

**PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN DI LUAR PENGADILAN MENURUT
UNDANG-UNDANG RI NOMOR 8 TAHUN 1999 TENTANG PERLINDUNGAN
KONSUMEN; TINJAUAN HUKUM ISLAM**

Oleh:

ACHMAD IRWAN HAMZANI

(Dosen Fakultas Hukum Universitas Pancasakti, Tegal)

ABSTRAK

Seiring dengan pertumbuhan teknologi dan industri yang melahirkan pasar bebas, persaingan pelaku usaha untuk menarik konsumen semakin kuat. Salah satunya melalui promosi. Ketatnya persaingan kadangkala menyebabkan pelaku usaha melupakan etika dan tata cara berdagang yang sehat, dan berpotensi adanya pihak yang dirugikan sehingga memungkinkan terjadi sengketa konsumen. Cara yang dipakai untuk menyelesaikan sengketa konsumen bisa melalui jalur peradilan dan non peradilan seperti diatur dalam UU RI No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Penyelesaian sengketa melalui jalur non peradilan inilah yang menjadi fokus penelitian ini dengan menggunakan perspektif hukum Islam. Hasil penelitian ini menunjukkan; Hukum Islam telah memuat lengkap tentang perlindungan konsumen dan penyelesaian sengketa konsumen. Berbagai perangkat yang ditawarkan seperti pelarangan ba'i al-gharar (jual beli mengandung tipuan), pemberlakuan hak khiyar (hak untuk melangsungkan atau membatalkan transaksi karena alasan diterima), beberapa hal yang merusak kebebasan transaksi seperti adanya al-ghalt (tidak adanya persesuaian dalam hal jenis atau sifat barang) dan al-ghubn (adanya tipuan yang disengaja) dan masih banyak lagi lainnya. Perangkat ini dapat dijadikan perisai bagi perlindungan konsumen. Penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan menurut hukum Islam bukan termasuk penyelesaian yang efektif. Penyelesaian sengketa konsumen lebih tepat melalui badan atau peradilan khusus yang di dalam hukum Islam disebut jawatan al-hisbah. Badan ini yang memonitor segala pelanggaran hak konsumen, sekaligus menyelesaikan sengketa.

Keyword; *sengketa konsumen, penyelesaian non pengadilan, hukum Islam.*

PENDAHULUAN

Pesatnya pertumbuhan teknologi dan industri melahirkan era pasar bebas. Seiring dengan itu, persaingan para pelaku usaha untuk menarik para konsumen semakin kuat, salah satunya dengan promosi. Kegiatan promosi umumnya dilakukan melalui media elektronik yang tersedia seperti iklan televisi, radio, majalah, koran, internet dan lain-lain.

Banyaknya tawaran barang dan jasa melalui promosi banyak manfaat bagi konsumen karena segala kebutuhan mereka akan semakin mudah terpenuhi. Namun di sisi lain hal ini menempatkan konsumen

pada posisi yang lemah, karena konsumen menjadi objek para pelaku usaha untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya.

Adanya persaingan, motif usaha yang bertumpu pada profit dan makin beragamnya produk yang ditawarkan kadangkala menyebabkan para pelaku usaha melupakan etika dan tata cara berdagang yang sehat. Tindakan-tindakan yang tidak sehat tersebut menyebabkan adanya pihak yang dirugikan. Biasanya pihak yang dirugikan adalah konsumen. Kondisi demikian tidak menutup kemungkinan akan menimbulkan suatu sengketa yang diakibatkan adanya pihak

yang merasa dirugikan, dalam hal ini konsumen.

Seorang konsumen yang merasa dirugikan akibat pemanfaatan atau kesalahan pelaku usaha yang kurang cermat dalam proses produksi dapat menuntut adanya ganti rugi. Hal ini diatur dalam Undang-undang RI Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Undang-undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen mengatur tentang tuntutan dan upaya untuk mendapatkan ganti rugi yang dapat dilakukan oleh konsumen apabila menderita kerugian yang diakibatkan pemanfaatan produk. Seperti disebutkan pada bab X pasal 45 ayat (1) bahwa setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui peradilan di lingkungan peradilan umum. Ayat (2) menyebutkan bahwa penyelesaian sengketa dapat dilakukan melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan suka rela pihak yang bersengketa. Ketentuan tersebut idealnya dapat melindungi konsumen. Konsumen dapat diposisikan sebagai "raja" yang dihargai dan dilindungi hak-haknya dari para pelaku usaha.

Penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan mengacu kepada ketentuan peradilan umum yang berlaku di Indonesia. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan seperti dimaksud pada ayat (2) tidak menghilangkan tanggung jawab pidana seperti diatur dalam Undang-undang. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan

juga diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan tentang bentuk dan besarnya ganti rugi dan. Diatur dalam pasal 47: "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 kembali atau tidak akan terulang kembali kerugian yang diderita oleh konsumen.

Konsumen yang hendak menyelesaikan sengketa konsumen dengan cara non-pengadilan bisa melakukan alternatif resolusi masalah atau *Alternatif Dispute Resolutin* (ADR) ke Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM), Direktorat Perlindungan Konsumen di bawah Kementerian Perdagangan, atau lembaga-lembaga lain yang berwenang.

Namun faktanya seperti dikemukakan Az. Nasution (2007: 58), pengalaman menunjukkan pihak pelaku usaha cenderung menunjukkan "arogansi"nya dalam penyelesaian hukum secara damai atau arbitrase. Posisi konsumen justru sangat lemah. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan sering tidak menguntungkan konsumen.

Ditinjau dari sudut pandang hukum Islam, penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan disebut perdamaian (*al-shulh*) yang sangat baik dan sangat dianjurkan untuk berbagai persoalan sengketa. Namun khusus penyelesaian sengketa konsumen, cara penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan, tidak

akan banyak menguntungkan konsumen. Penyelesaian yang paling baik terhadap perlindungan hak konsumen adalah dengan adanya hukum dan badan pengawas khusus atau peradilan khusus. Badan inilah yang akan mampu memonitor segala pelanggaran hak konsumen, yang menurut hukum Islam disebut dengan jawatan *al-hisbah*.

PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan deskripsi di atas, maka permasalahan yang akan diteliti dan dicari jawabannya adalah:

1. Bagaimanakah konsep perlindungan konsumen dan penyelesaian sengketa konsumen menurut hukum Islam?
2. Bagaimanakah penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan seperti diatur dalam Pasal 45 dan Pasal 47 Undang-undang RI Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menurut hukum Islam?

METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian dan Pendekatan

Jenis penelitian ini adalah studi pustaka (*library research*). Studi pustaka adalah serangkaian kegiatan penelitian yang berkenaan dengan pengkajian data pustaka, seperti membaca dan mencatat serta mengolah bahan penelitian (Zed, 2004: 3), baik bahan penelitian yang diperoleh dari hasil pengkajian dokumen maupun dari data lapangan.

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statutory approach*), yaitu pendekatan

dalam mengkaji peraturan yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat berwenang dan mengikat secara umum, dalam hal ini adalah Undang-undang RI Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

2. Metode Pengumpulan Data

Langkah yang ditempuh dengan cara pengumpulan data berupa; Undang-undang RI Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, data penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan yang dilakukan di Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Kota Semarang sebagai data primer. Selanjutnya pengumpulan data tentang konsep perlindungan konsumen dan penyelesaian sengketa konsumen menurut hukum Islam, undang-undang lain yang terkait, buku-buku, makalah-makalah, ataupun tulisan-tulisan yang relevan sebagai data sekunder. Data yang telah terkumpul dilakukan penilaian terhadap kesahihannya dengan cara mengkomparasikan data tersebut satu sama lain. Dengan langkah ini diharapkan akan menghasilkan data atau informasi yang dapat dipertanggungjawabkan (*valid*).

2. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang akan digunakan adalah analisis isi, yaitu metode untuk menganalisis keseluruhan maksud yang terkandung dalam data (Muhadjir, 2003: 68-69). Langkah-langkah yang ditempuh sebagai berikut:

menginventarisasi materi yang sedang dibahas, menilai data terkait, mengidentifikasi kemudian menarik kesimpulan.

HASIL PENELITIAN

1. Latar Belakang Lahirnya Undang-undang RI Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Era globalisasi dan perdagangan bebas memunculkan berbagai macam produk barang/pelayanan jasa yang dipasarkan kepada konsumen baik melalui promosi maupun penawaran secara langsung. Namun di sisi lain, hak konsumen sering diabaikan oleh pelaku usaha sehingga perlu dicermati secara seksama (Santoso, 2008: 2). Jika tidak berhati-hati dalam memilih produk barang/jasa yang diinginkan, konsumen hanya akan menjadi obyek eksploitasi dari pelaku usaha yang tidak bertanggung jawab. Tanpa disadari, konsumen menerima begitu saja barang/jasa yang dikonsumsinya.

Perkembangan perekonomian, perdagangan, dan perindustrian yang semakin meningkat telah memberikan kemanjaan yang luar biasa kepada konsumen karena ada beragam variasi produk barang dan jasa yang dikonsumsi. Perkembangan globalisasi dan perdagangan besar didukung oleh teknologi informasi dan telekomunikasi yang memberikan ruang gerak yang sangat bebas dalam setiap transaksi perdagangan, sehingga barang/jasa yang

dipasarkan bisa dengan mudah dikonsumsi.

Realitas tersebut menjadi tantangan yang positif dan sekaligus negatif. Dikatakan positif karena kondisi tersebut bisa memberikan manfaat bagi konsumen untuk memilih secara bebas barang/jasa yang diinginkannya. Konsumen memiliki kebebasan untuk menentukan jenis dan kualitas barang/jasa yang sesuai dengan kebutuhannya. Dikatakan negatif karena kondisi tersebut menyebabkan posisi konsumen menjadi lemah daripada posisi pelaku usaha (Shidarta, 2004: 13-15).

Konsumen ternyata tidak hanya dihadapkan pada persoalan lemahnya kesadaran dan ketidakmengertian mereka terhadap hak-haknya sebagai konsumen. Hak-hak yang dimaksud, misalnya bahwa konsumen tidak mendapatkan penjelasan tentang manfaat barang atau jasa yang dikonsumsi. Lebih dari itu, konsumen ternyata tidak memiliki *bargaining position* (posisi tawar) yang berimbang dengan produsen. Hal ini terlihat sekali pada perjanjian baku yang siap untuk ditandatangani atau ketentuan baku yang tidak informatif dan tidak bisa ditawar (Susanto, 2008: 3).

Berdasarkan kondisi tersebut, upaya pemberdayaan konsumen menjadi sangat penting. Untuk mewujudkan pemberdayaan konsumen akan sulit jika mengharapkan kesadaran dari produsen terlebih dahulu. Karena prinsip yang

digunakan para pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan perekonomiannya adalah prinsip ekonomi, yaitu mendapatkan keuntungan semaksimal mungkin dengan modal seminimal mungkin. Dengan pemikiran umum seperti ini, sangat mungkin konsumen akan dirugikan, baik secara langsung maupun tidak langsung, sehingga diperlukan seperangkat aturan hukum untuk melindungi konsumen.

Perkembangan hukum konsumen di dunia tidak terlepas dari adanya gerakan perlindungan konsumen pada abad ke-19 ditandai dengan munculnya gerakan konsumen yang terjadi di Amerika Serikat (AS). Jika diperiodisasi, ada tiga fase atau gelombang gerakan perlindungan konsumen.

Pertama, terjadi pada tahun 1891. Pada tahun ini, di New York terbentuk Liga Konsumen yang pertama kali di dunia. Baru pada tahun 1898, di tingkat nasional AS terbentuk Liga Konsumen Nasional (*The National Consumer's League*). Namun seiring perjalanan waktu, organisasi ini menemui berbagai hambatan hingga tidak berjalan dengan baik.

Kedua, hukum konsumen berkembang lagi pada tahun 1914. Pada tahun ini terbentuk komisi yang bergerak dalam bidang perlindungan konsumen, yaitu FTC (*Federal Trade Commission*). Ketika itu, keberadaan program pendidikan konsumen mulai dirasakan perlu sekali untuk menumbuhkan

kesadaran kritis bagi para konsumen. Maka pada dekade 1930-an, mulai gencar dilakukan penulisan buku-buku tentang konsumen dan perlindungan konsumen dengan riset-riset yang mendukung.

Ketiga, terjadi pada 1960-an, yang melahirkan era hukum perlindungan dengan lahirnya suatu cabang hukum baru, yaitu "hukum konsumen" (*consumers law*). Hal ini ditandai dengan pidato Presiden AS ketika itu, John F. Kennedy di depan Kongres AS pada tanggal 15 Maret 1962 tentang *A Special Message for the Protection of Consumer Interest*" atau yang disebut dengan Deklarasi Hak Konsumen (*Declaration of Consumer Right*). Dengan pandangan tersebut, hukum konsumen secara resmi telah menjadi suatu hukum baru (Wijaya dan Yani, 2003: 12-15).

Sejarah gerakan perlindungan konsumen bermula dari kondisi yang terjadi di AS. Perlindungan hak-hak konsumen dapat berjalan seiring dengan perkembangan demokrasi yang terjadi dalam suatu negara. Hak-hak warga negara, termasuk hak konsumen harus dihormati, khususnya di negara demokrasi. Ada posisi yang berimbang antara konsumen dan produsen, karena keduanya sama di mata hukum.

Sedangkan perlindungan konsumen di Indonesia baru mulai terjadi pada dekade 1970-an ditandai dengan berdirinya Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) pada bulan Mei 1973 (Wijaya dan Yani, 2003: 15-

16). Gagasan perlindungan konsumen disampaikan secara luas kepada masyarakat melalui berbagai kegiatan advokasi konsumen, seperti pendidikan, penelitian, pengujian, pengaduan, dan publikasi media konsumen. Ketika YLKI berdiri, kondisi politik Indonesia masih dibayang-bayangi dengan kampanye penggunaan produk dalam negeri. Namun, seiring perkembangan waktu, gerakan perlindungan konsumen dilakukan melalui koridor hukum yang resmi, yaitu bagaimana memberikan bantuan hukum kepada masyarakat atau konsumen (Shofie, 2002: 28).

YLKI merupakan salah satu Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM) yang merupakan pelopor gerakan perlindungan konsumen pertama di Indonesia. Tujuan pendirian lembaga ini adalah untuk membantu konsumen agar hak-haknya bisa dilindungi. Tujuan YLKI adalah untuk meningkatkan keadaran kritis konsumen tentang hak-hak dan tanggung jawabnya sehingga bisa melindungi dirinya sendiri dan lingkungannya.

Didirikannya YLKI adalah sebagai bentuk keprihatinan sekelompok ibu-ibu pada saat itu yang melihat perkembangan masyarakat Indonesia yang lebih menyukai produk-produk luar negeri. Munculnya YLKI tidak lepas dari kampanye "cinta produk dalam negeri" yang saat itu kritis terhadap barang/jasa yang tidak aman atau tidak sehat untuk dikonsumsi. Upaya YLKI

yang pertama adalah mendesak produsen susu kental manis untuk mencantumkan label "Tidak Cocok untuk Bayi" dalam kemasan susu kental manis, yang lebih banyak mengandung gula daripada susu (Santoso, 2008: 10).

Sejak dekade 1980-an gerakan atau perjuangan untuk mewujudkan sebuah Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) dilakukan selama bertahun-tahun. Pada masa Orde Baru, pemerintah dan DPR tidak memiliki kemauan untuk mewujudkannya karena terbukti pengesahan Rancangan Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen (RUUPK) selalu ditunda.

Baru pada era reformasi keinginan terwujudnya UUPK bisa terpenuhi. Pada masa pemerintahan BJ. Habibie, tepatnya pada tanggal 20 April 1999, RUUPK secara resmi disahkan sebagai Undang-undang RI Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Dengan adanya undang-undang ini, jaminan atas perlindungan hak-hak konsumen di Indonesia diharapkan bisa dipenuhi dengan baik. Masalah perlindungan konsumen kemudian ditempatkan ke dalam koridor suatu sistem hukum perlindungan konsumen, yang merupakan bagian dari sistem hukum nasional. Bersamaan dengan itu pula, lahir Undang-undang RI Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat. Kedua undang-undang sangat berkaitan dan dilahirkan dalam waktu yang cukup

pendek yaitu hanya 36 (tiga puluh enam) hari (Nasution, 1999: 30).

Disebutkan dalam penjelasan Undang-undang RI Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen bahwa keberadaan Undang-undang Perlindungan Konsumen dimaksudkan sebagai landasan hukum yang kuat bagi pemerintah dan lembaga perlindungan swadaya masyarakat untuk melakukan upaya pemberdayaan konsumen melalui pembinaan dan pendidikan konsumen. Undang-undang RI Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen merupakan "payung" yang mengintegrasikan dan memperkuat penegakan hukum di bidang perlindungan konsumen. Semua undang-undang yang berkaitan dengan perlindungan konsumen tetap berlaku, sepanjang tidak bertentangan atau telah diatur khusus oleh undang-undang (Santoso, 1999: 30).

Menurut penjelasan Undang-undang RI Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, faktor utama yang menjadi penyebab eksploitasi terhadap konsumen sering terjadi adalah masih rendahnya tingkat kesadaran konsumen akan haknya. Tentunya hal tersebut terkait erat dengan rendahnya pendidikan konsumen. Keberadaan undang-undang tersebut sebagai landasan hukum yang kuat bagi pemerintah dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat untuk melakukan upaya pemberdayaan konsumen melalui pembinaan dan

pendidikan konsumen (Santoso, 2008: 3).

Adanya undang-undang yang mengatur perlindungan konsumen tidak dimaksudkan untuk mematikan usaha para pelaku usaha. Undang-undang perlindungan konsumen justru bisa mendorong iklim usaha yang sehat serta mendorong lahirnya perusahaan yang tangguh dalam menghadapi perasingan yang ada dengan menyediakan barang/jasa yang berkualitas.

Kepastian hukum untuk melindungi hak-hak konsumen, yang diperkuat melalui undang-undang, memberikan harapan agar pelaku usaha tidak lagi bertindak sewenang-wenang yang selalu merugikan hak-hak konsumen. Dengan adanya undang-undang perlindungan konsumen beserta perangkat hukum lainnya, konsumen memiliki hak dan posisi yang berimbang, mereka bisa menggugat atau menuntut jika ternyata hak-haknya telah dirugikan atau dilanggar oleh pelaku usaha.

2. Asas Perlindungan Konsumen

Berdasarkan Undang-undang RI Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen Pasal 2, ada lima asas perlindungan konsumen, yaitu: manfaat, keadilan, keseimbangan, keamanan, kelemtan konsumen, dan kepastian hukum.

a. Asas manfaat

Maksud asas ini adalah untuk mengamanatkan bahwa gejala upaya

dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan.

b. Asas keadilan

Asas ini dimaksudkan agar partisipasi seluruh rakyat bisa diwujudkan secara maksimal dan memberikan kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil.

c. Asas keseimbangan

Asas ini dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah dalam arti material atau spiritual.

d. Asas keamanan dan keselamatan konsumen

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

e. Asas kepastian hukum

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

3. Tujuan Perlindungan Konsumen

Disebutkan dalam Undang-undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen Pasal 3 bahwa ada enam tujuan perlindungan konsumen, sebagai berikut:

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

4. Komposisi Undang-Undang RI Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Secara keseluruhan, Undang-undang RI Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen terdiri atas 65 pasal dengan pengaturan yang cukup detail.

Sistematika undang-undang ini terdiri atas XV (lima belas) bab. Masing-masing bab tersebut adalah sebagai berikut:

Bab I ketentuan umum yang dirumuskan dalam pasal 1. Bab II asas dan tujuan yang dirumuskan dalam 2 pasal, yaitu pasal 2-3. Bab III hak dan kewajiban yang dibagi 2 bagian; bagian pertama hak dan kewajiban konsumen yang dirumuskan dalam pasal 4 dan 5. Bagian kedua hak dan kewajiban pelaku usaha yang dirumuskan dalam pasal 6 dan 7.

Bab IV perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha. Bab ini dirumuskan dalam pasal 8 hingga pasal 17. Bab V ketentuan pencantuman klausula baku yang dirumuskan dalam pasal 18. Bab VI tanggung jawab pelaku usaha yang dirumuskan dalam pasal 19 hingga pasal 28. Bab VII pembinaan dan pengawasan yang dibagi dua bagian; bagian pertama pembinaan yang dirumuskan dalam pasal 29. Bagian kedua pengawasan yang dirumuskan dalam pasal 30.

Bab VIII badan perlindungan konsumen nasional yang dibagi dua bagian; bagian pertama nama, kedudukan, fungsi dan tugas yang

dirumuskan dalam pasal 31 hingga pasal 34. Bagian kedua susunan organisasi dan keanggotan yang dirumuskan dalam pasal 35 hingga pasal 43. Bab IX lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang dirumuskan dalam pasal 44.

Bab X penyelesaian sengketa yang dibagi tiga bagian; bagian pertama umum yang dirumuskan dalam pasal 45 sampai pasal 46. Bagian kedua penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang dirumuskan dalam pasal 47. Bagian ketiga penyelesaian sengketa melalui pengadilan yang dirumuskan dalam pasal 48. Bab XI badan penyelesaian sengketa konsumen. Bab ini dirumuskan dalam pasal 49 hingga pasal 58.

Bab XII penyidikan yang dirumuskan dalam pasal 59. Bab XIII sanksi yang dibagi dua bagian; bagian pertama sanksi administratif yang dirumuskan dalam pasal 60. Bagian kedua sanksi pidana yang dirumuskan dalam pasal 61 hingga pasal 63. Bab XIV ketentuan peralihan yang dirumuskan dalam pasal 64. Bab XV ketentuan penutup yang dirumuskan dalam pasal 65.

5. Penyelesaian Sengketa Konsumen di Luar Pengadilan menurut Pasal 45 dan Pasal 47 Undang-undang RI Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Menurut Undang-undang RI Nomor 8 tahun 1999 tentang

Perlindungan Konsumen, penyelesaian sengketa konsumen dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan kedua belah pihak. Ketentuan itu termuat dalam pasal 45 sebagai berikut:

- (1) Setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum.
- (2) Penyelesaian sengketa konsumen dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa.
- (3) Penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak menghilangkan tanggung jawab pidana sebagaimana diatur dalam Undang-undang.
- (4) Apabila telah dipilih upaya penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan, gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya tersebut dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu pihak atau oleh para pihak yang bersengketa.

Berdasarkan pasal 45, dapat dikatakan bahwa ada dua bentuk penyelesaian sengketa konsumen, yaitu melalui jalur pengadilan dan jalur di luar pengadilan. Penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan mengacu kepada ketentuan peradilan umum yang berlaku di Indonesia. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan seperti dimaksud pada ayat (2) tidak menghilangkan tanggung jawab pidana seperti diatur dalam Undang-undang.

Penyelesaian sengketa di luar pengadilan juga diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan tentang bentuk dan besarnya ganti rugi dan. Hal ini seperti termuat dalam pasal 47 sebagai berikut:

”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 kembali atau tidak akan terulang kembali kerugian yang diderita oleh konsumen.

Konsumen yang ingin menyelesaikan sengketa konsumen dengan cara non-pengadilan bisa melakukan alternatif resolusi masalah atau *Alternatif Dispute Resolutin* (ADR) ke Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM), Direktorat Perlindungan Konsumen di bawah Departemen Perdagangan, atau lembaga-lembaga lain yang berwenang.

Prosedur untuk menyelesaikan sengketa di BPSK sangat mudah. Konsumen yang bersengketa dengan pelaku usaha bisa datang langsung ke BPSK Provinsi, yaitu dengan membawa surat permohonan penyelesaian sengketa, mengisi formulir pengaduan, dan menyerahkan berkas (dokumen pendukung). Kemudian, BPSK akan mengundang pihak-pihak yang sedang bersengketa untuk melakukan pertemuan pra-sidang. BPSK memiliki wewenang untuk melakukan pemeriksaan atas

kebenaran laporan dan keterangan yang diadakan oleh pihak-pihak yang bersengketa. Pada pertemuan ini akan ditentukan bagaimana langkah selanjutnya, yaitu dengan jalan damai atau jalan lain.

Jika tidak ditempuh jalur damai, ada tiga tata cara penyelesaian sengketa berdasarkan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 sebagai berikut:

a. Konsiliasi

Pasal 1 ayat (9) di dalam Kepmen tersebut dijelaskan:

- (9) Konsiliasi adalah proses penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan dengan perantaraan BPSK untuk mempertemukan pihak yang bersengketa, dan penyelesaiannya diserahkan kepada para pihak (Santoso, 2008: 78).

Penyelesaian dengan cara ini dilakukan sendiri oleh para pihak yang bersengketa dengan didampingi oleh majelis yang bertindak pasif sebagai konsiliator (Pasal 5 ayat (1) Kepmen Perindustrian dan Perdagangan).

b. Mediasi

Penyelesaian sengketa dengan cara mediasi berdasarkan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 Pasal 1 ayat (10) sebagai berikut:

- (10) Mediasi merupakan proses penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan dengan perantaraan BPSK sebagai penasihat dan

penyelesaiannya diserahkan kepada para pihak (Santoso, 2008: 79).

Penyelesaian dengan cara ini dilakukan sendiri oleh para pihak yang bersengketa dengan didampingi oleh majelis yang bertindak aktif sebagai mediator (Pasal 5 ayat (2) Kepmen Perindustrian dan Perdagangan). Cara mediasi ini hampir sama dengan cara konsiliasi, yang membedakan di antara keduanya adalah kalau mediasi didampingi oleh majelis aktif, sedangkan cara konsiliasi didampingi majelis pasif.

c. Arbitrase

Lain dengan cara konsiliasi dan mediasi, berdasarkan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 Pasal 1 ayat (11) arbitrase adalah sebagai berikut:

- (11) Arbitrase adalah proses penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan yang dalam hal ini para pihak yang bersengketa menyerahkan sepenuhnya penyelesaian kepada BPSK (Santoso, 2008: 79).

Cara penyelesaian sengketa konsumen dengan cara arbitrase ini berbeda dengan dua cara sebelumnya. Dalam cara arbitrase, badan atau majelis yang dibentuk BPSK bersikap aktif dalam mendamaikan pihak-pihak yang bersengketa jika tidak tercapai kata sepakat di antara mereka. Cara pertama yang dilakukan adalah badan ini

memberikan penjelasan kepada pihak-pihak yang bersengketa perihal perundang-undangan yang berkenaan dengan hukum perlindungan konsumen. Lalu, masing-masing pihak yang bersengketa diberikan kesempatan yang sama untuk menjelaskan apa saja yang dipersengketakan. Nantinya, keputusan yang dihasilkan dalam penyelesaian sengketa ini adalah menjadi wewenang penuh badan yang dibentuk BPSK tersebut.

PEMBAHASAN

1. Perlindungan Konsumen dan Penyelesaian Sengketa Konsumen menurut Hukum Islam

Ajaran yang terdapat dalam agama Islam merupakan panduan bagi manusia untuk bertindak, berinteraksi dan bergaul dengan manusia yang lainnya. Salah satu bentuk interaksi tersebut adalah dalam bidang perdagangan yang melibatkan dua pihak; pelaku usaha dan konsumen. Perdagangan dibolehkan dengan syarat berada pada norma-norma yang telah ditetapkan oleh agama Islam. Perlindungan atas konsumen merupakan hal yang sangat penting dalam hukum Islam.

Istilah hukum Islam menurut Ahmad Rofiq (2001: 13) merupakan istilah khas Indonesia yang dalam penggunaan kesehariannya mengandung ambiguitas makna; sebagai padanan *syari'ah* di satu sisi, dan padanan *fiqh* di sisi lain. Joseph Scahcht (1965: 1) mendefinisikan hukum Islam adalah;

”sekumpulan aturan keagamaan yang mengatur perilaku kehidupan umat Islam dalam semua aspek; ibadah-ritual, aturan-aturan politik, pidana, perdata, ataupun aturan-aturan hukum pada umumnya”.

Hukum Islam yang dimaksud di sini adalah hukum yang diturunkan Allah melalui Rasul-Nya untuk disebarluaskan dan dipedomani manusia guna mencapai tujuan hidup agar selamat di dunia dan di akhirat. Hukum Islam juga dapat diartikan suatu aturan yang mengikat segala aspek kehidupan umat Islam yang sumbernya dirujuk dari hukum Islam (Rofiq, 2001: 13).

Perlindungan konsumen bukan sebagai hubungan keperdataan semata melainkan menyangkut kepentingan publik secara luas, bahkan menyangkut hubungan antara manusia dengan Allah Swt. Perlindungan atas tubuh berkait dengan hubungan vertikal (manusia dengan Allah) dan horizontal (sesama manusia). Melindungi manusia dan juga masyarakat sudah merupakan kewajiban negara sehingga melindungi konsumen atas barang-barang yang sesuai dengan kaidah Islam harus diperhatikan.

Telaah atas perlindungan konsumen atas produk barang dan jasa menjadi sangat penting setidaknya disebabkan oleh beberapa hal, antara lain: *Pertama*, bahwa konsumen Indonesia mayoritas merupakan konsumen beragama Islam yang sudah selayaknya mendapatkan perlindungan atas segala jenis produk barang dan dan

jasa yang sesuai dengan kaidah-kaidah dalam hukum Islam. Berdasarkan hal tersebut, maka masyarakat (khususnya konsumen muslim) harus mendapatkan perlindungan atas kualitas mutu barang dan jasa serta tingkat kehalalan suatu barang dan jasa yang ditawarkan oleh pelaku usaha. Pertanyaan yang muncul adalah sejauhmanakah tingkat pemahaman serta kepedulian masyarakat atas hak mereka untuk mendapatkan barang yang baik dari segi fisik dan juga halal? *Kedua*, bahwa Pemerintah Indonesia sudah harus melakukan upaya aktif untuk melindungi konsumen. Perlindungan konsumen merupakan hak warga negara yang pada sisi lain merupakan kewajiban negara untuk melindungi warga negaranya khususnya atas produk yang halal dan baik.

Acuan hukum Islam pada perlindungan sudah konkret dan tegas daripada yang ditawarkan oleh ekonomi konvensional. Demikian halnya jika dilihat dari sisi hukum perlindungan konsumen. Dengan memasukkan unsur "nilai-nilai" atau "prinsip-prinsip ajaran Islam yang integral" dalam definisi ekonomi Islam, maka segala aktivitas ekonomi harus berada dalam koridor prinsip-prinsip dasar ekonomi Islam, termasuk dalam penyelesaian sengketa konsumen.

Kelemahan konsumen dalam berhadapan dengan produsen berkisar pada ketidaktahuan akan barang dan kebutuhan (*consumer ignorance*). Selain itu kelemahan dalam hal tawar-menawar

ekonomis, sosial dan edukasional, sehingga meletakkan posisi konsumen pada kondisi *take it or leave it*.

Untuk melindungi para konsumen, dalam hukum Islam disebutkan berbagai perangkat istilah hukum, seperti pelarangan *ba'i al-gharar* (jual beli mengandung tipuan), pemberlakuan hak *khiyar* (hak untuk melangsungkan atau membatalkan transaksi karena alasan diterima), beberapa hal yang merusak kebebasan transaksi seperti adanya *al-ghalt* (tidak adanya persesuaian dalam hal jenis atau sifat barang) dan *al-ghubu* (adanya tipuan yang disengaja) dan masih banyak lagi lainnya. Beberapa segi yang dapat dijadikan perisai bagi perlindungan konsumen, yaitu:

Pertama, ada sebuah prinsip hukum publik dalam Islam yang berbunyi bahwa: *Hukum publik adalah salah satu dari hukum-hukum Allah Swt*". Prinsip ini berkaitan dengan hukum pidana dan semua hukum yang berkaitan dengan pelanggaran umum. Hukum publik ini harus ditegakkan oleh pemerintah walaupun dengan tidak adanya tuntutan dari rakyat, kalau demikian pemerintah adalah pengawas langsung dari pelaksanaan hukum publik ini.

Kedua, apabila terbentur kepentingan antara hak publik dengan hak individu, maka hak publik lebih diprioritaskan karena ia adalah hak Allah. Dalam hal ini konsumen pada umumnya adalah pihak publik.

Ketiga, seseorang tidak dapat menggunakan haknya secara semena-mena. Tindakan monopoli dan pelanggaran dalam kehidupan bertetangga atau pelanggaran terhadap lingkungan merupakan salah satu contoh dari penggunaan semena-mena terhadap hak.

Keempat, hak manusia yang ditetapkan oleh syara' tidak boleh digugurkan, seperti hak pembeli dalam transaksi *khiyar al-ru'yah* sebelum melihat barang yang akan dibeli, hak *syuf'ah* sebelum terjadi akad jual beli karena hak ini belum terjadi. Hal ini jelas dapat mengatasi kaidah kontrak standar dimana dalam Islam suatu perjanjian tidak bisa dilegalkan begitu saja secara sepihak, namun harus berada dalam koridor hukum syara'.

Kelima, adanya hak perlindungan lingkungan yang dikembangkan dari *huquq al-irtifaq* dan terdapat sanksi-sanksi hukum yang tegas akibat pemakaian hak secara sewenang-wenang (Muhammad dan Alimin, 2004: 143-144).

Perlu dikemukakan berbagai kemungkinan terhadap penyalahgunaan kelemahan yang dimiliki konsumen yang dapat terjadi: 1) ketika sebelum transaksi jual beli berlangsung (pratransaksi) berupa iklan dan promosi yang tidak benar. 2) ketika transaksi itu sendiri sedang berlangsung dengan cara tipu muslihat. 3) ketika transaksi telah berlangsung, di mana pelaku usaha tidak tahu menahu dengan kerugian yang

ditanggung konsume (purnatransaksi) (Muflih, 2006: 11-12).

Berikut adalah perlindungan konsumen yang sangat ditekankan dalam sistem ekonomi Islam:

- a. Perlindungan dari pemalsuan dan informasi tidak benar
- b. Perlindungan terhadap hak pilih dan nilai tukar tidak wajar
- c. Perlindungan terhadap keamanan produk dan lingkungan sehat
- d. Perlindungan dari pemakaian alat ukur tidak tepat
- e. Hak mendapat advokasi dan penyelesaian sengketa
- f. Perlindungan dari penyalahgunaan keadaan
- g. Hak mendapat ganti rugi akibat negatif produk (Muhammad dan Alimin, 2004: 197-231).

Adanya persaingan usaha, motif usaha pada *margin* dan beragamnya produk yang ditawarkan oleh para pelaku usaha di era sekarang ini dapat memicu tindakan-tindakan yang menjadikan para pelaku usaha keluar dari norma dan etika berdagang. Hal tersebut dapat menyebabkan adanya kerugian pada konsumen dan berakibat adanya sengketa.

Hukum Islam menawarkan penyelesaian suatu sengketa dengan jalan damai atau jalan musyawarah, agar kedua belah pihak sama-sama puas dan menghindari terjadinya permusuhan. Konsep yang ditawarkan hukum Islam adalah dengan adanya perdamaian (*al-shuluh*), yaitu suatu akad yang

bertujuan untuk mengakhiri perselisihan atau persengketaan (Suhendi, 2002: 172).

M. Hasbi Ash Shidieqy dalam bukunya *Pengantar Fiqh Muamalah* menyatakan bahwa *al-shulhu* adalah akad yang disepakati dua orang yang bertengkar dalam hak untuk melaksanakan sesuatu. Dengan akan ini, dapat hilang perselisihan (Ash Shiddieqy, 2004: 92).

Diutamakannya perdamaian sebagai sarana penyelesaian sengketa dalam perdagangan misalnya, bertujuan untuk mencapai hasil yang dapat memuaskan pihak yang bersengketa. Selain itu juga untuk menghindari adanya permusuhan akibat adanya pihak yang tidak puas dengan hasil keputusan akhir. Diharapkan dengan adanya perdamaian ini akan menghasilkan *win-win solution*.

Pada dasarnya, perdamaian (*al-shulhu*) sangat baik dan bahkan dianjurkan oleh hukum Islam, selama perdamaian itu tidak menghalalkan sesuatu yang haram atau mengharamkan sesuatu yang halal. Selain itu, menurut hukum Islam, penyelesaian yang paling baik terhadap perlindungan hak konsumen adalah dengan adanya hukum dan badan pengawas pemerintah yang akan mampu memonitor segala pelanggaran hak konsumen, yang dalam hal melalui peradilan. Jawatan *al-hisbah* merupakan peradilan khusus yang dalam sejarah pemerintahan Islam sebagai struktur hukum yang aktif dan efektif

untuk membela hak-hak konsumen (Muhammad dan Alimin, 2004: 247).

Jawatan *al-hisbah* adalah satu lembaga penegak hukum di samping kehakiman dan kejaksaan (*al-qadha* dan *wilayah al-muzhalim*), dan polisi (*syurthah*). Kekuasaan peradilan dalam Islam ada tiga, yaitu:

- a. *Wilayah al-muzhalim* (pengawas aparatur negara dan penegak hukum publik yang tidak mampu ditanggung oleh *qadhi* dan *wali hisbah*);
- b. *Wilayah al-qadha al-'adi* (penegak hukum sipil dan publik);
- c. *Wilayah al-hisbah* (penegak dan pengawas langsung hukum sipil dan ketertiban umum).

Tiga lembaga peradilan tersebut saling menunjang dalam menegakkan hukum, sesuai dengan peran masing-masing. *Wilayah al-muzhalim* lebih tinggi kedudukannya dari *wilayah al-qadha al-'adi*, sedangkan *wilayah al-qadha* lebih tinggi dari *wilayah al-hisbah*.

Wilayah al-qadha (kekuasaan hakim) khusus berkaitan dengan pembuktian gugatan seperti tulisan, para saksi dan pengakuan. Ia juga berhak mengawasi dan mengadili hal-hal yang berkaitan dengan kemaslahatan umum, seperti segala pelanggaran hukum yang terdapat di tengah masyarakat walaupun kadangkala tanpa ada gugatan dari seorang pendakwa.

Wilayah al-muzhalim berwenang untuk mengadili para pegawai atau

pejabat pemerintah di mana seorang hakim biasa tidak mampu menyelesaikannya, dan semua perkara pihak-pihak yang mempunyai power di masyarakat di mana seorang *qadhi* atau hakim biasa tidak mampu melakukannya. *Wilayah al-muzhalim* berhak memutuskan hukum dan menjalankan eksekusi keputusan hukum tersebut. Lembaga *wilayah al-muzhalim* lebih luas peranannya, lebih berwibawa dan lebih kuat segi tampilannya dan wilayah al-qadha. Lembaga ini didukung oleh para pengawal dan kaum terpelajar untuk memutuskan hukumnya. *Wilayah al-muzhalim* berhak memeriksa suatu kasus hukum walaupun tanpa ada pengaduan atau dakwaan. Tugasnya antara lain mengawasi pemotongan, kekurangan, dan keterlambatan gaji para pegawai (al-Mawardi, t.th.: 76).

Sedangkan jawatan *al-hisbah* berada pada tataran paling bawah dalam struktur hukum peradilan Islam, namun keberadaannya paling efektif dalam menegakkan hukum. *Al-hisbah* adalah sebuah jawatan pengawas dan penegak hukum yang pertama kali ada dalam sejarah hukum ekonomi dunia. Pembentukan jawatan ini diikuti bangsa Eropa setelah berakhirnya Perang Salib (1097-1291 M.) (Muhammad dan Alimin, 2004: 247).

Pada masa periode awal Islam (masa Rasulullah Saw. dan Khulafa' al-Rasyidun), kekuasaan *al-hisbah* umumnya langsung dilaksanakan oleh Nabi Saw. dan para khalifah karena cara

kehidupan umat Islam yang masih sederhana.

Tugas jawatan *al-hisbah* merupakan bagian dari tugas kekuasaan peradilan. Jawatan *al-hisbah* turut menangani permasalahan yang berhubungan dengan peradilan, wilayah *al-muzhalim* dan *al-syurthah* (kepolisian). Namun terdapat beberapa perbedaan khusus antara wewenang dan struktur jawatan. Penegakan hukum yang dilakukan oleh jawatan *al-hisbah* lebih bersifat aktif. Kewenangan jawatan *al-hisbah* bersifat menegakkan hukum dengan tanpa perlu adanya suatu tuntutan atau gugatan pihak-pihak (Muhammad dan Alimin, 2004: 250). Dalinya dapat dirujuk pada Q.S. Ali Imran ayat 104:

"Dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat (lembaga umat) yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang makruf dan mencegah dari yang munkar; merekalah orang-orang yang beruntung". (Q.S. Ali-Imran [3]: 104).

Menurut hukum Islam, tugas dan wewenang jawatan *al-hisbah* sangat luas, namun pada pembahasan ini peneliti akan membatasi yang berhubungan dengan kegiatan perekonomian. Struktur, tugas dan wewenang jawatan *al-hisbah* bidang ekonomi adalah:

a. *Wali hisbah* (sebutan kepala jawatan *al-hisbah*) diangkat oleh pemerintah yang dalam melaksanakan tugasnya mempunyai anggota-anggota yang terdiri atas berbagai ahli yang

mengontrol segala kegiatan ekonomi masyarakat. Misalnya untuk memeriksa timbangan dan takaran, keaslian bahan suatu barang, dan keamanan konsumsi suatu barang ditangani oleh ahli-ahli khusus. Mereka berkeliling di desa atau kota dalam sebuah kelompok untuk melaksanakan tugasnya. Tempat operasi mereka adalah semua pasar, toko-toko, jalan-jalan umum, masjid-masjid, dan tempat-tempat pesta.

- b. *Wali hisbah* berkewajiban mengawasi segala perbuatan munkar atau perbuatan melawan hukum yang nyata terjadi pada masyarakat, serta memperhatikan perbuatan-perbuatan makruf yang ditinggalkan masyarakat secara jelas. Ia harus mengawasi segala kegiatan pasar, tanpa perlu menunggu pengaduan atau dakwaan seseorang.
- c. *Wali hisbah* berhak memanggil dan mendengar dakwaan pihak-pihak yang bersengketa, namun apabila permasalahan mereka sudah berhubungan dengan persengketaan hukum yang berkaitan dengan bukti-bukti, maka tugas tersebut diserahkan pada hakim atau wilayah *al-muzhalim*.
- d. Apabila terjadi pelanggaran secara nyata, maka *wali hisbah* dapat menjatuhkan hukuman sesuai dengan kesalahan yang bersangkutan. Hukuman yang dijatuhkan lebih memprioritaskan peringatan penyadaran, ganti rugi, pencegahan

atau nasehat daripada hukuman penjara berupa *ta'zir* (Muhammad dan Alimin, 2004: 251).

Contoh konkrit tugas *wali hisbah* adalah seperti melarang model-model akad yang terlarang berupa praktek riba, monopoli dengan segala bentuknya yang merugikan kepentingan publik yang umumnya terdiri atas para konsumen, mengawasi tidak terdapatnya permainan harga, mengawasi para industriawan dengan berbagai macam usaha pemalsuan dan penyembunyian cacat suatu barang. Misalnya zhahirnya terlihat lebih bagus dari isinya, pemalsuan uang dan wangi-wangian, jual beli yang tidak sah, jual beli *gharar*, penipuan, memberi informasi yang tidak benar terkait dengan harga (misalnya diskon) dan memeriksa alat timbangan dan takaran secara cermat. Selain itu juga melarang para pemilik jasa kendaraan memuat melebihi kapasitas, melarang perbuatan *najasy* karena hal itu akan merugikan para pembawa barang atau produsen dan para pembeli, memberi hak khayar bagi pembeli *mustarsil*, dan lain-lain (Muhammad dan Alimin, 2004: 253).

Penegakan hukum dalam melindungi konsumen dalam konsep hukum Islam terdapat tiga tingkatan struktur penegak hukum dalam Islam yang saling mendukung. Jawatan *al-hisbah* berada pada tataran pertama yang secara kontinu dan langsung terjun ke lapangan mengawasi pelaksanaan hukum perlindungan. Selanjutnya *qhadi* (hakim)

yang siap menerima segala gugatan atau persengketaan yang berhubungan dengan pembuktian dan kajian hukum ijtihadi. Sedangkan tataran terakhir wilayah *al-muzhalim* yang senantiasa siap mendengar pengaduan dan memeriksa ke lapangan terhadap masalah-masalah persengketaan yang tidak mampu dilakukan oleh *wali al-hisbah* dan *qadhi*, yang disebabkan oleh karena salah satu pihak yang bersengketa mempunyai power yang besar dalam masyarakat.

Ketika jawatan *al-hisbah* mengawasi kegiatan ekonomi masyarakat, ia dapat disamakan dengan polisi pasar, dan ketika *wali hisbah* memeriksa keselamatan dan keamanan suatu produk makanan dan obat-obatan, diibaratkan polisi khusus kesehatan. Sedangkan ketika *wali al-hisbah* mengawasi segala kemungkaran yang zahir, diibaratkan sebagai polisi umum. Az. Nasution menyatakan bahwa di Indonesia sampai saat ini di samping pejabat kepolisian umum, yang terkenal dalam kegiatan khusus perlindungan konsumen barulah polisi khusus (polsus) dari lingkungan Departemen Kesehatan (Nasution, 1995: 112).

2. Penyelesaian Sengketa Konsumen di Luar Pengadilan menurut Undang-undang RI Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen Ditinjau dari Hukum Islam

Masalah perlindungan konsumen masih menjadi isu penting hingga saat ini. Berbagai kasus pelanggaran hak-hak

konsumen yang sudah ada sejak lama berlangsung, perlu dicermati secara kritis. Pelanggaran-pelanggaran tersebut memberikan dampak yang sangat negatif terhadap diri dan keselamatan konsumen.

Pelanggaran hak konsumen yang terjadi disebabkan sejumlah faktor, di antaranya faktor sikap pelaku usaha yang masing memandang konsumen sebagai pihak yang mudah dieksploitasi. Konsumen diperlakukan sebagai pihak yang dengan mudah dipengaruhi untuk mengonsumsi segala bentuk barang/jasa yang ditawarkan, melalui promosi, iklan, dan penawaran lainnya. Posisi tawar antara konsumen dan pelaku usaha sering tidak seimbang.

Faktor di atas ditambah dengan kurang mengertinya masyarakat umum sebagai konsumen terhadap hak-haknya. Jika haknya diabaikan, konsumen tidak bisa berbuat apa-apa karena memang tidak tahu dan tidak sadar. Ketika sadar, mereka justru tidak mengerti bagaimana tata cara atau prosedur pengaduan dan penuntutan atas hak-haknya yang dilanggar.

Permasalahan yang dihadapi konsumen khususnya Indonesia saat ini, seperti juga yang dialami konsumen di negara-negara berkembang lainnya, tidak hanya pada soal cara memilih barang, tetapi jauh lebih kompleks, yaitu tentang kesadaran semua pihak, baik dari pengusaha, pemerintah, maupun konsumen sendiri tentang pentingnya perlindungan konsumen. Pelaku usaha menyadari bahwa mereka harus

menghargai hak-hak konsumen dengan memproduksi barang dan jasa yang berkualitas, aman dimakan/digunakan, mengikuti standar yang berlaku, serta harga yang sesuai (*reasonable*).

Persaingan dan motif usaha yang bertumpu pada profit dan makin beragamnya produk yang ditawarkan menyebabkan para pelaku usaha melupakan etika dan tata cara berdagang yang sehat. Tindakan-tindakan yang keluar dari jalur etika bisnis yang sehat tersebut menyebabkan adanya pihak yang dirugikan tentu saja dalam hal ini adalah konsumen. Kondisi demikian tidak menutup kemungkinan akan menimbulkan suatu sengketa yang diakibatkan adanya pihak yang merasa dirugikan (konsumen). Perbedaan paham, perselisihan pendapat, pertentangan maupun sengketa tersebut tidak dapat dibiarkan berlarut-larut dan harus segera diselesaikan, yang hasilnya nanti diharapkan dapat memuaskan kedua belah pihak (pelaku usaha dan konsumen).

Cara yang dipakai untuk menyelesaikan suatu sengketa tertentu memiliki konsekuensi, baik pihak yang bersengketa maupun masyarakat dalam arti seluas-luasnya. Karena adanya konsekuensi tersebut perlu untuk menyelesaikan sengketa pada suatu mekanisme penyelesaian sengketa yang tepat bagi semua pihak yang bersengketa (Wijaya dan Yani, 2001: 3).

Seorang konsumen yang menderita kerugian akibat pemanfaatan atau

kesalahan pelaku usaha yang kurang cermat dalam proses produksi dapat menuntut adanya ganti rugi. Hal ini diatur dalam Undang-undang RI Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Menurut Undang-undang RI Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, penyelesaian sengketa konsumen dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan kedua belah pihak. Ketentuan itu termuat dalam pasal 45 ayat (1) hingga ayat (4) UU No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Berdasarkan pasal 45, dapat dikatakan bahwa ada dua bentuk penyelesaian sengketa konsumen, yaitu melalui jalur pengadilan dan jalur di luar pengadilan. Penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan mengacu kepada ketentuan peradilan umum yang berlaku di Indonesia. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan seperti dimaksud pada ayat (2) tidak menghilangkan tanggung jawab pidana seperti diatur dalam Undang-undang.

Melalui ketentuan Pasal 45 ayat (1) dapat diketahui bahwa untuk menyelesaikan sengketa konsumen, terdapat dua pilihan yaitu; 1) melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha, 2) melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum.

Penyelesaian sengketa di luar pengadilan diselenggarakan untuk

mencapai kesepakatan tentang bentuk dan besarnya ganti rugi dan. Hal ini seperti termuat dalam pasal 47 sebagai berikut: "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 kembali atau tidak akan terulang kembali kerugian yang diderita oleh konsumen.

Konsumen yang ingin menyelesaikan sengketa konsumen dengan cara non-pengadilan bisa melakukan alternatif resolusi masalah atau *Alternatif Dispute Resolutin* (ADR) ke Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM), Direktorat Perlindungan Konsumen di bawah Kementerian Perdagangan (Dulu Departemen Perdagangan), atau lembaga-lembaga lain yang berwenang.

Prosedur untuk menyelesaikan sengketa di BPSK sangat mudah. Konsumen yang bersengketa dengan pelaku usaha bisa datang langsung ke BPSK yang berada di Ibukota Provinsi, yaitu dengan membawa surat permohonan penyelesaian sengketa, mengisi formulir pengaduan, dan menyerahkan berkas (dokumen pendukung). Kemudian, BPSK akan mengundang pihak-pihak yang sedang bersengketa untuk melakukan pertemuan pra-sidang. BPSK memiliki wewenang

untuk melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan dan keterangan yang diadukan oleh pihak-pihak yang bersengketa. Pada pertemuan ini akan ditentukan bagaimana langkah selanjutnya, yaitu dengan jalan damai atau jalan lain. Jika tidak ditempuh jalur damai, ada tiga tata cara penyelesaian sengketa berdasarkan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 350/MPP/Kep/12/2001, yaitu melalui konsiliasi, mediasi, dan arbitrase.

Penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan dengan mekanisme yang ada di Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dalam hukum Islam dapat dimasukkan sebagai perdamaian (*al-shulh*) yang sangat baik dan bahkan dianjurkan oleh hukum Islam. Namun karena posisi konsumen yang tidak kuat, maka cara penyelesaian perdamaian yang dalam hukum Islam disebut *al-shulh* termasuk padanya sistem penyelesaian *al-tahkim* (arbitrase), tidak akan banyak menguntungkan konsumen. Pelaku usaha akan lebih menunjukkan "arogansi"nya dalam penyelesaian hukum secara damai di luar pengadilan. Hal ini pula seperti yang terjadi di Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Kota Semarang, sebagai badan yang berwenang menyelesaikan sengketa konsumen di luar peradilan. Banyak konsumen yang tidak melanjutkan proses penyelesaian yang diajukan melalui badan ini, dan sudah merasa kalah terlebih dahulu.

Selain itu, BPSK juga hanya ada di 10 kota di Indonesia, yaitu Kota Meda, Kota Palembang, Kota Jakarta Pusat, Kota Jakarta Barat, Kota Bandung, Kota Semarang, Kota Yogyakarta, Kota Surabaya, Kota Malang, dan Kota Makasar (Miru dan Yudo, 2010: 242). Konsumen yang dirugikan oleh pelaku usaha dan berdomisi jauh dari kota di mana BPSK berada, tentu enggan menuntut, misalnya konsumen yang berada di Cilacap harus datang ke BPSK Kota Semarang. Lebih ekstrim lagi, konsumen yang berada di Jaya Pura, Papua, tentu enggan untuk menuntut pelaku usaha melalui BPSK di Kota Makasar.

Jika dianalisis lebih lanjut, ketentuan dalam Pasal 45 ayat (1) seperti disebutkan di atas juga terdapat persoalan. Seperti dikemukakan Ahmadi Miru dan Sutarman Yudo (2010: 224), mengapa tidak ditegaskan saja bahwa penyelesaian sengketa konsumen dilakukan melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) atau melalui peradilan saja. Hendaknya ditegaskan saja bahwa setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) yang dengan memberi kewenangan bahwa BPSK sebagai peradilan khusus yang menangani sengketa konsumen, sehingga tidak perlu di peradilan umum. Atau sebaliknya, melalui peradilan umum saja dengan membentuk badan khusus.

Penyelesaian yang paling baik terhadap perlindungan hak konsumen adalah dengan adanya lembaga peradilan sendiri. Peradilan inilah yang akan mampu memonitor segala pelanggaran hak konsumen, yang dalam peradilan Islam disebut dengan jawatan *al-hisbah*.

Sesuai dengan imbauan resolusi Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) tahun 1985 tentang pedoman perlindungan konsumen (*Guidelines for Consumer Protection*) yang mengajak seluruh negara di dunia agar memberlakukan, memelihara dan memperkuat hak-hak yang semestinya diperoleh oleh para konsumen (pemakai barang dan jasa), maka keegiatan penegakan hukum perlindungan konsumen yang dilakukan jawatan *al-hisbah* cukup komprehensif, aktif dan memberikan prospek bagi terselenggaranya hukum perlindungan konsumen.

Meskipun di Indonesia telah ada Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), namun terdapat keunggulan jawatan *al-hisbah* dibandingkan dengan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) sebagai implementasi penyelesaian sengketa konsumen di luar peradilan yang terdapat pada Undang-undang RI Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, di antaranya:

Pertama, jawatan *al-hisbah* mengharuskan memiliki ahli-ahli khusus untuk mengawasi, memeriksa dan menyelesaikan masalah pelanggaran hak-hak konsumen sehingga dapat bekerja dengan cepat, terutama yang berkaitan

dengan proses pembuktian barang yang tidak sesuai dengan standar mutu.

Kedua, jawatan *al-hisbah* lebih berwibawa karena mempunyai wewenang sebagai polisi khusus yang boleh memberikan hukuman sepadan sesuai dengan batas wewenangnya, sehingga konsumen dengan mudah dapat mengadakan perkaranya. Jawatan *al-hisbah* memiliki wewenang atau power yang melebihi BPSK.

Ketiga, beberapa ciri wilayah *al-qadha* dan wilayah *al-muzhalim* yang terpadu pada wilayah *al-hisbah*, dapat melepaskan konsumen dari proses penyelesaian perkara yang tidak. Kemudian apabila permasalahan tersebut memerlukan campur tangan wilayah *al-qadha* dan wilayah *al-muzhalim*, maka wilayah *al-hisbah* akan bertindak sebagai penuntut umum yang membela hak konsumen, sehingga segala biaya penyelesaian perkara akan ditangani oleh jawatan *al-hisbah*.

Menurut hemat penulis, tidak ada salahnya apabila Indonesia mengambil banyak aspek positif yang terdapat pada konsep wilayah *al-hisbah* yang pernah terlaksana dan menjadi kajian para ahli hukum Islam. Banyak terdapat keunggulan jawatan *al-hisbah* dibandingkan dengan BPSK. Jika BPSK sebagai mediator yang pasif karena sebagai implementasi penyelesaian sengketa konsumen di luar peradilan, maka jawatan *al-hisbah* justru bersifat aktif karena sebagai badan yang dibentuk khusus. Selain itu, jika anggota BPSK

bisa diisi oleh kalangan yang belum tentu ahli di bidang hukum perlindungan konsumen, maka jawatan *al-hisbah* mengharuskan diisi oleh mereka yang memiliki ahli-ahli khusus di bidang hukum perlindungan konsumen. Jawatan *al-hisbah* memiliki wewenang atau power melebihi BPSK, karena sebagai kepanjangan pemerintah dan memiliki wilayah *al-qadha* dan wilayah *al-muzhalim* sekaligus yang bertindak sebagai penuntut umum yang membela hak konsumen.

Alternatif lainnya, ke depan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dinaikan statusnya sebagai peradilan khusus penyelesaian sengketa konsumen yang memiliki wewenang dan power setara atau bahkan melebihi jawatan *al-hisbah*. Diharapkan BPSK sebagai satu-satunya lembaga yang berwenang menyelesaikan/mengadili sengketa konsumen sebagai implementasi dari undang-undang perlindungan konsumen. BPSK hendaknya juga dibentuk di tiap Kabupaten/Kota sehingga memudahkan konsumen untuk menuntut hak-haknya jika dirugikan oleh pelaku usaha.

SIMPULAN

1. Hukum Islam telah memuat secara lengkap tentang perlindungan konsumen dan penyelesaian sengketa konsumen. Hal ini bisa dilihat dari berbagai perangkat seperti pelarangan *ba'i al-gharar* (jual beli mengandung tipuan), pemberlakuan hak *khiyar* (hak untuk

melangsungkan atau membatalkan transaksi karena alasan diterima), beberapa hal yang merusak kebebasan transaksi seperti adanya *al-ghalt* (tidak adanya persesuaian dalam hal jenis atau sifat barang) dan *al-ghubn* (adanya tipuan yang disengaja) dan masih banyak lagi lainnya. Perangkat ini dapat dijadikan perisai bagi perlindungan konsumen, di samping perangkat lainnya.

2. Penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan seperti diatur dalam Pasal 45 dan Pasal 47 Undang-undang RI Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menurut hukum Islam bukan termasuk penyelesaian yang efektif. Penyelesaian sengketa konsumen lebih tepat melalui badan atau peradilan khusus yang di dalam hukum Islam disebut jawatan *al-hisbah*. Badan ini yang memonitor segala pelanggaran hak konsumen, sekaligus menyelesaikan sengketa. Meskipun pada dasarnya penyelesaian sengketa di luar pengadilan dengan jalur perdamaian (*al-shulh*) sangat dianjurkan, namun untuk sengketa konsumen tidak demikian. Penyelesaian di luar pengadilan justru akan merugikan konsumen, konsumen berada pada posisi yang lemah. Seperti yang terjadi penyelesaian sengketa konsumen melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), karena BPSK bersifat pasif.

SARAN

1. Para praktisi dan peneliti hukum ekonomi Islam agar dapat merumuskan

hukum Islam sebagai perangkat hukum yang mengatur penyelesaian sengketa konsumen agar sesuai dengan prinsip-prinsip yang diajarkan ekonomi Islam.

2. Kepada pihak-pihak yang terkait dengan badan penyelesaian sengketa konsumen agar mengedepankan keadilan dan independensi agar konsumen benar-benar tidak dirugikan dan dapat memperoleh hak-haknya.
3. Kepada pemerintah hendaknya Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dinaikan statusnya sebagai peradilan khusus penyelesaian sengketa konsumen yang memiliki wewenang dan power setara atau bahkan melebihi jawatan *al-hisbah*. Diharapkan BPSK sebagai satu-satunya lembaga yang berwenang menyelesaikan/mengadili sengketa konsumen sebagai implementasi dari undang-undang perlindungan konsumen. BPSK hendaknya juga dibentuk di tiap Kabupaten/Kota sehingga memudahkan konsumen untuk menuntut hak-haknya jika dirugikan oleh pelaku usaha.

DAFTAR PUSTAKA

- Al-Jauziyyah, Ibn Qayim, 1961. *al-Thuruq al-Hukmiyah fi al-Siyasah al-Syar'iyah*. Kairo: al-Mu'sasat al-Arabiyah.
- Al-Mawardi, Abu Hasan, t.th. *Al-Ahkam al-Sulthaniyah*. Surabaya: Syirkah Bangil Indah.
- Ash Shiddieqy, M. Hasbi, 2004. *Pengantar Fiqh Muamalah*. Semarang: PT. Pustaka Rizki Putra.
- Dewi, Gemala, 2005. *Hukum Perikatan Islam di Indonesia*. Jakarta: Kencana.

- Hadi, Sutrisno, 2004. *Metodologi Reseach*. Yogyakarta: Andi Offset.
- Karim, Helmi, 1997. *Fiqh Muamalah*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 350/MPP/Kep/12/2001*.
- Lubis, Suhrawardi K., 2000. *Hukum Ekonomi Islam*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Mas'adi, Ghufron A., 2002. *Fiqh Muamalah Kontekstual*. Semarang: Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Miru, Ahmadi dan Sutarman Yudo, 2010. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Muflih, Muhammad, 2006. *Perilaku Konsumen dalam Perspektif Ilmu Ekonomi Islam*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Muhadjir, Noeng, 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Edisi IV, Yogyakarta: Rake Sarasin.
- Muhammad dan Alimin, 2004. *Etika dan Perlindungan Konsumen dalam Ekonomi Islam*. Yogyakarta: Badan Penerbit Fakultas Ekonomi UGM.
- Muhammad dan Lukman Fauroni, 2000. *Visi al-Qur'an tentang Etika dan Bisnis*. Jakarta: Salemba Diniyah.
- Nasution, Az., 2007. *Hukum Perlindungan Konsumen; Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Daya Widya.
- _____, 1995. *Konsumen dan Hukum*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Rachbini, Didik J., 1996. "Kata Pengantar". dalam Zumrotun K. Susilo. *Penyambung Lidah Konsumen*, Jakarta: Puspa Swara.
- Ramli Hs, dkk., 2003. *Memahami Konsep Dasar Islam*. Semarang: Aneka Ilmu.
- Rofiq, Ahmad, 2001. *Pembaharuan Hukum Islam di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media.
- Sabiq, Sayyid, 2004. *Fiqh al-Sunnah*. Jilid III, Beirut: Dar al-Fikr.
- Schacht, Joseph, 1965. *An Introduction to Islamic Law*. London: Oxford University Press.
- Shidarta, 2004. *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*. Jakarta: PT. Grasindo.
- Shofie, Yusuf, 2002. *Pelaku Usaha, Konsumen dan Tindak Pidana Korporasi*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Suhendi, Hendi, 2002. *Fiqh Muamalah*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Susanto, Happy, 2008. *Hak-hak Konsumen Jika Dirugikan*. Jakarta: Visimedia.
- Tim Penyelenggara Penterjemah al-Qur'an. 1418 H. *al-Qur'an dan Terjemahnya*. Madinah: Mujamma' al-Malik Fahd li Thiba'at al-Mushaf al-Syarif.
- Tjandarasi, Heri, 2008. "Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dan Upaya Perlindungan Hukum terhadap Konsumen". Makalah. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Undang-undang RI Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen*, Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2006.
- Wijaya, Gunawan, dan Ahmad Yani, 2001. *Hukum Arbitrase*. Jakarta: PT. Grafindo Persada.
- _____, 2003. *Hukum tentang Perlindungan Konsumen*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Zed, Mestika, 2004. *Metode Penelitian Kepustakaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.