

KONSTRUKSI PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PENGADU/ PELAPOR KERUGIAN KONSUMEN DARI TUNTUTAN PENCEMARAN NAMA BAIK OLEH PELAKU USAHA/PRODUSEN

Ahmad Zuhairi

Dosen Bisnis Fakultas Hukum Mataram NTB

E-mail: zhiro_0706@yahoo.co.id

Naskah diterima : 02/03/2015; direvisi : 30/03/2015; disetujui : 05/04/2015

ABSTRACT

Now, many consumer who report bad business practices that lost consumer are sued back by businessman. These we can see in the case Dewi Prita Mulyasari, Fery Kuntoro, Fifi Tanang and so on. The accident made a traumatic to consumer who report. It is the problem in consumer protection in Indonesia. That why, this writing try to study implication of law because there is no mechanism of law protection to reporter consumer and how to make a rule which give guaranty protection of law to reporter consumer. Purpose of this research is to give a solution in dilemma revenge action from businessman and to encourage honest and responsible business practice atmosfer. This research is normative research with statute approach, conceptual approach and comparative approach. Implication of nothing rule in national act concerning to protection of law for reporter consumer is businessman can sue consumer with aspersion, inconsistent protection of law for consumer and created much consumer crime. Thus, construction of law which give protection of law for reporter consumer from aspersion is normatively there is rule which give immunity for reporter lost consumer from aspersion until there is judgment decision. In application, there is rule which give a policemen reject sue aspersion before judgment decision.

Key word; Protection of law, reporter consumer, aspersion

ABSTRAK

Sekarang ini, banyak konsumen yang mengadukan keluhan atau melaporkan praktek bisnis yang merugikan konsumen dituntut balik oleh pelaku usaha. Hal ini bisa kita lihat dalam kasus Dewi Prita Mulyasari, Fery Kuntoro, Fifi Tanang dan banyak lagi kasus lainnya. Preseden tersebut membuat traumatis sendiri terhadap konsumen pengadu atau pelapor. Hal tersebut merupakan problematika perlindungan hukum yang terjadi di Indonesia. Oleh karena, tulisan ini mencoba mengkaji implikasi yuridis belum diaturnya mekanisme perlindungan hukum bagi pelapor kerugian konsumen dan bagaimana pengaturan yang memberikan jaminan perlindungan hukum bagi pelapor kerugian konsumen dari tuntutan pencemaran nama baik. Tujuan tulisan ini adalah untuk memberikan jalan keluar terhadap dilematika tindakan pembalasan dari pelaku usaha/produsen dan mendorong terciptanya praktek bisnis yang jujur dan bertanggung jawab. Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (statuta approach), pendekatan konseptual (conceptual approach) dan pendekatan perbandingan (comparative approach). Implikasi belum adanya aturan yang eksplisit dalam perundang-undangan nasional yang mengatur tentang perlindungan hukum bagi pelapor kerugian konsumen dari tuntutan pencemaran yaitu kebebasan pelaku usaha untuk menuntut konsumen dengan pencemaran nama baik, inkonsistensi perlindungan hukum bagi konsumen dan melahirkan kesuburan kejahatan konsumen. Oleh karena itu, konstruksi hukum yang memberikan perlindungan hukum bagi pelapor kerugian konsumen dari tuntutan pencemaran nama baik adalah dalam tataran normatif adanya aturan yang memberikan imunitas pelapor kerugian konsumen dari tuntutan pencemaran nama baik sampai adanya putusan hakim dan adanya aturan dalam tataran aplikatif yang memberikan

dasar penolakan bagi kepolisian untuk menolak tuntutan pencemaran nama baik sebelum adanya putusan hakim.

Kata kunci : Perlindungan Hukum, Konsumen Pelapor, Pencemaran Nama Bai

PENDAHULUAN

PERKEMBANGAN ILMU pengetahuan dan teknologi telah membawa sejarah manusia pada apa yang disebut oleh Alvin Tofler sebagai periode gelombang ketiga (*third wave*)¹. Ciri dari periode ini selain dari penggunaan energi yang dapat diperbaharui (*renewable energy*) karena bahan bakar fosil semakin berkurang, proses produksi massal cenderung menjauhi pemusatan produksi, kemajuan teknologi komunikasi dan transportasi yang mendorong deurbanisasi juga kecenderungan pertukaran posisi produsen dan konsumen secara sirkuler, di mana produsen pada suatu waktu menjadi konsumen dan sebaliknya, konsumen menjadi produsen². Sehingga dapat disimpulkan bahwa era sekarang ini semua orang tanpa terkecuali adalah konsumen³.

Untuk memenuhi kebutuhan konsumen tersebut, perdagangan dan jasa yang dulunya hanya bersifat lokal dan antar pulau sekarang sudah pada transaksi internasional tanpa mengenal batas negara (*borderless*). Dengan perkembangan sosial yang didukung oleh kemajuan teknologi membuat produksi barang dan jasa semakin mudah dan dalam jumlah yang tidak lagi hitungan kecil tapi sudah sampai jumlah yang masiv dengan hitungan *income* miliaran sampai triliunan per-hari.

Perkembangan kondisi pasar yang demikian, di satu sisi memberikan keuntungan bagi konsumen karena kebutuhannya akan barang dan/atau jasa yang diinginkan dapat terpenuhi serta semakin terbuka lebar kebebasan untuk memilih aneka jenis kualitas barang dan/atau jasa sesuai dengan kemampuannya. Di sisi lain, kondisi dan fenomena tersebut juga membuat kedudukan antara pelaku usaha/produsen dan konsumen semakin tidak seimbang. Konsumen dapat menjadi obyek aktivitas bisnis dari pelaku usaha melalui kiat iklan, promosi, cara penjualan, serta penerapan perjanjian-perjanjian standar yang merugikan konsumen. Hal ini disebabkan karena kurangnya pendidikan konsumen dan rendahnya kesadaran akan hak-hak dan kewajibannya. Kedudukan konsumen pada umumnya masih lemah dalam bidang ekonomi, pendidikan, dan daya tawar, karena itu sangatlah dibutuhkan adanya undang-undang yang melindungi kepentingan-kepentingan konsumen yang selama ini terabaikan.⁴

Konsep perlindungan konsumen ini lahir dari konsep perlindungan hukum. Menurut Hold Field dalam *diagramtic right* dikatakan bahwa orang yang mendapat perlindungan adalah orang yang disability (cacat). Karena ketidakmampuannya itulah maka dia membutuhkan perlindungan hukum, sebaliknya orang punya power atau kekuasaan dia tidak boleh diberikan perlindungan, karena kalau dia diberikan perlindungan maka akan terjadi *absolutisme*.

Konsumen dalam menghadapi pelaku usaha atau produsen posisinya lemah karena dia lemah atau tidak berdaya secara

¹ Alvin Tofler (1980) membagi periode penting dalam sejarah umat manusia menjadi tiga bagian, yaitu: Gelombang Pertama (8000 tahun SM – 1700 SM), Gelombang Kedua (1700 SM – 1970), dan Gelombang Ketiga (1979-2000).

² Alvin Tofler dalam Zulkarimein Nasution, *Teknologi Komunikasi Dalam Perspektif Latar Belakang dan Perkembangannya*, (Jakarta:Penerbit UI, 1989)hlm. 4

³ A. Sony Kerap, *Etika Bisnis; Tuntutan Dan Relevansinya*, (Yogyakarta: Kanisius, 1998), hlm. 181. Sahoo *at all, Consumer Protection; Problem and Prospect*, SSRN Working Paper Series,2009, hlm. 2

⁴ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen

kemampuan maupun secara kapital ini membuat mereka harus dilindungi dalam menghadapi kesewenang-wenangan pelaku usaha. Karena oleh orang yang punya kekuasaan atau power lebih cenderung untuk memanfaatkan posisinya untuk melakukan kesewenang-wenangan (*abuse of power*). Dalam istilah anti korupsi yaitu “*power tend to corrupt*” atau kekuasaan cenderung pada korupsi. Oleh karena itu fungsi dari perlindungan hukum terhadap konsumen itu adalah sebagai proses penyetaraan atau perimbangan kekuatan antara pelaku usaha dengan konsumen (*equality before the law*).

Secara teoretik bahwa konsep perlindungan konsumen bertujuan untuk mewujudkan masyarakat madani (*civil society*) yang kuat⁵ yaitu dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata baik materiil maupun spiritual dalam era demokrasi ekonomi berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Untuk melaksanakan itu semua, peran negara untuk mengatur mekanisme pasar sangat diperlukan, karena hanya dengan berfungsinya mekanisme pasar yang tepat kegiatan prekonomian dalam masyarakat bisa menghasilkan kesejahteraan bagi orang-orang yang terdapat di dalamnya. Mekanisme pasar yang tepat harus diselenggarakan dengan menggunakan sistem apa yang disebut oleh Jimly Asshidiqi sebagai trias politika baru, dimana terdapat negara sebagai pembuat regulasi dan masyarakat harus berperan dalam menyalurkan aspirasi rakyat yang berdaulat, memberi arah bagi penyelenggaraan negara, dan mengontrol jalannya pemerintahan secara partisipatoris dan pasar sebagai perantara kebutuhan

hidup masyarakat dari produsen ke konsumen.⁶

Dengan mekanisme *check and balances* tiga elemen tersebut akan tercapai apa yang diistilahkan dengan *Walvaart-Rechsstaat* atau negara hukum kesejahteraan. Kuat lemahnya kondisi pasar akan menentukan kuat-lemahnya kondisi masyarakat madani dalam menghadapi negara. Sebaliknya, jika pasar terlalu kuat, berhadapan dengan masyarakat yang lemah dan pemerintahan yang juga lemah dan tidak efektif, maka semua aspek kehidupan akan ditentukan hanya oleh materi, uang dan modal. Dengan keadaan demikian, negara dan kehidupan akan dikendalikan hanya oleh segelintir orang yang menguasai modal atau capital, jika hal demikian yang berkembang bukan lagi demokrasi atau nomokrasi (negara hukum), tetapi korporatokrasi (*corporatocracy*) atau korpokrasi (*corporacy*) atau kekuasaan negara yang dikendalikan oleh para pengusaha dan pemilik modal.⁷

Oleh karena itu, untuk mencegah terjadinya korpokrasi diperlukan sebuah perlindungan terhadap masyarakat konsumen agar mampu memperjuangkan hak-haknya apabila dirugikan oleh pelaku usaha dalam hubungan dengan transaksinya. Melihat kondisi tersebut untuk menjamin adanya suatu penyelenggaraan perlindungan konsumen, maka pemerintah menuangkan Perlindungan Konsumen dalam suatu produk hukum. Hal ini penting karena hanya hukum yang memiliki kekuatan untuk memaksa pelaku usaha untuk menaatinya, dan juga hukum memiliki sanksi yang tegas. Mengingat dampak penting yang dapat ditimbulkan akibat tindakan pelaku usaha yang sewenang-wenang dan hanya mengutamakan keuntungan dari bisnisnya sendiri, maka pemerintah memiliki

⁵ Lihat Pasal 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen yang berisi tujuan perlindungan konsumen.

⁶ Jimly Ashiddiqe, *Konstitusi Ekonomi*, (Jakarta: Kompas, 2010), hlm. 374

⁷ *Ibid*, hal. 375-376

kewajiban untuk melindungi konsumen yang posisinya memang lemah, disamping ketentuan hukum yang melindungi kepentingan konsumen belum memadai.⁸

Bahwa salah satu kekurangan yang belum diatur oleh Undang-Undang Perlindungan Konsumen adalah Perlindungan terhadap konsumen yang melaporkan kerugiannya. Banyak konsumen yang melaporkan kerugiannya, namun mendapat tuntutan balik dari pelaku usaha atas dasar pencemaran nama baik. Kasus baru-baru ini terkait dengan pelaporan kerugian konsumen telepon selular yang dilaporkan oleh Muhammad Ferry Kuntoro ke Markas Besar Polisi Republik Indonesia (POLRI) dengan Nomer laporan 3409/x/2011/Ditreskrimsus. Dengan produk telekomunikasi, yaitu Telkomsel dengan provider PT Colibri Network, yang digunakan telah banyak memberikan kerugian kepadanya. Dalam penanganan yang dilakukan oleh polisi dan laporannya sudah di Berkas Acara Perkara (BAP) kemudian korban pelapor mendapat tuntutan balik atas dasar pencemaran nama baik, Penistaan, dan fitnah oleh penyedia konten yaitu PT Colibri Networks.⁹ Tuntutan balik tersebut dilakukan atas dasar bahwa setiap orang punya kedudukan yang sama di depan hukum (*equality before the law*).¹⁰

Fifi Tanang juga menderita kasus yang mirip dengan Feri Kuntoro, terkait dengan Real Estate yang dibeli 16 tahun yang lalu. Dia merasa ditipu oleh PT Duta Pertiwi, di mana apartemen yang ditempati tersebut ternyata bukan di bawah hak guna bangunan (HGB) tapi hak pengelolaan lahan (HPL) milik DKI Jakarta. Keluhannya ditulis di

koran Warta Kota dengan judul “Hati-hati Modus Operandi Penipuan PT Duta Pertiwi”. Namun tidak lama berselang, keluhan tersebut mendapat tuntutan dari PT Duta Pertiwi atas dasar pencemaran nama baik.¹¹

Nasib yang sama juga dialami oleh Khoe Seng Seng, Pan Esther, Kwee Meng Luan alias Winny. Ketiganya mengirim surat pembaca, mengeluhkan penipuan yang dilakukan oleh PT Duta Pertiwi, karena kecewa kios yang dibeli berada di atas hak pengelolaan lahan (HPL), bukan Hak Guna Bangunan sebagaimana pada waktu transaksi dulu.¹² Di jalur perdata, kasus ini sudah diputus. Pan Esther dan Khoe Seng Seng dihukum membayar Rp 1 milyar dari tuntutan Rp. 11 dan Rp. 17 miliar.

Kasus yang juga menjadi preseden buruk bagi konsumen yaitu kasus Dewi Prita Mulyasari. Kasus penyebaran informasi kepada temannya melalui *e-mail* berkenaan dengan pelayanan yang tidak wajar dan informasi yang tidak benar terkait dengan penyakit yang diderita. Dengan peristiwa tersebut, dia dituntut atas dasar pencemaran nama baik oleh Rumah Sakit Omni Internasional, tempat dia pernah dirawat. Kasus tersebut memberikan trauma tersendiri bagi konsumen.

Fokus dalam tulisannya ini adalah ingin mengkaji pengaturan perlindungan hukum bagi konsumen pelapor sehingga terhindar tuntutan balik dari pelaku usaha/produsen. Karena selama ini yang menjadi polemik dalam perlindungan hukum bagi konsumen adalah masih rentannya konsumen pelapor dituntut balik oleh pelaku usaha/produsen. Sehingga dalam problematika ini perlu adanya klausul dalam undang-undang yang secara eksplisit menyebutkan bahwa

⁸ Penjelasan Undang-Undang Nomer 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

⁹ Skalanews.com, Tribunnews.com diakses tanggal 20 Februari 2012,

¹⁰ Metanews.com Edisi 23 Oktober 2011, diakses tanggal 30 Januari 2012

¹¹ tionghoa-net.Forum Komunitas Tionghoa Indonesia. diakses tanggal 20 Januari 2012.

¹² *Ibid.*

konsumen pelapor tidak boleh dituntut balik oleh pelaku usaha/produsen.

PEMBAHASAN

A. Implikasi Yuridis Belum Diaturnya Mekanisme Perlindungan Hukum Bagi Pelapor Kerugian Konsumen

Ada tiga implikasi yuridis belum diaturnya mekanisme perlindungan hukum bagi pelapor konsumen yaitu;

1. Kebebasan Pelaku Usaha Menuntut Balik Konsumen Dengan Pencemaran Nama Baik

Setiap warga negara bersamaan kedudukannya di hadapan hukum tanpa terkecuali, setidaknya itulah yang dinyatakan oleh Pasal 27 ayat 1 UUD 1945. Artinya bahwa setiap orang di hadapan hukum tidak ada diskriminasi, dalam istilah hukum ini disebut dengan *equality before the law*. Di sini tidak ada konsep orang lemah dan orang kuat, orang berkuasa atau rakyat jelata kalau sudah melanggar hukum, maka harus dihukum. Begitu juga halnya dengan hak untuk menuntut ke pengadilan, siapapun yang merasa dirugikan, maka dia berhak untuk menuntut, dan pengadilan tidak boleh menolak.

Asas *equality before the law* inilah yang sering digunakan oleh pelaku usaha untuk menuntut konsumen apabila ada konsumen yang melaporkan kerugian atau menulis kerugiannya di media massa. Sehingga dengan alasan tidak ada larangan bagi pelaku usaha/produsen untuk melakukan tuntutan kepada konsumen apabila melanggar hukum dan pengadilan tidak boleh menolak. Tindakan pelaporan balik merupakan tindakan pembalasan dari pelaku usaha sebagai terlapor dalam kasus perlindungan konsumen yang ditempuh melalui jalur pidana.

Di satu sisi konsep persamaan di hadapan hukum sangat penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara sebagai hak asasi setiap warga negara. Namun dalam konteks perlindungan konsumen asas ini perlu mendapat pembatasan, karena kalau tidak, pelaku usaha yang melakukan tindak pidana yang merugikan konsumen akan sangat sulit untuk diungkap dan kasus perlindungan terhadap konsumen tidak akan pernah terwujud. Padahal konsep perlindungan hukum didasarkan pada hak untuk didengar (*right to be heard*) dan hak untuk mendapatkan informasi (*access to information*). Selain itu konsep perlindungan hukum adalah untuk memberikan perlindungan kepada pihak yang lemah agar terhindar dari bahaya yang akan menimpa.

Pelaku usaha dalam UUPK telah diberikan hak dan kewajibannya sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 6 dan Pasal 7. Hak produsen meliputi hak untuk menerima pembayaran, hak untuk mendapat perlindungan hukum, hak untuk melakukan pembelaan diri, hak rehabilitasi nama baik, dan hak-hak lain yang telah diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut Sudaryatmo¹³ bahwa Hak-hak tersebut dapat dipakai oleh pelaku usaha apabila kewajiban-kewajibannya dilaksanakan dengan baik. Jika belum maka pelaku usaha tidak layak menerima hak tersebut tetapi justeru harus berhadapan dengan hukum untuk mempertanggungjawabkan kewajiban-kewajiban sebagai pelaku usaha seperti diatur dalam Pasal 7.

Oleh karena itu, pelaku usaha tidak dapat menggunakan hak untuk mendapatkan perlindungan hukum dan hak untuk membela diri dengan cara menuntut balik konsumen yang melaporkan kerugiannya

¹³ Kata Sambutan dalam Jurnal Hukum Bisnis Vol. 30 No. 1 Tahun 2011, hlm.1

atau mengeluhkan melalui media massa apabila pelaku usaha tidak melakukan kewajibannya dengan baik. Sehingga di sini perlu adanya perlindungan hukum bagi konsumen dalam bentuk pengaturan yang memberikan perlindungan bagi konsumen yang melaporkan kerugiannya, agar pelaku usaha tidak bebas melakukan tuntutan balik kepada konsumen. Apabila tidak dilakukan maka tujuan perlindungan konsumen yang dihajatkan akan menjadi utopis.

Tuntutan pencemaran nama baik kepada konsumen pelapor membawa konsekuensi kepada konsumen sebagai tersangka dalam tindak pidana kesopanan yaitu pencemaran nama baik. Namun pertanyaan yang muncul apakah konsumen pelapor bisa dikatakan sebagai pelaku tindak pidana dalam pidana pencemaran nama baik yang diatur dalam pasal 310 KUHP ? Konsumen pelapor adalah orang yang memperjuangkan hak-haknya yang telah dirugikan oleh pelaku usaha/produsen yang curang dalam praktek transaksi bisnisnya. Dalam pengaturan delik pencemaran nama baik terdapat dasar penghapusan pidana yang bersifat khusus (*bijzondere strafuitsluitingronden*) yang dinyatakan dalam ayat (3) Pasal 310 KUHP yaitu “Tidak merupakan pencemaran atau pencemaran tertulis, jika perbuatan jelas dilakukan demi kepentingan umum atau karena terpaksa membela diri”.

Apabila suatu kejahatan konsumen dibiarkan tentu akan merugikan masyarakat konsumen yang semakin luas, sehingga perbuatan melaporkan pelaku usaha yang melakukan praktek curang dalam bisnisnya dan merugikan konsumen merupakan tindakan untuk kepentingan umum. Menurut Adami Chazawi syarat dari kepentingan umum bukan saja secara obyektif, bukan untuk kepentingan pribadi, melainkan juga berguna bagi kepentingan

umum sebagai preventif untuk menghindari kerugian orang banyak¹⁴.

Oleh karena itu, pelapor atau pengungkap kejahatan di bidang konsumen telah memenuhi unsur-unsur penghapusan pidana khusus (*bijzondere strafuitsluitingronden*) yang dinyatakan dalam Pasal 310 ayat (3). Dengan kata lain bahwa sifat dari perbuatan pencemaran tersebut hapus/lenyap. Tentu saja apabila sifat melawan hukum dari perbuatan tersebut telah lenyap, maka perbuatan tersebut tidak lagi disebut perbuatan melawan hukum, tetapi menjadi perbuatan hukum. Sudah barang tentu pada si pembuatnya tidak dapat dipidana. Rasio dari kata “untuk kepentingan umum” yang terdapat dalam Pasal 310 ayat (3) merupakan bentuk perlindungan hukum untuk kepentingan umum jauh lebih penting dari pada perlindungan hukum pribadi¹⁵.

2. Inkonsistensi Perlindungan Hukum Bagi Konsumen

Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen dirumuskan dengan mengacu pada filosofi pembangunan nasional bahwa pembangunan nasional termasuk pembangunan hukum yang memberikan perlindungan terhadap konsumen adalah dalam rangka membangun manusia Indonesia seutuhnya yang berlandaskan falsafah kenegaraan Republik Indonesia, yaitu negara Pancasila dan konstitusi negara Undang-Undang Dasar 1945.

Keberadaan UUPK juga diharapkan dapat melindungi kepentingan konsumen secara integratif dan komprehensif serta dapat diterapkan secara efektif di masyarakat. Sehingga dalam UUPK terdapat terobosan-terobosan baru dalam dimensi hukum, salah satunya adalah pembebanan pembuktian. Tidak sebagaimana biasanya seperti yang

¹⁴ Adami Chazawi, *Hukum Pidana Positif Penghinaan*, (Surabaya: ITS Press, 2009) hlm. 107

¹⁵ *Ibid*

diatur dalam KUHAP menggunakan pembuktian biasa di mana dibebankan kepada pihak penggugat, tapi dalam UUPK terdapat prinsip pembuktian terbalik sebagaimana diatur dalam Pasal 22 dan 28 UUPK. Hal demikian mengikuti prinsip yang diatur dalam Undang-Undang No. 7 drt tahun 1955 tentang Tindak Pidana Ekonomi.

Pembebanan pembuktian terbalik merupakan langkah maju dalam sistem hukum di Indonesia dan merupakan salah satu ketentuan yang menyimpangi hukum acara dalam KUHAP. Namun ketentuan pembuktian terbalik ini banyak mengundang persoalan diantara para pakar. Perubahan doktrin hukum acara pidana ini apakah tidak melanggar asas praduga tidak bersalah, atau lebih jauh lagi melanggar hak asasi manusia (hak asasi terdakwa).

Secara umum sering dikatakan bahwa fungsi undang-undang acara pidana adalah membatasi kekuasaan negara dalam bertindak terhadap warga negara yang terlibat dalam proses peradilan pidana, di samping itu juga merupakan sumber kewenangan dan kekuasaan bagi pihak-pihak yang terlibat dalam proses ini. Penerapan sistem pembuktian terbalik dalam kasus kejahatan perlindungan konsumen dikhawatirkan menjadi alat untuk memeras pelaku usaha atau menyebabkan aparat penegak hukum bertindak sewenang-wenang dan akan terjadi *arbitrary process* (proses sewenang-wenang).¹⁶ Salah satu pihak yang kontra untuk menerapkan pembuktian terbalik adalah Susanti Adi Nugroho yang mengatakan bahwa:¹⁷

“Pembuktian terbalik hanya dapat dilakukan pada penyelesaian sengketa konsumen melalui jalur perdata, sementara konsep pembuktian terbalik

dalam penyelesaian sengketa melalui jalur pidana sebaiknya tidak dilakukan karena bertentangan dengan asas dalam hukum pidana yaitu asas praduga tak bersalah (presumption of innocence), yang diatur dalam Pasal 8 UU No. 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Pasal 18 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia”.

Kekhawatiran penerapan pembuktian terbalik dalam kasus perlindungan konsumen memberikan konsekuensi pada pengabaian hak konsumen untuk mendapatkan penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut, sebagaimana diatur dalam Pasal 4 huruf e, sehingga banyak pelapor kerugian konsumen ternyata berhadapan dengan tuntutan/gugatan pencemaran nama baik dari pelaku usaha/produsen. Keinginan untuk memperoleh keadilan, dalam benak dan pengalaman konsumen ini, harus dibayar mahal oleh konsumen dengan menghadapi konsekuensi hukum tuntutan pencemaran nama baik. Hal tersebut terjadi karena disebabkan oleh belum diaturnya mekanisme perlindungan hukum bagi konsumen yang melaporkan kerugiannya.

Pelaku usaha/produsen dengan kekuatan yang dimiliki mempunyai banyak macam cara untuk membela diri dari tuduhan konsumen. Memang Pelaku usaha mempunyai hak untuk melakukan pembelaan diri dalam sengketa konsumen sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 6 huruf c, karena memang konsep UUPK bukan untuk mematikan usaha para pelaku usaha, tapi sebaliknya perlindungan konsumen mendorong iklim berusaha yang sehat yang mendorong lahirnya perusahaan yang tangguh dalam menghadapi persaingan melalui penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas.

¹⁶ Edi Setiadi dan Rena Yulia, *Hukum Pidana Ekonomi*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010) hlm. 57

¹⁷ Susanti Adi Nugroho, *Ibid* hlm. 185

Namun pelaku usaha dengan sering menyalahgunakan kekuatannya (*abuse of power*), di mana pelaku usaha tidak melaksanakan tanggung jawabnya untuk membuktikan dirinya tidak bersalah terhadap tuduhan konsumen yang dihadapkan padanya, tapi pelaku usaha sering menuntut balik konsumen dengan pencemaran nama baik sebagai reaksi pembalasan terhadap konsumen. Contoh kasus terbaru adalah kasus Muhammad Ferry Kuntoro vs PT. Colibri.Tbk dalam kasus pelaporan sedot pulsa, di mana Muhammad Ferry Kuntoro melaporkan kerugian yang dialami, namun PT. Colibri. Tbk. melalui kuasa hukumnya Indra W. Kusuma melaporkan Muhammad Ferry Kuntoro dengan tuduhan pencemaran nama baik.

Melihat potret rancunya perlindungan konsumen tersebut, di mana pelaku usaha tidak melaksanakan kewajibannya untuk membuktikan dirinya tidak bersalah namun sudah dapat melakukan tuntutan balik dengan dasar pencemaran nama baik kepada konsumen. Secara substansi hukum tidak salah karena memang kalau sengketa perlindungan konsumen masuk pada ranah pidana, maka yang digunakan adalah hukum acara sebagaimana diatur dalam KUHAP. Oleh karena itu, dengan tidak

ada pengaturan secara eksplisit terhadap mekanisme perlindungan hukum terhadap konsumen yang melaporkan kerugiannya menyebabkan aturan perlindungan konsumen sebagaimana diatur oleh UUPK terjadi inkonsistensi.

Akibat dari itu semua, berdampak terhadap efektifitas perlindungan konsumen di lapangan. Sejak diberlakukan secara efektif UUPK pada tanggal 20 April tahun 2000 tidak ada satupun korporasi yang melakukan kejahatan atau pelanggaran terhadap konsumen dapat dihukum. Hal demikian diungkapkan oleh Yusuf Shofie sebagai berikut:¹⁸ “Meskipun UUPK No. 8 Tahun 1999 telah mengantisipasi pasal-pasal kemungkinan korporasi, tetapi dari hasil penelitian terhadap 36 kasus pelanggaran korporasi terhadap konsumen belum ada korporasi yang dapat dipidana dalam kasus pelanggaran terhadap konsumen”.

Melihat data tersebut bahwa perlindungan hukum terhadap konsumen masih jauh dari harapan. Oleh karena itu, penting untuk disinkronisasikan substansi perlindungan konsumen, dengan mencantumkan pasal yang secara eksplisit mengatur tentang perlindungan hukum bagi pelapor kerugian konsumen.

Tabel 1Pasal dalam UUPK yang inkonsisten

Pasal yang mengatur pembuktian terbalik	Pasal yang mengatur ke proses acara pada umumnya (KUHAP)
<p>Pasal 23 Pembuktian terhadap ada tidaknya unsur kesalahan dalam kasus pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19, ayat (4), Pasal 20, dan Pasal 21 merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha tanpa menutup kemungkinan bagi jaksa untuk melakukan pembuktian.</p>	<p>Pasal 48, Penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan mengacu pada ketentuan tentang peradilan umum yang berlaku dengan memperhatikan ketentuan Pasal 45.</p>

¹⁸ Yusuf Shofie, Aspek Hukum Perlindungan Konsumen Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 antara Norma dan Fakta Pertanggungjawaban Pidana Korporasi, Jurnal Hukum Bisnis Vol. 30 No. 1 Tahun 2011, hlm. 5

<p>Pasal 28 Pembuktian terhadap ada tidaknya unsur kesalahan dalam gugatan ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19, Pasal 22, dan Pasal 23 merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha.</p>	
--	--

Pembuktian terbalik sebenarnya tertampung dengan baik dalam pasal 22 dan pasal 28 UUPK. Akan tetapi dalam Pasal 48 pernyataan penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan mengacu pada ketentuan tentang peradilan umum yang berlaku. Secara tidak langsung artinya proses di peradilan umum menggunakan sistem acara biasa di mana pembuktian tetap berada pada konsumen. Di sini terlihat kontras ketidak konsistenan UUPK untuk memberikan perlindungan kepada konsumen, di satu sisi memberikan beban pembuktian terbalik, di sisi lain menyerahkan mekanisme seperti biasa dalam peradilan umum.

Kekhawatiran dengan diberlakukannya sistem pembuktian terbalik dalam kasus kejahatan perlindungan konsumen sebenarnya tidak perlu terjadi, karena hukum acara pidana Indonesia menjalankan proses hukum adil (*due process of law*). Tobias and Peterson mengatakan bahwa *due process of law* merupakan *constitutional guaranty...that no person will be deprived of life, liberty or property for reasons that are arbitrary...protect the citizen against arbitrary action of the government*. Oleh karena itu unsur-unsur proses hukum yang adil adalah menurut mereka adalah *hearing, counsel, defence, evidence and a fair and impartial court* (mendengar, tersangka/terdakwa, penasihat hukum, pembelaan, pembuktian dan pengadilan yang adil dan tidak memihak).¹⁹

Pembuktian terbalik dalam kasus perlindungan konsumen tidak bisa diberlakukan tanpa ada pembatasan-pembatasan, artinya tidak dikenakan kepada setiap kasus perlindungan konsumen. Pembatasan-pembatasan itu bisa diperinci sebagai berikut:

1. Penetapan tersangka harus benar-benar dikenakan kepada pelaku usaha/produsen yang melakukan kejahatan bisnis yang merugikan konsumen.
2. Walaupun beban pembuktian ada pada pelaku usaha/produsen untuk membuktikan bahwa dirinya tidak melakukan kerugian konsumen, faktor keyakinan hakim dan bukti-bukti tetap merupakan bahan pertimbangan bagi hakim dalam menjatuhkan vonis.
3. Jaksa Penuntut umum sama sekali tidak dibebaskan dari beban pembuktian, karena dengan fungsinya sebagai penuntut dia berkewajiban menyerahkan bukti-bukti pelanggaran dari terdakwa (pelaku usaha/produsen).

Kebijakan peraturan perundang-undangan tentang perlindungan konsumen harus pula diarahkan kepada pengembangan program perlindungan konsumen yang komperhensif termasuk peraturan hukum administrasi, hukum perdata, hukum acara, dan hukum pidana, dan mengefektifkan bermacam-macam ketentuan lainnya, bukan tidak berani menerapkan hukum pembuktian terbalik.

¹⁹ Edi Setiadi dan Rena Yulia, *Op. Cit*, hlm 108

Dalam tindak pidana ekonomi banyak terjadi terobosan-terobosan atau penyimpangan baru guna untuk mempermudah untuk memberikan dalam proses perkaranya karena dalam tindak pidana ekonomi seperti yang dikatakan oleh Sutherland bahwa yang melakukan kejahatan ekonomi biasanya adalah orang yang punya status ekonomi yang tinggi, terhormat dan melakukan kejahatan tersebut ada kaitannya dengan pekerjaannya.²⁰ Apalagi kaitannya dengan perlindungan konsumen biasanya yang melakukan adalah korporasi yang mempunyai kekuatan ekonomi yang kuat. Sehingga sering dalam proses penegakan hukumnya sangat sulit. Kesulitan itu terletak pada status pelaku usaha/produsen itu sendiri yang mempunyai kemampuan untuk lobby yang luas dan efektif, penentuan pertanggungjawaban dan penentuan kesalahan yang sulit.²¹

3. Suburnya Kejahatan Konsumen

Bentuk perlindungan hukum sangat diperlukan oleh konsumen, berupa pencantuman dalam undang-undang mengenai perlindungan hukum bagi pelapor kerugian konsumen. Karena kalau tidak maka perlindungan konsumen sebagaimana di-hajatkan untuk mengangkat daya tawar konsumen terhadap pelaku usaha dan mendorong pelaku usaha untuk berlaku jujur dan bertanggung jawab hanya akan menjadi utopis. Karena meskipun terdapat perlindungan hukum bagi konsumen akan tetapi belum bisa dipakai oleh konsumen untuk melindungi hak-haknya. Dampak dari itu semua, seperti yang dikatakan oleh Yusuf Shofie, bahwa lemahnya perlindungan hukum bagi konsumen akan menyuburkan kejahatan konsumen.

Lihat saja bagaimana kekuatan ekonomi pelaku usaha yang sangat dominan sehingga sejak dikeluarkannya undang-undang No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen sampai sekarang tidak ada pelaku usaha korporasi yang dapat dipidana padahal telah melakukan suatu tindak kejahatan atau pelanggaran terhadap konsumen.²² Selain itu, Edi Setiadi dan Rena Yulia mengatakan bahwa kejahatan konsumen (*consumer fraud*) lebih banyak terjadi dibandingkan dengan kejahatan jalanan sehingga menimbulkan frustrasi bagi konsumen. Lebih dari 800 jenis kejahatan konsumen yang terjadi dan terus menerus bertambah seiring dengan munculnya kejahatan konsumen²³.

Catatan kasus perlindungan konsumen sesudah UUPK.

1. Tahun 1999-2000, kasus Kosmetik, Penggunaan domain Name PT Mustika Ratu oleh PT Martina Bertho dengan mengelirukan orang banyak. Pelaku usaha PT Martina Bertho.
2. Tahun 2000, kasus Makanan, Penggantian bahan nutrisi untuk mengembangkan kultur bakteri, dari polypeptone menjadi bacotsoytone yang mengandung porcine (enzim dari pancreas babi) tanpa memberitahukan perubahan tersebut. Pelaku usaha PT Ajinomoto Indonesia.
3. Tahun 2003, kasus Makanan, Perkara pembelian roti "Tiger Bread" oleh Farid Muadz (konsumen). Pelaku usaha PTHero Supermarket Cabang Bogor Pajajaran, Bogor.

²² Baca Artikel Yusuf Shofie dalam Jurnal yang berjudul, Aspek Hukum Perlindungan Konsumen Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 antara Norma dan Fakta Pertanggungjawaban Pidana Korporasi, Jurnal Hukum Bisnis Vol. 30 No. 1 Tahun 2011, hlm. 5

²³ Edi Setiadi dan Rena Yulia, *Op. Cit.* hlm. 179

²⁰ *Ibid*

²¹ *Ibid*

4. Tahun 2004, kasus Resep, Penjualan obat tetes mata merek efrizel tanpa resep oleh Instalasi Farmasi Pelayan Obat kepada Abdul Basar (pembeli). Sifat berbahaya obat yang termasuk dalam obat keras, yang seharusnya dibeli dengan resep, tidak disampaikan kepada pembeli. Pelaku usaha RSUD USD Gambiran, Kediri.
5. Tahun 2006, kasus makanan, Tidak ditanggapinya komplain Nasi Hoka-hoka Bento tercemar kotoran tikus di Restoran Hoka-hoka bento, Menteng, Jakarta oleh manajemen membuat Wirawan marah dan kecewa sehingga terjadi insiden botol pecah. Pelaku usaha PT Eka Boga Inti.
6. Tahun 2004-2005, kasus Pembelian sepeda motor melalui penjualan berjenjang, Kegiatan usaha perdagangan barang/jasa dengan nama "Bermitra Sejahtera Semua" (BSS), berupa memfasilitasi pengadaan kepemilikan sepeda motor Supra X kepada anggota-anggota BSS dengan biaya murah dan waktu yang cepat, berjumlah 11.000 orang @Rp 3.000.000, = Rp 33.000.000.000. pelaku usaha CV Mitra Sejahtera dan PT Sumampamir Mitra Sejahtera.
7. Tahun 2006, kasus Angkutan barang/orang, Tenggalamnya KM Senopati di Perairan Masalembo, Jawa Timur. Pelaku usaha PT Samudra Pratama (pemilik) dan PT Prima Vista (operator).
8. Tahun 2007, kasus Elpiji, Memperdagangkan elpiji tidak sesuai ukuran, takaran, timbangan, dan jumlah dalam hitungan ukuran yang sebenarnya di Petukangan Utara, Pesanggrahan, Jakarta Selatan. Pelaku usaha PT Berkat Mulio Sejati.
9. Tahun 2008, kasus Elpiji, Memperdagangkan elpiji tidak sesuai ukuran, takaran, timbangan, dan jumlah dalam hitungan ukuran yang sebenarnya di Desa Jatireja, Kecamatan Cikaran Timur, Kabupaten Bekasi. Pelaku usaha Usaha Perdagangan Perorangan.
10. Tahun 2004, kasus Tambang emas, Tidak melaksanakan upaya seharusnya dilakukan dan/atau melakukan pengelolaan limbah hasil usaha untuk menjamin pelestarian lingkungan hidup. Pelaku usaha PT Newmont Minahasa Raya.
11. Tahun 1993-2003, kasus Suplemen makanan, Bersama-sama mengedarkan pangan yang sudah kadaluarsa dan mengganti atau melabel kembali pangan yang sudah kadaluarsa. Pelaku usaha PT Bina Dinamika Raga.
12. Tahun 2009, kasus Penjualan perumahan, Penipuan yang dilakukan oleh PT Duta Pertiwi Tbk yang menjual perumahan tanpa memberitahukan kepada pembeli bahwa perumahan tersebut berdiri tidak di atas Hak Guna Bangunan (HGB) tapi di atas Hak Pengelolaan Lahan (HPL). Pelaku usaha PT Duta Pertiwi Tbk.
13. Tahun 2009, kasus Pelayanan Kesehatan, Dokter rumah sakit Omni Internasional salah mendiagnosa penyakit yang diderita oleh pasien yang bernama Dewi Prita Mulyasari. Pelaku usaha adalah Rumah Sakit Omni Internasional.
14. Tahun 2011, kasus Susu Formula, Susu formula yang mengandung bakteri *Entrobakterishakazaki*, yang diputus oleh MA, tapi tidak dilaksanakan oleh IPB. Pihak IPB tidak mau melaksanakan putusan MA untuk mengungkap merek susu formula yang mengandung bakteri *Entrobakterishakazaki*.
15. Tahun 2011, kasus Pulsa telepon seluler, Maraknya pencurian pulsa yang dilakukan oleh operator seluler yang banyak

merugikan konsumen. Pelaku usaha PT Duta Pertiwi Tbk.

B. Pengaturan Yang Memberikan Jaminan Perlindungan Hukum Bagi Pelapor Kerugian Konsumen Dari Tuntutan Pencemaran Nama Baik

Terdapat dua pengaturan yang dapat memberikan jaminan perlindungan hukum bagi pelapor/pengadu kerugian konsumen dari tuntutan pencemaran nama baik yaitu;

1. Pengaturan Dalam Tataran Normatif

Pelapor kerugian konsumen adalah korban dari kejahatan atau praktek perilaku bisnis yang tidak jujur dan bertanggung jawab dari pelaku usaha. Sehingga Yusuf Shofie menyebutkan hal ini dengan konsumen sebagai korban kejahatan.²⁴ Oleh karena itu, sebagai korban kejahatan (*victim*) maka konsumen perlu mendapat perlindungan untuk mendapatkan hak-haknya karena selama ini korban kejahatan kurang begitu mendapat perhatian oleh hukum. Berbeda halnya dengan pelaku kejahatan yang mendapat berbagai perlindungan seiring dengan adanya tekanan-tekanan perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM).

Selain itu perlunya perlindungan konsumen juga untuk meminimalisir praktek kejahatan bisnis yang sering merugikan konsumen. Sehingga pengaturan perlindungan konsumen bukan mematikan usaha produsen akan tetapi sebaliknya mendorong perilaku bisnis yang jujur, bertanggung jawab dan taat terhadap peraturan hukum yang berlaku sehingga pelaku usaha dapat menghasilkan barang dan/atau jasa yang lebih berkualitas.

²⁴ Baca Yusuf Shofie, *Perlindungan Konsumen dan instrument-instrumen hukumnya*, (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 2003), hlm. 264

Ketertinggalan hukum dalam menyeimbangi kemajuan pembangunan di bidang ekonomi menempatkan para korban kejahatan dari pelaku usaha/produsen atau korporasi pada kondisi ketidakadilan.²⁵ Korban mengalami kesulitan mengartikulasikan kepentingan-kepentingannya yang seharusnya dilindungi oleh hukum. Mardjono menempatkan konsumen sebagai korban kejahatan korporasi dalam ruang lingkup penyalahgunaan kekuasaan secara melawan hukum kekuasaan ekonomi, misalnya penipuan terhadap konsumen, peredaran barang-barang produksi yang berbahaya dan lain-lain.²⁶

Oleh karena itu, untuk memberikan perlindungan hukum terhadap pelapor kerugian konsumen perlu ditambahkan dalam pasal dalam UUPK khususnya dalam Bab X yang mengatur tentang penyelesaian sengketa, pada Pasal 45 ditambahkan satu ayat lagi yang menyatakan “Setiap konsumen yang memperjuangkan hak atas kerugian yang diderita dari praktek bisnis yang curang dari pelaku usaha tidak dapat dituntut secara pidana maupun digugat secara perdata, sebelum pelaku usaha mendapat putusan hakim bahwa setelah melakukan pembuktian terbalik ternyata dirinya tidak bersalah”.

Ada tiga alasan kenapa pentingnya perlindungan konsumen melalui imunitas konsumen pelapor dari tuntutan perdata dan pidana dari pelaku usaha/produsen. Pertama, ketentuan tersebut dimaksudkan untuk melindungi korban dan/atau pelapor

²⁵ Ketidakadilan, dimana konsumen sudah menjadi korban ditambah dengan ancaman pelaku usaha untuk melakukan tuntutan balik apabila konsumen melakukan upaya hukum untuk melaporkan kerugian yang diderita. Akhirnya pihak konsumen sudah menjadi korban tidak jarang pula ditambah dengan hukuman oleh pengadilan. Hal ini dibuktikan dengan kasus Fifi Tanang, Khoe Seng Seng, Dewi Prita Mulyasari.

²⁶ *Ibid*

yang menempuh cara hukum akibat dari praktek bisnis yang curang dan tidak bertanggung jawab atau kejahatan dari pelaku usaha/produsen. Perlindungan ini dimaksudkan untuk mencegah tindakan pembalasan dari terlapor melalui pidana dan/atau gugatan perdata dengan tetap memperhatikan kemandirian pengadilan. Kedua, adanya ketentuan tersebut agar UUPK menjadi konsisten dengan pernyataan dalam Pasal 22 dan 28 yang mengatur tentang pembuktian terbalik. Ketiga, lebih memberikan keberanian kepada konsumen untuk melaporkan tindakan pelaku usaha yang sering melakukan kejahatan dalam praktek bisnisnya yang merugikan konsumen.

Aturan eksplisit yang mengatur tentang perlindungan hukum terhadap konsumen secara yuridis penting artinya mengingat apa yang dimaksud dengan perlindungan konsumen dalam Pasal 1 angka 1 yang menyatakan bahwa “Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan hukum bagi konsumen”.

Terlihat bahwa dalam isi kandungan pasal tersebut dinyatakan bahwa adanya kepastian hukum. Kepastian hukum artinya adanya aturan tertulis yang terdapat dalam undang-undang. Hal ini menyangkut dengan apakah suatu perbuatan tersebut dilarang atau dibolehkan. Karena tidak ada suatu perbuatan pun yang dipidana jika tidak ada aturan undang-undang yang mengaturnya (asas legalitas). Dengan adanya aturan yang mengatur mekanisme tersebut merupakan wujud dari tujuan awal dibuatnya Undang-Undang Perlindungan Konsumen, yaitu pemberdayaan konsumen, menentukan dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen, dan menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan

informasi serta akses untuk mendapatkan informasi (Pasal 3 UUPK).

2. Pengaturan Dalam Tataran Aplikatif

Pengaturan dalam tataran aplikatif diarahkan pada dua lembaga yang merupakan garda terdepan dalam pelaporan dan penyelesaian sengketa kasus konsumen yaitu Kepolisian dan Lembaga Perlindungan Konsumen seperti Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) dan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).

a. Penolakan Terhadap Tuntutan Pencemaran Nama Baik Dari Pelaku Usaha Sebelum Adanya Putusan Hakim

Konsumen pelapor merupakan korban dari praktek kejahatan bisnis. Namun dalam penegakan hukum pidana (baik KUHP maupun KUHPA) seringkali tidak memperhatikan kedudukan dan kepentingan korban²⁷. Berbeda halnya dengan pelaku kejahatan (*offender*) di mana pelaku kejahatan yang mendapat berbagai perlindungan seiring dengan adanya tekanan-tekanan perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM).

Pentingnya pelapor atau korban memperoleh perhatian utama dalam membahas kejahatan disebabkan karena korban seringkali memiliki peranan yang sangat penting bagi terjadinya suatu kejahatan. Diperolehnya pemahaman yang luas dan mendalam tentang pelapor atau korban kejahatan diharapkan dapat memudahkan dalam menemukan upaya penanggulangan kejahatan yang pada akhirnya akan bermuara pada menurunnya kuantitas dan kualitas kejahatan²⁸.

²⁷ Didik M. Arief Mansur dan Elisatris Gultom, *Urgensi Perlindungan Korban Kejahatan; Antara Realita dan Fakta*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2007). hlm. 38

²⁸ *Ibid*

Dalam proses penyelesaian perkara perlindungan konsumen seringkali pelapor tidak mendapat perlindungan hukum yang memadai, baik perlindungan hukum yang sifatnya materiil maupun immateriil. Padahal pelapor dalam perkara konsumen biasanya sekaligus sebagai korban. Dalam posisinya sebagai korban pada dasarnya konsumen merupakan pihak yang paling menderita oleh perbuatan pelaku usaha, akan tetapi perlindungan hukumnya tidak sebanyak yang diberikan oleh undang-undang kepada pelaku kejahatan. Padahal masalah keadilan dan penghormatan hak asasi manusia tidak hanya berlaku terhadap pelaku kejahatan saja, tetapi juga korban kejahatan.²⁹ Karena perlindungan hukum pada hakikatnya adalah melindungi hak setiap orang yaitu hak untuk didengar (*right to be heard*).

Akibat lemahnya perlindungan hukum tersebut, konsumen yang memperjuangkan hak-haknya dengan melaporkan kepada polisi harus berhadapan dengan tuntutan pencemaran nama baik dari pelaku usaha, sehingga konsumen pelapor konsumen menjadi tersangka dalam kasus pencemaran nama baik tersebut. Dalam hal ini, konsumen mempunyai kerugian ganda, sudah dirugikan secara materiil oleh perilaku pelaku usaha yang nakal juga dituntut pencemaran nama baik. Efek dari hal tersebut sangat berbahaya ke depan karena akan menjadi faktor kriminogen baru, di mana konsumen yang dirugikan oleh pelaku usaha tidak berani melaporkan kerugiannya. Akibatnya pelaku usaha dapat bebas melakukan praktik bisnis yang curang dan membahayakan konsumen demi untuk mendapatkan untung yang sebanyak-banyaknya. Tentunya hal

ini akan mengancam perekonomian nasional, karena ketika konsumen lemah dan sakit akan berdampak pada tingkat perkembangan ekonomi secara mikro maupun makro.

Oleh karena itu, penting artinya kebijakan dalam tahapan aplikatif yang memberikan perlindungan hukum bagi pelapor kerugian konsumen, sebagai perlindungan kepada masyarakat konsumen yang menempuh jalur hukum dalam perkara kejahatan konsumen. Sebagai contoh kebijakan perlindungan konsumen yang sangat terkenal yaitu pada kasus pelaporan perusahaan skandal “*the Big Tobacco*” yang dilaporkan oleh Jeffery Wigand di Amerika. Perusahaan The Big Tobacco telah mencampur produksi rokoknya dengan “carcinogen”, di mana bahan tersebut diketahui dapat menyebabkan kanker apabila dikonsumsi oleh manusia. Dalam hal ini, Jeffery Wigand mendapat perlindungan hukum, yaitu tidak dapat dituntut oleh pelaku usaha atau produsen karena laporan tersebut.³⁰

Kebijakan aplikatif dalam perkara perlindungan konsumen tentunya sengaja diarahkan pada aparat yang menangani pelaporan, yaitu institusi kepolisian. Tentunya dalam tataran aplikatif ada peraturan Kapolri yang harus menyatakan secara eksplisit terkait dengan pelaporan kasus konsumen yang menyatakan bahwa “setiap pelaku usaha yang melakukan tuntutan pencemaran baik yang ditujukan kepada konsumen yang melaporkan kerugiannya, harus menunggu keputusan hakim bahwa dirinya tidak terbukti bersalah dan bebas dari tuntutan hukum”.

Dengan adanya ketentuan yang secara eksplisit seperti di atas maka tuntutan

²⁹ *Ibid.*

³⁰ www.kpk.org. komunitas perlindungan konsumen.

yang dilakukan pelaku usaha/produsen kepada konsumen ketika belum ada putusan hakim, maka tuntutan tersebut tidak dapat di terima atau dilanjutkan ke proses penyidikan. Dengan kata lain, apabila putusan hakim bahwa pelaku usaha terbukti bersalah maka tuntutan pencemaran nama baik yang ditujukan kepada konsumen tidak dapat dilanjutkan karena tidak memenuhi unsur-unsur pencemaran nama baik. Sebaliknya, jika putusan hakim bahwa pelaku usaha tidak bersalah dan bebas dari tuntutan hukum, maka tuntutan pencemaran nama baik dapat dilakukan kepada konsumen pelapor. Hal tersebut akan lebih memberikan keadilan bagi konsumen pelapor atau yang menempuh jalur hukum, serta ketentuan tersebut dapat mencegah terjadinya tindakan pembalasan dari pelaku usaha/produsen terhadap konsumen yang menempuh jalur hukum.

Selama ini, polisi sebagai garda terdepan dalam proses penyelesaian perkara pidana belum ada pijakan hukum untuk melakukan penolakan atau menunda melanjutkan proses laporan pelaku usaha yang menuntut pencemaran nama baik kepada konsumen. Sehingga terkesan bahwa tindakan pembalasan melalui tuntutan balik dibenarkan atas nama kesamaan di hadapan hukum (*equality before the law*). Hal inilah yang memberikan kerancuan dalam penanganan perkara konsumen yang menempuh jalur pidana.

Indonesia sebagai bangsa yang menganut sistem hukum civil law, di mana harus ada aturan terlebih dahulu baru sebuah tindakan tersebut dibolehkan atau dilarang (asas legalitas)³¹. Oleh karena

itu, jika tidak ada aturan yang melandasi tindakan penolakan terhadap tuntutan pelaku usaha tentu aparat kepolisian dalam hal ini tidak punya hak untuk melakukan penolakan terhadap tuntutan pelaku usaha dengan pencemaran nama baik kepada pelaku konsumen. Oleh karena itulah kebijakan aplikatif untuk memberikan perlindungan hukum bagi pelapor kerugian konsumen sangat penting artinya. Karena kalau tidak, hal tersebut akan menjadi faktor kriminogen. Artinya, ketika konsumen tidak berani melaporkan tindakan pelaku usaha yang merugikan masyarakat konsumen, maka hal ini akan memberikan lahan subur bagi tumbuhnya kejahatan konsumen dalam kehidupan bermasyarakat. Kalau demikian yang terjadi maka tujuan demokrasi ekonomi, yaitu untuk mencapai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, tidak akan pernah terwujud. Karena pada dasarnya demokrasi ekonomi menginginkan negara dan masyarakat yang kuat serta mekanisme pasar yang tepat. Karena hanya dengan mekanisme pasar yang tepat, kesejahteraan akan bisa terwujud.

b. Penguatan Lembaga Perlindungan Konsumen

Untuk melaksanakan perlindungan konsumen, UUPK membuat dua lembaga yang bertugas untuk melindungi konsumen yaitu Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) dan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BP-SK). Adapun kewenangan BPKN yang diberikan oleh UUPK sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 34 yaitu:

- a. memberikan saran dan rekomendasi kepada pemerintah dalam rangka penyusunan kebijaksanaan di bidang perlindungan konsumen;

³¹ Pasal 1 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).

- b. melakukan penelitian dan pengkajian terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang perlindungan konsumen;
- c. melakukan penelitian terhadap barang dan/atau jasa yang menyangkut keselamatan konsumen;
- d. mendorong berkembangnya lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat;
- e. menyebarluaskan informasi melalui media mengenai perlindungan konsumen dan memasyarakatkan sikap keberpihakan kepada konsumen;
- f. menerima pengaduan tentang perlindungan konsumen dari masyarakat, lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat, atau pelaku usaha;
- g. melakukan survei yang menyangkut kebutuhan konsumen.

Sementara itu kewenangan BPSK dinyatakan dalam Pasal 52 UUPK jo. SK. Menperindag Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 adalah :

- a. Melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen dengan cara konsiliasi, mediasi, dan arbitrase;
- b. Memberikan konsultasi perlindungan konsumen;
- c. Melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku;
- d. Melaporkan kepada penyidik umum jika terjadi pelanggaran Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK);
- e. Menerima pengaduan tertulis maupun tidak dari konsumen tentang terjadinya pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
- f. Melakukan penelitian dan pemeriksaan sengketa perlindungan konsumen;
- g. Memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen; Memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli dan/atau setiap orang yang diduga mengetahui pelanggaran Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK);
- h. Meminta bantuan kepada penyidik untuk menghadirkan saksi, saksi ahli, atau setiap orang pada butir g dan butir h yang tidak bersedia memenuhi panggilan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK);
- i. Mendapatkan, meneliti dan/atau menilai surat, dokumen, atau bukti lain guna penyelidikan dan/atau pemeriksaan;
- j. Memutuskan dan menetapkan ada tidaknya kerugian di pihak konsumen;
- k. Memberitahukan putusan kepada pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
- l. Menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK).

Dari 7 (tujuh) fungsi yang diberikan oleh UUPK, BPKN hanya mempunyai tugas saja, tetapi tidak memiliki kewenangan apapun dalam penanganan kecuali meneruskan pengaduan itu kepada badan-badan yang berwenang antara lain ke BPSK. Selain itu BPSK yang juga diberikan wewenang untuk menyelesaikan sengketa konsumen akan tetapi kekuatan putusannya sama dengan penyelesaian sengketa di luar pengadilan,

dimana kalau ada pihak yang keberatan dari para pihak, maka dapat diajukan ke pengadilan negeri. Selain itu BPSK dan BPKN tidak dapat berfungsi sebagai pihak yang dapat mewakili konsumen dalam hal terjadi kasus perlindungan konsumen.

Berbeda halnya dengan ACCC di Australia, lembaga ini punya kewenangan yang lebih luas terkait dengan perlindungan konsumen, di samping sebagai lembaga yang menerima komplain konsumen, dia juga mempunyai wewenang untuk melakukan verifikasi terhadap laporan konsumen, dapat melakukan investigasi ke pelaku usaha/produsen yang dilaporkan oleh konsumen, dapat menuntut pelaku usaha atas nama konsumen, serta dapat memberikan rekomendasi kepada penyidik untuk melakukan penyidikan terhadap pelaku usaha/produsen yang telah merugikan konsumen.

Kekuatan ACCC sebagai lembaga perlindungan konsumen di Australia terbukti dengan baru-baru ini, di mana perusahaan yang memproduksi “*Power Balance*” yang belakangan ketahuan bahwa produk tersebut tidak berfungsi sebagaimana diiklankan sehingga pelaku usaha/produsen gelang “*Power Balance*” meminta maaf dan memberi ganti kerugian kepada seluruh konsumen yang telah merasa dirugikan oleh produk tersebut, sehingga perusahaan tersebut menjadi bangkrut.

Di Finlandia untuk memberikan perlindungan konsumen terdapat lembaga Ombudsman Konsumen. Lembaga ini berfungsi sebagai penerima laporan dari konsumen yang merasa dirugikan oleh praktek-praktek kejahatan bisnis yang dilakukan oleh pelaku usaha³². Selain itu

lembaga ini juga mempunyai wewenang untuk memberikan penilaian terhadap laporan konsumen, apakah laporan konsumen tersebut harus dilanjutkan melalui pengadilan atau tidak.

Di Amerika Untuk memberikan perlindungan konsumen, pemerintah membuat *Independent Consumer Agency*. Agen ini berfungsi untuk menerima laporan dari konsumen dan dapat melakukan penyelidikan atau menuntut pelaku usaha yang melanggar ketentuan *Consumer Protection Act of 1997*. Ada juga hal yang menarik dari ketentuan pasal dalam perlindungan konsumen di Amerika yaitu section 7 ayat (2) huruf C angka 3 *Consumer Protection Act of 1997* yaitu ketika konsumen yang melaporkan tentang kerugian yang dialami dapat meminta untuk dirahasiakan namanya, dan Agen harus menjaga kerahasiaan nama pelapor tersebut (lihat section 7 ayat (2) huruf C angka 3 *Consumer Protection act of 1997*). Terlihat di sini bahwa konsumen yang melaporkan kerugiannya tidak semata-mata untuk melakukan tuntutan ganti kerugian terhadap pelaku usaha/produsen tapi untuk melaporkan agar praktek-praktek bisnis yang merugikan konsumen dapat distop.

Ke depan untuk dapat memberikan perlindungan kepada konsumen, lembaga seperti BPKN dan BPSK harus diberikan tambahan kewenangan yaitu kewenangan di samping sebagai penerima pengaduan konsumen juga dapat melakukan investigasi kepada pelaku usaha yang dilaporkan oleh konsumen. Sehingga apabila konsumen yang merasa dirugikan oleh pelaku usaha/produsen dalam melaporkan kerugiannya tidak mengalami tuntutan balik dari pelaku usaha dengan pencemaran nama baik.

Selain itu, kelemahan terkait dengan kekuatan putusan dari BPSK yaitu pe-

³² Section 5 sub. Sec (2) *Consumer Protection Act*. 38 1978 Finlandia

laksanaan putusannya hanya sebatas sukarela sehingga pihak-pihak yang tidak puas dengan putusan tersebut dapat melakukan keberatan ke pengadilan negeri. Tidak seperti di India apabila putusan lembaga tidak dilaksanakan oleh pelaku usaha/produsen maka dia akan dihukum dengan pidana penjara minimal satu bulan dan maksimal tiga tahun atau denda minimal dua ribu rupee dan maksimalnya sepuluh ribu rupee.

Oleh karena itu menurut hemat penulis bahwa untuk memberikan perlindungan hukum bagi konsumen kewenangan BPSK selaku yang menangani perkara perlindungan konsumen secara khusus diberikan kewenangan yaitu kekuatan putusan final dan binding dan apabila tidak dilaksanakan oleh pelaku usaha/produsen maka dilakukan penekanan dengan ancaman pidana.

KESIMPULAN

Implikasi Yuridis belum diaturnya mekanisme perlindungan hukum bagi pelapor kerugian konsumen antara lain yaitu; *Pertama*, ada celah yang sangat terbuka bagi pelaku usaha untuk menuntut balik konsumen yang melaporkan kerugiannya

sebagai tindakan pembalasan pelaku usaha terhadap konsumen yang melaporkan kerugiannya yang menempuh jalur hukum. *Kedua*, terjadinya inkonsistensi perlindungan hukum bagi konsumen, karena meskipun undang-undang telah mengatur mengenai kewajiban pembuktian terbalik dari pelaku usaha namun ketika kasus konsumen diselesaikan melalui hukum pidana hal ini tetap mengacu pada KUHAP di mana pembuktian terbalik tersebut tidak dapat diterapkan. Ketiga, lemahnya perlindungan konsumen yang melaporkan kerugiannya menimbulkan tumbuh subur nya kejahatan konsumen.

Pengaturan yang memberikan jaminan perlindungan hukum bagi pelapor kerugian konsumen dari tuntutan pencemaran nama baik oleh pelaku usaha/produsen yaitu dalam tataran normatif terdapat pasal yang memberikan imunitas pelapor kerugian konsumen dari tuntutan perdata dan pidana, pengaturan dalam tataran aplikatif yaitu adanya peraturan yang mendasari penolakan tuntutan pencemaran nama baik oleh pelaku usaha kepada konsumen sebelum adanya putusan hakim dan penguatan kelembagaan perlindungan konsumen.

Daftar Pustaka

- Abdullah Halim Barkatullah, *Hukum Perlindungan Konsumen; Kajian Teoritis Dan Perkembangan Pemikiran*, Banjarmasin: Unlam Press, 2008.
- Adami Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana Bagian I*, Jakarta: Rajawali Pers, 2005.
- , *Pelajaran Hukum Pidana Bagian II*, Jakarta: Rajawali Pers, 2002.
- Adrian Sutedi, *Tanggung Jawab Produk Dalam Hukum Perlindungan Konsumen*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2008.
- Ahamdi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Rajawali Pers, 2004.
- A. Sony Kerap, *Etika Bisnis; Tuntutan Dan Relevansinya*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 1998.

- C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1983.
- Dyah Octorina Susanti dan IGN Parikasit Widiatedja, *Asas Keadilan; Konsep dan Implementasinya Dalam Perspektif Hukum Islam Dan Hukum Barat*, Malang: Bayumedia Publishing, 2011.
- Dominique Lauterbur, *Food Law: Policy & Ethics*, London.Sydney: Cavendish Publishing Limited, 2001.
- Edi Setiadi Dan Rena Yulia, *Hukum Pidana Ekonomi*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010
- Edmon Makarim, *Kompilasi Hukum Telematika*, Jakarta: Rajawali Pers, 2003.
- Erman Rajagukguk, *Butir-Butir Hukum Ekonomi*, Jakarta: UI Press, 2011.
- Gouzali Saydam, *Teknologi Komunikasi; Perkembangan dan Aplikasi*, Bandung: Alfabeta, 2005.
- Husni Syawali Dan Neni Sri Imaniyati (Penyunting), *Hukum Perlindungan Konsumen*, Bandung: Mandar Maju, 2000
- Jimly Ashiddiqe, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: Kompas, 2010.
- Jhony Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia, 2007.
- Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen Di Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bhakti, 2006.
- M. Hadin Muhjad, *Hukum Lingkungan*, Banjarmasin: KBU Press, 2008.
- Muhammad Yunus, *Menciptakan Dunia Tanpa Kemiskinan*, Jakarta: Gramedia, 2008.
- Muladi dan Dwidja Priyatno, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*, Jakarta: Kencana, 2010.
- Peter de Cruz, *Perbandingan Sistem Hukum; Common Law, Civil Law Dan Socialist Law*, Jakarta: Nusamedia, 2010.
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia; Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Perdilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Surabaya: Bina Ilmu, 1985.
- Rachmad Syafaat, *Advokasi dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Malang: Surya Pena Gemilang, 2011.
- R. Otje Salman S dan Anthon F Susanto, *Teori Hukum*, Rafika Aditama, Bandung: 2007.
- Romli Atmasasmita, *Pengantar Hukum Kejahatan Bisnis*, Jakarta: Kencana, 2003.
- Sri Redjeki Hartono, *Hukum Ekonomi Indonesia*, Malang: Bayumedia, 2007.
- Sudaryatmo, *Masalah Perlindungan Konsumen Di Indonesia*, Bandung:

Citra Aditya Bakti, 1996.

Sukarmi, *Cyber Law, Kontrak Elektronik dalam bayang-bayang pelaku usaha*, Bandung: Pustaka Sutra, 2008.

Susanti Adi Nugroho, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya*, Jakarta: Kencana, 2011.

Teguh Prasetyo, *Kriminalisasi Dalam Hukum Pidana*, Bandung: Nusa Media, 2010.

Yusuf Shofie, *Pelaku Usaha, Konsumen, Dan Tindak Pidana Korporasi*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002.

-----, *Perlindungan Konsumen Dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003.

Perundang-undangan

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata).

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)

Undang-Undang No.8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP)

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Undang-undang Nomor 36 tahun 1999 tentang Telekomunikasi.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.

Undang-Undang No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban.

Undang-Undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi

Undang-Undang No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.

Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Consumer Protection Act 1986 India

Competition and Consumer Act 2010 Australia

Consumer Protection Act of 1997 United States of America

Consumer Protection Act. No. 38 Tahun 1978 Finlandia