

**PELAKSANAAN PENGAWASAN PENCANTUMAN KLAUSULA BAKU OLEH  
BADAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN DI KOTA PADANG**

**SKRIPSI**

**Diajukan untuk memenuhi persyaratan guna memperoleh gelar sarjana hukum**

**Oleh :**

**SETIA PURNAMA SARI**

**07940084**

**Program Kekhususan : Hukum Perdata Bisnis**



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ANDALAS  
PADANG  
2011**

# **PELAKSANAAN PENGAWASAN PENCANTUMAN KLAUSULA BAKU OLEH BADAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN KOTA PADANG**

(Setia Purnama Sari, 07940084, Fakultas Hukum Universitas Andalas, 70 halaman,  
2011)

## **ABSTRAK**

Pada masa sekarang ini, perjanjian yang memuat klausula baku antara konsumen dengan pelaku usaha dapat dengan mudah kita temukan. Harus diakui bahwa klausula baku sangat membantu kelancaran perdagangan. Namun hal ini menutup proses negosiasi antara konsumen dengan pelaku usaha sehingga memungkinkan bagi pelaku usaha untuk mengalihkan tanggung jawabnya. Untuk itu, Undang-Undang Perlindungan Konsumen memberikan solusi dengan memberikan wewenang kepada Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen yaitu salah satunya melakukan pengawasan terhadap klausula baku dalam hal ini BPSK kota Padang yang kemudian menjadi alasan penulis untuk melakukan penelitian terhadap skripsi ini. Adapun rumusan masalah dalam karya tulis ini adalah mengenai pelaksanaan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku oleh Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen di Kota Padang, Serta hambatan yang dihadapi BPSK kota Padang dalam pelaksanaan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku oleh Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen di Kota Padang. Metode penelitian dengan menggunakan pendekatan masalah secara yuridis sosiologis. Pengumpulan data dengan studi dokumen serta melakukan wawancara kepada instansi terkait dan menganalisis data dengan analisis kualitatif. Kesimpulan dari penelitian yang penulis lakukan adalah bahwa wewenang pelaksanaan pengawasan klausula baku dijalankan secara pasif oleh BPSK kota padang yakni menunggu adanya pengaduan dari masyarakat sedangkan pengawasan secara langsung terhadap klausula baku belum dijalankan karena terkendala peraturan atau ketentuan yang belum dibentuk oleh Kementerian Perdagangan tentang bentuk atau form dari klausula baku yang dilarang tersebut. Selain terkendala peraturan dari Kementerian Perdagangan, kendala lain adalah kurangnya peraturan pelaksana dari pemerintah terkait klausula baku, kurangnya pemahaman konsumen terhadap hak nya sesuai dengan UUPK, tidak adanya keterbukaan dan pemahaman dari sebagian pelaku usaha tentang klausula baku dengan mengemukakan alasan rahasia perusahaan serta kurangnya personil untuk melakukan tugas pengawasan mengenai klausula baku ini.

# BAB I PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang

Setiap orang pada suatu waktu, dalam posisi tunggal atau sendiri maupun berkelompok bersama orang lain, dalam keadaan apapun pasti menjadi konsumen untuk suatu produk atau jasa tertentu.<sup>1</sup> Secara harfiah, konsumen adalah setiap orang yang menggunakan barang (pemakai), sedangkan pelaku usaha adalah pihak penyedia barang atau penyelenggara jasa.<sup>2</sup>

Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/jasa yang tersedia dalam masyarakat baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan (Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Perlindungan Konsumen). Pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi (Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Perlindungan Konsumen).

Dalam kegiatan bisnis terdapat hubungan yang saling membutuhkan antara pelaku usaha dengan konsumen (pemakai barang dan atau jasa). Kepentingan pelaku usaha adalah memperoleh laba dari transaksi dengan konsumen, sedangkan kepentingan konsumen adalah memperoleh pemenuhan kebutuhannya terhadap produk tertentu.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen*, 2008, Jakarta: Sinar Grafika, Hlm : 5

<sup>2</sup> AZ. Nasution, SH., *Konsumen dan Hukum*, 1995, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, Hlm: 18

<sup>3</sup> Sanusi Bintang, Dahlan, *Pokok-pokok Hukum Ekonomi dan Bisnis*, 2000, Bandung: Citra Aditya Bakti, Hlm : 107

Keadaan yang universal ini pada beberapa sisi menunjukkan adanya berbagai kelemahan pada konsumen sehingga konsumen tidak mempunyai kedudukan yang aman. Oleh karena itu, secara mendasar konsumen juga membutuhkan perlindungan hukum yang sifatnya universal. Mengingat lemahnya kedudukan konsumen pada umumnya dibandingkan dengan kedudukan produsen yang relatif lebih kuat dalam banyak hal, maka pembahasan perlindungan konsumen akan selalu terasa aktual dan selalu penting untuk dikaji ulang. Dengan demikian, upaya-upaya untuk memberikan perlindungan yang memadai terhadap kepentingan konsumen merupakan suatu hal yang penting dan mendesak untuk segera dicari solusinya, terutama di Indonesia, mengingat sedemikian kompleksnya permasalahan yang menyangkut perlindungan konsumen, lebih-lebih menyongsong era perdagangan bebas yang akan datang.<sup>4</sup>

Adanya penyetaraan kedudukan antara konsumen dan pelaku usaha yang diusung dalam Undang-Undang nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan konsumen diharapkan dapat membuat konsumen lebih mengerti akan hak-haknya dan berusaha waspada untuk melindungi dirinya. Begitu juga dengan pelaku usaha, yakni agar bertindak lebih bijak dalam menjalankan kegiatannya.

Pada bisnis tertentu terdapat kecenderungan untuk menggunakan apa yang dinamakan kontrak baku, berupa kontrak yang sebelumnya oleh pihak tertentu (perusahaan) telah menentukan secara sepihak sebagian isinya dengan maksud untuk digunakan secara berulang-ulang dengan berbagai pihak (konsumen Perusahaan) tersebut. Dalam perjanjian standar tersebut biasanya sebagian besar isinya sudah ditetapkan oleh pihak perusahaan yang tidak membuka kemungkinan untuk dinegosiasikan lagi, dan sebagian lagi sengaja dikosongkan untuk memberikan

---

<sup>4</sup> Celina Tri Siwi Kristiyanti, *loc.cit*

kesempatan negosiasi dengan pihak konsumen, yang baru diisi setelah diperoleh kesepakatan.<sup>5</sup>

Perjanjian baku yang menempatkan posisi tidak seimbang antara pelaku usaha dan konsumen, pada akhirnya akan melahirkan perjanjian yang akan merugikan konsumen. Undang-undang perlindungan konsumen tidak merumuskan pengertian perjanjian baku, tapi menggunakan istilah klausula baku.<sup>6</sup>

Klausula baku adalah setiap aturan atau ketentuan dan syarat-syarat yang telah dipersiapkan dan ditetapkan terlebih dahulu secara sepihak oleh pelaku usaha yang dituangkan dalam suatu dokumen dan/atau perjanjian yang mengikat dan wajib dipenuhi oleh konsumen. Pada umumnya dan merupakan pengalaman nyata pada perjanjian baku ini, pihak lain (konsumen) tidak dapat berbuat apapun. Ia harus menerima perjanjian tersebut sebagai apa adanya atau ia harus bersedia untuk tidak memperoleh barang atau pelayanan dari jasa yang diinginkan.<sup>7</sup>

Hubungan hukum yang diwarnai oleh suasana *take it or leave it* ini sudah sangat banyak dan meluas merasuk dalam masyarakat kita. Hampir semua hubungan hukum yang menyangkut barang dan atau jasa konsumen seakan-akan telah dikuasai oleh bentuk perjanjian ini<sup>8</sup>. Menurut Pasal 1320 KUH Perdata, Prinsip *take it or leave it* ini memberikan kebebasan kepada pihak konsumen untuk memilih atau menentukan sendiri keberadaan ikatan perjanjian tersebut. Apabila ia telah menandatangani perjanjian secara hukum dianggap sudah menyetujui atau menyepakati isinya, dan

---

<sup>5</sup> Sanusi Bintang, Dahlan, *op.cit*, Hlm : 19

<sup>6</sup> Irsan Armadi, *Klausula Baku dalam Perlindungan Konsumen*, tersedia pada [www.hariansumutpos.com](http://www.hariansumutpos.com), diakses tanggal 22 Desember 2010

<sup>7</sup> AZ. Nasution, *op.cit*, Hlm: 44

<sup>8</sup> *Ibid*, Hlm: 95

apabila ia tidak menyetujui tentunya tidak akan menandatangani. Tanda tangan merupakan tanda kesepakatan.<sup>9</sup>

Ahli hukum Indonesia, Mariam Darus Badruzaman lalu mendefinisikan perjanjian standar yaitu :

Perjanjian yang isinya dibakukan dan dituangkan dalam bentuk formulir. Ia menyimpulkan bahwa perjanjian standar itu bertentangan dengan asas kebebasan berkontrak yang bertanggung jawab. Terlebih-lebih lagi ditinjau dari asas-asas hukum nasional, dimana akhirnya kepentingan masyarakatlah yang lebih didahulukan. Dalam perjanjian standar kedudukan pelaku usaha dan konsumen tidak seimbang. Posisi yang didominasi oleh pihak pelaku usaha, membuka peluang luas baginya untuk menyalahgunakan kedudukannya. Pelaku usaha hanya mengatur hak-haknya dan tidak kewajibannya. Menurutnya, perjanjian standar ini tidak boleh dibiarkan tumbuh secara liar dan karena itu perlu ditertibkan.<sup>10</sup>

Tujuan dibuatnya perjanjian standar oleh pelaku usaha adalah untuk memberikan kemudahan (kepraktisan) bagi para pihak yang bersangkutan. Tetapi dari berbagai keuntungan yang ada tersebut terdapat sisi lain dari penggunaan serta perkembangan perjanjian baku yang banyak mendapat sorotan kritis dari para ahli hukum, yaitu sisi kelemahannya dalam mengakomodasikan posisi yang seimbang bagi para pihaknya. Kelemahan-kelemahan perjanjian baku ini bersumber dari karakteristik perjanjian baku yang dalam wujudnya merupakan suatu perjanjian yang dibuat oleh salah satu pihak dalam suatu perjanjian terstandarisasi yang menyisakan sedikit atau bahkan tidak sama sekali ruang bagi pihak lain untuk bernegosiasikan isi perjanjian itu.

Sorotan para ahli hukum dari berlakunya perjanjian baku selain dari segi keabsahannya adalah adanya klausul-klausul yang tidak adil dan sangat memberatkan salah satu pihak<sup>11</sup>. Sehingga berdasarkan rumusan tersebut, sebenarnya ada beberapa hal

---

<sup>9</sup> Sanusi Bintang, Dahlan, *op.cit*, hlm : 19

<sup>10</sup> Celina Tri Siwi Kristiyanti, *op.cit*, hlm: 143

<sup>11</sup> *Ibid*, hlm: 140

yang menjadi kekhawatiran dalam pelaksanaannya, salah satunya adalah pencantuman klausula eksenorasi dalam kontrak atau perjanjian standar tersebut.

Untuk mewujudkan perlindungan konsumen atas adanya pencantuman klausula baku yang berkemungkinan membawa konsumen kepada hal yang akan merugikannya, maka diperlukan pengawasan yang tentunya dilakukan oleh lembaga yang telah diberi kewenangan untuk itu. Dalam undang-undang nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen Pasal 52, lembaga yang diberikan wewenang untuk melakukan pengawasan adalah Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen yang kemudian disingkat dengan BPSK.

Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen adalah badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen (Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen). Di kota Padang, Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden nomor 18 tahun 2005. Dan oleh Pemerintah Kota Padang, Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen resmi menjalankan tugas dan wewenangnya mulai tahun 2006 sampai sekarang. Menurut penulis masa kerja Badan ini tergolong singkat sehingga penulis ingin lebih mengetahui tentang pelaksanaan wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Kota Padang dalam melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku oleh pelaku usaha, mengingat mulai banyaknya digunakan perjanjian baku dalam hubungan hukum antara pelaku usaha dan konsumen serta adanya kemungkinan kerugian yang akan ditimbulkan terhadap konsumen jika pencantuman klausula baku ini tidak diawasi dalam prakteknya.

## **BAB IV**

### **KESIMPULAN**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan yang telah penulis uraikan diatas, kesimpulan dari rumusan masalah adalah :

1. Pelaksanaan Pengawasan Klausula Baku Oleh BPSK Kota Padang dilakukan melalui 2 cara. Pertama dengan mendatangi pihak pelaku usaha secara langsung (tanpa pengaduan) dan Kedua melakukan pemeriksaan berdasarkan pengaduan dari konsumen (dengan Pengaduan). Dalam melaksanakan tugas ini, BPSK masih bersifat pasif yakni menunggu adanya pengaduan dari masyarakat tentang adanya temuan klausula baku terlarang yang berarti permohonan penyelesaian sengketa kepada BPSK, Sedangkan pengawasan secara langsung dengan turun kelapangan belum dijalankan.
2. Hambatan-hambatan yang dialami oleh BPSK dalam pelaksanaan pengawasan ini adalah :
  - a. Untuk pengawasan terhadap klausula baku secara langsung dengan turun kelapangan, BPSK belum memiliki ketentuan operasional serta ketentuan yang mengatur tentang bagaimana bentuk atau form dari klausula baku yang dinyatakan terlarang tersebut dari Kementerian Perdagangan atau dalam hal ini yang dilimpahkan kewenangan adalah Direktorat Perlindungan Konsumen sehingga petugas tidak dapat menjalankan tugas pengawasannya.
  - b. Dari pihak pemerintah khusus mengenai pengawasan klausula baku, peraturan dan peraturan perlaksananya belum lengkap, sehingga pengawasan dirasa tidak maksimal.

- c. dari pihak konsumen, masih banyak yang belum mengerti dengan haknya seperti dalam ketentuan Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Disamping itu konsumen jarang yang mempergunakan BPSK sebagai lembaga yang berwenang menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha
- d. Tidak adanya keterbukaan dan pemahaman dari sebagian pelaku usaha tentang klausula baku yang menurut konsumen sangat merugikan dengan mengemukakan alasan rahasia perusahaan.
- e. Dari segi personil untuk melakukan pengawasan klausula baku ini, tenaga nya masih kurang. Personil PPNS-PK saja baru 1 (satu) orang di Deperindagtamben sebagai dinas yang membawahi bidang perlindungan konsumen ini.

## **B. Saran**

Berdasarkan data dari BPSK sendiri, pengaduan dari masyarakat yang tidak puas akan sikap pelaku usaha yang tidak sesuai dengan ketentuannya, meningkat dari tahun ketahun sejak BPSK berdiri tahun 2006. Saran penulis tentu saja sebaiknya Kementerian Perindustrian dan Perdagangan mempercepat pembentukan ketentuan operasional serta merumuskan bagaimana bentuk atau form dari klausula baku yang dilarang tersebut, mengingat mayoritas kasus yang masuk ke BPSK, 90% nya adalah menyangkut tentang klausula baku. Ini membuktikan pentingnya pengawasan tanpa pengaduan dari konsumen terhadap pencantuman klausula baku tersebut.

Diperlukan juga penyuluhan yang intens kepada konsumen tentang pentingnya pemahaman akan klausula baku yang diberlakukan pelaku usaha agar konsumen terhindar dari kerugian akibat penggunaan klausula baku terlarang dalam transaksinya dengan pelaku usaha begitu juga sebaliknya terhadap pelaku usaha, sehingga pelaku

usaha dapat bertindak sesuai dengan ketentuannya. Selain itu, diperlukan juga sosialisasi yang intensif tentang BPSK. Mengingat dalam beberapa kasus, konsumen mengaku awalnya tidak mengetahui adanya BPSK sebagai peradilan non litigasi untuk menyelesaikan sengketa konsumen.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ahmadi Miru. 2007. *Hukum Kontrak dan Perancangan Kontrak*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.
- AZ Nasution. 1995. *Konsumen dan Hukum*. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*. Jakarta : Diadit Media.
- Bambang Sunggono. 1997. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.
- Celina Tri siwi kristiyanti. 2008. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta : Sinar Grafika.
- Direktorat Perlindungan Konsumen. 2008. *Tata Cara Pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)*. Jakarta.
- Gunawan Widjaja. 2001. *Alternatif Penyelesaian Sengketa*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.
- Gunawan Widjaja, Ahmad Yani. 2003. *Hukum Arbitrase*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.
- Salim HS. 2006. *Perkembangan Hukum Kontrak Diluar KUH Perdata*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada .
- Sanusi Bintang dan Dahlan. 2000. *Pokok-pokok Hukum Ekonomi dan Bisnis*. Bandung : Citra Aditya Bakti.
- Zaeni Asyhadie. 2008. *Hukum Bisnis Prinsip dan Pelaksanaannya Di Indonesia*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada

## UNDANG-UNDANG

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase Dan Alternatif Penyelesaian Sengketa

Keputusan Presiden Nomor 18 Tahun 2005 tentang pembentukan BPSK di kota Padang, Kabupaten Indramayu, Kabupaten Bandung, dan Kabupaten Tangerang

Keputusan Menteri Perindustrian Dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor : 301/MPP/Kep/10/2001 Tentang Pengangkatan, Pemberhentian, Anggota Dan Sekretariat Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen

Keputusan Menteri Perindustrian Dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor : 350/MPP/Kep/12/2001 Tentang Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen

Keputusan Direktur Jenderal Perdagangan Dalam Negeri Departemen Perindustrian dan Perdagangan Nomor : 24/DJPDN/KEP/VIII/2002 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Pemilihan Ketua, Wakil Ketua, Kepala Sekretariat, Dan Anggota Sekretariat Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)

## **MAKALAH**

Aman Sinaga. 2006. *Peranan Sekretariat Dalam Menunjang Kelancaran Pelaksanaan Tugas BPSK*. Makalah disampaikan pada Diklat Sekretariat BPSK, Palembang 15-17 Desember 2006

## **SUMBER INTERNET**

Irsan Armadi. *Klausula Baku dalam Perlindungan Konsumen*. Tersedia pada [www.hariansumutpos.com](http://www.hariansumutpos.com). Diakses tanggal 22 Desember 2010

Andreanto Mahardika. *Tesis : Penerapan Klausula Eksenorasi Dalam Perjanjian Baku Pengikatan Jual Beli Perumahan Di Kota Denpasar Propinsi Bali*. Tersedia pada [www.eprints.undip.ac.id](http://www.eprints.undip.ac.id) Diakses tanggal 16 April 2011

Fikri Fardhian. *Skripsi: Tinjauan Yuridis Terhadap Klausula Baku Pada Perjanjian Pengiriman Barang Oleh PT.Citra Van Titipan Kilat (PT. CV TIKI) Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen*. 2009. Tersedia Pada [www.lontar.ui.ac.id/file](http://www.lontar.ui.ac.id/file) Diakses tanggal 21 Juli 2011

[www.binnewsonline.com](http://www.binnewsonline.com). *2010 BPSK Kota Padang Kebanjiran Pengaduan*, diakses tanggal 16 April 2011