konsumen secara kekeluargaan¹⁵⁰. Maksud kekeluargaan di sini adalah bahwa pelaku usaha tidak menutup kemungkinan menyelesaikan sengketa dengan konsumen lewat perantaraan mediator melalui proses mediasi. Dari data yang ada di LP2K pada tahun 1999, dari sekitar 70 kasus yang diajukan padanya, ternyata cukup banyak juga pelaku usaha swasta yang menjadi tergugat (ada 32 kasus atau sekitar 45 %).
2. Pelaku usaha swasta biasanya juga berdalih bahwa aturan-aturan yang telah ada itulah yang harus dipatuhi, padahal jelas-jelas bahwa peraturan tersebut sangat menguntungkan pelaku usaha dan di lain pihak sangat memberatkan konsumen¹⁵¹. Sama halnya dengan angka 1 poin pertama tersebut di atas, hal demikian terjadi oleh karena memang pelaku usahalah yang membuat dan menentukan isi dari perjanjian yang kemudian diajukan kepada konsumen. Karenanya ia sangat berkepentingan dan mencari keuntungan sebanyak mungkin.

Kita tarik agak jauh ke belakang secara makro. Selama dekade akhir 90-an, peristiwa yang menempatkan konsumen sebagai korban dari ketidakadilan pihak produsen (atau bahkan pemerintah) seolah-olah silih berganti. Dari kecelakaan jasa transportasi, kasus keracunan makanan, penjualan rumah fiktif, likuidasi puluhan

¹⁵⁰ LP2K, wawancara dengan Bapak Primadi, 9 Nopember 2000.

¹⁵¹ LP2K, wawancara dengan Bapak Primadi, 23 Desember 2000.

bank bermasalah, pemungutan dana stiker Sea Games sampai pemadaman aliran listrik yang disuplai PT PLN. Kesan yang dapat ditangkap dari semua kejadian tersebut adalah bahwa posisi konsumen di Indonesia masih lemah. Dari aspek hukum, lemahnya posisi konsumen terjadi tidak hanya dari aspek materi (substansi) hukum, tetapi juga dari sisi kelembagaan hukum dan budaya hukum. Kasus yang menunjukkan betapa lemahnya posisi konsumen (khususnya dari aspek hukum) adalah peristiwa pemadaman listrik secara total se Jawa-Bali, pada hari Minggu tanggal 13 April 1997.

Ketidakterdayaan konsumen demikian tercipta ketika konsumen tidak kuasa berhadapan dengan pelaku usaha, sebab mereka berada pada posisi tawar yang rendah. Di samping itu, analisis yang dapat dikemukakan di sini bahwa ketidakterdayaan konsumen dalam menghadapi pelaku usaha itu oleh karena status sosial ekonomi mereka pada umumnya juga berada di bawah pelaku usaha. Dengan kata lain, bahwa ketidakterdayaan tersebut berkaitan dengan tingkat kemiskinan yang menimpanya.

Dewasa ini, kemiskinan telah menjadi isu sosial sekaligus isu politik yang banyak dibicarakan di berbagai kalangan, baik kaum politisi maupun kaum cendekiawan¹⁵². Menurut Sajogyo, kemiskinan adalah suatu tingkat kehidupan yang berada di bawah standar kebutuhan hidup minimum yang ditetapkan berdasarkan atas kebutuhan pokok pangan yang membuat orang cukup bekerja dan hidup sehat berdasarkan atas kebutuhan beras dan kebutuhan gizi. Selanjutnya Ala¹⁵³ mengutip beberapa pendapat dari para ahli tentang kemiskinan. Sar A. Levitan mendefinisikan kemiskinan sebagai kekurangan barang-barang dan pelayanan-pelayanan yang dibutuhkan untuk mencapai suatu standar hidup yang layak. Menurut Bradley R.

¹⁵² Bagong Suyanto, *Perangkap Kemiskinan : Problem dan Strategi Pengentasannya dalam Pembangunan Desa*, Aditya Media, Yogyakarta, 1996, hal. 1.

¹⁵³ Andre Bayo Ala, *Kemiskinan dan Strategi Memerangi Kemiskinan*, Liberty, Yogyakarta, 1981, hal. 1.

Schiller, kemiskinan adalah ketidak-sanggupan untuk mendapatkan barang-barang dan pelayanan-pelayanan yang memadai untuk memenuhi kebutuhan sosial yang terbatas. Sedangkan Emil Salim membatasi kemiskinan sebagai kurangnya pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup yang pokok.

Terdapat dua kategori atau jenis kemiskinan. *Pertama*, kemiskinan relatif, yakni yang dinyatakan dengan berapa persen dari pendapatan nasional yang diterima oleh kelompok penduduk dengan kelas pendapatan tertentu dibanding dengan proporsi pendapatan nasional yang diterima oleh kelompok penduduk dengan kelas pendapatan lainnya. *Kedua*, kemiskinan absolut adalah suatu keadaan di mana tingkat pendapatan absolut dari satu orang tidak mencukupi untuk memenuhi kebutuhan pokoknya, seperti : sandang, pangan, pemukiman dan pendidikan.

Menurut kriteria Biro Pusat Statistik (BPS) dengan menghitung pengeluaran rumah tangga untuk konsumsi berdasarkan data Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) ditetapkan batas garis kemiskinan absolut adalah setara dengan tingkat pendapatan yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi 2.100 kalori per orang per hari plus beberapa kebutuhan non makanan lain, seperti sandang, papan, jasa dan lain-lain¹⁵⁴.

Dengan menggunakan standar kandungan gizi dan standar yang bersifat fisik lainnya, Sajogyo¹⁵⁵ menyatakan, pada prinsipnya berhasil memperoleh angka yang sama, yaitu 240 kg beras per kepala per tahun, sebagaimana pada standar yang pernah dibuatnya tentang garis pemisah antara yang sangat miskin dengan yang tidak miskin. Sedangkan garis untuk penduduk perkotaan adalah sekitar 360 kg beras. Operasionalisasi dari pengukuran kemiskinan absolut sebenarnya masih dalam taraf perdebatan. Bank dunia menetapkan bahwa garis batas kemiskinan adalah US \$ 50

¹⁵⁴ Mochtar Mas'ood, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1994, hal. 137.

¹⁵⁵ Sajogyo, *Usaha Perbaikan Gizi Keluarga*, Lembaga Penelitian Sosiologi Pedesaan IPB, Bogor, 1974.

untuk daerah pedesaan dan US \$ 75 untuk daerah perkotaan per kapita per tahun. Perbedaan garis batas antara kota dan desa ini berkaitan erat dengan perbedaan tingkat biaya hidup diantara kedua wilayah itu.

Kebanyakan para penulis tentang kelaparan mengemukakan seolah-olah kemiskinan merupakan suatu konsep yang bersifat relatif; masyarakat miskin adalah mereka yang berpenghasilan jauh kurang daripada yang lebih baik. Penny dan Masri Singarimbun memperkirakan bahwa suatu rata-rata keluarga (bapak, ibu dan tiga anak) di pedesaan Jawa akan memiliki cukup bahan pangan, pakaian dan papan, apabila total pendapatan keluarga itu sebesar 1.200 kg beras per tahun, atau 240 kg beras per kepala per tahun.¹⁵⁶

Menurut Bambang Sudibyo¹⁵⁷, substansi kemiskinan adalah kondisi deprivasi terhadap sumber-sumber pemenuh kebutuhan dasar yang berupa sandang, papan dan pendidikan dasar. Sedangkan substansi kesenjangan adalah ketidakmerataan akses terhadap sumber daya ekonomis. Masalah kesenjangan adalah masalah keadilan yang berkaitan dengan masalah sosial. Masalah kesenjangan mempunyai kaitan erat dengan masalah kemiskinan. Apabila berbicara mengenai kemiskinan maka kemiskinan seseorang dinilai secara mutlak, sedangkan penilaian terhadap kesenjangan digunakan ukuran relatif. Suatu masyarakat mungkin tidak ada kemiskinan, tetapi kesenjangan masih dapat terjadi di dalam masyarakat tersebut. Selanjutnya, kemiskinan bukan saja berurusan dengan persoalan ekonomi, tetapi bersifat multidimensional karena dalam kenyataannya juga berurusan dengan persoalan-persoalan non-ekonomi (sosial, budaya dan politik).

Kondisi kemiskinan demikianlah yang sebenarnya harus kita akhiri. Oleh karena itu merupakan tugas berat untuk merubahnya. Perubahan masyarakat merupakan salah satu aspek dari hakekat pembangunan. Perubahan masyarakat yang

¹⁵⁶ DH Penny, *Kemiskinan Peranan Sistem Pasar*, UI Press, Jakarta, 1990, hal. 44-45.

¹⁵⁷ Dalam Awan Setya Dewanta dkk (ed), *Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia*. Aditya Media, Yogyakarta, 1995, hal. 11.

dikehendaki pembangunan adalah perubahan masyarakat yang teratur, terkendali, efektif dan efisien. Dalam perspektif global pembangunan merupakan suatu cara pengubahan masyarakat yang terpola dan teratur dimaksudkan untuk meningkatkan peradaban dan kualitas hidup manusia. Dalam perspektif detail, pembangunan diartikan sebagai suatu pembangunan ekonomi dan lebih detail lagi adalah peningkatan pendapatan perkapita. Inti makna pembangunan adalah pengubahan kualitas hidup manusia dari kualitas yang rendah ke kualitas yang lebih lebih tinggi, dan ukuran yang digunakan untuk menentukan kualitas itu adalah pendapatan perkapita penduduk.¹⁵⁸

Oleh karena itu yang terpenting adalah bagaimana memberdayakan konsumen sebagai pihak yang sangat potensial menderita kerugian dalam menghadapi pelaku usaha sebagai pihak yang menimbulkan kerugian, agar di kemudian hari haknya tidak dilanggar lagi akibat posisi yang rendah, sehingga maksud melindungi konsumen akan tercapai. Lebih jauh lagi harapan pemerintah ketika menelurkan undang-undang perlindungan konsumen akan dapat mencapai tujuannya.

¹⁵⁸ Lili Rasjidi & IB Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993, hal. 120.

BAB IV

PENGGUNAAN *ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION* DALAM PENYELESAIAN SENGKETA ANTARA KONSUMEN DENGAN PELAKU USAHA

A. *Alternative Dispute Resolution* (Alternatif Penyelesaian Sengketa)

Sengketa dapat dikaitkan di mana ada pihak yang merasa dirugikan dan selalu mengandung unsur konflik, yang berawal dari perasaan tidak puas, subyektif dan tertutup.¹⁵⁹ Jika hubungan konflikual tersebut berkelanjutan, perasaan tidak puas akan muncul ke permukaan. Penyelesaian sengketa demikian dapat meminta atau menunjuk bantuan pihak ketiga (perorangan atau suatu badan) untuk menyelesaikan sengketa tersebut. Menurut William Ury, terdapat tiga faktor utama yang mempengaruhi proses penyelesaian sengketa, yakni : kepentingan (*interests*), hak-hak (*rights*) dan status kekuasaan (*power*). Para pihak yang bersengketa ingin kepentingannya tercapai, hak-haknya dipenuhi dan ingin status kekuasaannya diperlihatkan, dimanfaatkan dan dipertahankan.

Karena berbagai kelemahan yang melekat pada badan pengadilan dalam menyelesaikan sengketa, baik kelemahan yang dapat diperbaiki maupun yang tidak dapat diperbaiki, maka banyak kalangan yang ingin mencari cara lain atau institusi lain dalam menyelesaikan sengketa di luar badan-badan pengadilan. Hal ini juga dilandasi oleh terdapatnya beragam kritik terhadap penyelesaian sengketa melalui mekanisme peradilan (*litigation process*) yang berwatak *adversarial*.¹⁶⁰

¹⁵⁹ Tim FH UI - ICEL, *Rancangan Materi Pengajaran ADR*, t. th., hal. 1.

¹⁶⁰ Suparto Wijoyo, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan (Settlement of Environmental Disputes)*, Airlangga University Press, Surabaya, 1999, hal. 87. Selanjutnya dijelaskan, bahwa pengadilan bersifat "*adversarial*" atau berlangsung atas dasar saling permusuhan atau pertikaian antara para pihak. Proses pengadilan selalu menghasilkan bentuk penyelesaian yang menempatkan salah satu pihak sebagai pemenang (*a winner*) dan pihak lain sebagai pihak yang kalah (*a loser*).

Kelambanan penyelesaian sengketa oleh lembaga peradilan merupakan penyakit kronis yang sudah lazim di banyak negara. Dapat dicontohkan rata-rata waktu yang dibutuhkan untuk penyelesaian sengketa sampai adanya putusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*) : di Korea Selatan 5-7 tahun; Amerika Serikat 5-15 tahun dan Jepang 7-17 tahun. Dalam praktek peradilan di Indonesia, putusan pengadilan dapat dikatakan telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*) jika termasuk kategori : (1) putusan pengadilan tingkat pertama yang sudah tidak dapat dilawan atau dimintakan pemeriksaan banding; (2) putusan pengadilan tinggi yang tidak dimintakan pemeriksaan kasasi lagi; (3) putusan Mahkamah Agung dalam tingkat kasasi.

Kelambanan badan peradilan dalam menyelesaikan sengketa, dapat dipahami ketika biaya perkara disinyalir seringkali lebih mahal daripada nilai sebuah kemenangan. Patut disimak apa yang dikatakan Lawrence S Clarkes : "*so the cost of the lawsuit may exceeded the value of winning*" dan Tony Mc Adam : "*that litigation cost may be actually be doing damage to the nation's economy.*"¹⁶¹ Biaya perkara penyelesaian sengketa dalam *adversary system* pada umumnya memang mahal dan memberatkan golongan ekonomi lemah.

Muncul kritik (paling umum) yang dilontarkan kepada pengadilan, yang dirangkum dari berbagai negara, meskipun wujud kritiknya hampir sama, namun yang terpenting¹⁶² adalah : (1) Penyelesaian sengketa melalui litigasi sangat lambat, sehingga dibutuhkan pengorbanan waktu yang sangat merugikan (*waste of time*); (2) Biaya berperkara mahal (*very expensive*), sehingga terkadang lebih besar biaya perkara daripada nilai obyek yang disengketakan (*the cost of lawsuits may exceeded the value of winning*); (3) Lembaga peradilan kurang tanggap atau tidak

¹⁶¹ Lihat TM Luthfi Yazid, *Penyelesaian Sengketa Melalui ADR*, Jurnal Hukum Lingkungan, No. 1/1996, hal. 96.

¹⁶² M. Yahya Harahap, *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, hal. 153-159 jo hal. 168-169.

responsif (*unresponsive*) membela dan memperhatikan kepentingan umum (*public interest*), serta tidak tanggap memperhatikan kepentingan rakyat biasa, dan cenderung memperhatikan kepentingan lembaga-lembaga besar dan orang-orang kaya; (4) Putusan pengadilan tidak menyelesaikan sengketa dan permasalahan yang dihadapi, tetapi memusatkan penyelesaian berdasar hukum, yang berakibat salah satu pihak menjadi pemenang dan menempatkan pihak yang lain menerima kekalahan. Ini terjadi sebab pengadilan bukan dirancang untuk menyelesaikan masalah, tetapi untuk memeriksa dan memutus perkara yang harus dipaksakan pemenuhan kepada para pihak, meskipun putusan itu terkadang sangat pahit dan menyengsarakan; (5) Putusan pengadilan terkadang membingungkan (*erratic*), dengan alasan yang tidak jelas. Misalnya sering terjadi ganti rugi yang dijatuhkan sangat luar biasa besarnya meskipun tanpa dasar yang masuk akal, sebaliknya ganti rugi dapat sangat kecil dan tidak patut walaupun alasannya sangat kuat. Dengan demikian putusan yang dijatuhkan pengadilan kurang pasti dan tidak dapat diperkirakan serta bersifat disparitas dan fluktuasis; dan (6) Kemampuan dan kualitas profesionalisme hakim pada umumnya bersifat *generalis*. Mereka bukan ahli yang memiliki pengetahuan yang mendalam atas kasus yang ditangani, sehingga mutu putusan yang dijatuhkan tidak obyektif dan tidak menyentuh permasalahan pokok sengketa.

Langkah terbaik sebelum muncul sengketa adalah mengambil tindakan prevensi terlebih dahulu sebagai upaya menghindari terjadinya sengketa, sebab dengan tindakan prevensi yang baik, dapat dijadikan dasar prediksi berupa perkiraan sangat kecil kemungkinan terjadinya sengketa dari persetujuan bisnis yang disepakati. Ini disebabkan bahwa setiap perjanjian yang dilihat dalam kegiatan bisnis selalu mengandung resiko terjadinya sengketa. Resiko munculnya sengketa tersebut akan lebih besar manakala sejak semula tidak diupayakan pencegahannya. Oleh karena itu salah satu cara yang paling tepat untuk menghindari kemungkinan terjadinya sengketa adalah mempersiapkan dan merencanakan dengan baik segala sesuatu yang berkenaan dengan perjanjian. Tindakan dan upaya yang demikian dalam

dunia bisnis disebut : "a good planning to avoid dispute" atau "a good planning can avoid lawsuit."¹⁶³

Christopher W. Moore¹⁶⁴ menyetengahkan beberapa kebaikan yang merupakan suatu keuntungan yang sering merupakan hasil dari penggunaan alternatif penyelesaian sengketa, sebagai berikut :

1. Adanya sifat kesukarelaan dalam proses.
2. Prosedurnya cepat.
3. Keputusannya non-judicial.
4. Adanya kontrol oleh manajer yang paling tahu tentang kebutuhan organisasi.
5. Prosedurnya rahasia (*confidential*).
6. Fleksibilitas yang lebih besar dalam merancang syarat-syarat penyelesaian masalah.
7. Hemat waktu.
8. Hemat biaya.
9. Tetap terjaganya perlindungan dan pemeliharaan hubungan kerja.
10. Sangat tinggi kemungkinan untuk melaksanakan kesepakatan.
11. Tingkatan yang lebih tinggi untuk melakukan kontrol dan lebih mudah memperkirakan hasil.
12. Kesepakatan-kesepakatan yang lebih baik daripada sekedar kompromi atau hasil yang diperoleh dari cara penyelesaian kalah atau menang.
13. Keputusannya bertahan sepanjang waktu.

Konsep alternatif penyelesaian sengketa di Indonesia dalam beberapa tahun terakhir ini mendapat perhatian lebih karena beberapa hal. *Pertama*, sebagai antisipasi perdagangan bebas di abad ke-21 di mana perusahaan asing yang sudah

¹⁶³ Bandingkan Lawrence S Clark & Peter D Kinder, *Law and Business*, Third Edition, Mc. Graw Hill, Inc., 1991, p. 2. Lihat M Yahya Harahap, *op. cit.*, hal. 163.

¹⁶⁴ Christopher W. Moore, *Kebaikan-kebaikan Mekanisme Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR/MAPS)*, CDR Associates, 1995, hal. 33-36.

terbiasa dengan penggunaan metode-metode alternatif penyelesaian sengketa akan cenderung untuk mencari jasa ini, juga di Indonesia. *Kedua*, semakin meningkatnya jumlah dan bobot sengketa di masyarakat. *Ketiga*, bertumpuknya permohonan kasasi ke Mahkamah Agung. Alternatif penyelesaian sengketa mempunyai daya tarik yang khusus di Indonesia karena keserasiannya dengan sistem sosial-budaya tradisional yang berdasarkan musyawarah mufakat.¹⁶⁵

Penyelesaian sengketa alternatif mempunyai kadar keterikatan kepada aturan main yang bervariasi, dari yang paling kaku dalam menjalankan aturan main sampai kepada yang paling relaks¹⁶⁶. Faktor-faktor penting yang berkaitan dengan pelaksanaan kerja alternatif penyelesaian sengketa juga mempunyai kadar yang berbeda-beda¹⁶⁷, yaitu sebagai berikut :

1. Apakah para pihak dapat diwakili oleh pengacaranya atau ia sendiri yang tampil.
2. Apakah partisipasi dalam penyelesaian sengketa secara alternatif tertentu wajib dilakukan oleh para pihak atau hanya bersifat sukarela.
3. Apakah putusan dibuat oleh para pihak sendiri atau oleh pihak ketiga.
4. Apakah prosedur yang digunakan bersifat formal atau non formal.
5. Apakah dasar untuk menjatuhkan putusan adalah aturan hukum atau ada kriteria lain.
6. Apakah putusan dapat dieksekusi secara hukum atau tidak.

Tabel 3 berikut akan memperlihatkan karakteristik bentuk-bentuk penyelesaian sengketa.

¹⁶⁵ Anonim, *Draft Makalah Kebijakan : Pelembagaan Penyelesaian Sengketa Melalui Perundingan dan Arbitrase*, Qipra Galang Kualita, Jakarta, 1996, hal. 1.

¹⁶⁶ Munir Fuady, *Arbitrase Nasional : Alternatif Penyelesaian Sengketa Bisnis*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hal. 33-34.

¹⁶⁷ Leo Kanowitz, *Alternative Dispute Resolution*, West Publishing Co, St. Paul, Minnesota, USA, 1985, p. 6, dalam Munir Fuady, *Ibid.*

**Karakterisasi Bentuk-bentuk Alternatif
Penyelesaian Sengketa¹⁶⁸**

Karakteristik	Ajudikasi	Arbitrase	Mediasi	Negosiasi
Sukarela/ Tidak sukarela	Tidak sukarela	Sukarela	Sukarela	Sukarela
Yang memutus	Hakim	Arbitrator	Para pihak	Para pihak
Banding, mengikat/ tidak mengikat	Mengikat-kemungkinan banding	Mengikat/dapat diuji (<i>review</i>) untuk hal yang sangat terbatas	Jika tercapai kesepakatan- <i>enforcable</i> sebagai kontrak	Sama dengan mediasi
Pihak Ketiga	<i>Imposed.</i> Pihak ketiga & umumnya tidak memiliki keahlian tertentu pada subyek yang disengketakan	Dipilih, oleh para pihak biasanya memiliki keahlian di bidang subyek sengketa (pengambil keputusan)	Dipilih, fasilitator dan biasanya ahli di bidang subyek yang disengketakan	Tidak ada pihak ketiga atau fasilitator
Derajat formalitas	Formal, terbatas struktur dengan aturan ketat yang telah ditentukan	Tak begitu formal, aturan main dan hukumnya disepakati para pihak	Biasanya informal dan tidak terstruktur	Biasanya informal dan tidak terstruktur
Aturan Pembuktian	Teknis	Informal	Tidak ada	Tidak ada
Karakter dari proses	Kesepakatan para pihak menyampaikan bukti dan argumen	Sama dengan ajudikasi	Presentasi bukti, argumen dan kepentingan (<i>unbonded</i>).	Sama dengan mediasi
Hasil (<i>outcome</i>)	<i>Principed decision</i> didukung pendapat obyektif (<i>reasoned opinion</i>)	Kadang sama dengan ajudikasi, kadang kompromi tanpa ada opini	Kesepakatan yang diterima kedua belah pihak	Sama dengan mediasi
<i>Private/ Public</i>	Publik (terbuka untuk umum)	Tidak terbuka untuk umum (<i>private</i>)	Tidak terbuka untuk umum (<i>private</i>)	Tidak terbuka untuk umum (<i>private</i>)

¹⁶⁸ Sumber : T. Rahmadi & Mas Achmad Santosa, *Diklat Advokasi Lingkungan*, Malang, 1992.

Tidak semua model alternatif penyelesaian sengketa baik untuk diterapkan terhadap pihak-pihak yang bersengketa. Suatu alternatif penyelesaian sengketa yang baik setidaknya-tidaknya haruslah memenuhi prinsip-prinsip¹⁶⁹ sebagai berikut :

1. Haruslah efisien dari segi waktu.
2. Harus hemat biaya.
3. Harus dapat diakses oleh para pihak. Misalnya tempatnya jangan terlalu jauh.
4. Harus melindungi hak-hak dari para pihak yang bersengketa.
5. Harus dapat menghasilkan putusan yang adil dan jujur.
6. Badan atau orang yang menyelesaikan sengketa haruslah terpercaya di mata masyarakat dan di mata para pihak yang bersengketa.
7. Putusannya haruslah final dan mengikat.
8. Putusannya haruslah dapat bahkan mudah dieksekusi.
9. Putusannya haruslah sesuai dengan perasaan keadilan dari komunitas dimana alternatif penyelesaian sengketa tersebut berada.

Masing-masing alternatif penyelesaian sengketa ada nilai plus minusnya. Tabel 4 di bawah ini dapat menunjukkan perbandingan sisi kuat (lebih/baik) dan sisi lemah (kurang) diantara berbagai alternatif penyelesaian sengketa.

Sisi Kuat dan Sisi Lemah dari Berbagai Alternatif Penyelesaian Sengketa¹⁷⁰

No	Alternatif Penyelesaian Sengketa	Sisi Baik/Kuat	Sisi Lemah
1.	Badan Pengadilan	<ul style="list-style-type: none"> • Menerapkan norma publik • Ada precedent • Deterrence effect • Keseragaman 	<ul style="list-style-type: none"> • Mahal • Memakai lawyer sehingga mereka tidak terkontrol • Keputusan tidak terduga

¹⁶⁹ Leo Kanowitz, p. 14, dalam Munir Fuady, *Arbitrase Nasional*, loc. cit.

¹⁷⁰ Sumber : Leo Kanowitz, hal. 26, dalam Munir Fuady, *Ibid.*, hal. 35-36.

		<ul style="list-style-type: none"> • Independensi • Putusan mengikat • Keterbukaan • Dapat dieksekusi • Melembaga • Pendanaan secara publik 	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak ahli substansi • Menunda-nunda • Banyak butuh waktu • Masalah didefinisi dan dipersempit • Ganti rugi terbatas • Tidak ada kompromi • Polarisasi cenderung bermusuhan
2.	Arbitrase	<ul style="list-style-type: none"> • Privacy • Forum dikontrol para pihak • Dapat dieksekusi • Cepat • Ahli • Ganti rugi tailormade • Dapat dipilih norma yang sesuai 	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak ada norma publik • Tidak ada precedent • Tidak ada keseragaman • Kurang berkualitas • Dibebani oleh legalisasi yang semakin banyak
3.	Mediasi / Negosiasi	<ul style="list-style-type: none"> • Privacy • Forum dikontrol para pihak • Merefleksikan kepentingan dan prioritas para pihak • Mempertahankan kelanjutan hubungan para pihak • Fleksibel • Putusan yang terintegrasi • Tertuju pada masalah dasar • Menjadi pendidikan terhadap para pihak • Putusan cenderung dijalankan oleh para pihak 	<ul style="list-style-type: none"> • Kurang kemampuan untuk memaksa partisipasi para pihak • Tidak mengikat • Kurang terbuka • Tidak ada kewenangan eksekusi • Tidak ada jaminan due process • Hasil tidak adil jika skill tidak seimbang (dalam negosiasi) • Sukar dieksekusi • Hasil menjadi tidak penting • Tidak ada aplikasi/perkembangan
4.	Badan Pemutus Administrasi	<ul style="list-style-type: none"> • Sistematis dalam menjelaskan masalah • Putusan yang berorientasi pada uraian masalah • Fleksibel dalam menemukan informasi relevan 	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak bisa dikontrol oleh para pihak • Tidak independen • Tidak berorientasi kepada individu

		<ul style="list-style-type: none"> • Mengakomodasi berbagai kriteria 	
5.	Ombudsman	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak terpengaruh oleh hubungan yang sudah terbentuk • Fleksibel • Self starting • Mudah diakses 	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak punya kekuatan eksekusi • Tidak bisa dikontrol para pihak
6.	Internal Tribunal	<ul style="list-style-type: none"> • Privacy • Merespons kepentingan para pihak • Dapat dieksekusi 	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak independen • Tidak ada jaminan due process • Tidak didasari pada norma publik • Merefleksi ketidakseimbangan dalam organisasi

Diantara bentuk penyelesaian sengketa alternatif, negosiasi, mediasi dan arbitrase lebih banyak digunakan oleh para usahawan (dunia bisnis) Indonesia untuk menyelesaikan perselisihan -- terutama dalam perjanjian kerja sama dengan orang asing karena yang dituntut oleh dunia bisnis adalah penyelesaian yang bersifat sederhana, cepat dan berbiaya ringan. Selama ini, penyelesaian sengketa yang dilakukan melalui litigasi sangat lambat, berbiaya mahal, tidak responsif, keputusannya tidak menyelesaikan masalah, dan kemampuan hakim pun bersifat *generalis*.¹⁷¹ Oleh karena itu, penyelesaian sengketa alternatif ini perlu dikembangkan dan dimantapkan supaya semua perkara tidak harus diselesaikan lewat pengadilan.

Penggunaan alternatif penyelesaian sengketa didasarkan pada landasan filosofis yang sangat sederhana, yakni : (a) mau mendengar dan menerima kebaikan orang lain, serta mengakui kesalahan dan kejelekan sendiri; (b) berunding secara kooperatif mencari penyelesaian sengketa bisnis merupakan

¹⁷¹ Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan (Negosiasi, Mediasi, Konsultasi & Arbitrase)*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hal. 16.

penyelesaian terbaik menjalin hubungan masa depan; (c) para pihak paling tahu dan memahami apa yang adil dan layak bagi mereka, dan karena itu penyelesaian yang dianggap adil oleh pihak lain belum tentu dapat mereka terima.¹⁷²

Tabel 5 berikut akan memperlihatkan perbandingan keunggulan mediasi, arbitrase dan litigasi.

**Perbandingan Keunggulan Mediasi,
Arbitrase dan Litigasi¹⁷³**

Segi Proses	Mediasi	Arbitrase	Litigasi
1. Yang mengatur proses	Para pihak (<i>parties</i>)	Arbitrator	Hakim
2. Prosedur	Informal	Agak formal	<ul style="list-style-type: none"> • Formalistik • Resmi • Teknis
3. Jangka waktu	Cepat, (3-6 Minggu)	Agak cepat, (3-6 bulan)	Lama, (5-12 tahun)
4. Biaya	Murah	Antara murah dan mahal	Sangat mahal
5. Aturan Pembuktian	Tidak perlu pembuktian	<ul style="list-style-type: none"> • Agak informal • Dokumen • Saksi ahli 	<ul style="list-style-type: none"> • Formal • Teknis • Resmi
6. Publikasi	Bersifat pribadi	Bersifat pribadi	Terbuka untuk umum
7. Hubungan Para pihak	Kooperatif menyelesaikan masalah	Bermusuhan (antagonis)	<ul style="list-style-type: none"> • Bermusuhan • Berperang
8. Fokus Penyelesaian	Menuju ke depan	Mengenai masa lalu	Mengenai masa lalu
9. Cara Negosiasi	Kompromi	Sama keras mempertahankan prinsip	Sama keras mempertahankan prinsip
10. Komunikasi	Memperbaiki yang sudah lalu	Menghadapi jalan buntu	Menghadapi jalan buntu

¹⁷² M. Yahya Harahap, *op. cit.*, hal. 228.

¹⁷³ Sumber : M. Yahya Harahap, *ibid.*, hal. 293.

11. Hasil yang Dicapai	Sama-sama menang (<i>win-win</i>)	Kalah-menang (<i>winning-lossing</i>)	Kalah-menang (<i>winning-lossing</i>)
12. Pemenuhan	Dengan rela dan senang hati	Selalu ditolak dengan perlawanan	Ditolak dengan segala cara
13. Suasana Emosi	Bebas emosi	Emosional	Emosi bergejolak

Dari tabel di atas, kita dapat mengetahui letak keunggulan komparatif mediasi, arbitrase dan litigasi. Selanjutnya tabel 6 di bawah ini akan menunjukkan adanya perbedaan antara beberapa metode penyelesaian sengketa.

Proses Penyelesaian Konflik oleh Berbagai Metode Penyelesaian Sengketa¹⁷⁴

Litigasi	Arbitrase	Negosiasi	Mediasi
<ul style="list-style-type: none"> • Pertentangan • Pertikaian • Pertarungan tanpa bantuan pihak lain • Para pihak bertarung • Yang kuat yang menang 	<ul style="list-style-type: none"> • Kompromi • Bersaing 	<ul style="list-style-type: none"> • Kompromi • Kerjasama • Pemecahan masalah • Para pihak berunding baik secara bersaing maupun ada pihak yang memutuskan 	<ul style="list-style-type: none"> • Kerjasama Pemecahan masalah dengan bantuan pihak ketiga yang tidak berpihak (netral)

Menurut Jerome Delli Priscoli¹⁷⁵, terdapat tiga hal penting dalam rangkaian mekanisme alternatif penyelesaian sengketa, yakni : *Pertama*, kekuatan dan kekuasaan secara bertahap diberikan kepada pihak-pihak yang berasal dari luar pihak-pihak yang terlibat, dengan menganjurkan cara-cara untuk mempercayakan

¹⁷⁴ Sumber : Agnes M Toar et. al., *Arbitrase di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995, hal. 3.

¹⁷⁵ Jerome Delli Priscoli, *Prosedur Penyelesaian Sengketa : Rangkaian Kesatuan*, CDR Associates, Colorado, 1995, hal. 13.

pengambilan keputusan ke tangan para pihak yang terlibat. *Kedua*, prinsip-prinsip dan prosedur dasar negosiasi dan tawar menawar berdasarkan kepentingan bisa diterapkan dalam teknik apapun sepanjang rangkaian mekanisme alternatif penyelesaian sengketa. *Ketiga*, semua komunikasi dalam persengketaan mencakup isi dan proses. Dengan cara memisahkan proses dialog dan isi dialog dalam sebuah persengketaan, kita bisa mengelola diskusi dengan cara yang lebih baik dan mendorong para pihak untuk membuat kesepakatan.

Namun demikian, terdapat beberapa faktor yang bersifat psikologis yang seringkali merupakan rintangan terhadap tercapainya kesepakatan lewat penyelesaian perkara alternatif. Rintangan-rintangan yang bersifat psikologis¹⁷⁶ tersebut antara lain :

1. Para pihak hanya memikirkan kepentingannya sendiri.
2. Tujuan utama dari para pihak adalah untuk memenangkan perkara, sehingga tidak begitu tertarik terhadap proses yang berorientasi kepada perjanjian.
3. Pihak yang lebih kuat cenderung menggunakan kekuatannya untuk mencapai kepentingan-kepentingannya.
4. Pihak yang lebih kuat cenderung menggunakan kekuatannya untuk memaksa pihak lawan menyerah.
5. Adanya sikap untuk menutup-nutupi masalah yang sebenarnya.
6. Adanya gejala untuk memboikot proses negosiasi.
7. Adanya kemauan untuk hanya mengikuti putusan yang dikehendakinya sendiri.

Indonesia perlu melembagakan alternatif penyelesaian sengketa (ADR) bercorak pendekatan konsensus, dengan mempertimbangkan beberapa faktor¹⁷⁷ :

¹⁷⁶ Isna Marifa dan Ayleen Wisudha, *Institutionalization of Dispute Resolution Through Negotiation/Mediation and Arbitration*, Qipra Galang Kualita, Jakarta, 1996, hal. 6, dalam Munir Fuady, *op. cit.*, hal. 38.

¹⁷⁷ Buletin Musyawarah, *Buletin Khusus tentang ADR*, No. 1 Tahun I, Juli 1997, hal. 2.

1. ADR memiliki potensi sebagai sarana penyelesaian yang lebih ekonomis, baik dari sudut pandang biaya maupun waktu.
2. ADR memiliki kemampuan untuk membahas ruang lingkup atau agenda permasalahan secara lebih luas, komprehensif dan fleksibel.
3. ADR yang mengandalkan cara-cara penyelesaian secara kooperatif sangat cocok bagi mereka yang menekankan pentingnya pembinaan hubungan baik antar manusia yang telah berlangsung maupun yang akan datang.
4. Sebagai bagian dari sistem peradilan, pengembangan mekanisme penyelesaian sengketa secara kooperatif (ADR) memiliki potensi yang sangat besar untuk dikembangkan atau didayagunakan di Indonesia atas dasar pasal 130 HIR yang berbunyi : "(1) jika hari yang ditentukan itu kedua belah pihak menghadap, maka pengadilan negeri dengan perantaraan ketuanya akan mencoba mendamaikan mereka."
5. Pendekatan konsensus (*consensus-based approaches*) yang menjadi esensi dari negosiasi dan mediasi tidak berbeda secara konseptual dengan cara-cara penyelesaian sengketa yang berlaku dalam beberapa suku bangsa di Indonesia.

Satu hal penting sejalan dengan pelembagaan ADR adalah penguasaan atau pemahaman terhadap teknik-teknik perundingan yang berdaya guna dan berhasil guna. Seorang pakar hukum pertanahan Maria SW Soemardjono¹⁷⁸ menekankan perlunya pengembangan lembaga mediasi dalam penyelesaian sengketa pertanahan. Lanjutnya, sengketa yang timbul berkenaan dengan masalah tanah tidak pernah surut, bahkan semakin meningkat dalam keragaman dan intensitasnya seiring dengan semakin sulitnya akses terhadap tanah dan semakin senjangnya posisi tawar menawar (*bargaining power*) antar tiga aktor pembangunan : pemerintah, dunia usaha dan masyarakat. Tambahnya, lembaga mediasi sebagai bagian dari ADR perlu dipertimbangkan pendaayagunaannya mengingat perkara di pengadilan sarat dengan

¹⁷⁸ Maria SW Soemardjono, *Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Lembaga Mediasi*, disampaikan pada Seminar Penanganan Sengketa Pertanahan, BPN, Jakarta, 1996.

berbagai kendala serta mahalnya biaya dan waktu yang dibutuhkanpun sangat lama. M. Yahya Harahap¹⁷⁹ menekankan, bahwa mediator sebaiknya bukan berasal dari unsur pejabat. Ditambahkan, bahwa training yang intensif sangat perlu bagi orang-orang yang akan ditempatkan sebagai mediator, dan seorang mediator sebaiknya bukan berasal dari unsur pejabat karena dalam sengketa tanah seringkali melibatkan masyarakat dan pemerintah sebagai pihak yang terlibat dalam sengketa, maka dengan mediator yang berasal dari unsur pejabat hanya akan menimbulkan prasangka dan sikap kurang percaya.

Undang-undang No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa menekankan penyelesaian lewat alternatif penyelesaian sengketa, di samping lewat arbitrase sebagaimana ditegaskan dalam pasal 6. Penyelesaian sengketa konsumen, menurut UU No. 8 Tahun 1999 dapat dilakukan melalui dua jalur, yaitu lewat jalur pengadilan dan di luar pengadilan. Namun tesis ini akan memfokuskan penyelesaian sengketa konsumen dengan pelaku usaha lewat jalur alternatif, yaitu jalur di luar pengadilan sesuai ketentuan pasal 47 yang sebenarnya dilakukan oleh Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) (pasal 49-58); atau Lembaga Swadaya Masyarakat yang punya atensi terhadap masalah konsumen.

B. Model Alternatif Penyelesaian Sengketa

Terdapat beberapa model yang terpenting dari alternatif penyelesaian sengketa, yaitu : arbitrase, negosiasi, mediasi, konsiliasi, pencari fakta, peradilan mini (*mini trial*), ombudsman, pengadilan kasus kecil (*small claim court*) dan peradilan adat¹⁸⁰. Tesis ini tidak menggunakan model alternatif penyelesaian sengketa secara keseluruhan, namun hanya beberapa yang umum dipakai misalnya

¹⁷⁹ M. Yahya Harahap, *Bhumibhakti* No. 10/1996.

¹⁸⁰ Munir Fuady, *Arbitrase Nasional : Alternatif Penyelesaian Sengketa Bisnis*, op. cit., hal. 39-40.

arbitrase, negosiasi, mediasi atau konsiliasi. Berikut gambaran singkat tentang berbagai model dari alternatif penyelesaian sengketa tersebut di atas.

1. Arbitrase

Arbitrase merupakan suatu pengadilan swasta, yang sering disebut juga dengan pengadilan wasit. Akibatnya, para arbiter dalam peradilan arbitrase berfungsi layaknya seorang wasit (referee). Arbitrase adalah *submission of controversies, by agreement of the parties there to, to persons chosen by themselves for determination*¹⁸¹ (suatu pengajuan sengketa, berdasarkan perjanjian antara para pihak, kepada orang-orang yang dipilih sendiri oleh mereka untuk mendapatkan suatu keputusan).

Subekti¹⁸² merumuskan arbitrase sebagai suatu penyelesaian atau pemutusan sengketa oleh seorang hakim atau para hakim berdasarkan persetujuan bahwa para pihak akan tunduk pada atau mentaati keputusan yang diberikan oleh hakim yang mereka pilih atau tunjuk tersebut.

Purwosutjipto¹⁸³ menyatakan bahwa arbitrase adalah suatu peradilan perdamaian di mana para pihak bersepakat agar perselisihan mereka tentang hak pribadi yang dapat mereka kuasai sepenuhnya, diperiksa dan diadili oleh hakim yang tidak memihak, yang ditunjuk oleh para pihak sendiri dan putusannya mengikat bagi kedua belah pihak

¹⁸¹ Steven H Gifis, *Law Dictionary*, Barron's Educational Series Inc, New York, 1984, p. 27, dalam Munir Fuady, *Arbitrase Nasional*, *Ibid.*, hal. 12. Dalam John M Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia*, *op. cit.*, hal. 36 antara lain disebut kata *arbitration* : perwasitan, arbitrase. *Arbitrate* : mengadili, mengambil keputusan sesudah mendengar kedua belah pihak. *Arbitrator* : wasit, juru pisah.

¹⁸² Subekti, *Arbitrase Perdagangan*, Binacipta, Jakarta, 1992, hal. 1.

¹⁸³ Purwosutjipto HMN, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia Jilid 8*, Djambatan, Jakarta, 1992, hal. 1.

Frank dan Edna Elkoury, sebagaimana dikutip Husseyn Umar dan Supriyani Kardono¹⁸⁴ membatasi arbitrase sebagai suatu proses yang mudah dan simpel yang dipilih oleh para pihak secara sukarela yang ingin agar perkaranya diputus oleh juru pisah yang netral sesuai dengan pilihan mereka di mana keputusan mereka berdasarkan dalil-dalil dalam perkara tersebut. Para pihak setuju sejak semula untuk menerima putusan tersebut secara final dan mengikat.

Sedangkan berdasarkan ketentuan Undang-undang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa¹⁸⁵, arbitrase adalah cara penyelesaian sengketa di luar peradilan umum yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa.

Dari uraian tersebut di atas, terlihat bahwa nampaknya arbitrase merupakan sistem ADR yang sifatnya formal. Dalam proses arbitrase, para pihak yang bersengketa menyerahkan penyelesaian sengketa kepada pihak ketiga yang netral dan berwenang untuk memberikan putusan yang mengikat para pihak.

Dalam pandangan Gary Goodpaster¹⁸⁶, arbitrase merupakan suatu bentuk lain dari adjudikasi privat. Dalam beberapa hal, arbitrase mirip dengan adjudikasi publik dan sama-sama memiliki beberapa keuntungan dan kelemahan. Namun arbitrase melibatkan litigasi sengketa pribadi yang membedakannya dengan litigasi melalui pengadilan. Sifat pribadi dari arbitrase memberikan keuntungan-keuntungan melebihi adjudikasi melalui pengadilan negeri. Dibandingkan dengan adjudikasi publik, arbitrase lebih memberikan kebebasan, pilihan, otonomi, kerahasiaan kepada para pihak yang bersengketa.

¹⁸⁴ Husseyn M Umar dan Supriyani Kardono, *Hukum dan Lembaga Arbitrase di Indonesia* - Kertas Kerja Hukum Ekonomi, ELIPS, Jakarta, 1995, hal. 2.

¹⁸⁵ Pasal 1 ayat (1) UU No. 30 Tahun 1999 tentang *Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*.

¹⁸⁶ Gary Goodpaster, *Tinjauan Terhadap Penyelesaian Sengketa*, dalam *Arbitrase di Indonesia (Seri dasar-dasar Hukum Ekonomi)*, FH UI, Jakarta, t.th. hal. 7.

M. Yahya Harahap menyatakan, bahwa undang-undang memperkenalkan arbitrase sebagai salah satu *alternative dispute resolution* yang berkedudukan sebagai *extra judicial* yang berdampingan dengan badan peradilan sebagai "*ordinary court*".¹⁸⁷ Terdapat dua jenis arbitrase yang umum dikenal selama ini. *Pertama*, arbitrase ad hoc, atau disebut juga sebagai arbitrase volunter yang dibentuk khusus untuk menyelesaikan atau memutuskan suatu perkara tertentu. Kehadirannya bersifat sementara dan kasuistik (kasus per kasus) atau insidental. Selesai suatu sengketa diputus, eksistensi dan fungsinya secara otomatis (lebih tepat dengan sendirinya) berhenti. *Kedua*, adalah arbitrase kelembagaan (institusional), yaitu lembaga/badan arbitrase permanen yang sengaja dibentuk untuk menyelesaikan berbagai macam transaksi bisnis di dunia perdagangan dan industri. Eksistensinya sengaja didirikan untuk menangani sengketa yang timbul di antara para pihak yang memang menghendaki arbitrase sebagai forumnya.¹⁸⁸

Terikatnya para pihak dengan sistem penyelesaian sengketa arbitrase ini bisa melalui dua cara. *Pertama*, dengan klausula arbitrase (*pactum de compromittendo*) yaitu telah dirumuskan di dalam kontrak sebelumnya oleh para pihak bahwa apabila terjadi sengketa akan diselesaikan melalui arbitrase. *Kedua*, persetujuan arbitrase (akta kompromis), yaitu karena adanya kesepakatan setelah perselisihan terjadi untuk menyelesaikannya melalui arbitrase.

Terdapat beberapa pertimbangan¹⁸⁹ yang mendorong kalangan bisnis memilih arbitrase sebagai alternatif penyelesaian sengketa, sebagai berikut :

- a. Untuk menghindari publisitas;
- b. Untuk menekan biaya penyelesaian sengketa;

¹⁸⁷ M. Yahya Harahap, *Arbitrase Ditinjau dari Reglemen Acara Perdata (RV), Peraturan Prosedur BANI, ICSID, Unictral Arbitration Rules Convention on the Recognition and Enforcement Foreign Arbitral Award*, Pustaka Kartini, Jakarta, 1991.

¹⁸⁸ Basuki Rekso Wibowo, *Studi Perbandingan beberapa Model Alternatif Penyelesaian Sengketa Bisnis*, dalam *Pro Justitia*, No. 4 Oktober 1996, hal. 37.

¹⁸⁹ Sanusi Bintang dan Dahlan, *op. cit.*, hal. 119.

- c. Untuk menyelesaikan sengketa secara cepat;
- d. Untuk menyelesaikan sengketa melalui penggunaan para ahli di bidangnya;
- e. Untuk menghindari penyelesaian sengketa yang tidak adil.

Di samping itu, arbitrase merupakan institusi penyelesaian sengketa alternatif yang paling populer dan paling luas digunakan orang dibandingkan dengan institusi penyelesaian sengketa alternatif lainnya. Hal ini disebabkan oleh karena banyaknya kelebihan-kelebihan¹⁹⁰ yang dimiliki oleh institusi arbitrase ini, antara lain :

- a. Prosedur tidak berbelit dan keputusan dapat dicapai dalam waktu relatif singkat;
- b. Biaya lebih murah;
- c. Dapat dihindari expose dari keputusan di depan umum;
- d. Hukum terhadap prosedur dan pembuktian lebih relaks;
- e. Para pihak dapat memilih hukum mana yang akan diberlakukan oleh arbitrase;
- f. Para pihak dapat memilih sendiri para arbiter;
- g. Dapat dipilih arbiter dari kalangan ahli dalam bidangnya;
- h. Keputusan dapat lebih terkait dengan situasi dan kondisi;
- i. Keputusan arbitrase umumnya final dan binding (tanpa harus naik banding atau kasasi);
- j. Keputusan arbitrase umumnya dapat diberlakukan² dan dieksekusi oleh pengadilan dengan sedikit atau tanpa review sama sekali;
- k. Proses/prosedur arbitrase lebih mudah dimengerti oleh masyarakat luas;
- l. Menutup kemungkinan untuk dilakukan "forum shopping."

Dibandingkan dengan alternatif-alternatif penyelesaian sengketa yang lain, maka institusi arbitrase merupakan lembaga penyelesaian sengketa yang paling mirip dengan badan pengadilan, terutama jika ditinjau dari prosedur yang

¹⁹⁰ Munir Fuady, *Arbitrase Nasional : Alternatif Penyelesaian Sengketa Bisnis*, op. cit., hal. 40-41.

berlaku, kekuatan putusannya, keterikatan dengan hukum yang berlaku atau dengan aturan main yang ada.

Namun demikian oleh karena sifat yang mirip dengan badan pengadilan itulah dalam penelitian ini tidak dipilih oleh para konsumen. Bahkan oleh karena dalam arbitrase itu sudah ada tabel yang berkaitan dengan tarif atau biaya berperkara, para konsumen lebih memilih model alternatif penyelesaian yang lain. Dalam penelitian juga akan terungkap model mana yang kebanyakan dipilih atau dikehendaki oleh para pihak.

2. Negosiasi

Negosiasi merupakan : *"the deliberation, discussion, or conference upon the terms of a proposed agreement; the act of settling or arranging the terms and conditions of a bargain, sale, or other business transaction."*¹⁹¹

Sedangkan Gary Goodpaster¹⁹² menyatakan, : *"negotiating is the process of working to come to an agreement with other parties, an interaction and communication process as dynamic and varied, and as subtle and nuanced, as humans themselves are or can be."*

Negosiasi dimaksudkan sebagai suatu proses tawar-menawar atau pembicaraan untuk mencapai suatu kesepakatan terhadap masalah tertentu yang

¹⁹¹ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, West Publishing Co, St. Paul, Minnesota, USA, 1968, p. 1188, dalam Munir Fuady, *Arbitrase Nasional : Alternatif Penyelesaian Sengketa Bisnis*, *Ibid.* hal. 42. Dalam John M Echols dan Hassan Shadily, *An English-Indonesia Dictionary (Kamus Inggris-Indonesia)*, *op. cit.*, hal. 392 disebutkan, negotiation diartikan sebagai perundingan; sedang dalam perundingan; mengadakan perundingan; dapat dirundingkan/berdamai. Negotiate diartikan : 1) memperundingkan, merundingkan; 2) mengatasi, menjalani; 3) mengadakan, berunding, berembuk. Negoatiator : perunding; perantara. Dalam WJS Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, *op. cit.*, hal. 674 dikatakan negosiasi sebagai : 1) perundingan; 2) penutupan suatu pinjaman. Dalam kaitan dengan tesis ini yang dimaksudkan dengan negosiasi adalah arti yang pertama, yaitu perundingan. Sedangkan dalam S Wojowasito, *Kamus Umum Belanda - Indonesia*, *op. cit.*, hal. 423 dinyatakan negotia'tie sebagai pembicaraan; musyawarah.

¹⁹² Gary Goodpaster, *A Guide to Negotiation and Mediation*, Transnational Publishers Inc, New York, 1997, p. 1.

terjadi diantara para pihak. Negosiasi dilakukan baik karena telah ada sengketa diantara para pihak maupun hanya karena belum ada kata sepakat disebabkan belum pernah dibicarakan masalah tersebut. Negosiasi dilakukan oleh seorang negosiator. Mulai dari negosiasi yang paling sederhana di mana negosiator tersebut adalah para pihak yang berkepentingan sendiri, sampai kepada menyediakan negosiator khusus, atau memakai lawyer sebagai negosiator.

Dalam tulisannya yang lain, Gary Goodpaster¹⁹³ mengetengahkan bahwa faktor atau variabel utama yang membentuk dan menentukan persepsi para pihak dalam negosiasi adalah informasi, kekuatan, strategi dan gaya -- yang kesemuanya saling berkaitan.

Gerald Williams menyimpulkan, bahwa berdasarkan hasil pengamatannya terhadap proses negosiasi yang berlangsung diantara pengacara/kuasa hukum (*legal negotiation*), proses negosiasi pada dasarnya memiliki 4 tahapan, yakni : (a) orientasi dan mengatur posisi; (b) berargumentasi; (c) sikap dalam keadaan darurat dan krisis; (d) merancang kesepakatan atau menjalankan upaya alternatif apabila tidak tercapai kesepakatan.

Menurut Samfrits Le Poole¹⁹⁴, ciri-ciri dari seorang negosiator yang baik adalah sebagai berikut :

- a. Mampu berpikir secara cepat, tetapi mempunyai kesabaran yang tidak terbatas.
- b. Dapat bersikap manis, tetapi meyakinkan.
- c. Dapat mempengaruhi orang tanpa harus menipu.
- d. Dapat menimbulkan kepercayaan tanpa harus mempercayai orang lain.
- e. Dapat mempesona tanpa harus terpesona.

¹⁹³ Gary Goodpaster, *Negosiasi dan Mediasi (Sebuah Pedoman Negosiasi dan Penyelesaian Sengketa Melalui Negosiasi)*, ELIPS PROJECT, Jakarta, 1993, hal. 14.

¹⁹⁴ Samfrits Le Poole, *Tidak Bimbingan Menuju Sukses Negosiasi* (terjemahan dari : *Never Take No for An Answer*), BPK Gunung Mulia, Jakarta, 1993, hal. 12.

- f. Mempunyai banyak uang dan isteri cantik sehingga dia tidak akan tergoda oleh kekayaan dan wanita.

Agar suatu negosiasi dapat berjalan dengan sukses dan mendapat hasil yang optimum, maka ada beberapa kekuatan (*power*) negosiasi yang perlu diperhatikan dan digunakan secara maksimal. Adapun kekuatan negosiasi¹⁹⁵ tersebut adalah sebagai berikut :

- a. Kekuatan dari pengetahuan dan ketrampilan.
- b. Kekuatan dari hubungan yang baik.
- c. Kekuatan dari alternatif yang baik untuk bernegosiasi.
- d. Kekuatan untuk mencapai penyelesaian yang elegant.
- e. Kekuatan legitimasi.
- f. Kekuatan komitmen.

Pada prinsipnya ada dua macam negosiasi, yaitu negosiasi kepentingan dan negosiasi hak. *Pertama*, negosiasi kepentingan adalah negosiasi yang sebelum bernegosiasi sama sekali para pihak tidak ada hak-hak apapun dari satu pihak kepada pihak lain. Akan tetapi mereka bernegosiasi karena masing-masing pihak ada kepentingan untuk melakukan negosiasi tersebut. Di sini, jika para pihak yang bernegosiasi tidak berhasil menemukan suatu kata sepakat, maka secara umum dapat dikatakan bahwa tidak satu pihakpun dapat memaksa dilanjutkan negosiasi. *Kedua*, negosiasi hak. Di sini diantara kedua belah pihak sudah terlebih dahulu mempunyai hubungan hukum tertentu, sehingga antara para pihak tersebut telah menimbulkan hak-hak tertentu (*pre-existing rights*) yang dijamin pemenuhannya oleh hukum. Para pihak bernegosiasi bagaimana agar hak-hak tersebut dapat dipenuhi oleh pihak lawan dalam negosiasi. Dengan demikian, dalam negosiasi kepentingan dimaksudkan untuk menciptakan hubungan hukum tertentu, sebaliknya dalam negosiasi hak justru hubungan hukum tersebut sudah ada sebelum negosiasi dilakukan oleh para pihak.

¹⁹⁵ Leo Kanowitz, *op. cit.* p. 67, dalam Munir Fuady, *Arbitrase Nasional, op. cit.*, hal. 43.

Hasil penelitian menunjukkan, oleh karena negosiasi merupakan tawar-menawar atau pembicaraan untuk mencapai suatu kesepakatan terhadap masalah-masalah tertentu yang terjadi diantara para pihak, dapat disimpulkan bahwa negosiasi merupakan salah satu model alternatif penyelesaian sengketa yang dipakai di dalamnya. Negosiasi demikian memang dapat dilakukan baik karena telah ada sengketa diantara para pihak maupun karena belum ada kesepakatan oleh karena belum pernah dibicarakan masalahnya. Dengan demikian negosiasi merupakan salah satu unsur dari alternatif penyelesaian sengketa yang dipilih dan dipakai untuk menyelesaikan sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha.

3. Mediasi

Mediasi adalah suatu proses negosiasi untuk memecahkan masalah melalui pihak luar yang tidak memihak dan netral yang akan bekerja dengan pihak yang bersengketa untuk membantu menemukan solusi dalam menyelesaikan sengketa tersebut secara memuaskan bagi kedua belah pihak. Gary Goodpaster¹⁹⁶ menyatakan : "*mediation is a problem-solving negotiation process in which an outside, impartial, neutral party works with disputans to assist them to reach a satisfactory negotiated agreement.*" Jadi mediasi adalah proses negosiasi pemecahan masalah di mana pihak luar yang tidak memihak (*impartial*) dan netral bekerja dengan pihak yang bersengketa untuk membantu mereka memperoleh kesepakatan perjanjian dengan memuaskan.

Turkel¹⁹⁷ menyatakan : "*mediation is a process of dispute resolution in which a neutral third party, the mediator, helps the disputing parties to settle their conflict.*"

¹⁹⁶ Gary Goodpaster, *A Guide to Negotiation and Mediation*, op. cit., p. 203. Juga Gary Goodpaster, *Tinjauan Terhadap Penyelesaian Sengketa*, op. cit., hal. 11.

¹⁹⁷ Gerald Turkel, *Law and Society (Critical Approaches)*, Allyn and Bacon, Boston, 1996, p. 211.

Pihak ketiga yang membantu menyelesaikan sengketa tersebut disebut dengan "mediator."¹⁹⁸ Berbeda dengan hakim atau arbiter, pihak mediator tidak mempunyai kewenangan untuk memberi putusan terhadap sengketa tersebut, melainkan hanya berfungsi untuk membantu dan menemukan solusi terhadap para pihak yang bersengketa tersebut. Pengalaman, kemampuan dan integritas dari pihak mediator tersebut diharapkan dapat mengefektifkan proses negosiasi diantara para pihak yang bersengketa.

Namun demikian, di samping harapan digantungkan kepada pengalaman, kemampuan dan integritas dari pihak mediator, kedudukan mediator sebagai pihak penengah itu sudah sangat membantu penyelesaian sengketa tersebut. Proses penyelesaian sengketa lewat mediasi ini juga sangat efektif bagi sengketa-sengketa yang melibatkan banyak pihak atau melibatkan masyarakat. Sebab dengan memakai tenaga mediator tersebut, orang tidak perlu harus ramai-ramai ke pengadilan atau sendiri-sendiri dalam menyelesaikan sengketanya.

Suatu hasil penelitian¹⁹⁹ terdahulu yang berkaitan dengan penggunaan mediasi menyatakan, bahwa letak mediasi dalam urutan hierarki penyelesaian sengketa dapat dipandang dari pelbagai aspek. Dari beberapa aspek tersebut terdapat dua aspek yang utama yakni :

a. Aspek proses

Dari sudut proses, penyelesaian sengketa dapat diurutkan sebagai berikut :

1) negosiasi;

¹⁹⁸ Dalam John M Echols dan Hassan Shadily, *op. cit.*, hal. 377 antara lain disebutkan, mediator berarti (orang) penengah; peralai. Mediate : menengahi; bertindak sebagai penengah dalam sengketa. Mediation : penyelesaian sengketa dengan menengahi. Dalam WJS Poerwadarminta, *op. cit.*, hal. 640 dikatakan mediator adalah penengah; perantara; pihak ketiga yang bertindak sebagai pemisah antara pihak-pihak yang bersengketa.

¹⁹⁹ H. Hadi Wuryan, *Penelitian : Penggunaan Mediasi (Alternative Dispute Resolution/ADR) dalam Penyelesaian Sengketa Bisnis*, dalam Arena Hukum No. 9 Tahun 3, Nopember 1999, hal. 71-81.

- 2) mediasi atau konsiliasi;
- 3) peradilan.

b. Aspek pendekatan

Dari sudut pendekatan, penyelesaian sengketa dapat diurutkan (dari situasi ke situasi terburuk) sebagai berikut :

- 1) kerjasama, di mana sengketa diselesaikan secara tuntas oleh para pihak dengan kemenangan berimbang bagi para pihak (*win-win*);
- 2) kompromi, yakni sengketa diselesaikan sebagian oleh para pihak dengan hasil satu pihak memperoleh sebagian kemenangan, dan pihak yang lain menderita sebagian kekalahan (*part win/part lose*);
- 3) kompetisi, di mana sengketa diselesaikan oleh para pihak dengan hasil satu pihak memperoleh kemenangan total dan pihak lain menderita kekalahan total (*win/lose*);
- 4) pengorbanan, yakni supaya pemecahan diabaikan sehingga kedua belah pihak menderita kekalahan (*lose/lose*).

Praktek menunjukkan, bahwa keempat pendekatan tersebut seringkali tidak dipisahkan secara tegas. Hal ini bisa menyebabkan terbukanya kemungkinan timbul gradasi antara pendekatan yang satu dengan pendekatan yang lain. Dapat terjadi kemungkinan suatu negosiasi (yang merupakan pendekatan kerjasama) secara perlahan beralih menjadi sengketa (yang merupakan pendekatan kompetisi). Bahkan campuran antara pelbagai pendekatan tersebut mungkin pula terjadi. Misalnya, selama proses persidangan (yang merupakan pendekatan kompetisi) para pihak melakukan negosiasi (yang merupakan pendekatan kerjasama).

Penelitian di LP2K juga menunjukkan, jika dilihat dari kedua aspek tersebut, nampaknya mediasi berasal dari negosiasi yang menggunakan

metodologi sistematika analitis.²⁰⁰ Mengingat proses peradilan saat ini dirasakan sangat memakan waktu, biaya dan tenaga serta hasilnya kadang sulit diduga, juga tidak terjaminnya kerahasiaan para pihak yang bersengketa, maka penyelesaian sengketa dengan cara mediasi merupakan alternatif penyelesaian sengketa yang cepat, murah dan rahasia, serta model inilah yang seringkali dipakai untuk menyelesaikan sengketa konsumen.

Terdapat beberapa alasan dalam penggunaan mediasi sebagai alternatif penyelesaian sengketa, yakni :

- a. Tidak ada yang dirugikan, karena berhasil atau tidaknya mediasi tidak akan merugikan siapapun, juga tidak ada daya pemaksa dan sanksi mediasi.
- b. Murah, karena biayanya ditentukan sendiri oleh para pihak. Bahkan dalam prakteknya ada institusi yang bisa menerima bahwa pembayaran itu dilakukan di belakang apabila masalahnya sudah selesai.²⁰¹
- c. Cepat, sebab cepat atau lambat proses penyelesaian mediasi ditentukan sendiri oleh para pihak melalui konsensus.
- d. Rahasia, karena kalau melalui persidangan, baik melalui pengadilan maupun arbitrase, tidak dapat menghindari bocornya informasi rahasia.
- e. Semi formal, sebab berbeda dengan negosiasi yang tidak formal atau persidangan yang formal, para pihak dalam mediasi dapat menentukan sendiri aturan main, sehingga arah penyelesaian lebih sistematis. Dapat ditambahkan bahwa aturan main tersebut tidak mengikat para pihak.
- f. Netral, karena penunjukan tempat, waktu, aturan mediasi dan mediator ditentukan oleh para pihak.
- g. Variasi penyelesaian, di mana para pihak dapat menentukan sebanyak mungkin berbagai jalan keluar untuk menyelesaikan sengketa.

²⁰⁰ *Ibid.*

²⁰¹ LP2K, wawancara, 30 Nopember 2000.

- h. Adanya persiapan yang matang sebelum persidangan, yakni harus didasarkan niat yang sungguh dari para pihak, sehingga para pihak sebaiknya mempersiapkan selengkap mungkin, termasuk bukti-bukti. Persiapan ini dapat pula digunakan dalam persidangan, jika misalnya upaya mediasi gagal. Di samping itu mediasi dapat pula mengidentifikasi permasalahan yang nyata dari suatu sengketa.
- i. Tidak ada preseden, sebab mediasi memang tidak menimbulkan preseden, sehingga satu pihak tidak terikat dengan konsensus yang telah ia capai dalam suatu mediasi untuk digunakan pada mediasi berikutnya.
- j. Dapat membicarakan berbagai aspek, sebab mediasi dapat mengungkapkan berbagai aspek selain hukum, misalnya masalah ekonomi. Akibatnya para pihak dapat melihat adanya manfaat yang diraih jika sengketa diselesaikan secara damai.
- k. Dapat meningkatkan hubungan, bahwa setelah penyelesaian mediasi dilakukan secara konsensual dan berkat kerjasama para pihak yang tidak tergantung pada hukum, hal ini akan dapat meningkatkan rasa saling percaya.

Dengan demikian, secara singkat institusi hukum yang disebut mediasi ini banyak keunggulannya. Diantaranya adalah sebagai berikut²⁰² :

- a. Relatif lebih murah dibandingkan dengan alternatif-alternatif yang lain.
- b. Adanya kecenderungan dari pihak yang bersengketa untuk menerima dan adanya rasa memiliki putusan mediasi.
- c. Dapat menjadi dasar bagi para pihak yang bersengketa untuk menegosiasi sendiri sengketa-sengketanya di kemudian hari.
- d. Terbukanya kesempatan untuk menelaah masalah-masalah yang merupakan dasar dari suatu sengketa.

²⁰² Leo Kanowitz, *op. cit.*, hal. 12.

- e. Membuka kemungkinan adanya saling kepercayaan diantara pihak yang bersengketa, sehingga dapat dihindari rasa bermusuhan dan dendam.

Agar suatu proses mediasi dapat berjalan dengan baik, maka harus dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut²⁰³ :

- a. Adanya kekuatan tawar menawar yang seimbang antara para pihak.
- b. Para pihak menaruh harapan terhadap hubungan di masa depan.
- c. Terdapatnya banyak persoalan yang memungkinkan terjadinya pertukaran (*trade offs*).
- d. Adanya urgensi untuk menyelesaikan secara cepat.
- e. Tidak adanya rasa permusuhan yang mendalam atau yang telah berlangsung lama diantara para pihak.
- f. Apabila para pihak mempunyai pendukung atau pengikut, mereka tidak memiliki pengharapan yang banyak dan dapat dikendalikan.
- g. Membuat suatu preseden atau mempertahankan hak tidak lebih penting dibandingkan dengan penyelesaian sengketa yang cepat.
- h. Jika para pihak berada dalam proses litigasi, maka kepentingan-kepentingan pelaku lainnya, seperti pengacara atau penjamin tidak diberlakukan lebih baik dibandingkan dengan mediasi.

4. Konsiliasi

Seperti dalam mediasi, konsiliasi (*conciliation*)²⁰⁴ juga merupakan suatu proses penyelesaian sengketa diantara para pihak dengan melibatkan pihak ketiga yang netral dan tidak memihak. Hanya saja peranan yang dimainkan oleh

²⁰³ Agnes M Toar, *op. cit.*, hal. 17.

²⁰⁴ Dalam John M Echols dan Hassan Shadily, *An English-Indonesian Dictionary, Ibid.* hal. 135, *conciliation* dibatasi sebagai tindakan mendamaikan; dewan pendamai. *Conciliate* berarti mendamaikan, *to c a dispute* : mendamaikan perselisihan. *Conciliatory* : bersifat mendamaikan; bersikap mendamaikan dalam perselisihan.

seorang mediator dengan konsiliator yang berbeda, sungguhpun dalam praktek antara istilah mediasi dan konsiliasi sering saling dipertukarkan.

Seperti juga mediator, tugas dari konsiliator hanyalah sebagai pihak fasilitator untuk melakukan komunikasi diantara para pihak, sehingga dapat diketemukan solusi oleh para pihak sendiri. Dengan demikian pihak konsiliator hanya melakukan tindakan-tindakan seperti mengatur waktu dan tempat pertemuan para pihak, mengarahkan subyek pembicaraan, membawa pesan dari satu pihak kepada pihak lain jika pesan tersebut tidak mungkin disampaikan langsung atau tidak mau bertemu muka langsung.

Sungguhpun berbeda dengan konsiliasi, di mana mediator berwenang untuk mengusulkan solusi penyelesaian sengketa, akan tetapi kedua-duanya tidak berwenang memutus perkara. Dalam konsiliasi dan mediasi, keputusan dan persetujuan terhadap keputusan perkara tetap terletak penuh di tangan para pihak yang bersengketa itu sendiri. Antara bentuk penyelesaian sengketa alternatif yang satu dengan yang lain saling berhubungan, bahkan terkadang satu penyelesaian sengketa memiliki ciri beberapa bentuk alternatif sekaligus. Misalnya didapati apa yang disebut dengan "*Med Arb*", suatu kombinasi antara mediasi dengan arbitrase. Di sini pihak penengah semula bertugas sebagai mediasi, akan tetapi jika penyelesaian secara mediasi tidak berhasil, maka dia juga diberikan tugas sebagai arbitrase.

Dengan demikian *Med-Arb* merupakan salah satu variasi dari mediasi, yakni suatu prosedur di mana sengketa mula pertama kali diselesaikan dengan mediasi dan berikutnya bilamana perlu terhadap isu-isu yang tidak terselesaikan dilakukan arbitrase. Jika mediasi gagal menyelesaikan sengketa, mediator akan menasehatkan kepada para pihak hasil-hasil apa yang kiranya akan diperoleh bila kasus tersebut diselesaikan melalui arbitrase, tetapi mediator tidak diperkenankan menjadi arbiter dalam sengketa tersebut. Para pihak sebelumnya harus telah menyetujui bahwa bilamana mereka tidak dapat menyelesaikan

sengketa mereka melalui mediasi, inereka akan menyerahkan sengketa mereka kepada orang lain atau suatu panel untuk suatu arbitrase yang mengikat.²⁰⁵

Model demikian memang dapat diterapkan di dalam penyelesaian sengketa konsumen, namun oleh karena para pihak lebih mengenal istilah mediasi dan negosiasi, dua terakhir inilah yang sering dipakai dalam menyelesaikan sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha.

C. Proses *Alternative Dispute Resolution* dalam Penyelesaian Sengketa Konsumen

Di atas telah disinggung, bahwa model penyelesaian sengketa alternatif dari hasil penelitian ini yang kebanyakan dipakai oleh konsumen adalah mediasi bersama-sama dengan negosiasi. Namun demikian titik beratnya terletak pada model mediasi. Oleh karena itu proses ADR yang ditonjolkan atau dipaparkan disini adalah juga proses mediasi.

Terdapat tiga pihak dalam proses mediasi, yakni konsumen sebagai penggugat, pelaku usaha sebagai tergugat dan mediator sebagai perantara atau pihak ketiga yang membantu menyelesaikan masalah. Pihak mediator memang tidak mempunyai kewenangan untuk memberi putusan terhadap sengketa tersebut, namun hanya berfungsi membantu dan menemukan solusi terhadap para pihak yang bersengketa. Pengalaman, kemampuan dan integritas mediator diharapkan dapat mengefektifkan proses negosiasi diantara para pihak yang bersengketa.

Dalam garis besarnya yang merupakan kewajiban dan tugas dari suatu mediasi dapat digolongkan ke dalam empat tahap²⁰⁶, yaitu : Tahap *pertama*, menciptakan forum; tahap *kedua*, mengumpulkan dan membagi-bagi informasi; tahap

²⁰⁵ Roedjiono, *Alternative Dispute Resolutions (Pilihan Penyelesaian Sengketa)*. Materi Penataran Dosen Hukum Dagang, FH UGM, Yogyakarta, 1996, hal. 6-7.

²⁰⁶ Gary Goodpaster, *op. cit.*, hal. 214.

ketiga, pemecahan masalah; dan tahap *keempat*, pengambilan keputusan. Berikut uraian mengenai jalannya proses mediasi.

1. Tahap *Pertama* : Menciptakan Forum (*creating the forum*) :

Kegiatan yang dilakukan dalam forum ini antara lain meliputi :

a. Rapat gabungan (*joint meeting*)

Maksudnya adalah bahwa setelah adanya laporan (atau gugatan) konsumen kepada mediator (dalam hal ini LP2K), mereka bermaksud menyelesaikan masalah (sengketa) dengan pelaku usaha (produsen) lewat perantaraan mediator. Selanjutnya atas dasar ini mediator mengundang para pihak (konsumen dan pelaku usaha) untuk menyelesaikan masalah tersebut secara kekeluargaan sesuai dengan waktu yang telah ditentukan. Diharapkan bahwa para pihak dapat hadir semua agar masalahnya dapat dipecahkan bersama dengan mempertemukan para pihak ini.

b. Statemen pembukaan oleh mediator (*mediator opening statement*), dalam hal ini yang dapat dilakukan adalah :

1) Mendidik para pihak (*educate the parties*)

Maksudnya adalah penjelasan secara umum yang dilakukan oleh mediator kepada pihak-pihak baik konsumen selaku penggugat maupun pelaku usaha sebagai tergugat agar mereka dapat menempatkan diri pada posisi yang sebenarnya, berbicara tentang segala sesuatunya secara obyektif atas dasar fakta yang benar dan tidak didramatisir.

2) Menentukan aturan main pokok (*set out ground rules*)

Secara garis besar, mediator mengemukakan akan hak dan kewajiban masing-masing pihak (pelaku usaha dan konsumen), sampai sebatas mana atau sejauh mana posisi masing-masing pihak, termasuk menyampaikan posisi mediator sendiri sebagai pihak penengah.

3) Membina hubungan dan kepercayaan (*develop rapport and trust*)

Mediator berharap bahwa masing-masing pihak akan menyampaikan atau mengungkapkan segala permasalahan yang dihadapi bersama dengan kepala dingin, berkata jujur apa adanya, tidak menambah atau mengurangi, dengan harapan bahwa semuanya akan dapat memecahkan persoalan sebagaimana yang dikehendaki oleh para pihak, sehingga akan menimbulkan hubungan yang baik dan menumbuhkan kepercayaan kepada masing-masing pihak oleh karena apa yang dikatakan semuanya adalah benar.

c. Statemen para pihak (*parties statements*), dalam hal ini yang dilakukan adalah :

1) Dengar pendapat (*give a hearing*)

Kepada masing-masing pihak diminta untuk menyampaikan segala permasalahannya. Mediator meminta kepada konsumen untuk menyampaikan apa yang menjadi masalahnya, sebab-sebabnya dan apauntutannya. Sedangkan kepada pelaku usaha diminta juga tentang kondisi yang sebenarnya. Hendaknya semuanya disampaikan dan didengar oleh mediator secara obyektif.

2) Menyampaikan dan klarifikasi informasi (*develop and clarify information*)

Mediator sebagai penengah hendaknya juga bersikap netral (walaupun mungkin sedikit berpihak kepada konsumen), mengklarifikasikan segala data yang diterimanya kepada masing-masing pihak, mengecek atau meng-*cross* kebenaran data tersebut sehingga akan dapat diambil penilaian yang obyektif.

3) Cara-cara interaksi (*model and discipline interactions*)

Hal yang demikian dalam prakteknya di² LP2K sebenarnya diserahkan kepada para pihak, namun dalam hal ini mediator tidak akan melepaskan begitu saja dan akan tetap mengawasinya sebagai pihak penengah, bahkan kalau para pihak menghendaki mediator yang bertindak aktifpun sangat dimungkinkan.

2. Tahap *Kedua* : Mengumpulkan dan Membagi-bagi Informasi (*information gathering and sharing*)

Dalam tahap ini, kegiatan-kegiatan yang dapat dilakukan adalah mengadakan rapat-rapat terpisah (*separate caucuses*) (atau dalam praktek dapat juga bersama-sama) dengan maksud untuk :

a. Mengembangkan informasi selanjutnya (*develop further information*)

Kepada masing-masing pihak diminta untuk mengulangi sekali lagi apa yang menjadi hak dan kewajibannya sebagai kelengkapan dari informasi awal yang pertama kali disampaikan kepada mediator. Termasuk apa yang dituntut atau dikehendaki oleh konsumen dan pelaku usaha.

b. Mengetahui lebih mendalam keinginan para pihak (*explore parties interests*)

Merupakan tugas mediator untuk mengorek secara lebih mendalam (detail) akan apa yang menjadi maksud dan tujuan dari masing-masing pihak dengan menggunakan mediasi sebagai sarana untuk menyelesaikan sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha.

c. Membantu para pihak untuk dapat mengetahui kepentingannya (*help parties assess and value interests*)

Adalah merupakan penjelasan yang konkrit dari mediator kepada konsumen dan pelaku usaha. Biasanya konsumen sebagai pihak yang merasa dirugikan, akan diberi penjelasan oleh mediator tentang kepentingan-kepentingan yang dapat diraihnya. Sedangkan kepada pelaku usaha selaku

tergugat akan disampaikan bahwa dengan cara-cara penyelesaian sengketa yang kini tengah dihadapi dengan lewat perantaraan mediator adalah cara yang paling murah dan menguntungkan, sehingga dengan demikian kepentingan para pihak diharapkan akan menjadi lebih terbuka.

- d. Mendidik para pihak tentang cara tawar menawar penyelesaian masalah (*educate parties on problem-solving bargaining*)

Merupakan penjelasan mediator kepada para pihak untuk menyampaikan segala permasalahannya secara obyektif. Konsumen diminta menyampaikan segala masalahnya, apa yang merugikannya, bagaimana kendalanya dan apa tuntutan mereka. Bagi konsumen setelah diminta untuk menerangkan apa, bagaimana kondisi perusahaan dan sebagainya memang diharapkan dapat memberikan tanggapan atas tuntutan secara terbuka dan kepala dingin.

3. Tahap Ketiga : Pemecahan Masalah (*problem solving*)

Dalam tahap ini mediator melakukan rapat bersama atau lanjutan rapat terpisah (*joint sessions and additional separate caucuses*) dengan tujuan untuk :

- a. Menetapkan agenda (*agenda setting*)

Yakni penetapan acara penyelesaian sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha yang telah di atur jadwalnya oleh mediator tentang hari, tanggal, waktu (jam) dan materi sidang apa yang akan diselesaikan hari itu.

- b. Kegiatan pemecahan masalah (*problem-solving activities*)

Dalam prakteknya di LP2K, pertemuan dilangsungkan segitiga sekaligus, yakni konsumen, pelaku usaha dan mediator duduk bersama-sama untuk memecahkan masalahnya. Setelah mediator mulai acaranya, pihak pertama yang diberi kesempatan untuk bicara adalah konsumen untuk menyampaikan segala permasalahannya secara obyektif. Setelah selesai,

selanjutnya waktu bicara diserahkan kepada pelaku usaha untuk memberikan tanggapan atas apa yang telah disampaikan oleh konsumen. Baru bagian akhir adalah waktu bicara bagi pihak mediator.

c. Memfasilitasi kerjasama (*facilitate cooperation*)

Merupakan kegiatan yang dilakukan oleh mediator untuk disampaikan kepada masing-masing pihak, bahwa ada jalan keluar terbaik yang dapat mereka tempuh. Jika tawaran mediator demikian dapat diterima para pihak, maka acara penyelesaian akan cepat rampung.

d. Identifikasi dan klarifikasi isu dan masalah (*identify and clarify the issues or problems*)

Dalam penyelesaian bersama (segitiga), rasanya para pihak sudah langsung mengetahui tentang apa yang dipermasalahkan, namun dalam penyelesaian sengketa secara terpisah, acara seperti tersebut di atas memang sangat perlu diagendakan.

e. Mengembangkan alternatif dan pilihan-pilihan (*generate alternatives or options*)

Jika antara tuntutan konsumen dengan penawaran pelaku usaha belum mencapai titik temu, maka mediator dengan inisiatifnya dapat memberikan alternatif pilihan lain yang nantinya dapat dipilih oleh para pihak untuk kemudian disetujuinya.

f. Memperkenalkan pilihan-pilihan tersebut (*assess options*)

Sebenarnya sub-f dengan sub-e ini dapat berjalan secara bersama-sama, karena itu dapat disatukan.

g. Membantu para pihak untuk mengajukan, menilai dan memprioritaskan kepentingan-kepentingannya (*help parties assess, value, and prioritize their interests*).

Di sinilah letak kelihaihan seorang mediator dituntut. Ia harus dapat berdiri di tengah (walaupun sedikit berpihak kepada konsumen) untuk menjadi wasit yang adil dan tidak memihak, ia harus memberi lampu yang terang baik kepada konsumen maupun pelaku usaha. Karenanya seorang mediator harus menguasai permasalahan yang diajukan para pihak.

4. Tahap Keempat : Pengambilan Keputusan

Dalam tahap ini, kegiatan-kegiatan yang harus dilakukan adalah sebagai berikut :

a. Rapat-rapat bersama (*caucuses and joint sessions*)

Merupakan upaya pertemuan para pihak secara segitiga yang diprakarsai oleh mediator, agar masing-masing pihak (konsumen dan pelaku usaha) dapat mendengar secara langsung apa yang dituntut pihak lawan, atau apa yang disepakati/ disetujui pihak satunya.

b. Melokalisir pemecahan masalah dan mengevaluasi pemecahan masalah (*locate trade offs, pose and help parties evaluate packages*)

Adalah tindakan mediator dalam rangka menyimpulkan permasalahan yang dihadapi, untuk disampaikan kepada para pihak tentang poin-poin penting yang dapat diambil hikmahnya. Dari beberapa alternatif pemecahan masalah, maka harus ia tegaskan mana yang paling menguntungkan yang dapat dipilih oleh para pihak.

c. Membantu para pihak untuk memperkecil perbedaan-perbedaan (*help parties narrow differences*)

Tugas mediator sebagai penengah adalah mendamaikan para pihak. Oleh karena itu sekecil apapun perbedaan yang muncul yang merupakan gap antara tuntutan konsumen dengan kesanggupan pelaku usaha haruslah dapat

diperkecil jaraknya oleh mediator, sehingga tujuan penyelesaian sengketa secara alternatif akan dapat tercapai.

d. Mengkonfirmasi dan klarifikasi kontrak (*confirm and clarify agreement*)

Para pihak (terutama konsumen) diharapkan mengingat kembali kontrak atau perjanjian yang telah ia sepakati terdahulu ketika pertama kali mengikat perjanjian dengan pelaku usaha, dengan harapan agar mereka juga lebih menyadari akan apa yang telah ia tandatangani. Demikian juga kepada pelaku usaha diharapkan melihatnya kembali, apakah ketika itu ia melakukan pelanggaran-pelanggaran isi kontrak yang telah ia persiapkan.

e. Membantu para pihak untuk memperbandingkan proposal penyelesaian masalah dengan alternatif di luar kontrak (*help parties compare settlement proposals with non agreement alternatives*)

Di dalam perjanjian yang telah disepakati para pihak kemungkinan terdapat pasal-pasal tentang acara-acara penyelesaian sengketa. Jika ada, aturan itulah yang pertama-tama akan dipakai sebagai upaya penyelesaian sengketa, namun jika belum diatur tentang upaya-upaya penyelesaian sengketa, mediator dapat memberikan sekedar contoh-contoh penyelesaian sengketa lain sebagai perbandingan, atau juga mungkin dengan upaya penyelesaian masalah lain yang kasusnya mirip tetapi sudah pernah ada upaya penyelesaiannya.

f. Mendorong para pihak untuk menghasilkan dan menerima pemecahan masalah (*pressure parties*)

Sebagai salah satu alternatif upaya penyelesaian sengketa yang cepat dan biaya murah, tugas mediator adalah menegaskan kembali kepada para pihak agar masing-masing dapat segera menerima upaya penyelesaian masalah tersebut dengan mata dan hati terbuka.

- g. Mengusahakan formula pemecahan masalah yang *win-win* dan tidak hilang muka (*devise face-saving formulas*)

Inilah tujuan utama dari proses penyelesaian sengketa lewat mediasi dan negosiasi. Diharapkan agar para pihak tidak merasakan ada tekanan-tekanan tertentu, masing-masing pihak tidak merasa dirugikan (yang berlebihan) serta pulang dengan hati yang lapang dan seolah-olah keduanya baru saja memperoleh kemenangan.

- h. Membantu para pihak untuk mendapatkan pilihannya (*help parties deal with constituencies*)

Juga merupakan tugas mediator tentang acara tawar-menawar penyelesaian sengketa, yakni memberikan gambaran-gambaran tentang kelebihan-kelebihan acara penyelesaian yang telah ia sampaikan kepada para pihak jika dibandingkan dengan upaya-upaya penyelesaian yang lain.

- i. Membantu para pihak untuk mengingat kembali kontraknya (*help parties memorialize agreement*)

Langkah terakhir dari upaya mediasi dan negosiasi sebelum mengambil putusan final adalah mengingatkan dan menegaskan kembali akan kontrak yang telah ia sepakati terdahulu. Dengan demikian masing-masing pihak diharapkan siap menerima putusan yang sesuai dengan perjanjian yang telah mereka sepakati terdahulu.

- j. Kesepakatan dan pembuatan perjanjian penyelesaian sengketa (bila perlu)

Artinya jika para pihak menghendaki hasil akhir dari sidang mediasi yang telah mereka sepakati dituangkan secara formal, maka tugas akhir mediator adalah membuat amar putusan. Namun apabila para pihak merasa tidak perlu dituangkan ke dalam bentuk tertulis, penyelesaian sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha berakhir cukup dengan kesepakatan saja.

Uraian singkat mengenai kondisi tersebut di atas adalah bahwa titik berat penyelesaian sengketa diupayakan dengan cara mediasi, namun demikian dalam prosesnya mediasi dan negosiasi itu berjalan bersama secara terintegrasi, dengan mempertemukan kedua belah pihak (konsumen dan pelaku usaha). LP2K sebenarnya hanya bertindak sebagai penengah (mediator) dan negosiator saja²⁰⁷. Mediator mengorek sumber dari konsumen dan produsen (pelaku usaha) secara pribadi. Dengan demikian mediator juga ikut aktif selain mencari celah-celah secara hukum agar masalahnya dapat selesai. Upaya-upaya dari mediator sifatnya hanya dorongan moral saja. Bahkan kalau memungkinkan dilakukan kerjasama dengan instansi terkait, misalnya Departemen Perindustrian dan Perdagangan dengan tembusan surat. Namun demikian, penyelesaian ini sangat tergantung dari para pihak (terutama konsumen sebagai pihak yang dirugikan). Dapat ditambahkan, bahwa walaupun sifat pertemuan adalah formal, tetapi diciptakan suasana sedemikian rupa sehingga suasananya seperti kekeluargaan²⁰⁸.

Dalam pembicaraan di sini, negosiasi dimaksudkan sebagai suatu proses tawar-menawar atau pembicaraan untuk mencapai suatu kesepakatan terhadap masalah tertentu yang terjadi diantara para pihak. Negosiasi dilakukan baik karena telah adanya sengketa diantara para pihak maupun hanya karena belum ada kata sepakat disebabkan belum pernah dibicarakan masalahnya.

Jika upaya ADR gagal, dapat ditempuh lewat beberapa cara.²⁰⁹ *Pertama*, jika masalahnya merupakan masalah pidana, maka diperlukan kerjasama dengan instansi terkait. Misalnya dalam promosi obat disampaikan sejumlah dua tablet, padahal kenyataannya hanya ada satu tablet -- perlu kerjasama dengan lembaga bantuan hukum (LBH). Partisipasi LP2K adalah mem-*back up* dari belakang layar sesuai dengan data yang ada, karena LP2K tak punya power yang jelas berbeda

²⁰⁷ LP2K, wawancara, 16 Nopember 2000.

²⁰⁸ LP2K, wawancara, 13 Desember 2000.

²⁰⁹ LP2K, wawancara, 13 Desember 2000.

dengan lembaga pemerintah (sifatnya hanya dorongan moral saja). *Kedua*, jika konsumen atau produsen (pelaku usaha) kurang puas, bisa saja masalahnya diajukan ke pengadilan dan LP2K akan berada di belakang layar. Kasus demikian terjadi misalnya pada masalah perumahan Grandwood. *Ketiga*, ketika upaya setelah pertemuan berkali-kali belum selesai (tidak final), maka bisa di ekspos ke koran, dicoba dilempar kepada masyarakat untuk memperoleh tanggapan. Dengan catatan, ketika akan mem-floor-kan ke masyarakat harus didukung data yang valid. Ekspos juga merupakan dorongan moral, misalnya jangan membeli buku produk atau terbitan X, sebab mutunya jelek.

Dengan melihat kondisi di atas, maka komponen sistem hukum dari Friedman akan muncul dan berperan penting, yakni unsur komponen struktural dan komponen substantif. Komponen struktural dari sistem ini mencakup berbagai institusi yang diciptakan oleh sistem hukum dengan berbagai fungsinya. Dengan demikian, LP2K sebagai suatu Lembaga Swadaya Masyarakat akan berbicara tentang struktur organisasinya, landasan hukum bekerjanya, pembagian kompetensi dan sebagainya. Kemudian komponen substantif mencakup keluaran dari suatu sistem hukum, termasuk norma-norma hukum baik yang berupa peraturan-peraturan, keputusan-keputusan, atau doktrin-doktrin yang digunakan dalam proses tersebut. Oleh karena itu hasil-hasil mediasi lewat ADR yang dijalankan oleh LP2K dalam rangka menyelesaikan sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha mencakup kedua komponen tersebut di atas.

Dengan *indepth interview*, akan ditemukan makna-makna yang tersembunyi, akan diketahui persepsi para pihak (*stake holder*). Juga akan diketahui apakah proses ADR sebagaimana dikemukakan oleh Gary Goodpaster semuanya terlewati, sebab pada galibnya proses mediasi tergantung pada situasi sosial dan budaya masyarakat di mana para pihak berada, dan juga tergantung pada sengketa atau pokok masalah apa yang diselesaikan. Benarkah itu suatu negosiasi, ataukah merupakan suatu mediasi, lebih rumitkah dalam pelaksanaannya, atau bahkan lebih

sangat sederhana sekali. Dengan wawancara yang mendalam tadi akan dapat dijaring segala apa yang hendak dicari, yang dapat menjelaskan dan menjawab segala permasalahan yang merupakan tujuan pokok dari penelitian ini.

D. Perubahan Sikap dan Perilaku Pelaku Usaha Sehubungan dengan Penyelesaian Sengketa Konsumen

Pada umumnya pelaku usaha juga menghendaki agar masalah yang muncul akibat gugatan konsumen dapat diselesaikan secara kekeluargaan, tidak diekspos ke luar (apalagi lewat koran), walau biasanya ia tetap bertahan pada pendirian semula, dan kecil sekali mau merubah dengan pendirian baru kalau konsumen orangnya sulit untuk diajak damai, apalagi tidak simpatik. Setelah masalahnya selesai dengan perantaraan mediator, biasanya pelaku usaha berjanji sedapat mungkin tidak mengulangi atau merugikan untuk kedua kalinya terhadap konsumen. Adanya perubahan sikap dan perilaku dari pelaku usaha juga sangat dipengaruhi oleh sikap dan perilaku dari konsumen yang biasanya simpatik di dalam menyelesaikan masalahnya. Semakin simpatik dan ramah sikap konsumen, maka akan lebih mudah pula untuk segera menyelesaikan sengketanya dengan pelaku usaha.

Dalam praktek pernah ditemukan bahwa seorang lawyer sebagai kuasa dari pelaku usaha (dan memang sekaligus sebagai karyawan), pernah menolak untuk menyelesaikan suatu masalah dengan konsumen jika yang berbicara bukan konsumen itu sendiri. Artinya jika konsumen diwakili oleh orang lain dengan tanpa adanya surat kuasa darinya (ia hanya nimbrung saja), memang wajar jika kesepakatan tidak akan tercapai, oleh karena ia pasti dianggap orang luar dari pihak-pihak yang bersengketa. Jalan keluar terbaik ialah apabila wakil tersebut ingin ikut berbicara, ia memang harus mendapat (surat) kuasa.

Berkaitan dengan perilaku pelaku usaha, paradigma perilaku sosial akan nampak di sini, sebab obyeknya yang konkrit realistis adalah perilaku manusia yang

nampak serta kemungkinan perulangannya. Dalam kasus penyelesaian sengketa konsumen ini kita akan melihat bahwa pelaku usaha besar sekali kemungkinannya akan merugikan konsumen untuk kedua kalinya walaupun ia telah berjanji untuk tidak mengulangi. Selanjutnya teori *behavioral sociology* memusatkan perhatian kepada akibat yang timbul, yakni berusaha menerangkan sikap pelaku usaha yang akan berubah melalui akibat-akibat yang mengikutinya. Oleh karena itu yang menjadi perhatian menurut teori ini adalah adanya perbedaan sikap atau perilaku pelaku usaha antara sebelum dan sesudah adanya gugatan dari konsumen.

Dari sinilah kita akan dapat mengerti, apakah pelaku usaha mengulangi perbuatannya atau tidak. Hasil penelitian menunjukkan, dalam kasus air minum di Semarang Utara atau Semarang Barat, ternyata pelaku usaha berkali-kali ingkar janji. Dikatakan oleh pelaku usaha, setelah ada gugatan dari konsumen ia tidak akan mengulangi lagi kesalahannya, namun ternyata janji tersebut sering meleset karena masih ada kerusakan pada air minum lagi di waktu mendatang. Tahun 1999 misalnya, dari sejumlah 70 kasus yang masuk ke LP2K, kasus PDAM ternyata menduduki posisi tertinggi, yakni sejumlah 12 kasus atau sekitar 18%. Demikian pula pada kasus telepon (dari PT Telkom) terdapat sejumlah 11 kasus atau setara dengan 16% dari seluruh kasus. Sebagai perbandingan, kasus listrik (dari PLN) terdapat sejumlah 8 kasus atau sekitar 11% dan kasus terhadap pengusaha swasta yang terbanyak atau tertinggi adalah leasing (kebanyakan kendaraan bermotor) sejumlah 9 kasus atau 13%. Untuk kasus yang lain jauh lebih kecil lagi.

Dengan melihat data tersebut di atas, nyata sekali bahwa sebenarnya pelaku usaha seringkali melakukan pelanggaran terhadap konsumen, dan yang jelas kejadian tersebut terjadi secara berulang-ulang. Akibatnya, perubahan sikap yang dilakukan oleh pelaku usaha sebenarnya di satu sisi kelihatannya kurang memuaskan, tetapi jika dibandingkan secara makro terhadap seluruh populasi yang ada dari berapa juta penduduk di Semarang, rasanya masih dapat dimaklumi. Namun demikian dari pengamatan peneliti selama mencari atau mengumpulkan data di

lapangan, seluruh pelaku usaha menyatakan bersedia atau berusaha untuk tidak melakukan pelanggaran lagi. Inilah sebenarnya hakekat perlindungan konsumen yang dikehendaki.

Apabila seluruh pelaku usaha sudah tidak melakukan pelanggaran lagi, rasanya cita-cita pemerintah dan wakil rakyat ketika mengundang Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen akan tercapai. Hal ini sesuai dengan cita-cita pendiri negeri ini sebagaimana ditegaskan di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan

Atas dasar temuan-temuan lapangan dan analisisnya, maka dapat ditarik kesimpulan dalam garis besarnya sebagai berikut :

1. Temuan lapangan menunjukkan, terdapat beberapa kondisi yang melatar-belakangi konsumen memilih ADR dalam upaya penyelesaian sengketa dengan pelaku usaha antara lain : (a) Sudah menjadi asumsi dari masyarakat bahwa jika berperkara lewat jalur pengadilan akan membutuhkan biaya yang besar, sementara dengan memilih penyelesaian sengketa alternatif biaya berperkara dapat ditekan, bahkan ada institusi yang memberi kelonggaran terhadap konsumen bahwa biaya dapat diserahkan di belakang jika perkaranya sudah selesai; (b) Ketika konsumen dan produsen (pelaku usaha) ada masalah, kebanyakan pelaku usaha yang masuk kepada masalah ini juga menghendaki diselesaikannya masalah tersebut secara kekeluargaan, mereka menghendaki untuk duduk bersama dalam satu meja menelaah masalah-masalah yang merupakan dasar suatu sengketa; (c) Bagi konsumen, menyelesaikan masalah lewat ADR dengan perantaraan mediator tidak perlu bertele-tele dan lebih praktis karena mediator dianggap bisa membantu para pihak; (d) Anggapan dari konsumen, bahwa dengan menyelesaikan masalah lewat alternatif penyelesaian sengketa (dengan perantaraan LP2K sebagai mediator) lebih tenang, sebab lembaga tersebut lebih berani memperjuangkan nasib rakyat.

Dalam penyelesaian sengketa dapat dilihat pentingnya sikap-sikap, pandangan-pandangan dan nilai-nilai sosial dari para pihak (konsumen dan pelaku usaha) di dalam menentukan bekerjanya ADR ini. Dengan berlakunya UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, selama Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) yang dimaksudkan sebagai institusi untuk

menyelesaikan sengketa konsumen belum terbentuk, maka pemilihan ADR dapat dikatakan menciptakan budaya hukum bagi kalangan konsumen dalam upayanya menyelesaikan sengketa dengan pelaku usaha.

2. Dalam kenyataannya posisi konsumen itu tidak seimbang dengan posisi pelaku usaha. Oleh karena dalam penelitian ini ditemukan dan diharapkan serta diupayakan bagaimana memberdayakan konsumen yang berada pada posisi tawar yang rendah ketika berhadapan dengan pelaku usaha, agar di kemudian hari setidaknya-tidaknya mereka mempunyai posisi tawar yang seimbang dengan pelaku usaha. Posisi tawar yang lemah menunjukkan bahwa konsumen memang mempunyai kelemahan, komunikasi hukum dalam penyelesaian sengketa sangat lemah dan konsumen tidak mempunyai informasi yang cukup. Banyak cara yang dapat ditempuh untuk memberdayakan konsumen, misalnya peningkatan kesadaran dari dalam diri konsumen sendiri, adanya penyuluhan-penyuluhan hukum, kontak pendengar lewat radio (*talk show*), surat pembaca atau pendidikan konsumen. Lebih lanjut perlu dikemukakan, bahwa peran mediator akan dapat meningkatkan posisi tawar konsumen agar seimbang dengan posisi tawar pelaku usaha.

Munculnya kondisi ketidakberdayaan konsumen ketika berhadapan dengan pelaku usaha oleh karena konsumen memang berada dalam posisi yang lemah dalam segala hal jika dibandingkan dengan pelaku usaha. Bahkan dalam kaitan dengan perjanjian baku, pelaku usaha menetapkan isi perjanjian secara sepihak sehingga ia berusaha melimpahkan tanggung jawab kepada konsumen (penerapan syarat-syarat eksonerasi). Konsumen dihadapkan pada dua kategori pelaku usaha, yakni : *pertama*, pelaku usaha dari golongan BUMN dan Perusahaan Daerah, dan *kedua*, posisi pelaku usaha dari kalangan swasta. Oleh karena status sosial ekonomi konsumen berada di bawah pelaku usaha, maka ketidakberdayaan tersebut berkaitan dengan tingkat kemiskinan.

3. Proses penyelesaian sengketa lewat mediasi sangat efektif bagi sengketa yang melibatkan masyarakat, termasuk masalah perlindungan konsumen, sebab dengan memakai tenaga mediator, orang tidak harus ramai-ramai ke pengadilan atau sendiri-sendiri dalam menyelesaikan sengketanya. Secara umum, yang menjadi tugas (dan merupakan proses) mediasi meliputi empat tahap, yakni : tahap menciptakan forum, tahap mengumpulkan dan membagi-bagi informasi, tahap pemecahan masalah dan tahap pengambilan keputusan. Dalam prosesnya, sebenarnya mediasi dan negosiasi itu berjalan bersama secara terintegrasi, dengan mempertemukan kedua belah pihak (konsumen dan pelaku usaha) dan LP2K bertindak selaku mediator dan negosiator sekaligus.
4. Pada umumnya pelaku usaha juga menghendaki bahwa masalah dengan konsumen dapat diselesaikan secara kekeluargaan, tidak di ekspos ke luar (apalagi lewat koran). Pelaku usaha biasanya tetap bertahan pada pendirian semula, dan kecil sekali kemungkinannya mau merubah dengan pendirian baru apalagi kalau konsumen orangnya sulit untuk diajak damai, bahkan terkesan tidak simpatik. Adanya perubahan sikap dan perilaku pelaku usaha sangat dipengaruhi oleh sikap dan perilaku konsumen yang berkepribadian simpatik ketika berlangsung acara penyelesaian sengketa.

B. Saran

1. Bagi Konsumen

- a. Perlunya konsumen membekali diri dengan berbagai macam pengetahuan yang berkaitan dengan perlindungan konsumen, agar hak dan kewajibannya seimbang dengan hak dan kewajiban pelaku usaha.
- b. Perlunya konsumen mencermati dan memahami isi perjanjian yang disodorkan oleh pelaku usaha, agar ia dapat memahami segala apa yang

tertuang di dalam dokumen perjanjian, sehingga di kemudian hari ia tidak akan mudah untuk dirugikan oleh pelaku usaha.

- c. Dalam mengajukan tuntutan kepada pelaku usaha, hendaknya konsumen bertindak wajar dan logis, sehingga upaya-upaya penyelesaian sengketa dapat segera terselesaikan dan semua pihak seolah-olah memperoleh kemenangan.

2. Bagi Pelaku Usaha

- a. Hendaknya pelaku usaha dapat menempatkan diri pada posisi yang sewajarnya walaupun ia berada pada derajat yang lebih kuat dibandingkan konsumen, sehingga tidak bertindak sebagai "raja" di atas derita rakyatnya.
- b. Dalam proses dan ketika mengeluarkan produknya, hendaknya pelaku usaha lebih cermat dan telah melalui uji kelayakan standar, sehingga tidak akan merugikan konsumen pemakai.
- c. Ketika berlangsung upaya penyelesaian sengketa dengan konsumen, hendaknya pelaku usaha tidak bersikap arogan, angkuh dan mengedepankan "keakuannya", sehingga upaya yang dijembatani oleh mediator dapat berjalan dengan normal.

3. Bagi Institusi yang Peduli Terhadap Perlindungan Konsumen

- a. Hendaknya institusi demikian lebih meningkatkan peran sertanya dalam upaya keberpihakan kepada konsumen dan berupaya meningkatkan posisi tawar konsumen agar bisa seimbang dengan posisi tawar pelaku usaha.
- b. Perlunya kerjasama dengan lembaga-lembaga swadaya masyarakat di luar negeri (syukur dapat memperoleh bantuan dana) sehingga dapat menimba pengalaman-pengalaman dan upaya-upaya pemecahan masalah sejenis dari institusi seprofesi.

- c. Perlunya lembaga-lembaga swadaya masyarakat yang peduli terhadap upaya perlindungan konsumen (misalnya YLKI atau LP2K) membuka cabang-cabang di daerah, sehingga banyak masalah yang merugikan konsumen akan lebih mudah untuk ditangani.

4. Bagi Pemerintah

- a. Perlunya memasyarakatkan undang-undang perlindungan konsumen agar penduduk Indonesia yang lebih dari 200 juta dapat memahami akan makna dan misinya, misalnya dengan mengeluarkan pedoman pelaksanaan dari undang-undang tersebut yang berupa peraturan pemerintah.
- b. Perlunya segera membentuk Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen di Daerah Tingkat II untuk penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan sebagaimana dikehendaki oleh pasal 49 ayat (1) UU N. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, agar masalah-masalah konsumen yang muncul dapat segera tertangani dan tidak terlalu menggantungkan upaya-upaya penyelesaian sengketa yang telah dilakukan oleh lembaga swadaya masyarakat yang jumlahnya sangat terbatas.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman. 1985. *Tebaran Pikiran tentang Studi Hukum dan Masyarakat*. Jakarta : PT Media Sarana Press.
- Ala, Andre Bayo. 1981. *Kemiskinan dan Strategi Memerangi Kemiskinan*. Yogyakarta : Liberty.
- Almond , A Gabriel dan Sidney Verba . 1980. *The Civic Culture Revisited*. Boston dan Toronto : Little and Brown.
- , 1963. *The Civic Culture*. Princeton : Princeton University Press.
- Alvian dan Nazaruddin Sjamsuddin. 1991. *Profil Budaya Politik Indonesia*. Jakarta : PT Pustaka Utama Grafiti.
- Anonim. 1996. *Draft Makalah Kebijakan : Pelembagaan Penyelesaian Sengketa Melalui Perundingan dan Arbitrase*. Jakarta : Qipra Galang Kualita.
- , 1992. *Rancangan Akademik tentang Perlindungan Konsumen*. Jakarta : Fakultas Hukum UI.
- , 1981. *Perlindungan Konsumen Indonesia, Sumbangan Pikiran tentang Rancangan Undang-undang Perlindungan Konsumen*. Jakarta : YLKI.
- , 1978. *Compendium Hukum Belanda*. Jakarta : Yayasan Kerjasama Ilmu Hukum Indonesia - Negeri Belanda di 's-Gravenhage.
- Ashshofa, Burhan. 1998. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta : PT Rineka Karya.
- Badruzaman, Mariam Darus. 1994. *Aneka Hukum Bisnis*. Bandung : Alumni.
- , 1981. *Pidato Pengukuhan Guru Besar : Perjanjian Baku (Standard), Perkembangannya di Indonesia, dalam Beberapa Guru Besar Berbicara tentang Hukum dan Pendidikan Hukum*. Bandung : Alumni.
- , 1978. *Perjanjian Kredit Bank*. Bandung : Alumni.
- Berger, Peter L. 1985. *Invitation to Sociology, A Humanistic Perspective*. Jakarta : Inti Sarana Aksara.

- Bintang, Sanusi dan Dahlan. 2000. *Pokok-pokok Hukum Ekonomi dan Bisnis*. Bandung : PT Citra Aditya Bakti.
- Blau, Peter M & Marshall W Meyer. 1987. *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*. Jakarta : UI Press.
- Bogdan, Robert & Steven J Taylor. 1993. *Dasar-dasar Penelitian Kualitatif* (terjemahan oleh A. Khozin Afandi). Surabaya : Usaha Nasional.
- Bruggink, JJH. 1999. *Refleksi tentang Hukum* (alih bahasa oleh Arief Sidharta). Bandung : PT Citra Aditya Bakti.
- Campbell, Tom. 1994. *Tujuh Teori Sosial : Sketsa, Penilaian, Perbandingan*. (terjemahan oleh F. Budi Hardiman dari buku asli *Seven Theories of Human Society*. 1981. Oxford : Clarendon Press, Oxford University Press). Yogyakarta : Kanisius.
- Certo, Samuel. 1996. *Strategic Management*. New York : Mc Graw-Hill.
- Clark, Lawrence S. & Peter D. Kinder. 1991. *Law and Business*. New York : Mc. Graw Hill.
- Dewanta, Awan Setya dkk (ed). 1995. *Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia*. Yogyakarta : Aditya Media.
- Emirzon, Joni. 2001. *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan (Negosiasi, Mediasi, Konsultasi & Arbitrase)*. Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama.
- Erawaty, AF Elly. 1999. *Membenahi Perilaku Pelaku Bisnis Melalui Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. Bandung : PT Citra Aditya Bakti.
- Faisal, Sanapiah. 1990. *Dasar-dasar dan Aplikasi Penelitian Kualitatif*. Malang : Yayasan Asih Asah Asuh.
- Freire, Paulo & I Shor. 1987. *A Pedagogy for Liberation*. London : Macmillian.
- Friedman, Lawrence M. 1969. *On Legal Development*. Rutgers Law Review.
- Friedmann, W. 1990. *Teori & Filsafat Hukum - Telaah Kritis Atas Teori-teori Hukum (Susunan I)*. Jakarta : Rajawali Pers.

- , 1990. *Teori & Filsafat Hukum - Idealisme Filosofis & Problema Keadilan (Susunan II)*. Jakarta : Rajawali Pers.
- Fuady, Munir. 2000. *Arbitrase Nasional : Alternatif Penyelesaian Sengketa Bisnis*. Bandung : PT Citra Aditya Bakti.
- , 1999. *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktek (Buku Kedua)*. Bandung : PT Citra Aditya Bakti.
- , 1997. *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktek (Buku Keempat)*. Bandung : PT Citra Aditya Bakti.
- , 1996. *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktek (Buku Kedua)*. Bandung : PT Citra Aditya Bakti.
- , 1996. *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktek (Buku Ketiga)*. Bandung : PT Citra Aditya Bakti.
- Gie, The Liang. 1993. *Keadilan Sebagai Landasan Bagi Etika Administrasi Pemerintahan dalam Negara Indonesia*. Yogyakarta : Liberty.
- Gill, Richard T. 1983. *Ekonomi Pembangunan Dulu dan Sekarang*. Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Goodman J. 1987. *Key Factors in Becoming (or not Becoming) an Empowered Elementary School Teacher : A Preliminary Study of Selected Novices*, Eric Documents 280808.
- Goodpaster, Gary. 1997. *A Guide to Negotiation and Mediation*. New York : Transnational Publishers, Inc.
- Haq, Mahbub ul. 1983. *Tirai Kemiskinan (Tantangan-tantangan untuk Dunia Ketiga)*. Jakarta : YOI.
- Harahap, M. Yahya. 1997. *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*. Bandung : PT Citra Aditya Bakti.
- , 1991. *Arbitrase Ditinjau dari Reglemen Acara Perdata (RV), Peraturan Prosedur BANI, ICSID, Uncitral Arbitration Rules Convention on the Recognition and Enforcement Foreign Arbitral Award*. Jakarta : Pustaka Kartini.

- Hartono, Sri Redjeki. 2000. *Kapita Selekta Hukum Ekonomi*. Bandung : CV Mandar Maju.
- Hartono, Sunaryati. 1991. *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*. Bandung : Alumni.
- Head, John W. 1997. *Pengantar Umum Hukum Ekonomi*. Jakarta : Proyek ELIPS.
- Hondius. 1978. *Compendium Hukum Belanda*. 's-Gravenhage : Yayasan Kerjasama Ilmu Hukum Indonesia - Negeri Belanda.
- Johnson, Doyle Paul. 1986. *Teori Sosiologi Klasik dan Modern Jilid 1*. Jakarta : PT Gramedia.
- , 1986. *Teori Sosiologi Klasik dan Modern Jilid 2*. Jakarta : PT Gramedia.
- Kanowitz, Leo. 1985. *Alternative Dispute Resolution*. St. Paul, Minnesta, USA : West Publishing Co.
- Kaplan, David dan Albert A Manners. 1999. *Teori Budaya* (terjemahan oleh Landung Simatupang, Judul asli : *The Theory of Culture*). Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Keraf, A. Sonny. 1998. *Etika Bisnis Tuntutan dan Relevansinya*. Yogyakarta : Kanisius.
- Kuhn, Thomas S. 2000. *Peran Paradigma dalam Revolusi Sains* (terjemahan oleh Tjun Surjaman, Judul asli : *The Structure of Scientific Revolutions*). Bandung : PT Remaja Rosdakarya.
- Kusumah, Mulyana W. 1986. *Perspektif, Teori dan Kebijakan Hukum*. Jakarta : CV Rajawali.
- Lloyd, Christopher (ed). 1986. *Teori Sosial dan Praktek Politik* (terjemahan dari buku asli *Social Theory and Political Practice*). Jakarta : CV Rajawali.
- Macaulay, Stewart. 1992. *Non-Contractual Relations in Business : A Preliminary Study* dalam Mark Granovetter & Richard Swedberg (ed). 1992. *The Sociology of Economic Life*. Boulder-San Francisco-Oxford : Westview Press.
- Mackie, JAC. 1984. *Sejarah Pembangunan Ekonomi dalam Dunia Modern (Jilid I)*. Jakarta : PT Pembangunan.

- Marifa, Isna dan Ayleen Wisudha. 1996. *Institutionalization of Dispute Resolution Through Negotiation/Mediation and Arbitration*. Jakarta : Qipra Galang Kualita.
- Mas'ood, Mochtar. 1994. *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Mendoza, Manuel G. 1973. *System of Society an Introduction Social Science*. Napoli : Vince Napoli.
- Mertokusumo, Sudikno. 1986. *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*. Yogyakarta : Liberty.
- Miles, Mathew B & Hubermann, A Michael. 1992. *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta : UI Press.
- Moleong, Lexy J. 2000. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : PT Remaja Rosdakarya.
- Mubyarto. 1999. *Reformasi Sistem Ekonomi Dari Kapitalisme Menuju Ekonomi Kerakyatan*. Yogyakarta : Aditya Media.
- Muhadjir, H. Noeng. 1998. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta : Rakesarasin.
- Nasution, Az. 1999. *Hukum Perlindungan Konsumen (Suatu Pengantar)*. Jakarta : Daya Widya
- , 1980-1981. *Naskah Akademis Peraturan Perundang-undangan tentang Perlindungan Konsumen*. Jakarta : BPHN.
- Nasution, S. 1988. *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*. Bandung : Tarsito.
- Nawawi, H Hadari dan H Mimi Martini. 1996. *Penelitian Terapan*. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.
- Nonet, Philippe & Philip Selznick. 1978. *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*. New York-Hagerstown-San Francisco-London : Harper & Row Publisher.
- Panggabean, Henry P. 1992. *Penyalahgunaan Keadaan (Misbruik van Omstandigheden) Sebagai Alasan (Baru) untuk Pembatalan Perjanjian (Berbagai Perkembangan Hukum di Belanda)*. Yogyakarta : Liberty.

- Patrik, Purwahid. 1990. *Perkembangan Tanggung Gugat Resiko dalam Perbuatan Melawan Hukum*. Semarang : Fak. Hukum Undip.
- Patton, Michael Quinn. 1987. *Qualitative Evaluation Methods*. Beverly Hills : Sage Publications.
- Peng, Martin Khor Kok. 1993. *Imperialisme Ekonomi Baru : Putaran Uruguay dan Kedaulatan Dunia Ketiga*. Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama.
- Penny, DH. 1990. *Kemiskinan Peranan Sistem Pasar*. Jakarta : UI Press.
- Peters, AAG & Koesriani Siswosoebroto. 1990. *Hukum dan Perkembangan Sosial - Buku Teks Sosiologi Hukum (Buku III)*. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.
- 1988. *Hukum dan Perkembangan Sosial - Buku Teks Sosiologi Hukum (Buku I)*. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.
- 1988. *Hukum dan Perkembangan Sosial - Buku Teks Sosiologi Hukum (Buku II)*. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.
- Poloma, Margaret M. 1984. *Sosiologi Kontemporer*. Jakarta : CV Rajawali.
- Poole, Samfrits Le. 1993. *Tidak Bimbingan Menuju Sukses Negosiasi* (terjemahan dari : *Never Take No for An Answer*). Jakarta : BPK Gunung Mulia.
- Prayitno, Wukir. 1991. *Modernitas Hukum Berwawasan Indonesia*. Semarang : CV Agung.
- Prijono, Onny S & AMW Pranarka. 1996. *Pemberdayaan : Konsep, Kebijakan dan Implementasi*. Jakarta : CSIS.
- Purbacaraka, Purnadi & Soerjono Soekanto. 1983. *Menelusuri Sosiologi Hukum Negara*. Jakarta : CV Rajawali.
- Purwosutjipto, HMN. 1992. *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia Jilid 8*. Jakarta : Djambatan.
- Rahardjo, Satjipto. 1996. *Ilmu Hukum*. Bandung : PT Citra Aditya Bakti.
- 1985. *Beberapa Pemikiran tentang Ancangan Antar Disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung : CV Sinar Baru.

- , 1980. *Hukum, Masyarakat dan Pembangunan*. Bandung : Alumni.
- , 1979. *Hukum dan Perubahan Sosial (Suatu Tinjauan Teoritis Serta Pengalaman-pengalaman di Indonesia)*. Bandung : Alumni.
- , 1977. *Pemanfaatan Ilmu-ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*. Bandung : Alumni.
- , 1977. *Permasalahan Hukum di Indonesia*. Bandung : Alumni.
- Rasjidi, Lili & IB Wyasa Putra. 1993. *Hukum Sebagai Suatu Sistem*. Bandung : PT Remaja Rosdakarya.
- Ritzer, George. 1992. *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda* (terjemahan oleh Alimandan, dari buku asli *Sociology : A Multiple Paradigm Science*). Jakarta : Rajawali Pers.
- Robinson, Helja Antola. 1994. *The Ethnography of Empowerment*. London : The Falmer Press.
- Sajogyo. 1974. *Usaha Perbaikan Gizi Keluarga*. Bogor : Lembaga Penelitian Sosiologi Pedesaan IPB.
- Schur, Edwin M. 1968. *Law and Society*. New York : Random House.
- Schut, GHA. 1974. *Producten Aansprakelijkheid*. Zwolle : Wej Tjeenk Willink.
- Shofie, Yusuf. 2000. *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-instrumen Hukumnya*. Bandung : PT Citra Aditya Bakti.
- (ed). 1998. *Percakapan tentang Pendidikan Konsumen dan Kurikulum Fakultas Hukum*. Jakarta : YLKI - USAID.
- Siagian, Sondang P. 1989. *Teori Motivasi dan Aplikasinya*. Jakarta : Bina Aksara.
- Siahaan, Hotman M. 1986. *Pengantar Ke Arah Sejarah dan Teori Sosiologi*. Surabaya : Erlangga.
- Sidharta, Bernard Arief. 1999. *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum (Sebuah Penelitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia)*. Bandung : CV Mandar Maju.

- Simamarta, Dj. A. 1998. *Reformasi Ekonomi Menurut Undang-undang Dasar 1945 : Kajian Ringkas dan Interpretasi Teoritis*. Jakarta : LPFE-UI.
- Sjahdeini, Sutan Remy. 1993. *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang Bagi Para Pihak dalam Ferjanjian Kredit Bank di Indonesia*. Jakarta : IBI.
- Soekanto, Soerjono. 1986. *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*. Jakarta : CV Rajawali.
- , 1985. *Sosiologi (Ruang Lingkup dan Aplikasinya)*. Bandung : CV Remadja Karya.
- , 1985. *Perspektif Teoritis Studi Hukum dalam Masyarakat*. Jakarta : CV Rajawali.
- , 1984. *Teori Sosiologi tentang Pribadi dalam Masyarakat*. Jakarta : Ghalia Indonesia.
- , 1982. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta : UI Press.
- , 1976. *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia (Suatu Tinjauan Secara Sosiologis)*. Jakarta : UI Press.
- dan R. Otje Salman. 1996. *Disiplin Hukum dan Disiplin Sosial*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.
- dkk. 1988. *Pendekatan Sosiologi Terhadap Hukum*. Jakarta : PT Bina Aksara.
- dan Mustafà Abdullah. 1987. *Sosiologi Hukum dalam Masyarakat*. Jakarta : CV Rajawali.
- Soemitro, Ronny Hanitijo. 1988. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta : Ghalia Indonesia.
- , 1985. *Beberapa Masalah dalam Studi Hukum dan Masyarakat*. Bandung : CV Remadja Karya.
- , 1984. *Masalah-masalah Sosiologi Hukum*. Bandung : Sinar Baru.
- , 1984. *Permasalahan Hukum di dalam Masyarakat*. Bandung : Alumni.

- , 1982. *Studi Hukum dan Masyarakat*. Bandung : Alumni.
- Stewart, Aileen Mitchell. 1994. *Empowering People*, London : Pitman Publishing (diterjemahkan oleh Agus M Hardjana. 1998. *Pemberdayaan Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta : Kanisius).
- Strauss, Anselm & Juliet Corbin. 1997. *Dasar-dasar Penelitian Kualitatif (Prosedur, Teknik dan Teori Grounded)*. Surabaya : PT Bina Ilmu.
- Subekti. 1992. *Arbitrase Perdagangan*. Jakarta : Binacipta.
- Sudaryatmo. 1999. *Hukum & Advokasi Konsumen*. Bandung : PT Citra Aditya Bakti.
- , 1996. *Masalah Perlindungan Konsumen di Indonesia*. Bandung : PT Citra Aditya Bakti.
- Sukarna. 1990. *Social Control (Kontrol Masyarakat)*. Bandung : PT Citra Aditya Bakti.
- Susanto, IS. 1999. *Pidato Pengukuhan Guru Besar : Kejahatan Korporasi di Indonesia Produk Kebijakan Rezim Orde Baru*. Semarang : BP Undip.
- Sutopo, HB. 1990. *Metodologi Penelitian Kualitatif Bagian II*. Surakarta : UNS Press.
- , 1988. *Pengantar Penelitian Kualitatif : Dasar-dasar Teoritis dan Praktis*. Surakarta : Pusat Penelitian UNS.
- Suyanto, Bagong. 1996. *Perangkap Kemiskinan, Problem dan Strategi Pengentasannya dalam Pembangunan Desa*. Yogyakarta : Aditya Media.
- Swasono, Sri Edi (ed). 1987. *Membangun Sistem Ekonomi Nasional : Sistem Ekonomi dan Demokrasi Ekonomi*. Jakarta : UI-Press.
- Toar, Agnes M et. al. 1995. *Arbitrase di Indonesia*. Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Turkel, Gerald. 1996. *Law and Society*. Boston : Allyn and Bacon.
- Umar, M Husseyn dan Supriyani Kardono. 1995. *Hukum dan Lembaga Arbitrase di Indonesia - Kertas Kerja Hukum Ekonomi*. Jakarta : ELIPS.
- Widjaja, Gunawan dan Ahmad Yani. 2000. *Hukum tentang Perlindungan Konsumen*. Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama.

Wijoyo, Suparto. 1999. *Penyelesaian Sengketa Lingkungan (Settlement of Environmental Disputes)*. Surabaya : Airlangga University Press.

Zamroni. 1992. *Pengantar Pengembangan Teori Sosial*. Yogyakarta : Tiara Wacana.

Zumrotin. 1996. *Penyambung Lidah Konsumen*. Jakarta : Puspa Swara.

Makalah Ilmiah

Abdullah, Syukur. 1991. *Budaya Birokrasi di Indonesia*. Jakarta : PT Pustaka Utama Grafiti.

Alkostar, Artidjo. 1999. *Class Action : Sebuah Alternatif Bagi Perlindungan Konsumen dan Penciptaan Iklim Usaha yang Sehat*. Surakarta : Fak. Hukum UMS.

Chambers, Robert. 1983. *Rural Development : Putting the Last First*. New York : Longman.

Dirjen Hukum dan Perundang-undangan. 1999. *Pidato Pengarahan pada Seminar dengan Tema Perlindungan Konsumen dan Pencegahan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. Surakarta : Fak. Hukum UMS.

Fakultas Hukum UMS (Tim). 1999. *Upaya-upaya Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan : Urgensi dan Kontribusinya Bagi Perlindungan Konsumen dan Penciptaan Iklim Usaha yang Sehat*. Surakarta : FH UMS.

Fauzi, Hasan. 1997. *Tanggung Jawab Produsen dalam Perlindungan Konsumen*, disampaikan dalam Seminar Nasional Perlindungan Konsumen dalam Era Pasar Bebas. Surakarta : Fak. Hukum UNS.

Goodman, J. 1987. *Key Factor in Becoming (or not Becoming) an Empowered Elementary School Teacher : A Preliminary study of Selected Novices*. Eric Documents 280808.

- Goodpaster, Gary. 1993. *Negosiasi dan Mediasi (Sebuah Pedoman Negosiasi dan Penyelesaian Sengketa Melalui Negosiasi)*. Jakarta : FLIPS PROJECT.
- t.th. *Tinjauan Terhadap Penyelesaian Sengketa dalam Arbitrase di Indonesia (Seri Dasar-dasar Hukum Ekonomi 2)*. Jakarta : Fak. Hukum UI.
- Hartono, Sri Redjeki. 1998. *Aspek-aspek Hukum Perlindungan Konsumen Pada Era Perdagangan Bebas*, disampaikan dalam Seminar Nasional *Perspektif Hukum Perlindungan Konsumen dalam Sistem Hukum Nasional Menghadapi Era Perdagangan Bebas*. Bandung : Fak. Hukum Unisba.
- Moore, Christopher W. 1995. *Kebaikan-kebaikan Mekanisme Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR/MAPS)*. Colorado : CDR Associates.
- Pakpahan, Normin S. 1995. *Pengaruh Hukum Ekonomi Terhadap Pembangunan Ekonomi di Indonesia*. Surakarta : Fak. Hukum UNS.
- Patton, Michael Quinn. 1987. *Qualitative Evaluation Methods*. Beverly Hills : Sage Publications.
- Pranarka, AMW & Vidhyandika Moeljarto. 1996. *Pemberdayaan (Empowerment)*. Jakarta : CSIS.
- Priscoli, Jerome Delli. 1995. *Prosedur Penyelesaian Sengketa : Rangkaian Kesatuan*. Colorado : CDR Associates.
- Rachmadi, T & Mas Ahmad Santosa. 1992. *Diklat Advokasi Lingkungan*. Malang.
- Rizal, Jufrina. 1998. *Mengakomodasikan Masalah Perlindungan Terhadap Konsumen dalam Kurikulum Pendidikan Tinggi Hukum di Indonesia*. Jakarta : YLKI - USAID.
- Roedjiono. 1996. *Alternative Dispute Resolutions (Pilihan Penyelesaian Sengketa) - Materi Penataran Dosen Hukum Dagang*. Yogyakarta : Fak. Hukum UGM.
- Setiawan, R. 1994. *Perdagangan dalam Hukum : Beberapa Pemikiran tentang Reformasi Hukum Bisnis*.
- Sjamsuddin, Nazaruddin. 1991. *Aspek-aspek Budaya Politik Indonesia*. Jakarta : PT Pustaka Utama Grafiti.

- Soemardjono, Maria SW. 1996. *Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Lembaga Mediasi*, disampaikan pada Seminar Penanganan Sengketa Pertanahan. Jakarta : BPN.
- Soemitro, Ronny Hanitijo. 1999. *Metodologi Penelitian Hukum*, dalam *Metodologi Penelitian Ilmu Sosial (dengan Orientasi Penelitian Bidang Hukum)* - Materi Pelatihan Metodologi Ilmu Sosial. Semarang : Bagian Hukum dan Masyarakat Fakultas Hukum Undip.
- Sudaryatmo. 1999. *Peran Lembaga Konsumen dalam Perlindungan Konsumen dan Mencegah Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. Surakarta : Fak. Hukum UMS.
- Susanto, IS. 1996. *Lembaga Peradilan dan Demokrasi*. Semarang : Pusat Studi Hukum dan Masyarakat Universitas Diponegoro.
- Tim FH UI - ICEL. t.th. *Rancangan Materi Pengajaran ADR*. Jakarta : FH UI.
- Warassih, Esmi P. 1999. *Metodologi Penelitian Bidang Ilmu Humaniora*, dalam *Metodologi Penelitian Ilmu Sosial (dengan Orientasi Penelitian Bidang Hukum)* - Materi Pelatihan Metodologi Ilmu Sosial. Semarang : Bagian Hukum dan Masyarakat Fak. Hukum Undip.
- , 1991. *Hukum Sebagai Sistem Norma dan Fungsi-fungsinya*, dalam *Masalah-masalah Hukum*. Semarang : Fak. Hukum Undip.
- , 1984. *Pertautan Ilmu Pengetahuan Sosial dengan Ilmu Pengetahuan Hukum*, dalam *Masalah-masalah Hukum*. Semarang : Fak. Hukum Undip.
- , 1983. *Pembinaan Kesadaran Hukum*, dalam *Masalah-masalah Hukum*. Semarang : Fak. Hukum Undip.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. 1999. *Masalah Metodologik dalam Penelitian Hukum Sehubungan dengan Masalah Keragaman Pendekatan Konseptualnya*, dalam *Metodologi Penelitian Ilmu Sosial (Pelatihan Metodologi Ilmu Sosial)*, Semarang : Bagian Humas Fak. Hukum Undip.
- Zumrotin. 1997. *Problematika Perlindungan Konsumen di Indonesia, Sekarang dan Yang Akan Datang*, disampaikan pada Seminar Nasional Perlindungan Konsumen dalam Era Pasar Bebas. Surakarta : Fak. Hukum UNS.

Jurnal/Majalah/Buletin Ilmiah

Arena Hukum, *Majalah* Fak. Hukum Unibraw No. 9 Tahun 3 November 1999.

Bhumibhakti, No. 10 Tahun 1996.

Hukum Bisnis, *Jurnal*, Volume 2, 1997.

Hukum dan Pembangunan, *Majalah*, No. 3 Tahun XXIX, September 1999.

Hukum Lingkungan, *Jurnal*, Tahun III No. 1 Tahun 1996.

Journal of Teacher Education 39 No. 1, 1988.

Musyawarah, *Buletin* Khusus tentang ADR, No. 1 Tahun I, Juli 1997.

Pro Justitia, *Majalah* Fak. Hukum Unpar No. 4 Tahun XIV, Oktober 1996.

Usahawan, *Majalah* No. 03 Tahun 1994.

Warta Konsumen, *Jurnal*, YLKI, edisi Oktober 1996.

-----, edisi Nopember 1996.

-----, edisi Desember 1996.

-----, No. 121/1984.

Hasil Penelitian

Mansyur, M. Ali. 2000. *Tesis : Tanggung Gugat Produk Makanan yang Cacat dalam Rangka Perlindungan Konsumen*. Semarang : MIH Undip.

Priamoko, Nugroho Eko. 2000. *Ringkasan Hasil Penelitian Tesis : Budaya Hukum Hakim dalam Memutus Perkara Perdata di Tengah Krisis Ekonomi*. Semarang : MIH Undip.

Toha, Mahmud (ed). 1998. *Dampak Persetujuan Putaran Uruguay-GATT Terhadap Industri Kecil*. Jakarta : UI Press.

Wuryan, H. Hadi. 1999. *Penggunaan Mediasi (Alternative Dispute Resolution) dalam Penyelesaian Sengketa Bisnis*. Malang : Fak. Hukum Unibraw.

Peraturan Perundang-undangan

Commonwealth of Australia, Trade Practices Act, 1974/1977.

India Consumer Protection Act (Act No. 68 of 1968).

Kitab Undang-undang Hukum Dagang & Peraturan Kepailitan. 1983 (terjemahan oleh Siti Soemarti Hartono dari *Wetboek van Koophandel & Faillissement Verordering*). Yogyakarta : Seksi Hukum Dagang Fakultas Hukum UGM.

Kitab Undang-undang Hukum Perdata. 1980. (terjemahan oleh R. Subekti & R. Tjitrosudibio dari *Burgerlijk Wetboek*). Jakarta : Pradnya Paramita.

Nieuw Burgerlijk Wetboek (NBW/BW Belanda yang Baru).

Undang-undang RI No. 10 Tahun 1961 tentang *Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 1 Tahun 1961 tentang Barang menjadi undang-undang* (LN Tahun 1961 No. 215).

Undang-undang RI No. 14 Tahun 1992 tentang *Lalu Lintas dan Angkutan Jalan* (LN Tahun 1992 No. 49).

Undang-undang RI No. 23 Tahun 1992 tentang *Kesehatan* (LN Tahun 1992 No. 100).

Undang-undang RI No. 8 Tahun 1999 tentang *Perlindungan Konsumen*.

Undang-undang RI No. 30 Tahun 1999 tentang *Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*.

Ketetapan MPRRI No. II/MPR/1993.

Ketetapan MPRRI No. IV/MPR/1999.

Kamus

Black, Henry Campbell. 1968. *Black's Law Dictionary*. St. Paul, Minnesota, USA : West Publishing Co.

Echols, M John & Hassan Shadily. 1995. *An English - Indonesian Dictionary (Kamus Inggris - Indonesia)*. Jakarta : PT Gramedia.

Gifis, H Steven. 1984. *Law Dictionary*. New York : Barron's Educational Series Inc.

Poerwadarminta, WJS. 1976. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta : PN Balai Pustaka.

Wojowasito, S. 1995. *Kamus Umum Belanda - Indonesia*. Jakarta : PT Ichtiar Baru - Van Hoeve.