

PENERAPAN SANKSI ADMINISTRASI DALAM HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN

Nina Herlina*)

ninaherlina86@yahoo.co.id

(Diterima 02-08-2019, Disetujui 19-08-2019)

ABSTRAK

Kedudukan konsumen yang selama ini rentan, adanya tiga perangkat undang-undang di atas menjadi kebutuhan yang signifikan mengingat akselerasi perkembangan bisnis yang terorganisasi dengan SDM profesional yang terlatih, secara bebas menawarkan barang, jasa dan persyaratan perjanjian terhadap konsumen yang tidak terlatih. Ketidakseimbangan kedudukan dalam transaksi perdagangan seperti ini, menyebabkan konsep etis perdagangan "*Cavet Emptor*" yang menekankan pada kesadaran moral penjual untuk berusaha menjual komoditas yang sesuai dengan nilai beli yang dikeluarkan konsumen bergeser menjadi "*Caveat Venditor*" yang memperingatkan konsumen dari kemungkinan distorsi dan cacat produk dari penjual. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui karakteristik penegakan hukum administrasi dan pidana di Indonesia dan implikasi dari ketidaksesuaian perumusan norma dari Undang-Undang Perlindungan Konsumen dengan sistem hukum (positif) terhadap penegakan hukumnya dapat memberi manfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan khususnya Hukum Perlindungan Konsumen. metode penelitian yang digunakan yaitu yuridis normatif dan komparatif. Penelitian ini menggunakan metode yang menitikberatkan pada penelitian kepustakaan (data sekunder). Hukum administrasi mempersyaratkan adanya dasar (legitimasi) kewenangan untuk mengeluarkan keputusan, pengawasan, dan menjatuhkan sanksi. Dua komponen terakhir yaitu pengawasan dan menjatuhkan sanksi merupakan bagian dari penegakan hukum administrasi. Sedangkan dalam penegakan hukum pidana, ditekankan pada rumusan delik dan ancaman sanksi.

Berdasarkan perbedaan karakter sanksi hukum administrasi dan pidana, dimungkinkan adanya kumulasi sanksi dalam suatu kasus. Namun perumusan ancaman sanksi berupa pencabutan ijin usaha sebagai hukuman tambahan dari hukuman pokok pidana dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen tidak tepat karena dalam praktek kumulasi sanksi ini diberikan pada kewenangan satu pengadilan (Negeri) untuk menjatuhkannya, sementara hakim Pengadilan Negeri (pidana) tidak memiliki dasar (legitimasi) kewenangan untuk menjatuhkan sanksi administratif. Akibatnya, adalah bahwa putusan yang dijatuhkan menjadi *cacat hukum*.

Kata kunci :Sanksi, Administrasi, Hukum, PerlindunganKonsumen

*)Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Galuh Ciamis

ABSTRACT

The position of consumers who have been vulnerable, there are three sets of laws above are important needs that are considered accelerated business development that is organized with professional HR supported, providers of goods and services offered, which are associated with customer requests that are not appropriate like this, causing the ethical concept of trading "Cavet Emptor" which emphasizes the moral awareness of sellers to trade in accordance with the purchase value issued by consumers shifted to "Vendor Warning" that spends consumers from conversions and products from sellers. Administrative law and court enforcement in Indonesia and the implications of the mismatch of norm formulation of the Consumer Protection Act with the legal system (positive) for law enforcement can be used to assist the development of legal science. The research methods used are normative and comparative juridical. This research uses a method that focuses on library research (secondary data). Administrative law shortens the existence of a basic (legitimacy) authority to issue decisions, oversee, and impose sanctions. The last two components are supervision and imposing sanctions which are part of administrative law enforcement. While in criminal law enforcement, the emphasis is on the formulation of offenses and sanctions. Based on the different character of administrative law sanctions and penalties, there may be cumulation of sanctions in certain cases. Law of the Republic of Indonesia Number 8 of 1999 concerning Consumer Protection is not in accordance with the cumulative practice of sanctions given to the authority of one court (the State) to impose it, while a District Court judge (criminal) has no basis (legitimacy) of authority to impose administrative sanctions. Amendments, are decisions handed down to become legally flawed.

Keywords: sanctions, administration, law, consumer protection

I. Pendahuluan

Perkembangan dunia usaha dewasa ini telah berkembang demikian pesat dan selalu memunculkan kemungkinan distorsi dari para pelakunya. Praktek seperti monopoli karena regulasi yang diskriminatif, promosi yang berlebihan atau klasula kontrak yang tidak seimbang merupakan keniscayaan yang hampir dapat dipastikan selalu ada dalam setiap jenis dan bidang transaksi usaha. Oleh karena itu, untuk mewujudkan tata usaha yang sehat, setiap negara selalu mengundang setidaknya tiga undang-undang utama yaitu UU Persaingan Usaha, UU perlindungan Usaha Kecil serta UU Perlindungan Konsumen. Ketiganya mewakili kepentingan pengusaha dan konsumen dari potensi eksploitasi *Free fight Liberalism* antara pengusaha (Erman, 1998: 26)serta dampak yang diakibatkannya (Nasution, 1995: 47).

Kedudukan konsumen yang selama ini rentan, adanya tiga perangkat undang-undang di atas menjadi kebutuhan yang signifikan mengingat akselerasi

perkembangan bisnis yang terorganisasi dengan SDM profesional yang terlatih, secara bebas menawarkan barang, jasa dan persyaratan perjanjian terhadap konsumen yang tidak terlatih. Ketidakseimbangan kedudukan dalam transaksi perdagangan seperti ini, menyebabkan konsep etis perdagangan “*Cavet Emptor*” yang menekankan pada kesadaran moral penjual untuk berusaha menjual komoditas yang sesuai dengan nilai beli yang dikeluarkan konsumen bergeser menjadi “*Caveat Venditor*” yang memperingatkan konsumen dari kemungkinan distorsi dan cacat produk dari penjual (Retnowulan, 1995: 56).

Selama ini, perlindungan konsumen sudah diatur dalam undang-undang sektoral, seperti undang-undang Paten, Merek (Retnowulan, 1995: 56) dan atau undang-undang usaha Industri, namun perbedaan perumusan, prosedur penyelesaian dan penjatuhan jenis sanksi menyebabkan perilaku usaha yang merugikan konsumen, seringkali tidak bisa diselesaikan secara optimal. Dalam kaitan ini, setidaknya ada beberapa problem umum yang terdapat di negara sedang berkembang (*developing countries*), yaitu :

1. Hukum perlindungan konsumen yang tidak lengkap dan memuaskan, karena tersebarnya peraturan akibat dari pola adopsi industrialisasi dari negara lain yang tidak disertai dengan persiapan perangkat hukum yang memadai, dan
2. Segi penegakan hukum yang lemah, karena sumber daya aparat yang lemah meskipun pembentukan lembaga serta keleluasaan kewenangan banyak diberikan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 (LN 1999 Nomor 42 dan TLN Nomor 3821) tentang Perlindungan Konsumen, nampaknya mengikuti pedoman perlindungan konsumen seperti yang dikeluarkan oleh PBB diatas. Hal ini bisa dilihat dari adanya pengaturan tentang hak dan kewajiban konsumen di satu sisi dan pelaku usaha pada sisi yang lain. Pembentuk undang-undang nampaknya berupaya mendapatkan kesejajaran kedudukan hukum antara konsumen dengan produsen. Pencermatan dari hal ini bisa dicermati dari penetapan prosedur pembuktian terbalik, regulasi perjanjian baku, disediakan akses pengawasan bagi LSM (Konsumen) dan keberadaan Badan Penyelesaian Sengketa konsumen dalam menangani serta produsen dan konsumen.

Dalam penegakan hukumnya, undang-undang ini menyediakan juga mekanisme penyidikan dan penentuan jenis sanksi yang diancamkan baik sanksi

administratif maupun sanksi pidana disamping adanya pranata baru seperti tanggung gugat mutlak (*strict liability*) dan kumulasi sanksi yang sepiantas, memang memberi nilai lebih bagi jaminan keberlakuan (efektivitasnya). Namun, telaah terhadap komponen konsistensi kewenangan perijinan, pengawasan dan sanksi dari segi hukum administrasi serta sistem kumulasi hukuman pidana yang diacamkan, ternyata tidak sesuai dengan sistem hukum administrasi (positif) dan karakter penjatuhan sanksi pidana yang berlaku di Indonesia. Padahal, suatu kaedah hukum (*legal precept*) aturan hukum (*regula jurist*), alat hukum (*remedium jurist*) dan penegakan hukum (*law enforcement*) merupakan komponen yang sejajar. Artinya, apabila terdapat kelemahan mendasar dalam penormaan dan kekaburan dasar legitimasi penjatuhan sanksi dalam suatu undang-undang, tentu menyulitkan pelaksanaan penegakan hukumnya dalam praktek.

Latar belakang pemikiran di atas, terdapat suatu permasalahan yang dapat dikaji yaitu bagaimanakah karakteristik penegakan hukum administrasi dan pidana di Indonesia dan implikasi dari ketidaksesuaian perumusan norma dari Undang-Undang Perlindungan Konsumen dengan sistem hukum (positif) terhadap penegakan hukumnya ?

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui karakteristik penegakan hukum administrasi dan pidana di Indonesia dan implikasi dari ketidaksesuaian perumusan norma dari Undang-Undang Perlindungan Konsumen dengan sistem hukum (positif) terhadap penegakan hukumnya dapat memberi manfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan khususnya Hukum Perlindungan Konsumen.

Adapun kegunaannya yaitu secara teoritis dapat memberi manfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan khususnya Hukum Perlindungan Konsumen dan dibidang ilmu lainnya seperti Hukum Persaingan dan Hukum Bisnis.

Adapun metode penelitian yang digunakan yaitu yuridis normatif dan komparatif. Penelitian ini menggunakan metode yang menitikberatkan pada penelitian kepustakaan (data sekunder). Adapun caranya yaitu menelaah dan menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan setelah terlebih dahulu menginventarisasi, dan menemukan asas-asas hukum, serta menemukan hukum (*in concreto*) yang berkaitan dengan permasalahan dan hasilnya dipaparkan secara deskriptif analisis.

II. Pembahasan

2.1. Pengertian Penegakan Hukum

Ditinjau dari segi istilah, penegakan hukum (*enforcement*) diartikan sebagai upaya untuk melaksanakan/memaksakan suatu hal seperti memberlakukan dan melaksanakan hukum yang berisi mandat atau perintah. Ada dua jenis penegakan hukum yaitu penegakan *Preventif* dan *Represif*. Penegakan Preventif meliputi pengawasan aktif oleh penegak hukum yang utama yaitu pejabat atau aparat pemerintah yang memberi ijin. Aturan ini juga berlaku terhadap penegakan represifnya yaitu kewenangan penjatuhan sanksi atas pelanggaran peraturan dalam rangka ijin atau rumusan Undang-Undang oleh pihak pemberi ijin tersebut.

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa secara umum, pengertian (definisi) dari penegakan hukum adalah tindakan menerapkan perangkat sarana hukum yang dimaksudkan untuk menjamin ditaatinya ketentuan hukum yang berlaku, baik dengan memprosesnya menurut hukum acara, atau bahkan mengadili hingga menjatuhkan sanksi.

2.2. Instrumen Administrasi

Hukum administrasi memiliki tiga fungsi yaitu norma, instrumen dan jaminan. Fungsi normatif yang menyangkut penormaan kekuasaan memerintah menggunakan fungsi instrumental untuk menetapkan instrumen pemerintah untuk menggunakan kekuasaan memerintah (*besturen*) untuk menjamin perlindungan hukum bagi rakyat. Dengan demikian, penegakan hukum administrasi terkait dengan masalah legitimasi atau persoalan kewenangan dalam menjalankan instrumen penagakannya yang meliputi (Philipus M. Hadjon, 1991: 241):

1. Monitoring (pengawasan)
2. Menggunakan wewenang yang memberi sanksi, yang meliputi :
 - a. paksaan pemerintahan atau tindakan paksa (*Bestuur Dwang*)
 - b. uang Paksa (*Publiekrechtelijke dwangsom*)
 - c. penutupan tempat usaha (*sluiting van een inrichting*)
 - d. penghentian kegiatan mesin perusahaan (*Buitengebruikstelling van een toestel*) dan
 - e. pencabutan ijin melalui proses teguran, paksaan pemerintah, penutupan dan uang paksa

Wewenang pengawasan dan wewenang untuk menetapkan sanksi adalah mutlak, wewenang itu harus ditetapkan baik melalui atribusi maupun delegasi kecuali untuk sanksi pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) karena menjadi kewenangan inheren dari pejabat yang mengeluarkan KTUN itu (Asep Warlan, 1999: 18).

Sanksi administrasi dapat dirumuskan secara kumulatif, baik kumulasi internal maupun kumulasi eksternal. Dalam kumulasi internal, dua atau lebih sanksi administrasi seperti telah disebutkan di atas, diterapkan bersama-sama dalam satu undang-undang. Sedangkan, kumulasi eksternal berarti sanksi administrasi diterapkan secara bersama dengan sanksi lain, seperti sanksi pidana maupun sanksi perdata.

Kumulasi sanksi secara eksternal dapat dibenarkan dan tidak menyalahi asas *Ne bis in idem* karena sifat dan tujuan sanksi administrasi berbeda dengan sanksi pidana, sementara perdata lebih bersifat pemenuhan prestasi dalam hubungan perdata yang dilakukan pemerintah dalam kapasitas sebagai subyek hukum perdata dan bukan badan hukum publik.

Penegakan hukum administrasi tidak saja menyangkut pemahaman dasar tentang legitimasi (kewenangan) dari pemberian ijin dan pengawasannya semata namun juga meliputi penjatuhan sanksi khususnya prosedur dan kompetensi pengadilan yang berwenang untuk mengadilinya. Berkaitan dengan hal ini, pasal 4 UU nomor 5 Tahun 1986 (LN Nomor 77 Tahun 1986) tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Peratun) telah menegaskan kewenangannya dalam mengadili sengketa tata usaha negara.

2.3. Instrumen Hukum Pidana

Seperti halnya hukum administrasi, penegakan hukum pidana meliputi juga penegakan hukum preventif berupa kewenangan penyidikan dari penyidik untuk menemukan tersangka dan membuat terang suatu tindak pidana (pasal UU No 8 Tahun 1981 (LN 1981 No. 76) serta aspek represifnya yaitu penjatuhan sanksi pidana berdasarkan vonis hakim.

Berbeda dengan hukum administrasi yang menekankan konsistensi kewenangan dari pemberian ijin, pengawasan dan penjatuhan sanksi, hukum pidana lebih menekankan perumusan delik dan pemberian sanksi (hukuman)-nya. Hal ini disebabkan dalam hukum materiil pidana positif, perumusan delik

lebih banyak berupa perumusan *prohabetur* atau norma larangan yang harus dihubungkan dengan sanksi yang diancamkan, agar bisa ditegakkan.

Hukum pidana positif memiliki hukum materiil yaitu Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946, sebagai *Lex Generalis* dari kaidah aturan pidana yang tersebar dalam undang-undang sektoral. Berdasarkan asas *Lex Specialis derogat legi Generali*, perumusan hukuman pidana KUHP tidak diberlakukan apabila suatu undang-undang telah mengaturnya. Sebaliknya, penentuan jenis hukuman harus mengikuti aturan dasar yang dicantumkan dalam buku pertama (peraturan umum) KUHP sepanjang tidak diatur lain oleh undang-undang sektoral.

Dalam Pasal 10 KUHP mengatur dua jenis hukuman yaitu :

- a. Hukuman-hukuman pokok :
 1. Hukuman mati
 2. Hukuman penjara
 3. Hukuman kurungan
 4. Hukuman denda
- b. Hukuman-hukuman tambahan
 1. Pencabutan beberapa hak
 2. Perampasan barang yang tertentu
 3. Pengumuman putusan hakim

Hukuman tambahan berfungsi untuk menambah hukuman pokok, jadi tidak ditentukan sendirian (Soesilo, 1993: 6).

Seperti yang telah dipaparkan diatas, hukum pidana memiliki hukum formil yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Selain berfungsi sebagai pedoman penyidikan, hukum formil mengatur juga lingkungan peradilan yang berwenang. Berdasarkan pasal 10 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman jo pasal 84 KUHAP, kasus pidana menjadi kewenangan absolut dari Peradilan Umum (*incasu Pengadilan Negeri*). Hal ini membawa konsekuensi bahwa penjatuhan hukuman pidana pokok termasuk hukuman pidana tambahan diputus oleh hakim Pengadilan Negeri.

Dalam pasal 98 KUHP, diperbolehkan adanya penggabungan perkara gugatan ganti rugi (perdata) ke dalam perkara tindak pidana yang sedang diadili. Syarat penggabungan ini adalah perbuatan yang menjadi dasar dakwaan dalam perkara pidana itu menimbulkan kerugian bagi orang lain. (pasal 91-101). Penggabungan yang meliputi tuntutan ganti rugi atas kerugian perdata (korban) dan pidana atas delik, dilakukan jaksa dalamuntutannya.

2.4. Hubungan Sanksi Administratif dan Pidana

Perbedaan antara sanksi administrasi dan sanksi pidana dapat dilihat dari tujuan pengenaan sanksi itu sendiri. Sanksi administrasi ditujukan kepada perbuatan pelanggarannya, sedangkan sanksi pidana ditujukan kepada si pelanggar dengan memberi hukuman nestapa. Sanksi administrasi dimaksudkan agar perbuatan pelanggaran itu dihentikan. Sifat sanksi adalah *Reparatoir* artinya memulihkan keadaan semula. Di samping itu perbedaan antara sanksi pidana dan sanksi administrasi ialah tindakan penegakan hukumnya. Sanksi administrasi diterapkan oleh pejabat tata usaha negara tanpa harus melalui prosedur peradilan, sedangkan sanksi pidana hanya dapat dijatuhkan oleh hakim pidana melalui proses peradilan. (Philipus M. Hadjon, 1991: 243)

Sebagaimana dipaparkan dalam sub bab 2, perbedaan sifat dan tujuan penjatuhan sanksi antara administrasi dan pidana menyebabkan kumulasi antara kedua jenis sanksi itu, melanggar asas *Ne bis in idem*. Hal ini menyebabkan kontruksi hubungan antara sanksi administrasi dan pidana adalah tidak saling menutupi dan tidak saling mempersyaratkan. Seseorang atau badan hukum, bisa dipidana tanpa menutup kemungkinan untuk dijatuhi sanksi administrasi, demikian juga sebaliknya. Penjatuhan sanksi pidana oleh hakim Pengadilan Negeri, dan sanksi administrasi oleh PTUN dalam kasus yang sama, bukan hukuman tambahan atau *accessoir* satu sama lain. Putusan PTUN adalah putusan mandiri, yang tidak perlu menunggu putusan peradilan lain. Hal serupa juga diterapkan pada vonis (putusan) pidana. Dengan demikian, kekuatan hukum dua putusan dari pengadilan dengan kompetensi absolut yang berbeda itu adalah sejajar.

2.5. Hukum Perlindungan Konsumen Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999

a. Substansi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999

Pemberlakuan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 (LN Tahun 1999 Nomor 42 dan TLN 382) yang berlaku efektif pada tanggal 20 April 2000 atau setahun setelah perundungannya, memiliki 15 bab dan 65 pasal. Sebagai bagian dari perangkat hukum ekonomi yang memiliki fungsi melindungi kepentingan konsumen dari ketidakseimbangan posisi dengan produsen, Pembentuk UU (legislative) telah mengakomodasi persyaratan formal dan material dalam hukum perlindungan konsumen.

Hukum formal yang terkandung dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 adalah :

1. Tanggung Jawab Pelaku Usaha (*Stricht Liability*) dan Pembuktian Terbalik (*Omkering can Bewijslast*) Bab VI, pasal 19-pasal 28.
2. Pembinaan dan pengawasan (Bab VII, pasal 29-pasal 30)
3. Badan Perlindungan Konsumen (Bab VIII, pasal 31-pasal 43)
4. Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (Bab IX, pasal 44)
5. Penyelesaian Sengketa (Bab X) dan badan penyelesaian sengketa (Bab XI, pasal 49-pasal 58)
6. Penyidikan (Bab XII, pasal 59-pasal 59) dan
7. Sanksi (Bab XIII) sanksi administratif (pasal 60) dan sanksi pidana (pasal 61-63).

Sedangkan, hukum material yang diatur meliputi :

1. Hak dan kewajiban (Bab III, pasal 4-pasal 7)
2. Perbuatan yang dilarang bagi Pelaku Usaha (Bab IV, pasal 8-pasal 17), dan
3. Ketentuan Pencatuman Klausula Baku (Bab V, pasal 18).

b. Sanksi Administratif dan Hukuman Pidana

Ditinjau dari segi substansi hukum yang diatur, Hukum Perlindungan Konsumen, bila dihubungkan dengan "*Science Tree*", dapat digolongkan sebagai bidang ilmu yang bersifat "*Cross Sectoral*" yang merupakan penggabungan dari berbagai disiplin ilmu hukum klasik". Meskipun demikian, ditinjau dari kualifikasi sanksinya, nampak bahwa dalam rumusan norma Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 ini, masih

terdapat pembidangan hukumnya, setidaknya untuk bidang hukum administrasi dan pidana. Untuk bidang hukum administrasi yang mengatur penerapan kekuasaan pemerintahan dan kewenangan memberikan sanksi terdapat dalam :

Bab VIII Bagian Pertama pasal 60, tentang Sanksi Administrasi,

- ayat (1) : Badan Penyelesaian sengketa konsumen berwenang menjatuhkan sanksi administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar pasal 19 ayat (2) dan (3), pasal 20, pasal 25 dan pasal 26.
- ayat (2) : Sanksi administrasi berupa penerapan ganti rugi paling banyak Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah);
- ayat (3) : Tata cara penetapan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan.

Sanksi (hukuman) pidana diatur dalam Bagian Kedua Pasal 61, Pasal 62 dan Pasal 63. Apabila pasal 61 menggariskan tentang dimungkinkannya penuntutan terhadap pengurus pelaku usaha, pasal 62 mengatur tentang sanksi (hukuman) pidana pokok, sementara pasal 63 menentukan hukuman tambahannya, pasal 62 mengatur :

- ayat (1) : Pelaku usaha yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 8, pasal 9, pasal 10, pasal 13 (2) pasal 15, pasal 17 (1) huruf (a), huruf (b), huruf (c), ayat (2) dan pasal 18 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak Rp. 2.000.000.000,00
- ayat (2) : Pelaku usaha yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 11, pasal 12, pasal 13 ayat (1), pasal 14, pasal 16 dan pasal 17 (1) huruf (d) dan huruf (f) dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau pidana denda paling banyak Rp. 500.000.000,00.

Pasal 63 ayat (1) menentukan bahwa terhadap saksi pidana sebagaimana dimaksud dalam pasal 62, dapat dijatuhkan hukuman tambahan, berupa :

- a. perampasan barang tertentu;
- b. pengumuman putusan hakim;
- c. pembayaran ganti rugi;
- d. perintah penghentian kegiatan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian konsumen;

- e. kewajiban penarikan barang dari peredaran, dan
- f. pencabutan ijin usaha.

Rumusan hukuman tambahan dalam pasal 63 ini ternyata mengikuti jenis hukuman tambahan dalam KUHP sebagai *lex generalis* dari jenis hukuman (sanksi) pidana dalam hukum positif. Hanya saja, dalam pasal ini diatur juga tentang perintah penghentian kegiatan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian konsumen (d) dan pencabutan ijin usaha (f). Apabila dihubungkan dengan uraian tentang sanksi administrasi dalam bab II sub bab 2, nampak bahwa, dua hukuman tambahan ini merupakan bagian dari beberapa jenis hukuman administratif.

Sebagaimana dimaklumi, kedudukan hukuman tambahan (*accessoir*) pidana adalah mengikuti hukuman pokok. Dalam konteks ini, hukuman tambahan (pasal 63) mengikuti sanksi pidana pokok yang terdapat dalam pasal 62. hal ini berarti bahwa, apabila hakim hendak memberikan (sanksi) tambahan berupa penjabutan ijin usaha (sebagai jenis sanksi administratif), dari pelaku usaha atas suatu pelanggaran yang diperbuatnya, maka putusan itu menjadi satu dengan putusan penjatuhan hukuman (sanksi) pidana pokok. Oleh karena perkara pidana merupakan kewenangan absolut dari Pengadilan Negeri, maka penjatuhan hukuman baik sanksi pidana pokok maupun tambahan, dilakukan oleh Pengadilan Negeri.

Apabila hal ini terjadi maka akan timbul permasalahan mendasar, yaitu :

- a. dasar legistimasi (kewenangan) Pengadilan Negeri menjatuhkan sanksi administratif
- b. pengadilan yang berwenang untuk mengadili gugatan (perlawanan) dari pelaku usaha yang ijin usahanya dicabut.

Berdasarkan sistem hukum administrasi, suatu kewenangan dalam menjatuhkan sanksi, harus bersamaan dengan kewenangan mengawasi yang keduanya bersumber dari kewenangan mengeluarkan KTUN. Tidak dibenarkan, suatu sanksi dijatuhkan oleh pihak yang bukan pihak yang mengawasi dan pemberi keputusan karena hal ini menyangkut kewenangan yang selalu berdasarkan undang-undang atau peraturan lainnya. Setiap KTUN yang bisa dijadikan dasar sengketa TUN adalah keputusan yang

dikeluarkan oleh pejabat publik bukan dalam kapasitas sebagai putusan yudisial, sehingga meskipun ada putusan sanksi administratif yang dikeluarkan oleh hakim, namun karena dikeluarkan oleh bukan pejabat negara dalam rangka penggunaan wewenang administratif, putusan sanksi tersebut menjadi cacat hukum.

Disamping itu, sebagaimana diketahui, sanksi administratif dan sanksi pidana berbeda tujuan, sifat dan prosedur penegakannya. Perbedaan ini menunjukkan juga perbedaan lingkungan peradilan yang berkompetensi untuk mengadilinya. Sementara itu, setiap putusan hakim Pengadilan Negeri, tanpa memperhatikan jenis sanksi yang dijatuhkannya tidak bisa dijadikan pangkal sengketa TUN karena :

- a. putusan hakim adalah tindakan dalam kapasitas sebagai lembaga mengadili (yudicial PN dan bukan keputusan badan/pejabat Tata Usaha Negara)
- b. Telah tersedia saluran tertentu yaitu banding, kasasi atau peninjauan kembali dalam hal para pihak tidak menerima putusan tersebut.

Pada dasarnya hukum menghendaki keadilan, (*law wants justice*). Keadilan yang dikehendaki hukum harus mencakup nilai : persamaan (*equality*), hak asasi individu (*individual right*) kebenaran (*truth*), kepatutan (*fairness*), dan melindungi kepentingan masyarakat (*protection public interest*). Oleh karena itu, orde yang dikehendaki adalah orde (tatanan) yang mampu berperan :

- a. menjamin penegakan hukum sesuai dengan ketentuan proses beracara yang tertib (*ensuring due process*);
- b. menjamin tegaknya kepastian hukum (*ensuring certainly*);
- c. menjamin keseragaman penegakan hukum (*ensuring uniformity*), dan
- d. menjamin tegaknya prediksi penegakan hukum (*ensuring predictability*).

Dalam konteks perlindungan konsumen, upaya normatif pembentuk undang-undang untuk menutupi semua peluang distorsi usaha yang menyebabkan kerugian bagi konsumen merupakan upaya proporsional dalam mewujudkan keadilan dalam masyarakat, namun apabila pemberlakuan undang-undang itu ternyata menimbulkan potensi yang melahirkan ketidakseimbangan baru dalam relasi hukum antara konsumen

dan pelaku usaha, dalam arti membatasi hak-hak untuk berusaha yang notebene dilindungi oleh UUD 1945 (vide pasal 27 ayat (2) jo pasal 33), maka dapat dikatakan bahwa pemberlakuan UU perlindungan Konsumen telah menyimpang dari tujuan awal pemberlakuannya.

III. Kesimpulan

Hukum administrasi mempersyaratkan adanya dasar (legitimasi) kewenangan untuk mengeluarkan keputusan, pengawasan, dan menjatuhkan sanksi. Dua komponen terakhir yaitu pengawasan dan menjatuhkan sanksi merupakan bagian dari penegakan hukum administrasi. Sedangkan dalam penegakan hukum pidana, ditekankan pada rumusan delik dan ancaman sanksi.

Berdasarkan perbedaan karakter sanksi hukum administrasi dan pidana, dimungkinkan adanya kumulasi sanksi dalam suatu kasus. Namun perumusan ancaman sanksi berupa pencabutan ijin usaha sebagai hukuman tambahan dari hukuman pokok pidana dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen tidak tepat karena dalam praktek kumulasi sanksi ini diberikan pada kewenangan satu pengadilan (Negeri) untuk menjatuhkannya, sementara hakim Pengadilan Negeri (pidana) tidak memiliki dasar (legitimasi) kewenangan untuk menjatuhkan sanksi administratif. Akibatnya, adalah bahwa putusan yang dijatuhkan menjadi *cacat hukum*.

DAFTAR PUSTAKA

- Fuady, Munir. 1994. *Hukum Bisnis (Dalam Teori dan Praktek) Buku Kedua*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Hadjon, Philipus Mandiri. 1991. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesi*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- _____, 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu.
- Harahap, Yahya, 1997. *Beberapa Tinjauan Tentang Permasalahan Hukum (Bagian Kedua)*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Harvey, Brian W, 1982. *The Law of Consumer Protection and Fair Trading*, Second Edition. London: Butterworths.
- Kansil, C. S. T. , 1989. *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.

Nasotion, A. Z. , 1995. *Konsumen dan Hukum*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Rajagukguk, Erman, 1998. *Pemikiran Mengenai Pengaturan Persaingan Bisnis di Indonesia*. Jakarta: BPHN.

Sidharta, Arif, 1996. *Refleksi Tentang Hukum*. Bandung: Citra Adiya Bakti.

Soesilo, R. , 1993. *Komentor Atas KUHP*. Bogor: Polilteia.

Sutantio, Retnowulan, 1995. *Kapita Selekta Hukum Ekonomi*. Jakarta: IKAHI.

Wijoyo, Suparto, 1997. *Karakteristikk Hukum Acara Peradilan Administrasi*. Surabaya: AirLangga University Press.