



PUSAT PEMANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG

INFO *JUDICIAL REVIEW*

(Resume Putusan Perkara Pengujian Undang-Undang Yang Ditolak Dalam Sidang Mahkamah Konstitusi)

**PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 23/PUU-XX/2022
PERIHAL PENGUJIAN MATERIIL UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1999
TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN TERHADAP UNDANG-UNDANG
DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

20 APRIL 2022

A. PENDAHULUAN

Bahwa pada hari Rabu tanggal 20 April 2022, pukul 13.30 WIB, Mahkamah Konstitusi telah memutuskan dalam Sidang Pengucapan Putusan Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut UU 8/1999) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) dalam Perkara Nomor 23/PUU-XX/2022. Dalam Sidang Pengucapan Putusan Perkara Nomor 23/PUU-XX/2022, perwakilan DPR RI dihadiri secara *virtual* oleh Kepala Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang dan jajarannya di lingkungan Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang, Badan Keahlian, Sekretariat Jenderal DPR RI.

B. PEMOHON

Bahwa permohonan pengujian materiil UU 8/1999 dalam perkara Nomor 23/PUU-XX/2022 diajukan oleh Zico Leonard Djagardo Simanjuntak yang memberikan kuasa kepada Leon Maulana Mirza Pasha, S.H., dkk, advokat, untuk selanjutnya disebut sebagai Pemohon.

C. PASAL/AYAT UU 8/1999 YANG DIMOHONKAN PENGUJIAN

Bahwa Pemohon dalam permohonannya mengajukan pengujian materiil terhadap Pasal 18 ayat (1) UU 8/1999 yang selengkapnya berketentuan sebagai berikut:

Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang membuat atau mencantumkan klausula baku pada setiap dokumen dan/atau perjanjian apabila:

- a. menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha;*
- b. menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali barang yang dibeli konsumen;*
- c. menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali uang yang dibayarkan atas barang dan/atau jasa yang dibeli oleh konsumen;*
- d. menyatakan pemberian kuasa dari konsumen kepada pelaku usaha baik secara langsung maupun tidak langsung untuk melakukan segala tindakan sepihak yang berkaitan dengan barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran;*
- e. mengatur perihal pembuktian atas hilangnya kegunaan barang atau pemanfaatan jasa yang dibeli oleh konsumen;*
- f. memberi hak kepada pelaku usaha untuk mengurangi manfaat jasa atau mengurangi harta kekayaan konsumen yang menjadi obyek jual beli jasa;*
- g. menyatakan tunduknya konsumen kepada peraturan yang berupa aturan baru, tambahan, lanjutan dan/atau pengubahan lanjutan yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha dalam masa konsumen memanfaatkan jasa yang dibelinya;*
- h. menyatakan bahwa konsumen memberi kuasa kepada pelaku usaha untuk pembebanan hak tanggungan, hak gadai, atau hak jaminan terhadap barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran”.*

D. BATU UJI

Bahwa Pasal 18 ayat (1) UU 8/1999 dianggap Pemohon bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 karena dinilai telah merugikan dan melanggar hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon.

E. PERTIMBANGAN HUKUM

Bahwa terhadap pengujian Pasal 18 ayat (1) UU 8/1999 dalam permohonan *a quo*, Mahkamah Konstitusi memberikan pertimbangan hukum pada pokoknya sebagai berikut:

[3.10] Menimbang bahwa setelah Mahkamah membaca secara saksama permohonan Pemohon, memeriksa bukti-bukti yang diajukan, dan mempertimbangkan argumentasi Pemohon, maka isu konstitusionalitas yang harus dijawab oleh Mahkamah adalah apakah ketiadaan pelarangan pilihan forum penyelesaian (*choice of forum*) dalam perjanjian baku bertentangan dengan UUD 1945? Sebelum menjawab isu konstitusionalitas tersebut, Mahkamah terlebih dahulu mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

[3.10.1] Bahwa alinea keempat Pembukaan UUD 1945 dengan tegas menyebutkan salah satu tujuan didirikannya negara Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum. Oleh karena itu, negara dituntut untuk memperluas tanggung jawab dalam urusan perekonomian dan kesejahteraan rakyatnya. Dalam alur berpikir yang demikian, negara harus berperan secara aktif dalam berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat berbangsa dan bernegara. Masyarakat dalam konteks perekonomian, secara sederhana, terdiri atas masyarakat konsumen dan produsen atau pelaku usaha yang sama-sama berhak menikmati dan memperjuangkan hak-haknya masing-masing. Oleh karena itu, peranan aktif yang dilakukan negara adalah dalam rangka menjaga keseimbangan antara kepentingan konsumen dengan kepentingan pelaku usaha sehingga akan mendorong terbentuknya iklim berusaha yang sehat dalam rangka mewujudkan perekonomian yang kokoh sebagai jalan untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia;

[3.10.2] Bahwa upaya negara untuk berperanan secara aktif dalam bidang perekonomian tersebut, salah satunya dilakukan dengan memberikan landasan hukum atas perlindungan konsumen di Indonesia. Perlindungan hukum kepada konsumen ini menjadi hal yang penting mengingat semakin luasnya ruang gerak arus transaksi barang dan/atau jasa dalam melintasi batas-batas wilayah suatu negara. Kondisi demikian pada satu pihak mempunyai manfaat bagi konsumen karena kebutuhan konsumen akan barang dan/atau jasa yang diinginkan dapat terpenuhi serta semakin terbuka lebar kebebasan untuk memilih aneka jenis dan kualitas barang dan/atau jasa sesuai dengan keinginan dan kemampuan konsumen. Di sisi lain, kondisi dan fenomena tersebut di atas dapat mengakibatkan kedudukan pelaku usaha dan konsumen menjadi tidak seimbang di mana konsumen berada pada posisi yang lemah karena semakin banyaknya arus informasi yang disebar sebagai bagian dari strategi pelaku usaha untuk mendapatkan keuntungan yang maksimal. Hal ini sangat berpotensi menjadikan konsumen sebagai objek aktivitas bisnis untuk meraup keuntungan yang sebesar-besarnya oleh pelaku usaha melalui kiat promosi, cara penjualan, serta penerapan perjanjian standar yang merugikan konsumen [vide Penjelasan Umum UU 8/1999]. Di sinilah negara wajib mengambil peran secara aktif dengan menetapkan aturan main yang dapat mendorong perkembangan dunia bisnis sebagai motor perekonomian negara tanpa harus merugikan hak-hak yang dimiliki konsumen. Artinya, fokus perlindungan adalah tetap ditujukan kepada konsumen. Atas dasar kondisi tersebut, negara kemudian melakukan upaya pemberdayaan konsumen dengan memberlakukan UU 8/1999 sebagai undang-undang payung yang diharapkan dapat melindungi kepentingan konsumen secara integratif dan komprehensif sekaligus mendorong iklim berusaha yang sehat, jujur dan kompetitif;

[3.11] Menimbang bahwa setelah menguraikan hal-hal tersebut di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan apakah ketiadaan pelarangan pilihan forum penyelesaian (*choice of forum*) dalam perjanjian baku bertentangan dengan UUD 1945 sebagai berikut:

[3.11.1] Bahwa aktivitas perekonomian, khususnya yang melibatkan produsen dan konsumen, berkaitan erat dengan sebuah perjanjian, baik secara lisan maupun secara tertulis. Perkembangan dunia bisnis modern kemudian menciptakan bentuk kontrak baru sebagai bagian untuk menstabilkan hubungan

pasar yang telah dipersiapkan dan ditetapkan terlebih dahulu secara sepihak oleh pelaku usaha yang dikenal dengan perjanjian baku dengan klausula baku di dalamnya. Dalam konteks perlindungan konsumen, bagi para pelaku usaha hal tersebut merupakan cara mencapai tujuan ekonomi yang efisien dan praktis, namun bagi konsumen, perjanjian baku ini semakin melemahkan posisi tawar (*bargaining position*) konsumen dan rentan terhadap penyalahgunaan yang bersifat kontraktual dalam hubungannya dengan produsen atau pelaku usaha. Oleh karena itu, UU 8/1999 secara tegas melarang penggunaan klausula baku pada setiap perjanjian yang memuat klausul tentang pengalihan tanggung jawab pelaku usaha, mengatur perihal pembuktian atas hilangnya kegunaan barang atau pemanfaatan jasa yang dibeli oleh konsumen, penghilangan atau pengurangan hak konsumen dan lain sebagainya sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 18 UU 8/1999;

[3.11.2] Bahwa dalam rezim hukum tentang perikatan, segala bentuk perjanjian harus tunduk pada asas-asas umum perjanjian sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata), seperti asas konsensualisme sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUH Perdata dan asas kebebasan berkontrak sebagaimana diatur dalam Pasal 1338 ayat (1) KUH Perdata. Berdasarkan asas konsensualisme, maka perjanjian telah sah dan memiliki akibat hukum sejak konsesus tercapai antara para pihak mengenai hal pokok (esensialia) dalam perjanjian. Sedangkan berdasarkan asas kebebasan berkontrak, maka sejatinya setiap orang boleh membuat perjanjian dalam bentuk dan berisi apapun sepanjang tidak dilarang atau tidak bertentangan dengan undang-undang (hukum), kesusilaan atau ketertiban umum sesuai dengan Pasal 1337 KUH Perdata. Dalam perjanjian yang didasarkan pada asas kebebasan berkontrak, para pihak akan merumuskan ketentuan mengenai hak dan kewajiban mereka secara timbal balik. Oleh karenanya, selama masing-masing pihak menjalankan hak dan kewajiban masing-masing sesuai dengan perjanjian maka tidak akan menjadi masalah. Masalah baru akan timbul, manakala salah satu pihak gagal menjalankan kewajibannya, dan pihak lain merasa telah dirugikan. Pihak yang merasa telah dirugikan tersebut dapat mengajukan gugatan sesuai dengan forum penyelesaian sengketa yang telah disepakati dalam perjanjian, baik di dalam maupun di luar pengadilan;

[3.11.3] Bahwa pilihan forum penyelesaian (*choice of forum*) dalam suatu perjanjian juga berlandaskan pada kebebasan berkontrak. Artinya, masing-masing pihak yang terlibat dalam sebuah perjanjian memiliki kebebasan untuk menentukan institusi yang akan menyelesaikan permasalahan apabila terjadi sengketa. Keadaan demikian hampir tidak menimbulkan masalah ketika masing-masing pihak memiliki daya tawar yang relatif seimbang. Namun, dalam perjanjian baku, sebagaimana telah dijelaskan di atas, dimungkinkan terjadi ketidakseimbangan posisi tawar antara pelaku usaha dan konsumen. Terhadap hal demikian, secara teoritis ada yang berpandangan bahwa penggunaan klausula baku memang telah menghilangkan adanya forum negosiasi antar pihak yang terlibat dalam sebuah perjanjian. Akan tetapi, ketiadaan forum negosiasi antar pihak tersebut tidak secara serta-merta menghilangkan kebebasan dan kesepakatan para pihak yang menjadi dasar penyusunan sebuah perjanjian, terlebih lagi secara otomatis merugikan pihak konsumen;

[3.11.4] Bahwa kebebasan yang diberikan kepada pelaku usaha untuk menentukan forum penyelesaian sengketa dalam perjanjian baku, menurut

Mahkamah merupakan konsekuensi logis dari perkembangan bisnis modern di tengah pesatnya perkembangan teknologi dan informasi berbasis digital melalui transaksi digital. Johannes Gunawan dan Bernadette M. Waluyo dalam bukunya berjudul “Perjanjian Baku: Masalah dan Solusi”, memberikan ciri-ciri transaksi digital yang dilaksanakan melalui internet dan dilakukan dengan menggunakan perjanjian baku digital (*digital contracts*), yaitu: (i) melampaui batas negara (*borderless*), (ii) lintas yurisdiksi (*multiple jurisdiction*), (iii) nir tatap muka (*faceless nature*); (iv) tanpa kertas (*paperless*); (v) tanpa tanda tangan manual (*digital signatures*); serta (vi) tanpa uang kartal (*cashless*). Penggunaan transaksi digital yang memuat klausula baku tersebut ditujukan untuk mempermudah terjadinya transaksi, justru akan menyulitkan apabila pelaku usaha harus membuat dan menegosiasikan kontrak baru untuk setiap transaksi yang terjadi dengan konsumen, apalagi ketika kedua belah pihak terpisah antara satu negara dengan negara lain. Dengan tawaran yang melampaui batas negara, maka terdapat kemungkinan bahwa transaksi terjadi di antara dua pihak yang berdomisili dan memiliki kewarganegaraan yang berbeda, sehingga harus ditentukan pilihan hukum yang berlaku serta pilihan forum penyelesaian sengketa seandainya terjadi sengketa;

[3.11.5] Bahwa selanjutnya ketentuan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (selanjutnya disebut UU 11/2008) yang pada pokoknya telah menentukan bahwa para pihak memiliki kewenangan untuk memilih hukum dan menetapkan forum penyelesaian sengketa sesuai dengan kesepakatan para pihak berdasarkan transaksi elektronik internasional yang dibuatnya. Berdasarkan hal tersebut, di manakah letak kebebasan konsumen dalam menentukan pilihan forum penyelesaian sengketa dalam sebuah perjanjian baku? Menurut Mahkamah, dalam perjanjian baku, konsumen memiliki kebebasan untuk membuat perjanjian atau tidak membuat perjanjian serta kebebasan untuk memilih dengan pihak mana akan membuat perjanjian. Pada saat konsumen telah menyepakati untuk masuk dalam sebuah perjanjian baku, maka konsumen dianggap secara sukarela telah menyepakati keseluruhan isi perjanjian baku tersebut. Kesukarelaan sebagai bagian dari asas kebebasan berkontrak, secara doktriner dipahami, perjanjian baku dapat diterima sebagai perjanjian berdasarkan fiksi adanya kemauan dan kepercayaan (*fictie van wil en vertrouwen*) sehingga menambah rasa percaya para pihak untuk mengikatkan dirinya pada perjanjian itu. Dalam hal ini, jika konsumen menerima dokumen perjanjian, berarti secara sukarela setuju pada isi perjanjian. Dengan demikian, pilihan untuk menentukan forum penyelesaian sengketa yang dipilih dalam sebuah perjanjian baku merupakan bagian dari kebebasan pelaku usaha dalam membuat perjanjian, sedangkan konsumen memiliki kebebasan untuk masuk atau tidak dalam perjanjian baku tersebut. Dalam hal konsumen telah menyepakati masuk dalam sebuah perjanjian baku yang menentukan forum penyelesaian sengketa (pilihan domisili), maka kesepakatan tersebut mengikat kepada para pihak untuk mentaati dan melaksanakannya. Akan tetapi, berdasarkan hukum acara perdata yang berlaku, kesepakatan pilihan domisili tersebut tidak bersifat absolut, melainkan bersifat relatif. Pihak konsumen sebagai penggugat jika menghendaki, dapat mengajukan gugatan kepada pengadilan (forum penyelesaian sengketa) yang telah disepakati [vide Pasal 118 ayat (4) *Herziene Inlandsche Reglement (HIR)*/Pasal 142 ayat (4) *Rechtsreglement Buitengewesten (RBg)*], atau penggugat

juga dapat mengajukan gugatan berdasarkan asas *actor sequitor forum rei*, yakni diajukan ke pengadilan di tempat mana tergugat bertempat tinggal [vide Pasal 118 ayat (1) HIR/Pasal 142 ayat (1) RBg]. Dengan demikian, penggugat bebas memilih kompetensi relatif berdasarkan domisili pilihan atau berdasarkan tempat tinggal tergugat;

[3.11.6] Bahwa setelah mempelajari dengan saksama dalil-dalil yang diuraikan Pemohon dalam permohonannya, Mahkamah menilai permasalahan yang diajukan oleh Pemohon lebih merupakan permasalahan implementasi norma yang dialami oleh Pemohon dalam hubungan Pemohon sebagai konsumen layanan jasa transportasi *online* yang terikat pada perjanjian baku yang telah ditentukan oleh pelaku usaha (Grab Indonesia). Apabila dikaitkan dalam konteks hukum perlindungan konsumen, menurut Mahkamah, sebagaimana telah dikenal sebagai doktrin *let the buyer beware*, yang berarti dalam suatu hubungan jual beli, konsumen/pembeli wajib untuk berhati-hati dalam setiap transaksi jual-beli yang dilakukan. Dalam konteks *choice of law* dan *choice of forum*, konsumen dapat memilih apakah tunduk pada forum penyelesaian dalam perjanjian baku atau mengajukan gugatan di pengadilan yang wilayah hukumnya meliputi tempat tinggal tergugat. Penyelesaian sengketa konsumen di antara pihak berdasarkan perjanjian biasa maupun perjanjian baku diperbolehkan melakukan pilihan forum secara sukarela sebagaimana diatur oleh ketentuan Pasal 45 ayat (2) UU 8/1999, sehingga permohonan Pemohon kontradiktif dengan Pasal *a quo* dan oleh karenanya apabila Mahkamah mengabulkan permohonan Pemohon, justru dapat menimbulkan ketidakpastian hukum;

[3.12] Menimbang bahwa terlebih lagi setelah Mahkamah mempelajari dengan saksama petitum yang dimohonkan Pemohon dengan menambah norma "*i. menetapkan dan/atau mengatur upaya penyelesaian sengketa konsumen secara sepihak tanpa persetujuan dan kesepakatan konsumen*" dalam Pasal 18 ayat (1) UU 8/1999. Hal demikian menurut Mahkamah, bukanlah merupakan pemaknaan atas suatu norma, karena norma yang berhubungan dengan penyelesaian sengketa konsumen tidak terdapat dalam norma dasar Pasal 18 ayat (1) UU 8/1999. Petitum Pemohon tersebut berarti meminta Mahkamah untuk menambahkan norma baru padahal kewenangan Mahkamah adalah menafsirkan atau memaknai norma dalam suatu undang-undang dalam rangka menegakkan supremasi konstitusi. Sedangkan perubahan norma seperti permohonan Pemohon merupakan kewenangan yang dimiliki oleh pembentuk Undang-Undang. Oleh karena itu, meskipun objek permohonan yang dimohonkan pengujian konstitusionalitas oleh Pemohon adalah undang-undang, *in casu* Pasal 18 ayat (1) UU 8/1999 yang merupakan kewenangan Mahkamah untuk mengadilinya, namun keinginan Pemohon agar Mahkamah menambahkan sebuah norma baru dalam rumusan Pasal 18 ayat (1) UU 8/1999 adalah tidak beralasan menurut hukum;

[3.13] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum sebagaimana telah diuraikan di atas, menurut Mahkamah, permohonan Pemohon adalah tidak beralasan menurut hukum untuk seluruhnya.

F. AMAR PUTUSAN

Menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya

G. PENUTUP

Bahwa Putusan MK merupakan putusan yang bersifat final dan mengikat (tidak ada upaya hukum lain yang dapat ditempuh) serta langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno Mahkamah Konstitusi yang terbuka untuk umum dan bersifat *erga omnes* (berlaku bagi setiap orang) yang wajib dipatuhi dan langsung dilaksanakan (*self executing*) oleh seluruh organ penyelenggara negara, organ penegak hukum, dan warga Negara.



**PUSAT PEMANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG
BADAN KEAHLIAN
SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI
2022**

