

**ANALISIS PEMBALIKAN BEBAN PEMBUKTIAN DALAM
PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN DITINJAU DARI
UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1999 TENTANG
PERLINDUNGAN KONSUMEN DAN
HUKUM ACARA PERDATA**

Oleh

Dyah Putri Purnamasari, S.H. M.H.

dan

Prof. Dr. M. Khoidin, S.H. M.Hum., CN.

Abstract

The most important part of the procedural law is a matter of proof for a claim is acceptable or not depends on the evidence submitted by the parties in the proceedings in the court. In order to provide protection to consumers harmed by consuming the goods or service produced by businesses, act No. 8 of 1999 on consumer protection set about proving system that is specifically used in any consumer dispute resolution through the judicial reversal of the burden of proof.

Keywords : *the burden of proof, Procedural Law*

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Perlindungan konsumen adalah bagian dari hukum yang memuat asas-asas atau kaidah-kaidah yang bersifat mengatur dan juga mengandung sifat yang melindungi kepentingan konsumen. Adapun hukum konsumen diartikan sebagai keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah hukum yang mengatur hubungan dan masalah antara berbagai pihak satu sama lain yang berkaitan dengan barang dan/atau jasa konsumen dalam pergaulan hidup.¹

Hal ini juga tercantum didalam Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang menyebutkan bahwa : “Perlindungan Konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen”.

Kalimat “segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum” adalah benteng menghalangi kesewenang-wenangan. Terkait hal itu, berbicara mengenai perlindungan konsumen berarti mempersoalkan mengenai jaminan ataupun

kepastian mengenai terpenuhinya hak-hak konsumen.

Terkait hal tersebut, untuk melindungi konsumen secara umum dan mengingat posisi konsumen yang lemah, maka ia harus dilindungi oleh hukum, karena tujuan hukum adalah memberikan perlindungan kepada masyarakat.² Meskipun Undang-Undang mengenai konsumen disebut sebagai Undang-Undang Perlindungan Konsumen, tidak berarti perlindungan hukum terhadap pelaku usaha diabaikan. Hal ini perlu mendapat perhatian juga dikarenakan untuk menjaga agar perlindungan hukum terhadap pelaku usaha dan konsumen tetap seimbang. Keseimbangan perlindungan hukum terhadap pelaku usaha dan konsumen tidak terlepas dari adanya pengaturan tentang hubungan-hubungan hukum yang terjadi antara para pihak.³

Hubungan hukum yang terjadi antara pelaku usaha dan konsumen tercipta dari suatu perikatan. Berdasar perikatan itulah timbul hak dan kewajiban diantara keduanya. Ada kalanya dalam pemenuhan hak dan kewajiban para pihak lalai dalam pemenuhannya. Salah satu bentuk kelalaian

¹ A.Z. Nasution, *Konsumen dan Hukum ; Tinjauan Sosial, Ekonomi dan Hukum pada Perlindungan Konsumen Indonesia*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1995), hal. 64-66.

² Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, edisi revisi, (Jakarta : PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 2004), hal. 11.

³ Ahmadi Miru dan Sutarman Yudo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Ctk. Ketujuh, (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2011), hal. 29.

yang sering terjadi adalah barang atau jasa yang diterima konsumen tidak sesuai harapan. Sehingga konsumen disini merasa dirinya dirugikan.

Hal ini biasanya lebih banyak dialami oleh pihak yang lemah atau memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap pihak lainnya, dalam hal ini konsumen. Hal tersebut biasanya dikarenakan perikatan yang lahir karena perjanjian hanya dibuat oleh salah satu pihak yaitu pihak yang kuat, dalam hal ini pelaku usaha, yang lazim disebut perjanjian baku. Tidak jarang persyaratan-persyaratan yang dituangkan di dalamnya merugikan pihak yang lemah. Perjanjian baku ini lazim digunakan dalam dunia bisnis karena alasan efisiensi.

Di samping itu, kerugian dapat pula terjadi di luar hubungan perjanjian, yaitu jika terjadi perbuatan melanggar hukum (perikatan yang lahir karena undang-undang), yang dapat berupa adanya cacat pada barang atau jasa yang mengakibatkan kerugian bagi konsumen, baik itu karena rusaknya atau musnahnya barang itu. Selain disebabkan karena kelalaian pemenuhan hak dan kewajiban atau perbuatan melanggar hukum, kerugian yang dialami konsumen selama ini juga banyak disebabkan karena konsumen kurang kritis terhadap barang-barang yang ditawarkan,

sehingga kerugian yang dialami konsumen tidak hanya kerugian finansial, akan tetapi juga dapat merugikan kesehatan atau keselamatan hidup konsumen sendiri.⁴

Keadaan di atas semakin bertambah dalam era globalisasi, lebih-lebih setelah disahkannya persetujuan pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia (*World Trade Organization*) oleh pemerintah Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994. Pengesahan tersebut memungkinkan produk-produk dari negara lain memenuhi pasar Indonesia, yang walaupun mempunyai sisi positif karena konsumen mempunyai banyak pilihan tentang produk mana yang betul-betul diinginkan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan atau daya belinya.⁵

Melihat kondisi diatas, maka diperlukan adanya suatu piranti hukum yang dapat menjaga keseimbangan hubungan hukum antara pelaku usaha dengan konsumen juga untuk memudahkan bagi pelaku usaha dan konsumen untuk mengetahui hak dan kewajibannya masing-masing. Disamping itu juga diperlukan

⁴ Bambang Setiawan, *Meningkatkan Citra Konsumen Indonesia Yang Berkualitas*, Makalah, Disajikan Dalam Temu Wicara Nasional Perlindungan Konsumen, (Yogyakarta : Kerja Sama Universitas Gajah Mada-Direktorat Jendral Perdagangan Dalam Negeri departemen Perdagangan RI, 1991), hal.1.

⁵ Nurhayati Abbas, *Hukum Perlindungan Konsumen dan Beberapa Aspeknya*, Makalah, (Ujung Pandang : Elips Project, 1996), hal.1.

adanya prinsip-prinsip perlindungan hukum bagi konsumen yang dapat menjadi acuan dalam memberikan perlindungan kepada konsumen.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen merupakan suatu Undang-Undang yang diciptakan oleh Pemerintah untuk melindungi kepentingan konsumen. Pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, diharapkan konsumen lebih kritis terhadap segala produk barang dan/ atau jasa yang dihasilkan pelaku usaha. Hal ini bertujuan agar konsumen memiliki kesadaran hukum, kemandirian serta kemampuan untuk melindungi dirinya sendiri.

Salah satu usaha pemerintah untuk melindungi kepentingan konsumen di dalam Undang-Undang tersebut adalah diberikannya hak untuk mengajukan gugatan kepada pelaku usaha apabila konsumen merasa haknya dilanggar. Hal ini diatur di dalam pasal 45 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang menyebutkan bahwa ” Setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui peradilan

yang berada di lingkungan peradilan umum”.

Rupanya hak untuk menggugat pelaku usaha yang diberikan kepada konsumen ini tidak serta merta dapat melindungi konsumen sepenuhnya. Hal ini dikarenakan apabila konsumen telah mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri dan proses peradilan berjalan, Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menerapkan suatu sistem pembalikan beban pembuktian, dimana seharusnya dalam proses penyelesaian sengketa konsumen di peradilan umum, pelaku usaha lah yang harus membuktikan bahwa ia tidak bersalah tetapi hal ini tidak bisa diterapkan pada kenyataannya dikarenakan pada Pengadilan Negeri sistem pembuktian yang diterapkan adalah sistem pembuktian positif. Di sisi lain hal ini akan semakin merugikan konsumen apabila sistem ini dapat diterapkan, karena apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa dirinya tidak bersalah, pelaku usaha akan menuntut balik kepada konsumen.

Disisi lain, sistem pembuktian ini menimbulkan problematika yuridis yang lain. Problematika yuridis yang timbul dalam sistem penyelesaian sengketa konsumen adalah adanya inkonsistensi pengaturan tentang sistem pembuktian.

Pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, sistem pembuktian yang digunakan adalah sistem pembalikan beban pembuktian (Pasal 28 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen), sedangkan apabila konsumen menggugat pelaku usaha dalam hal gugatan ganti kerugian di peradilan umum secara otomatis hukum acara yang digunakan adalah hukum acara perdata yang memiliki sistem pembuktian positif (Pasal 163 HIR jo Pasal 283 RBg jo Pasal 1865 KUHPperdata). Tidak diterapkannya sistem pembalikan beban pembuktian pada sengketa konsumen yang diselenggarakan di peradilan umum dikarenakan Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen tidak memiliki hukum acara tersendiri.

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas, permasalahan yang dapat dikemukakan adalah apakah pembalikan beban pembuktian dalam Pasal 28 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen sejalan dengan asas-asas dan prinsip-prinsip hukum yang ada di dalam Hukum Acara Perdata.

Metode Penelitian

Metode pendekatan masalah yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah dengan menggunakan metode pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan ini dilakukan dengan menelaah undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dengan tujuan untuk menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu hukum yang dibahas.

PEMBAHASAN

1. Inkonsistensi Pasal 28 UUPK dan Pasal 163 H.I.R jo asal 283 RBg

Menurut R. Subekti, yang dimaksud dengan pembuktian adalah proses membuktikan dan meyakinkan hakim tentang kebenaran dalil yang dikemukakan oleh para pihak dalam suatu persengketaan di muka persidangan.

Beban pembuktian (*bewijstlast/burden of proof*) merupakan salah satu bagian penting dalam penyelesaian sengketa

perdata konvensional. Guna menghindari kesalahan pembebanan pembuktian yang tidak proporsional, sehingga merugikan kepentingan pihak lainnya, maka dalam menerapkan beban pembuktian harus dilihat kasus per kasus, menurut keadaan konkret, dan perlu dipahami prinsip dan praktik yang berkenaan dengan penerapannya.⁶

Tujuan dari pembuktian adalah untuk meyakinkan hakim tentang kebenaran peristiwa, maka dari itu yang harus dibuktikan adalah peristiwa atau kejadian-kejadian yang dikemukakan oleh para pihak yang masih belum jelas atau yang masih menjadi sengketa di pengadilan.⁷ Hal-hal yang harus dibuktikan adalah hal yang menjadi perselisihan atau persengketaan yang diajukan oleh pihak, akan tetapi dibantah atau disangkal oleh pihak lain.⁸

Pada pembuktian seperti yang telah disebutkan di atas, para pihak yang berperkara dan hakim yang memimpin pemeriksaan perkara di persidangan harus mengindahkan ketentuan-ketentuan dalam hukum pembuktian yang mengatur tentang cara pembuktian, beban pembuktian, macam-macam alat bukti serta kekuatan alat-alat bukti tersebut, dan sebagainya. Hukum pembuktian ini termuat dalam HIR

(*Herziene Indonesische Reglement*) yang berlaku di wilayah Jawa dan Madura, Pasal 162 sampai dengan Pasal 177; RBg (*Rechtsreglement voor de Buitengewesten*) berlaku diluar wilayah Jawa dan Madura, Pasal 282 sampai dengan Pasal 314; Stb. 1867 No. 29 tentang kekuatan pembuktian akta di bawah tangan; dan BW (*Burgerlijk Wetboek*) atau KUHPperdata Buku IV Pasal 1865 sampai dengan Pasal 1945.

Pasal 163 H.I.R/283 Rbg/1865 B.W merupakan dasar pembebanan pembuktian dalam hukum acara perdata di Indonesia, yang menyebutkan bahwa :“Barang siapa, yang mengatakan ia mempunyai hak, atau ia menyebutkan suatu perbuatan untuk menguatkan haknya itu, atau untuk membantah hak orang lain, maka orang itu harus membuktikan adanya hak itu atau adanya kejadian itu “.

Berdasar isi pasal diatas, bahwa yang dibebani pembuktian adalah pihak-pihak yang berkepentingan dalam suatu perkara. Pihak yang mengakui mempunyai suatu hak harus membuktikan akan hak tersebut, sedangkan pihak yang membantah terhadap hak tersebut, juga harus membuktikan bantahannya.

Pada pasal 163 H.I.R/283 Rbg/1865 B.W terdapat asas yang dikenal dengan asas *actori incumbit probatio* yang

⁶ M. Yahya Harahap, *Op.Cit*, hal 519

⁷ R. Subekti, *Op.Cit*, hal.1.

⁸ *Ibid*, hal 11.

menyatakan bahwa “ siapa yang mendalilkan sesuatu maka dia harus membuktikannya”. Secara sepintas lalu, asas tersebut “nampaknya” sangat mudah. Sesungguhnya dalam praktek merupakan hal yang sangat sukar untuk menentukan secara tepat, siapa yang harus dibebani kewajiban untuk membuktikan sesuatu.

Walaupun ketentuan diatas dikenal sebagai asas beban pembuktian, namun tidak selalu tepat untuk dibebankan pada setiap perkara, karena disamping asas tersebut terdapat ketentuan khusus yang lebih tegas, yaitu antara lain :

- a. Pasal 533 B.W. : Orang yang menguasai barang tidak perlu membuktikan itikad baiknya. Siapa yang mengemukakan adanya itikad buruk harus membuktikannya;
- b. Pasal 535 B.W. : Kalau seseorang telah memulai menguasai sesuatu untuk orang lain, maka selalu dianggap meneruskan penguasaan tersebut, kecuali apabila terbukti sebaliknya;
- c. Pasal 1244 B.W. : kreditur dibebaskan dari pembuktian kesalahan dari debitur dalam hal adanya wanprestasi.

Diantara ketiga ketentuan khusus beban pembuktian tersebut, hanya ketentuan pada sub c yang erat kaitannya dengan perlindungan konsumen, yang dalam banyak hal menempatkan produsen sebagai

debitur, terutama karena tidak menyerahkan barang sesuai dengan perjanjian atau tidak sesuai dengan harapan konsumen.⁹

Apabila asas umum beban pembuktian diatas diterapkan dalam kasus-kasus kerugian konsumen akibat penggunaan produk, maka berarti bahwa baik pelaku usaha maupun konsumen dibebani pembuktian. Guna membuktikan adanya hak konsumen, maka berdasarkan pasal 1365 B.W.¹⁰, konsumen tersebut harus membuktikan adanya kesalahan produsen yang mengakibatkan kerugiannya atau dengan kata lain konsumen harus membuktikan :

- a. Adanya perbuatan melanggar hukum dari produsen;
- b. Adanya kesalahan produsen;
- c. Adanya kerugian konsumen;
- d. Adanya hubungan kausal antara perbuatan melanggar hukum dari produsen dengan kerugian konsumen.

Pembuktian tanggung gugat pelaku usaha karena adanya perbuatan melanggar hukum yang berlaku secara umum dalam hukum pembuktian, yaitu membebankan kepada penggugat untuk membuktikan adanya kesalahan tergugat yang

⁹ *Ibid*, hal 168

¹⁰ Isi pasal 1365 B.W. : “Tiap perbuatan melanggar hukum yang menimbulkan kerugian pada orang lain, mewajibkan pembuat yang bersalah untuk mengganti kerugian”.

menyebabkan kerugiannya. Apabila dalam ketentuan undang-undang hukum materiil menentukan sendiri kepada pihak mana diwajibkan memberikan beban pembuktian, maka pedoman pembagian beban pembuktian tidak lagi merujuk kepada pasal 1865 B.W. maupun Pasal 163 HIR, tetapi sepenuhnya mengacu kepada pasal undang-undang yang menentukan sendiri wajib bukti yang harus diterapkan dalam kasus tertentu.¹¹

Begitu pula dengan Hukum perlindungan Konsumen, setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, pembuktian tentang ada tidaknya kesalahan pelaku usaha tersebut tidak lagi dibebankan kepada penggugat akan tetapi beban pembuktian dibebankan kepada tergugat. Beban pembuktian dalam Hukum Perlindungan Konsumen dikenal dengan beban pembuktian terbalik. Hal ini diatur di dalam pasal 19, Pasal 22, pasal 23 dan pasal 28 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Asas pembuktian yang digunakan dalam gugatan ganti kerugian sebagaimana dimaksud Pasal 28 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yaitu asas pembalikan beban

pembuktian. Dimana pasal tersebut menyebutkan bahwa:

“ Pembuktian terhadap ada tidaknya unsur “kesalahan” dalam gugatan ganti rugi sebagaimana dimaksud pasal 19, pasal 22, dan pasal 23 merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha “

Pembuktian ada atau tidak adanya kesalahan, dalam gugatan ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha (pihak yang digugat). Jadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen telah member petunjuk mengenai pembagian beban pembuktian dalam pemeriksaan sengketa lingkungan hidup. Pasal 28 Undang-undang tersebut mengatur asas pembalikan beban pembuktian. Berdasarkan asas tersebut, maka pembagian beban pembuktian dalam pemeriksaan sengketa konsumen dilakukan sedemikian rupa, yaitu tergugat dibebani untuk membuktikan bahwa dirinya tidak bersalah melakukan perbuatan yang merugikan konsumen.

Konsekuensinya, jika pelaku usaha gagal membuktikan tidak adanya unsur kesalahan, dan cukup memiliki alasan yang sah menurut hukum, maka gugatan ganti

¹¹ Teguh Samudra, *Hukum Pembuktian Dalam Acara Perdata*, (Bandung : Alumni, 1992), hal 24

kerugian yang dituntut penggugat/konsumen akan dikabulkan.

Berhasil tidaknya pelaku usaha membuktikan bersalah tidaknya atas kerugian konsumen, sangat menentukan bebas tidaknya pelaku usaha dari tanggung gugat untuk membayar ganti kerugian terhadap konsumen. Ini berarti bahwa prinsip tanggung gugat yang dianut Undang-undang nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen adalah prinsip tanggung gugat berdasarkan kesalahan, dengan pembalikan beban pembuktian. Berdasarkan prinsip tersebut memberikan beban kepada masing-masing pihak secara proporsional, yaitu konsumen hanya membuktikan adanya kerugian yang dialami karena/akibat mengkonsumsi produk tertentu yang diperoleh atau berasal dari pelaku usaha, sedangkan pembuktian tentang ada tidaknya kesalahan pihak pelaku usaha yang menyebabkan kerugian konsumen dibebankan kepada konsumen.¹²

Namun dalam prakteknya untuk menerapkan pembalikan beban pembuktian untuk setiap sengketa konsumen yang penyelesaiannya melalui pengadilan bukanlah perkara mudah. Pasal 48 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menyebutkan bahwa : “ Penyelesaian sengketa konsumen

melalui pengadilan mengacu pada ketentuan tentang peradilan umum yang berlaku dengan memperhatikan ketentuan dalam pasal 45 diatas “

Apabila memperhatikan pasal tersebut diatas, maka setiap sengketa konsumen yang penyelesaiannya melalui pengadilan haruslah tunduk pada ketentuan-ketentuan yang ada di lingkungan peradilan umum. Satu hal yang harus diingat disini bahwa cara penyelesaian sengketa melalui pengadilan menggunakan hukum acara yang umum berlaku selama ini yaitu H.I.R atau Rbg.

Sebagaimana telah dijelaskan diatas, bahwa di dalam Hukum Acara Perdata khususnya dalam beban pembuktiannya berlaku asas “siapa yang mendalilkan sesuatu maka ia harus membuktikannya”. Tetapi tidak demikian di dalam Hukum Perlindungan Konsumen yang berlaku asas pembalikan beban pembuktian dimana tergugat (pelaku usaha) yang memikul beban pembuktian dan membuktikan bahwa dirinya tidak bersalah.

Hal ini menimbulkan problematika tersendiri di dalam Hukum Perlindungan Konsumen. Problematika tersebut timbul dikarenakan adanya perbedaan prinsip dalam beban pembuktian yang terdapat di dalam Undang-Undang nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan

¹² Ahmadi Miru & Sutarman Yudo, *Op.Cit*, Hal 169

Hukum Acara Perdata tersebut diatas. Sehingga selama ini setiap sengketa konsumen yang timbul dan penyelesaian melalui lembaga peradilan umum menggunakan hukum materil yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan menggunakan hukum formil yang ada di dalam H.I.R atau Rbg.

Apabila dilihat dari prinsip pertanggung jawaban yang dianut oleh Hukum Perlindungan Konsumen dengan Hukum Acara Perdata juga berbeda. Pada Hukum Perlindungan Konsumen prinsip pertanggung jawaban yang dianut adalah prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab. Prinsip ini menyatakan, tergugat selalu dianggap bertanggung jawab (*presumption of liability principle*), sampai ia membuktikan, ia tidak bersalah. Jadi beban pembuktian ada pada di tergugat. tampak pembalikan beban pembuktian (*omkering van bewijslast*) diterima dalam prinsip tersebut. Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen pun mengadopsi sistem pembalikan beban pembuktian ini, sebagaimana ditegaskan dalam pasal 28 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang menyatakan : “Pembuktian terhadap ada tidaknya unsure kesalahan dalam tuntutan

ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat, Pasal 22 dan Pasal 23 merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha”.

Dasar pemikiran dari teori pembalikan beban pembuktian adalah seseorang dianggap tidak bersalah sampai yang bersangkutan dapat membuktikan sebaliknya. Hal ini tentu bertentangan dengan asas hukum praduga tak bersalah (*presumption of innocence*) yang lazim dikenal dalam hukum pidana. Namun, jika diterapkan dalam kasus konsumen akan tampak asas demikian cukup relevan. Jika teori ini digunakan, maka yang berkewajiban untuk membuktikan kesalahan itu ada di pihak pelaku usaha yang digugat. Tergugat ini yang harus menghadirkan bukti-bukti dirinya tidak bersalah. Tentu saja konsumen tidaklah berarti dapat sekehendak hati mengajukan gugatan. Posisi konsumen sebagai penggugat selalu terbuka untuk digugat balik oleh pelaku usaha, jika ia gagal menunjukkkan kesalahan si Tergugat.

Sedangkan di dalam Hukum Acara Perdata prinsip pertanggung jawaban yang digunakan adalah prinsip pertanggung jawaban berdasarkan unsur kesalahan. Prinsip pertanggung jawaban berdasarkan unsur kesalahan (*fault liability atau liability based on fault*) adalah prinsip yang cukup

umum namun berlaku dalam hukum pidana dan perdata. Pada B.W, khususnya pasal 1356, 1366 dan pasal 1367, prinsip ini dipegang secara teguh. Prinsip ini menyatakan, seseorang baru dapat dimintakan pertanggung jawaban secara hukum jika ada unsur kesalahan yang dilakukannya

Mengupas lebih dalam lagi mengenai beban pembuktian terbalik di dalam Undang-Undang nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen tidak terlepas dari asas yang terdapat dalam Undang-Undang tersebut. Perlindungan konsumen diselenggarakan sebagai usaha bersama berdasarkan 5 (lima) asas yang relevan dalam pembangunan nasional, yaitu¹³

1. Asas manfaat dimaksudkan untuk mengamanatkan bahwa segala upaya dalam penyelenggaraan perlindungan Konsumen harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan Konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan,
2. Asas keadilan dimaksudkan agar partisipasi seluruh rakyat dapat diwujudkan secara maksimal dan memberikan kesempatan kepada Konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil,
3. Asas keseimbangan dimaksudkan memberikan keseimbangan antara kepentingan Konsumen, pelaku

usaha, dan pemerintah dalam arti materiil ataupun spiritual,

4. Asas keamanan dan keselamatan konsumen dimaksudkan untuk memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada Konsumen dalam penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan;
5. Asas kepastian hukum dimaksudkan agar baik pelaku usaha maupun konsumen mentaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen, serta negara menjamin kepastian hukum.

Pembalikan beban pembuktian erat kaitannya dengan asas keseimbangan dan asas keadilan. Berkaitan dengan asas keseimbangan dikarenakan, dengan adanya beban pembuktian terbalik memberikan beban pembuktian sesuai dengan porsi masing-masing (konsumen dan pelaku usaha). Dimana dalam pembalikan beban pembuktian konsumen harus membuktikan adanya perbuatan melanggar hukum dari pelaku usaha, adanya kerugian konsumen, dan adanya hubungan kausal antara perbuatan melanggar hukum dari pelaku usaha dengan kerugian konsumen, sedangkan unsur kesalahan pelaku usaha merupakan beban pembuktian pelaku usaha. Sehingga hal ini memberikan kedudukan yang seimbang bagi masing-masing pihak, baik konsumen maupun pelaku usaha. Berkaitan dengan asas kepastian hukum dikarenakan dengan

¹³ Penjelasan pasal 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

adanya pembalikan beban pembuktian dimana pelaku usaha dibebani untuk membuktikan kesalahannya, maka hal ini akan dirasa memberikan kepastian hukum kepada konsumen karena kemungkinan besar tuntutan konsumen dalam suatu gugatan akan dikabulkan oleh hakim bilamana pelaku usaha tidak dapat membuktikan bahwa dirinya tidak bersalah atas kerugian yang diderita oleh konsumen. Jika di dalam hukum acara perdata, dimana prinsip beban pembuktian dibebankan kepada pihak penggugat, dan diterapkan dalam kasus-kasus kerugian konsumen akibat penggunaan produk, untuk membuktikan adanya hak konsumen, maka berdasarkan pasal 1365 B.W, konsumen tersebut harus membuktikan semua unsur yang terdapat di dalam pasal 1365 B.W. Hal ini dirasa akan sangat memberatkan konsumen.

2. Konsekuensi Hukum Inkonsistensi Pengaturan Pembagian Beban Pembuktian.

Segala cara dan upaya dilakukan oleh Pemerintah untuk memberikan payung hukum bagi konsumen. Dengan tujuan agar konsumen menduduki posisi yang seimbang dengan pelaku usaha. Usaha-usaha yuridis dalam memberikan perlindungan kepada konsumen juga telah dilakukan oleh pemerintah. Usaha yuridis

ini telah dilakukan pemerintah bahkan semenjak belum adanya Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Sebelum lahir Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, sudah terdapat berbagai ketentuan perlindungan konsumen yang tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Salah satu undang-undang yang sangat erat kaitannya dengan perlindungan konsumen adalah Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1992 tentang Merek, yang kemudian dirubah berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1997 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1992 tentang Merek. Bahkan yang berlaku sekarang adalah Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2001 tentang Merek.

Berbagai usaha perlindungan konsumen di Indonesia mencapai puncaknya setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang tetap mengakui segala ketentuan peraturan perundang-undangan sebelumnya, selama ketentuan tersebut tidak diatur secara khusus atau bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Walaupun perlu untuk memberikan perlindungan kepada konsumen, namun kepentingan pelaku

usaha tidak dapat diabaikan. Perlindungan pelaku usaha yang dimaksudkan di sini adalah pembelaan-pembelaan yang dapat dilakukan oleh pelaku usaha agar tidak terlalu banyak dibebani dengan pembayaran ganti kerugian kepada konsumen, atau penggunaan ketentuan hukum yang dapat menguntungkan pelaku usaha jika digugat oleh konsumen. Alasan hukum yang dapat dikemukakan oleh pelaku usaha sebagai pembelaannya dapat didasarkan pada hukum materiil maupun hukum formil.¹⁴

Menurut Jerry J. Philips dalam Ahmadi Miru, salah satu alasan dari segi hukum materiil yang secara umum digunakan sebagai pembelaan debitur dalam hukum perikatan adalah keadaan memaksa (*overmacht, force majeure*). Sedangkan di Amerika Serikat alasan pembelaan yang serupa dengan *overmacht* tersebut adalah “bahaya-bahaya tersebut tidak dapat dihindarkan”. Hal ini disebabkan karena keadaan pengetahuan manusia sekarang, suatu produk cukup sulit untuk dibuat aman bagi peruntukan dan penggunaan normalnya, sehingga apabila produk yang demikian dipersiapkan dengan baik dan disertai dengan panduan yang benar serta peringatan maka produk tersebut tidak

dianggap cacat.¹⁵ Sedangkan pembelaan dari segi hukum formal adalah yang berkaitan dengan kemungkinan pembebasan pelaku usaha dari tanggung gugat atas kerugian yang diderita oleh konsumen, apabila dapat membuktikan bahwa kerugian tersebut terjadi di luar kesalahannya.¹⁶

Selain usaha yuridis perlindungan konsumen di bidang hukum materiil, juga terdapat usaha yuridis perlindungan konsumen di bidang hukum formal atau hukum acara. Bagian terpenting dalam hukum acara bagi perlindungan konsumen adalah tentang hukum pembuktian, karena sangat berpengaruh pada dapat tidaknya gugatan konsumen dikabulkan oleh pengadilan. Apalagi secara umum, tanggung gugat yang berlaku di Indonesia adalah tanggung gugat yang didasarkan pada kesalahan pelaku usaha.

Secara umum pembagian beban pembuktian yang dianut Indonesia adalah baik penggugat maupun tergugat dapat dibebani pembuktian. Terutama penggugat wajib membuktikan peristiwa yang diajukan, sedang tergugat berkewajiban membuktikan bantahannya.¹⁷ Hal ini berarti dalam Hukum Perlindungan Konsumen, bahwa untuk dapat memperoleh ganti

¹⁴ Ahmadi Miru, *Op.Cit*, hal. 57

¹⁵ Ahmadi Miru, *Op.Cit*, hal 58

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit*, hal 108.

kerugian, penggugat (konsumen) harus membuktikan kesalahan tergugat (pelaku usaha) yang mengakibatkan kerugiannya.

Ketentuan pembagian beban pembuktian di atas akan sangat memberatkan konsumen, karena konsumen yang pada umumnya memiliki kedudukan lemah jika dibandingkan dengan pelaku usaha, akan sulit untuk membuktikan kesalahan pelaku usaha. Sehingga apabila pembebanan pembuktian dibebankan pada konsumen akan menciptakan posisi yang tidak berimbang. Pada pasal 2 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen disebutkan salah satu asas yang erat kaitannya dengan beban pembuktian yakni asas keseimbangan. Beban pembuktian yang telah disebutkan diatas jika diterapkan dalam hukum perlindungan konsumen akan tidak sesuai dengan asas keseimbangan sebagaimana yang dianut dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Aubrey L. Diamond mengatakan dalam Ahmadi Miru, sebagai jalan keluar untuk mengatasi kesulitan pembuktian bagi konsumen, di negara-negara maju pada umumnya tanggung gugat tidak lagi didasarkan pada kesalahan pelaku usaha dengan beban pembuktian pada konsumen, namun pada pelaku usaha atau tanggung

gugat atas dasar *strict liability*¹⁸, yaitu tanggung gugat yang terlepas dari kesalahan, sehingga kemungkinan ada atau tidaknya kesalahan atau kelalaian dianggap tidak relevan dengan tanggung gugat ini.¹⁹

Tanggung gugat pelaku usaha dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen tidak menganut *strict liability* atau tanggung gugat mutlak, namun hanya disebutkan bahwa pelaku usaha bertanggung jawab untuk memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.²⁰ Disebutkan pula bahwa untuk pembuktian terhadap ada tidaknya kesalahan dalam gugatan ganti rugi tersebut merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha.²¹ Dengan demikian, tanggung gugat yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen adalah tanggung gugat berdasarkan kesalahan, dengan beban

¹⁸ *Strict Liability* atau yang di Indonesia dikenal dengan “ tanggung gugat mutlak” mulai dikenal atau diatur secara tegas dalam Undang-Undang nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, dan masih tetap dipertahankan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

¹⁹ Ahmadi Miru, *Op.Cit*, hal 59

²⁰ Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

²¹ Pasal 28 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

pembuktian pada pelaku usaha (beban pembuktian terbalik).

Pengaturan tentang pembalikan beban pembuktian dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen merupakan suatu langkah maju dibandingkan dengan ketentuan beban pembuktian sebelumnya, yang membebaskan kepada konsumen untuk membuktikan kesalahan pelaku usaha. Namun langkah ini akan lebih maju lagi seandainya diberlakukan tanggung gugat resiko atau *strict liability*.

Tanggung gugat yang didasarkan pada kesalahan dengan beban pembuktian pada penggugat, demikian pula dengan *strict liability* dan tanggung gugat berdasarkan kesalahan dengan beban pembuktian pada tergugat, masing-masing akan memberatkan pihak tertentu, karena di satu pihak tanggung gugat yang didasarkan pada kesalahan dengan beban pembuktian pada penggugat untuk membuktikan kesalahan tergugat (pelaku usaha), akan memberatkan konsumen, sedangkan di lain pihak *strict liability* dan tanggung gugat berdasarkan kesalahan dengan beban pembuktian pada tergugat akan memberatkan pelaku usaha. Namun, pembuktian berdasarkan kesalahan dengan beban pembuktian pada tergugat adalah lebih adil dari segi kemampuan membuktikan bagi para pihak, karena

beban pembuktian lebih tepat dibebankan kepada pihak yang paling sedikit dirugikan jika dibebani pembuktian. Hal ini dilakukan sesuai dengan asas keseimbangan yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dimana keseimbangan kepentingan konsumen dan kepentingan pelaku usaha terakomodir.

Telah disebutkan pada pembahasan sebelumnya bahwa beban pembuktian yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen adalah pembalikan beban pembuktian yakni pembuktian dibebankan kepada pihak tergugat yakni pelaku usaha. Akan tetapi pada penyelesaian sengketa konsumen melalui jalur litigasi terdapat inkonsistensi pengaturan mengenai beban pembuktian ini.

Satu hal yang perlu diingat disini, bahwa cara penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan menggunakan hukum acara yang umum berlaku selama ini, yaitu H.I.R atau Rbg. Sehingga penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan memakai hukum acara yang terdapat di dalam H.I.R atau Rbg yang menentukan bahwa beban pembuktian ada pada pihak penggugat sedangkan hukum materilnya mengacu pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan

Konsumen. Hal ini menimbulkan konsekuensi hukum bagi konsumen. Pada penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan menggunakan pembuktian berdasarkan kesalahan dengan beban pembuktian pada penggugat, konsumen akan kurang mendapatkan perlindungan. Hal ini akan sangat memberatkan konsumen jika konsumen dibebani untuk membuktikan kesalahan pelaku usaha. Disini konsumen kurang mendapatkan keadilan sesuai dengan asas yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Maka dari itu seperti yang telah disebutkan diatas, Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen telah mengantisipasi hal tersebut dengan menerapkan pembalikan beban pembuktian agar kepentingan masing-masing pihak baik konsumen maupun pelaku usaha dapat terakomodir.

KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan pada bab sebelumnya, dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Pada pasal 28 UUPK dan pasal 163 H.I.R jo Pasal 283 RBg yang sama-sama mengatur mengenai beban pembuktian terdapat inkonsistensi baik dari prinsip

maupun asas . Pasal 28 UUPK menganut prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab sedangkan pasal 163 H.I.R jo Pasal 283 RBg menganut prinsip pertanggung jawaban berdasarkan unsur kesalahan. Dimana perbedaan prinsip tersebut membawa konsekuensi pertentangan asas yang dianut UUPK yaitu asas keseimbangan dan kepastian hukum.

2. Perbedaan asas-asas dan prinsi-prinsip tentang beban pembuktian dalam hukum perlindungan konsumen yang terdapat pada ke dua peraturan perundang-undangan tersebut diatas menyebabkan dalam setiap penyelesaian sengketa konsumen melalui lembaga peradilan hukum acara yang digunakan adalah Hukum Acara Perdata yang diatur di dalam H.I.R atau Rbg dan hukum materil yang digunakan adalah yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen . Akibat hukum yang ditimbulkan dengan adanya pengaturan yang demikian adalah tuntutan-tuntutan konsumen yang dirasa sebagai haknya tidak dapat terpenuhi.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU :

- Ahmadi Miru, *Prinsip-Prinsip Perlindungan Hukum Bagi Konsumen di Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2000.
- Ahmadi Miru dan Sutarman Yudo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Ctk. Ketujuh, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011
- Nasution, A.Z, *Konsumen dan Hukum ; Tinjauan Sosial, Ekonomi dan Hukum pada Perlindungan Konsumen Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995
- Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, edisi revisi, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2004.
- Nurhayati Abbas, *Hukum Perlindungan Konsumen dan Beberapa Aspeknya*, Makalah, Elips Project, Ujung Pandang, 1996
- R. Subekti, *Hukum Pembuktian*, PT.Pradnya Paramita, Jakarta, 2007.
- Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1985.
- Teguh Samudra, *Hukum Pembuktian Dalam Acara Perdata*, Alumni, Bandung, 1992.
- Yahya Harahap, *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997

UNDANG-UNDANG

- Undang-Undang Dasar 1945
Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (B.W.)
Het Herziene Indonesisch Reglement (H.I.R.)
Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Surat Keputusan Menperindag Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen

KARYA ILMIAH

Bambang Setiawan, *Meningkatkan Citra Konsumen Indonesia Yang Berkualitas*, Makalah, Disajikan Dalam temu Wicara nasional perlindungan Konsumen, Kerja Sama Universitas gajah Mada-Direktorat Jendral perdagangan Dalam negeri departemen Perdagangan RI, Yogyakarta, 1991.

Biodata Singkat Penulis

Dyah Putri Purnamasari, S.H., M.H. telah menyelesaikan pendidikan Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jember dengan pada tahun 2013, NIM 110720101001.

Prof. Dr. M. Khoidin, S.H. M.Hum., CN. adalah Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Jember.