

KESADARAN HUKUM PELAKU USAHA DALAM MEKANISME PENGADUAN KONSUMEN SEBAGAI INSTRUMEN PENCEGAHAN SENGKETA EKONOMI

Legal Awareness of Business Actors in the Consumer Complaint Mechanism as an Instrument for Preventing Economic Disputes

M. Daffa Fahada Lubis

Politeknik Keuangan Negara STAN

Jl. Bintaro Utama 5 Sektor V, Jurang Mangu Timur, Pondok Aren, Tangerang Selatan, Banten

e-mail: daffafahada29@gmail.com

Abstrak

Mekanisme pengaduan konsumen dalam hukum positif Indonesia telah diatur normatif melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 dan sektor jasa keuangan di bawah kewenangan Otoritas Jasa Keuangan melalui POJK Nomor 18/POJK.07/2018. Namun desain kewajiban administratif kedua kerangka pengaturan tersebut masih berorientasi prosedural-formal dan belum mengintegrasikan dimensi pembinaan kesadaran hukum pelaku usaha, suatu celah konseptual yang belum dikaji secara sistematis dalam literatur hukum ekonomi Indonesia. Penelitian ini menganalisis desain kewajiban administratif pengaduan konsumen sebagai instrumen pembinaan kesadaran hukum pelaku usaha dalam kerangka pencegahan sengketa ekonomi menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dominasi *procedural obedience* dalam desain regulasi, tercermin dari absennya kewajiban evaluasi substantif dan koreksi sistemik internal, mereduksi fungsi pengaduan menjadi formalitas administratif yang mendorong eskalasi sengketa ekonomi. Penelitian ini merekomendasikan reorientasi desain kewajiban administratif melalui integrasi standar kualitas respons dan indikator *substantive compliance* agar pengaduan konsumen berfungsi sebagai instrumen *early dispute containment* yang efektif.

Kata kunci: kesadaran hukum; kewajiban administratif; pengaduan konsumen; sengketa ekonomi.

Abstract

Consumer complaint mechanisms in Indonesian positive law have been normatively regulated through Law Number 8 of 1999 and the financial services sector under the authority of the Financial Services Authority through POJK Number 18/POJK.07/2018. However, the administrative obligation design of both regulatory frameworks remains procedural-formal in orientation and has yet to integrate the dimension of legal awareness development among business actors, a conceptual gap that has not been systematically examined in the Indonesian law and economics literature. This study analyzes the administrative obligation design of consumer complaints as an instrument for fostering legal awareness among business actors within the framework of economic dispute prevention, employing a normative legal research method with statutory and conceptual approaches. The findings reveal that the dominance of procedural obedience in regulatory design, reflected in the absence of substantive evaluation obligations and internal systemic correction, reduces the complaint mechanism to an administrative formality that contributes to the escalation of economic disputes. This study recommends a reorientation of the administrative obligation design through the integration of response quality standards and substantive compliance indicators, so that consumer complaints can function as an effective instrument of early dispute containment.

Keywords : administrative obligations; consumer complaints; economic disputes; legal awareness.

A. PENDAHULUAN

Perkembangan aktivitas ekonomi modern telah mengonstruksi ulang relasi normatif antara pelaku usaha dan konsumen dalam kerangka hukum ekonomi. Konsumen tidak lagi diposisikan sebagai pihak subordinat dalam relasi kontraktual, melainkan sebagai subjek hukum yang memiliki *normative expectation* atas transparansi, akuntabilitas, dan pemulihan kerugian. Dalam konfigurasi ini, perilaku konsumen termasuk ekspresi ketidakpuasan melalui pengaduan merupakan *juridical fact* yang menimbulkan konsekuensi hukum tertentu (*legal consequence of economic behavior*), bukan sekadar reaksi sosiologis yang bersifat psikologis.¹

Dalam perspektif hukum perlindungan konsumen, pengaduan merupakan fase pra-sengketa (*pre-dispute phase*) yang secara normatif dirancang sebagai mekanisme koreksi dini terhadap potensi pelanggaran hak.² Fase ini memiliki fungsi strategis untuk memulihkan relasi kontraktual, memperbaiki perilaku pelaku usaha, serta mencegah eskalasi konflik menuju sengketa ekonomi formal. Dengan demikian, pengaduan bukanlah sekadar prosedur administratif, melainkan bagian dari arsitektur *preventive dispute governance* yang menentukan stabilitas relasi ekonomi.

Namun demikian, desain kewajiban administratif pengaduan dalam rezim hukum positif Indonesia cenderung menempatkan pengaduan sebagai *administrative command* yang berorientasi pada pemenuhan formalitas prosedural. Regulasi lebih banyak menekankan

penyediaan kanal pengaduan, pencatatan administratif, dan batas waktu respons, tanpa secara eksplisit mengintegrasikan dimensi pembinaan kesadaran hukum pelaku usaha.³ Fenomena ini melahirkan dikotomi antara *procedural obedience* dan *substantive compliance*.

Secara teoretis, kesadaran hukum merupakan determinan penting efektivitas norma. Soerjono Soekanto menegaskan bahwa hukum akan efektif apabila norma tersebut diinternalisasi sebagai pedoman perilaku yang legitimate, bukan semata-mata karena ancaman sanksi.⁴ Dalam konteks kewajiban pengaduan konsumen, internalisasi tersebut berarti pengakuan bahwa pengaduan adalah sarana refleksi dan koreksi perilaku hukum, bukan beban administratif yang harus diselesaikan secara formalistik. Apabila desain norma tidak memfasilitasi proses internalisasi tersebut, maka kewajiban pengaduan berpotensi mengalami *proceduralization of administrative obligation*, yakni reduksi fungsi norma menjadi ritual kepatuhan semata.

Urgensi permasalahan ini semakin nyata ketika dikaitkan dengan fenomena eskalasi sengketa ekonomi yang berawal dari kegagalan respons terhadap keluhan konsumen. Sengketa ekonomi tidak lahir secara abrupt, melainkan merupakan akumulasi kegagalan mekanisme administratif pada tahap awal relasi kontraktual.⁵ Kegagalan respons substantif terhadap pengaduan dapat menggerus kepercayaan konsumen, meningkatkan biaya transaksi, serta mendorong penggunaan mekanisme litigasi

¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 112.

² N. Horn, *Legal Remedies in Business Disputes* (Deventer: Kluwer Law International, 1994), hlm. 45.

³ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2015), hlm. 67.

⁴ Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum* (Jakarta: Rajawali, 1982), hlm. 21.

⁵ Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law* (New York: Aspen Publishers, 2014), hlm. 56.

atau alternatif penyelesaian sengketa yang lebih kompleks dan mahal. Dalam perspektif analisis ekonomi terhadap hukum, kondisi ini menciptakan inefisiensi sistemik karena hukum gagal menjalankan fungsi preventifnya.⁶

Secara normatif, kewajiban pelaku usaha untuk menanggapi pengaduan konsumen telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, khususnya terkait kewajiban beritikad baik dan tanggung jawab atas kerugian konsumen.⁷ Selain itu, prinsip pelayanan yang baik, asas kepastian hukum, dan asas kemanfaatan sebagaimana dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menempatkan pengaduan sebagai bagian integral dari fungsi administrasi yang responsif dan akuntabel.⁸ Dalam sektor jasa keuangan, kewajiban penanganan pengaduan bahkan dikonstruksikan sebagai *internal dispute resolution mechanism* yang berada dalam pengawasan otoritas regulator sektoral.

Meskipun kerangka normatif tersebut tampak komprehensif, orientasi regulasi masih didominasi pendekatan prosedural. Pengaturan lebih terfokus pada aspek *channel availability*, *time frame compliance*, dan *documentation requirement*, sementara dimensi *normative behavioral correction* hampir tidak mendapatkan elaborasi eksplisit. Akibatnya, pengaduan dipahami sebagai kewajiban administratif yang harus dipenuhi, bukan sebagai instrumen pembinaan kesadaran hukum pelaku usaha.

Literatur yang berkembang selama ini menunjukkan kecenderungan serupa. Kajian hukum perlindungan konsumen umumnya

berfokus pada perlindungan hak konsumen dan mekanisme penyelesaian sengketa pada tahap litigasi maupun non-litigasi.⁹ Pengaduan konsumen diposisikan sebagai prasyarat prosedural sebelum memasuki tahap adjudikatif, bukan sebagai ruang pembentukan kesadaran hukum. Di sisi lain, studi mengenai kesadaran hukum lebih banyak diarahkan pada masyarakat sebagai subjek hukum dalam konteks kepatuhan terhadap hukum pidana atau hukum publik, bukan pada pelaku usaha sebagai adresat norma administratif dalam hukum ekonomi.¹⁰

Dengan demikian, terdapat celah konseptual (*conceptual gap*) dalam khazanah penelitian hukum ekonomi. Belum terdapat kajian normatif yang secara sistematis mengintegrasikan perilaku konsumen, kesadaran hukum pelaku usaha, dan desain kewajiban administratif pengaduan dalam satu kerangka pencegahan sengketa ekonomi. Kebaruan penelitian ini terletak pada penawaran kerangka analisis normatif yang secara eksplisit mengintegrasikan evaluasi desain kewajiban administratif pengaduan konsumen dengan teori kesadaran hukum pelaku usaha sebagai instrumen pencegahan sengketa ekonomi dalam konteks hukum positif Indonesia. Dalam paradigma *prevention-oriented regulatory design*, desain norma administratif memiliki fungsi strategis sebagai instrumen *early dispute containment* yang menentukan apakah konflik akan berhenti pada tahap korektif atau bereskalasi menjadi sengketa formal.

Penelitian ini berangkat dari premis bahwa kegagalan mekanisme pengaduan bukan

⁶ Ibid., hlm. 60.

⁷ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

⁸ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

⁹ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia* (Jakarta: Grasindo, 2006), hlm. 89.

¹⁰ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana* (Jakarta: Kencana, 2008), hlm. 34.

semata-mata akibat ketidakpatuhan pelaku usaha, melainkan juga akibat desain normatif yang terlalu formalistik dan minim dimensi edukatif. Oleh karena itu, analisis diarahkan pada evaluasi desain kewajiban administratif pengaduan sebagai instrumen pembinaan kesadaran hukum.

Berdasarkan konstruksi argumentatif tersebut, permasalahan yang hendak dianalisis dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut, yakni (i) bagaimana desain kewajiban administratif pengaduan konsumen dalam sistem hukum positif dikonstruksikan dan sejauh mana desain tersebut memengaruhi pembentukan kesadaran hukum pelaku usaha dalam merespons perilaku konsumen; serta (ii) sejauh mana desain normatif kewajiban administratif tersebut mampu berfungsi secara efektif sebagai instrumen pencegahan sengketa ekonomi melalui penguatan fase pra-sengketa (*pre-dispute phase*) sebagai mekanisme koreksi dini dalam kerangka hukum ekonomi.

B. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*normative legal research*) yang berorientasi pada analisis doktrinal terhadap konstruksi norma hukum positif serta pengembangannya dalam kerangka konseptual hukum ekonomi. Penelitian hukum normatif menempatkan hukum sebagai sistem norma yang otonom, sehingga fokus kajian diarahkan pada identifikasi, interpretasi, dan evaluasi terhadap asas, kaidah, serta struktur kewajiban administratif yang mengatur mekanisme pengaduan konsumen.¹¹ Penelitian ini tidak dimaksudkan untuk mengukurefektivitas empiris praktik penanganan pengaduan, melainkan untuk menilai secara preskriptif desain normatif

kewajiban administratif tersebut dalam hubungannya dengan pembentukan kesadaran hukum pelaku usaha dan fungsi preventifnya dalam pencegahan sengketa ekonomi.

Sejumlah penelitian sebelumnya pada umumnya menempatkan mekanisme pengaduan konsumen sebagai bagian dari prosedur penyelesaian sengketa atau sebagai indikator kepatuhan administratif pelaku usaha. Kajian-kajian tersebut lebih banyak menitikberatkan pada efektivitas perlindungan hak konsumen atau pada mekanisme litigasi dan non-litigasi setelah sengketa terjadi. Sementara itu, dimensi pembinaan kesadaran hukum pelaku usaha melalui desain kewajiban administratif pengaduan masih relatif terbatas dibahas secara konseptual. Oleh karena itu, penelitian ini mengambil posisi diferensial dengan menempatkan pengaduan sebagai instrumen *preventive dispute governance* yang berfungsi dalam fase pra-sengketa, bukan semata sebagai prasyarat prosedural menuju adjudikasi.

Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan melalui penelaahan sistematis terhadap norma-norma yang relevan, khususnya ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, beserta regulasi sektoral yang mengatur kewajiban penanganan pengaduan. Analisis difokuskan pada karakter normatif kewajiban administratif, struktur perintah hukumnya, serta orientasi pengaturannya apakah bersifat prosedural-formalistik atau

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 35.

substantif-edukatif.¹² Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk membangun landasan teoretis mengenai kesadaran hukum (*legal consciousness*), kepatuhan hukum (*legal compliance*), dan desain regulasi preventif (*preventive regulatory design*), sehingga memungkinkan evaluasi kritis terhadap relasi antara struktur norma dan orientasi perilaku pelaku usaha.

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang relevan, bahan hukum sekunder berupa literatur ilmiah, buku teks, dan artikel jurnal yang membahas hukum perlindungan konsumen, teori efektivitas hukum, serta analisis ekonomi terhadap hukum, serta bahan hukum tersier untuk memperjelas terminologi teknis. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan teknik inventarisasi dan klasifikasi norma.

Analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif dengan metode penafsiran sistematis dan teleologis untuk menguji konsistensi serta tujuan normatif pembentuk undang-undang. Selanjutnya, analisis preskriptif-argumentatif digunakan untuk menilai kecukupan desain kewajiban administratif pengaduan dalam menjalankan fungsi *early dispute containment* sebagai mekanisme koreksi dini dalam hukum ekonomi. Melalui metode tersebut, penelitian ini diharapkan mampu menghasilkan konstruksi argumentatif yang koheren mengenai posisi kewajiban administratif pengaduan konsumen dalam arsitektur hukum ekonomi

yang berorientasi pada pencegahan sengketa berbasis kesadaran hukum.

C. PEMBAHASAN

1. Konseptualisasi Perilaku Konsumen dalam Hukum Ekonomi

Konseptualisasi perilaku konsumen dalam hukum ekonomi harus diletakkan dalam kerangka normatif yang melampaui pendekatan ekonomi klasik mengenai preferensi rasional. Dalam konstruksi hukum ekonomi kontemporer, perilaku konsumen dipahami sebagai tindakan hukum yang memproduksi konsekuensi normatif dalam struktur relasi antara konsumen dan pelaku usaha.¹³

Secara teoritik, ekonomi neoklasik menempatkan konsumen sebagai *rational utility maximizer*.¹⁴ Pendekatan tersebut mengalami kritik serius dalam literatur *behavioural law and economics*, yang menunjukkan bahwa konsumen kerap menghadapi keterbatasan kognitif, bias perilaku, serta asimetri informasi yang sistemik. Kondisi ini secara nyata tercermin dalam desain Pasal 7 huruf b Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 yang mewajibkan pelaku usaha memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur dimana suatu respons normatif langsung terhadap kegagalan pasar akibat asimetri informasi yang tidak dapat diselesaikan melalui mekanisme pasar semata.¹⁵ Dalam konteks ini, hukum ekonomi hadir sebagai instrumen korektif terhadap kegagalan pasar (*market failure*), khususnya yang bersumber dari ketimpangan informasi dan ketidakseimbangan posisi tawar (*inequality of bargaining power*).

¹² Ibid., hlm. 93.

¹³ Hans-W. Micklitz, "The Politics of Justice in European Private Law," *European Law Journal* 18, no. 5 (2012): 588–608, <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2012.00605.x>.

¹⁴ Robert Cooter & Thomas Ulen, *Law and Economics*, 6th ed. (Boston: Pearson, 2016), hlm. 23.

¹⁵ Christine Jolls, Cass R. Sunstein, & Richard Thaler, "A Behavioral Approach to Law and Economics," *Stanford Law Review* 50 (1998): 1471.

Dimensi normatif perilaku konsumen menemukan basisnya dalam rezim perlindungan konsumen modern. Di Indonesia, pengakuan eksplisit terhadap hak-hak konsumen termuat dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang menegaskan hak atas informasi, hak atas keamanan, serta hak untuk mengajukan pengaduan dan memperoleh penyelesaian sengketa. Norma tersebut membentuk apa yang dalam literatur disebut sebagai *legal entitlement structure*, yakni konfigurasi hak yang secara sistematis membatasi diskresi pelaku usaha dan sekaligus mengkonstruksi ekspektasi perilaku hukum dalam transaksi ekonomi.¹⁶

Penelitian empiris mutakhir menunjukkan bahwa perilaku pengaduan konsumen (*consumer complaint behaviour*) memiliki korelasi signifikan dengan tingkat literasi hukum dan persepsi keadilan prosedural. Azizah, Simanjuntak, dan Muflikhati (2022) menemukan bahwa pengetahuan konsumen mengenai haknya meningkatkan probabilitas penggunaan mekanisme pengaduan secara signifikan.¹⁷ Temuan ini mengindikasikan bahwa perilaku konsumen bukan sekadar respons emosional terhadap kerugian, tetapi merupakan refleksi dari kesadaran normatif atas hak yang dijamin hukum.

Dalam perspektif sistem hukum, Friedman menekankan bahwa efektivitas hukum tidak hanya ditentukan oleh substansi norma, tetapi juga oleh kultur hukum (*legal culture*) yang berkembang dalam masyarakat.¹⁸ Perilaku

konsumen yang aktif mengadu dapat dibaca sebagai manifestasi kultur hukum yang responsif, sedangkan pasifnya konsumen dapat merefleksikan defisit legitimasi normatif atau hambatan struktural dalam akses terhadap mekanisme penyelesaian. Literatur terbaru mengenai *legal consciousness* menegaskan bahwa kesadaran hukum terbentuk melalui interaksi berulang antara pengalaman sosial dan struktur institusional.¹⁹ Dengan demikian, perilaku konsumen sesungguhnya merupakan indikator diagnostik atas kesehatan sistem hukum ekonomi itu sendiri.

Lebih jauh, dalam pendekatan *law and economics* kontemporer, mekanisme pengaduan konsumen dapat diposisikan sebagai instrumen untuk meminimalkan *transaction costs* dan *litigation costs*. Cooter dan Ulen menjelaskan bahwa desain institusi hukum yang efisien adalah yang mampu mendorong penyelesaian sengketa pada tahap paling awal dengan biaya sosial minimal.²⁰ Dalam konteks ini, perilaku pengaduan konsumen berfungsi sebagai *early corrective signal* yang memungkinkan pelaku usaha melakukan penyesuaian sebelum sengketa berkembang menjadi proses adjudikatif yang lebih mahal dan kompleks.

Dimensi digitalisasi ekonomi semakin memperkaya kompleksitas konseptualisasi perilaku konsumen. Transaksi berbasis platform digital menciptakan pola interaksi yang terfragmentasi, lintas yurisdiksi, dan sering kali anonim. Studi terbaru dalam *Journal of Consumer Policy* menyoroti bahwa ekosistem

¹⁶ Micklitz, "The Politics of Justice," 592.

¹⁷ S. N. Azizah, M. Simanjuntak, & I. Muflikhati, "Consumer Complaint Behaviour in Indonesia," *Jurnal Ilmu Keluarga dan Konsumen* 15, no. 1 (2022): 90–101, <https://doi.org/10.24156/jikk.2022.15.1.90>.

¹⁸ Lawrence M. Friedman, *Impact: How Law Affects Behavior* (Cambridge: Harvard University Press, 2016), hlm. 45.

¹⁹ N. Fibrianti et al., "Legal Culture and Legal Consciousness of Consumers," *Journal of Indonesian Legal Studies* 8, no. 2 (2023): 1267–1310, <https://doi.org/10.15294/jils.v8i2.69336>.

²⁰ Cooter & Ulen, *Law and Economics*, hlm. 398.

digital meningkatkan kerentanan konsumen terhadap praktik manipulatif (*dark patterns*) dan misinformasi, sehingga memperkuat urgensi desain regulasi yang responsif terhadap perilaku konsumen di ruang digital.²¹ Studi Luguri dan Strahilevitz (2021) memperkuat hal ini dengan menunjukkan bahwa praktik *dark patterns* secara sistematis mengeksploitasi kerentanan kognitif konsumen digital, sehingga desain kewajiban pengaduan yang responsif terhadap ekosistem platform menjadi semakin mendesak untuk diformulasikan.²²

Secara normatif, konseptualisasi perilaku konsumen dalam hukum ekonomi dapat dipetakan ke dalam tiga lapis dimensi. Pertama, dimensi protektif, yakni pengakuan terhadap konsumen sebagai subjek hukum yang dilindungi karena kerentanannya. Kedua, dimensi korektif, yakni fungsi pengaduan sebagai mekanisme pengendalian dini (*preventive dispute governance*). Ketiga, dimensi sistemik, yakni peran perilaku konsumen dalam membentuk kultur hukum dan mendorong internalisasi kepatuhan pada pelaku usaha.

Oleh karena itu, perilaku konsumen dalam hukum ekonomi tidak dapat direduksi menjadi preferensi pasar, melainkan harus dipahami sebagai konstruksi normatif yang berfungsi sebagai mekanisme kontrol sosial terhadap praktik usaha. Ketika perilaku tersebut direspons melalui desain kewajiban administratif yang efektif, maka tercipta simbiosis antara kesadaran hukum konsumen dan kepatuhan hukum pelaku usaha. Sebaliknya, desain yang formalistik

dan tidak responsif berpotensi menurunkan legitimasi hukum serta memperbesar risiko eskalasi sengketa ekonomi.

2. Kesadaran Hukum Pelaku Usaha dalam Relasi Konsumen

Kesadaran hukum pelaku usaha dalam relasi konsumen merupakan prasyarat normatif bagi efektivitas hukum ekonomi yang berorientasi preventif. Dalam konstruksi hukum perlindungan konsumen, pelaku usaha tidak sekadar menjadi objek pengawasan administratif, melainkan adresat norma yang secara langsung memikul tanggung jawab hukum atas pembentukan praktik bisnis yang adil, transparan, dan responsif terhadap keluhan konsumen. Analisis mengenai kesadaran hukum pelaku usaha harus dibedakan secara tegas dari sekadar kepatuhan administratif yang bersifat formalistik.²³

a. Kesadaran Hukum versus Kepatuhan Prosedural

Dalam teori kepatuhan regulasi, terdapat perbedaan mendasar antara *internalization of legal norms* dan *procedural obedience*. Kepatuhan prosedural merujuk pada pemenuhan kewajiban formal sebagai respons minimum terhadap ancaman sanksi.²⁴ Dalam konstruksi ini, hukum dipersepsikan sebagai instrumen koersif sehingga orientasi pelaku usaha bersifat kalkulatif dan defensif. Sebaliknya, kesadaran hukum mengandaikan adanya penerimaan normatif terhadap tujuan regulasi. Parker dan Nielsen menegaskan bahwa efektivitas regulasi

²¹ Natali Helberger et al., "Digital Consumers and the Law," *Journal of Consumer Policy* 44 (2021): 1–29, <https://doi.org/10.1007/s10603-021-09487-8>.

²² Jameson Luguri dan Lior Jacob Strahilevitz, "Shining a Light on Dark Patterns," *Journal of Legal Analysis* 13, no. 1 (2021): 43–109, <https://doi.org/10.1093/jla/laaa006>.

²³ Lawrence M. Friedman, *Impact: How Law Affects Behavior* (Cambridge: Harvard University Press, 2016), hlm. 67.

²⁴ Christine Parker & Vibeke Lehmann Nielsen, *Explaining Compliance: Business Responses to Regulation* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011), hlm. 23.

sangat bergantung pada penerimaan internal oleh pihak yang diatur, dan bahwa,

*“regulation works best when regulatees perceive rules as legitimate and aligned with their own normative commitments.”*²⁵

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa legitimasi normatif merupakan prasyarat bagi kepatuhan yang berkelanjutan. Perbedaan konseptual ini memiliki implikasi langsung terhadap mekanisme pengaduan konsumen. Kewajiban menyediakan kanal pengaduan dapat dipenuhi secara administratif tanpa menghasilkan respons substantif terhadap keluhan. Dalam situasi demikian, yang terjadi hanyalah *procedural obedience* tanpa *substantive compliance*. Akibatnya, pengaduan tidak berfungsi sebagai mekanisme koreksi dini (*early corrective mechanism*), melainkan sekadar formalitas administratif yang tidak efektif mencegah eskalasi sengketa.

Literatur *responsive regulation* menunjukkan bahwa model pengawasan yang semata-mata represif cenderung menghasilkan kepatuhan jangka pendek dan superfisial.²⁶

Kondisi ini relevan dengan struktur sanksi dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 yang lebih banyak berorientasi pada penghukuman pelanggaran daripada mendorong internalisasi nilai perlindungan konsumen dalam tata kelola internal pelaku usaha. Akibatnya, pelaku usaha cenderung mematuhi kewajiban pengaduan sebatas menghindari sanksi administratif, bukan karena memahami fungsi strategisnya sebagai mekanisme koreksi dini hubungan ekonomi. Sebaliknya, pendekatan yang mendorong

internalisasi norma menciptakan komitmen jangka panjang terhadap standar hukum dan etika bisnis.

b. Pelaku Usaha sebagai Subjek Hukum Ekonomi

Dalam struktur hukum ekonomi, pelaku usaha harus diposisikan sebagai subjek hukum aktif yang memiliki kapasitas membentuk struktur pasar melalui keputusan bisnisnya. Norma dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen secara eksplisit membebaskan kewajiban untuk beritikad baik, memberikan informasi yang benar, menjamin kualitas barang atau jasa, serta menyediakan mekanisme pengaduan. Kewajiban tersebut melekat sebagai instrumen pembentukan perilaku hukum, bukan sekadar dasar penjatuhan sanksi.

Dalam perspektif teori regulasi modern, kewajiban administratif berfungsi sebagai *behaviour-shaping instrument*, yakni perangkat normatif yang mengarahkan struktur insentif dan orientasi tindakan pelaku usaha.²⁷ Mekanisme pengaduan konsumen tidak boleh dipahami sebagai prosedur netral, melainkan sebagai bagian dari desain tata kelola yang mendorong koreksi internal sebelum sengketa berkembang ke ranah litigasi.

Namun demikian, regulasi perlindungan konsumen di Indonesia masih menunjukkan kecenderungan pengawasan-sentris. Pelaku usaha lebih sering diposisikan sebagai objek kontrol daripada subjek pembinaan kesadaran hukum. Pendekatan ini berisiko

²⁵ Ibid., hlm. 28.

²⁶ Catherine Teyssler dan Sebastien Metz, *Geographical Indications Potential to Support Sustainable Fish Value Chains*, (Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations), 2025, <https://doi.org/10.4060/cd3845en> (diakses 26 Agustus 2025), hlm. 21-30.

²⁷ Julia Black, “Constructing and Contesting Legitimacy and Accountability in Polycentric Regulatory Regimes,” *Regulation & Governance* 2, no. 2 (2008): 137–164, <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2008.00034.x>.

mempertahankan paradigma represif yang berorientasi pada deteksi pelanggaran, bukan pada transformasi perilaku hukum. Dalam kerangka hukum ekonomi preventif, internalisasi norma justru lebih efektif dalam membangun kepatuhan jangka panjang dibanding pengawasan yang sporadis dan sanksional.²⁸

Kesadaran hukum pelaku usaha, oleh karena itu, harus dipahami sebagai kondisi reflektif di mana kewajiban administratif tidak lagi dipersepsi sebagai beban regulatif, melainkan sebagai bagian integral dari tanggung jawab profesional dan legitimasi pasar. Transformasi dari *procedural obedience* menuju *substantive compliance* menjadi prasyarat bagi optimalisasi mekanisme pengaduan konsumen sebagai instrumen pencegahan sengketa ekonomi. Tanpa internalisasi tersebut, kewajiban administratif berpotensi terjebak dalam formalitas prosedural yang tidak memiliki daya preventif yang memadai.

3. Pengaduan Konsumen sebagai Kewajiban Administratif

Kewajiban pengaduan konsumen dalam sistem hukum Indonesia merupakan manifestasi dari norma administratif yang bersifat imperatif (*dwingend recht*) dan mengikat secara langsung (*self-executing obligation*) terhadap pelaku usaha sebagai subjek hukum ekonomi. Dalam kerangka hukum perlindungan konsumen, mekanisme pengaduan bukanlah instrumen sukarela (*voluntary corporate mechanism*), melainkan perintah hukum yang melekat sebagai konsekuensi status yuridis pelaku usaha sebagai adresat norma. Analisis sistematis terhadap ketentuan dalam Undang-Undang

Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya UUPK) menunjukkan bahwa kewajiban pengaduan dibangun melalui konstruksi normatif yang terintegrasi dengan asas kepastian hukum, asas perlindungan, dan asas keseimbangan.

a. Konstruksi Yuridis Kewajiban Pengaduan sebagai Perintah Administratif

Secara dogmatik, fondasi hak pengaduan dapat ditelusuri pada Pasal 4 huruf d UUPK, yang menegaskan hak konsumen untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan. Norma ini memiliki karakter sebagai *subjective public right*, yang menuntut adanya kewajiban korelatif pada pihak pelaku usaha untuk menyediakan sarana institusional guna menampung dan menindaklanjuti keluhan tersebut.

Selanjutnya, Pasal 7 huruf a dan b UUPK mewajibkan pelaku usaha beritikad baik (*good faith obligation*) serta memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur. Ketentuan ini merupakan norma perilaku (*behavioral norm*) yang memiliki dimensi preventif sekaligus korektif. Dalam perspektif hukum administrasi, kewajiban tersebut membentuk standar pelayanan minimal (*minimum service standard*) yang apabila dilanggar dapat menimbulkan konsekuensi administratif maupun perdata.²⁹

Dimensi pertanggungjawaban diperkuat dalam Pasal 19 UUPK, yang mengatur kewajiban memberikan ganti rugi atas kerugian konsumen. Norma ini bersifat *strict liability oriented*, karena tanggung jawab lahir dari adanya kerugian akibat penggunaan barang dan/atau

²⁸ Vibeke Lehmann Nielsen & Christine Parker, "Testing Responsive Regulation," *Law & Policy* 31, no. 4 (2009): 376-399, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.2009.00310.x>.

²⁹ Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen* (Jakarta: RajaGrafindo, 2015), hlm. 92.

jasa. Secara sistematis, mekanisme pengaduan menjadi prasyarat faktual untuk mengaktivasi tanggung jawab tersebut, sehingga ia memiliki fungsi sebagai *gateway mechanism* menuju pertanggungjawaban hukum.³⁰

Lebih lanjut, Pasal 45 UUPK memberikan legitimasi bagi konsumen untuk menempuh penyelesaian sengketa melalui lembaga alternatif atau pengadilan. Ketentuan ini menunjukkan bahwa desain normatif UUPK menganut struktur penyelesaian sengketa bertingkat (*tiered dispute resolution system*), di mana pengaduan internal secara implisit menjadi tahap pra-sengketa sebelum eskalasi ke forum adjudikatif. Dengan demikian, kewajiban pengaduan memiliki sifat mandatory sebagai *administrative command* yang mendahului proses litigasi.

Konstruksi tersebut sejalan dengan prinsip dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menegaskan asas akuntabilitas, asas kepastian hukum, dan asas pelayanan yang baik (*proper administrative conduct*). Meskipun pelaku usaha bukan organ pemerintahan, dalam konteks pelayanan publik tertentu, terutama sektor strategis menjalankan fungsi quasi-administratif yang tunduk pada prinsip tata kelola yang baik.³¹ Dalam literatur regulasi modern ditegaskan bahwa mekanisme pengaduan merupakan bagian integral dari sistem akuntabilitas administratif.

b. Pengaduan sebagai Instrumen Administrasi Negara dan Kontrol Non-Yudisial

Dalam perspektif hukum administrasi negara, kewajiban pengaduan mencerminkan fungsi pengawasan tidak langsung (*indirect regulatory oversight*). Negara, melalui legislasi, mendelegasikan kewajiban koreksi awal kepada pelaku usaha sebelum sengketa memasuki forum yudisial. Hal ini sejalan dengan prinsip efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana termaktub dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yang menekankan kewajiban penyelenggara layanan untuk menyediakan mekanisme penanganan pengaduan.

Pengaduan dalam konteks ini berfungsi sebagai alat kontrol non-yudisial (*non-judicial accountability mechanism*). Ia memungkinkan penyelesaian konflik secara cepat, proporsional, dan terdokumentasi tanpa harus membebani sistem peradilan. Dalam paradigma *good governance*, mekanisme ini merepresentasikan prinsip transparansi, partisipasi, dan responsivitas.³²

Dalam sektor jasa keuangan, konstruksi kewajiban pengaduan memperoleh bentuk yang lebih spesifik melalui pengaturan di bawah pengawasan Otoritas Jasa Keuangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan. Regulasi OJK mengenai perlindungan konsumen sektor jasa keuangan mewajibkan setiap lembaga jasa keuangan menyediakan mekanisme *internal dispute resolution* yang terdokumentasi dan terawasi.

³⁰ Inosentius Samsul, "Perlindungan Konsumen dan Tanggung Jawab Pelaku Usaha," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 23, no. 2 (2016): 215–230. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol23.iss2.art3>.

³¹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015), hlm. 76.

³² Mark Bovens, "Two Concepts of Accountability," *West European Politics* 33, no. 5 (2010): 946–967. <https://doi.org/10.1080/01402382.2010.486119>.

Kewajiban tersebut bukan sekadar kebijakan internal korporasi, melainkan norma administratif yang tunduk pada supervisi regulator. Lembaga jasa keuangan wajib menyelesaikan pengaduan dalam jangka waktu tertentu serta melaporkan statistik penanganan pengaduan kepada OJK. Struktur ini memperlihatkan integrasi antara mekanisme internal dan sistem pengawasan eksternal negara. Perbedaannya terletak pada intensitas pengawasan dan kewajiban pelaporan berkala, yang dalam sektor keuangan bersifat lebih rigid dan terstandardisasi.

Hal tersebut memperkuat gagasan bahwa secara sistematis dan dogmatik, pengaduan konsumen dalam hukum Indonesia memiliki karakter sebagai norma administratif yang bersifat mandatory, berfungsi sebagai instrumen akuntabilitas non-yudisial, serta terintegrasi dalam arsitektur pencegahan sengketa ekonomi. Hal tersebut tidak dapat direduksi menjadi sekadar fasilitas pelayanan, melainkan

merupakan bagian dari sistem hukum yang mengonstruksi perilaku pelaku usaha melalui mekanisme koreksi dini, kepastian prosedural, dan pengawasan regulatoris.

4. Evaluasi Desain Normatif Pengaduan Konsumen

Secara normatif, kewajiban pengaduan dalam sektor jasa keuangan memperoleh landasan dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, khususnya Pasal 4 huruf c dan Pasal 29, yang memberikan mandat kepada Otoritas Jasa Keuangan untuk melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat. Mandat tersebut kemudian dielaborasi dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 18/POJK.07/2018 tentang Layanan Pengaduan Konsumen di Sektor Jasa Keuangan yang mewajibkan setiap pelaku usaha jasa keuangan membentuk unit penanganan pengaduan internal.

Tabel 1. Analisis Indikator dan Pasal-Pasal dalam UUPK dan POJK

Aspek	Indikator	Pasal
Perlindungan Hak Konsumen	Apakah regulasi menjamin hak konsumen untuk menyampaikan pengaduan?	- Pasal 4 huruf d UUPK menyatakan hak konsumen untuk didengar pendapat dan keluhannya. Pasal ini memenuhi indikator karena mengakui pengaduan sebagai hak normatif (<i>subjective right</i>).
Kewajiban Respon Pelaku Usaha	Apakah terdapat kewajiban eksplisit pelaku usaha untuk menindaklanjuti pengaduan?	- Pasal 7 huruf a UUPK mewajibkan pelaku usaha beritikad baik. Pasal ini memenuhi indikator secara implisit karena respons terhadap pengaduan merupakan manifestasi itikad baik - Pasal 15 POJK 18/2018 mengatur batas waktu penyelesaian pengaduan. Pasal ini memenuhi indikator dalam dimensi prosedural (<i>time frame compliance</i>)

Standar Kualitas Respons	Apakah regulasi mengatur kualitas atau substansi penyelesaian pengaduan?	- POJK 18/2018 mengatur tata cara pencatatan dan penyelesaian, tetapi tidak mengatur standar kualitas evaluatif. Indikator belum terpenuhi secara substantif karena fokus pada prosedur administratif.
Dimensi Reflektif/Korektif	Apakah regulasi mewajibkan evaluasi sistemik atas pola pengaduan?	- Tidak terdapat norma eksplisit yang mewajibkan audit internal berbasis data pengaduan. Indikator tidak terpenuhi; regulasi masih bersifat formalistik.
Fungsi Pencegahan Sengketa	Apakah mekanisme pengaduan dirancang sebagai <i>early dispute containment</i> ?	- Pasal 45 UUPK memungkinkan penyelesaian sengketa melalui jalur non-litigasi. Secara sistematis, pengaduan merupakan tahap pra-sengketa, namun tidak dirumuskan secara eksplisit sebagai instrumen preventif.

Sumber: Diolah oleh Penulis, 2026

Apabila dibedah secara sistematis, POJK tersebut menunjukkan kecenderungan desain yang berorientasi prosedural. Norma-norma tersebut secara rinci mengatur:

- (1) kewajiban penyediaan kanal pengaduan (Pasal 5–7);
- (2) tata cara pencatatan dan registrasi pengaduan (Pasal 10);
- (3) batas waktu penyelesaian (Pasal 15); dan
- (4) kewajiban pelaporan kepada OJK (Pasal 20).

Struktur norma demikian merefleksikan apa yang dalam literatur regulasi disebut sebagai *proceduralization of administrative obligation*, yakni kecenderungan mereduksi kewajiban hukum menjadi seperangkat standar formal yang dapat diverifikasi secara administratif.³³ Fokusnya terletak pada keterpenuhan prosedur, bukan pada transformasi perilaku.

Kecenderungan serupa juga dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik serta Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menempatkan pengaduan dalam kerangka kewajiban respons administratif dan mekanisme koreksi formal. Konstruksi normanya berhenti pada kewajiban menyediakan sarana, mencatat, dan menindaklanjuti laporan tanpa mewajibkan evaluasi substantif terhadap akar permasalahan atau koreksi sistemik dalam tata kelola internal pelaku usaha. Desain seperti ini dalam teori tata kelola regulasi sering dipahami sebagai ekspresi dari *formalistic regulatory design* yang mengedepankan keterukuran administratif dibandingkan transformasi perilaku.³⁴

Struktur normatif tersebut memperlihatkan dominasi pendekatan kepatuhan formal. Tidak terdapat norma yang secara eksplisit mewajibkan pelaku usaha melakukan evaluasi

³³ Colin Scott, "Regulation in the Age of Governance: The Rise of the Post-Regulatory State," *Journal of Law and Society* 29, no. 1 (2012): 1–26, <https://doi.org/10.1111/j.1467-6478.2002.tb00703.x>.

³⁴ Cristie Ford, *Innovation and the State: Finance, Regulation, and Justice* (Cambridge: Cambridge University Press, 2017).

periodik terhadap pola pengaduan sebagai dasar reformulasi kebijakan internal. Dalam pendekatan regulasi modern, pengaduan seharusnya diposisikan sebagai *feedback loop mechanism* dalam sistem tata kelola korporasi dan sebagai bagian dari model *responsive regulation*.³⁵

Ketiadaan dimensi reflektif tersebut berimplikasi langsung terhadap pembinaan kesadaran hukum. Dalam kerangka teori kesadaran hukum dan kepatuhan normatif, internalisasi norma mensyaratkan proses kognitif dan evaluatif, bukan sekadar kepatuhan prosedural.³⁶ Apabila kewajiban pengaduan hanya dipahami sebagai beban administratif yang harus dilaporkan kepada regulator, maka yang terbentuk hanyalah *procedural obedience*, bukan *substantive compliance*.

Lebih problematis lagi, tidak satu pun norma dalam rezim pengaduan tersebut mewajibkan pelaku usaha menyusun laporan analisis penyebab struktural pengaduan atau melakukan pelatihan internal berbasis temuan pengaduan. Regulasi berhenti pada kewajiban menjawab, bukan memperbaiki. OECD (2020) mencatat bahwa krisis global justru mempercepat kebutuhan akan mekanisme pengaduan konsumen yang adaptif dan berbasis pembelajaran institusional, bukan sekadar saluran respons prosedural, suatu tuntutan yang belum terakomodasi dalam desain regulasi pengaduan Indonesia saat ini.³⁷ Dalam

perspektif teori hukum refleksif (*reflexive law*), desain demikian gagal menciptakan mekanisme pembelajaran institusional yang memungkinkan norma hukum bertransformasi menjadi budaya organisasi.³⁸ Hal ini secara konkret terlihat dalam POJK Nomor 18/POJK.07/2018 yang mewajibkan pelaporan statistik pengaduan kepada OJK, namun tidak mewajibkan pelaku usaha jasa keuangan menyusun analisis akar permasalahan (*root cause analysis*) atas pola pengaduan yang berulang. Tanpa kewajiban refleksi institusional demikian, data pengaduan hanya berfungsi sebagai instrumen pelaporan administratif kepada regulator, bukan sebagai sumber pembelajaran internal yang mendorong perubahan perilaku korporasi secara berkelanjutan.

Dari sudut pandang hukum ekonomi preventif, desain demikian mengakibatkan pengaduan kehilangan potensinya sebagai instrumen pencegahan sengketa. Ia berfungsi sebagai mekanisme reaktif pasca-kerugian, bukan sebagai sistem deteksi dini (*early corrective mechanism*). Konsekuensinya, sengketa tetap bermigrasi ke tahap eksternal (mediasi, arbitrase, atau litigasi) karena pengaduan internal tidak dirancang untuk menghasilkan perubahan perilaku yang berkelanjutan. Dalam literatur kebijakan konsumen global, efektivitas mekanisme pengaduan internal memang sangat ditentukan oleh integrasi antara respons prosedural dan pembelajaran institusional.³⁹

³⁵ Ian Ayres & John Braithwaite, *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate* (Oxford: Oxford University Press, 2013 ed.).

³⁶ Tom R. Tyler, "Why People Cooperate: The Role of Social Motivations," *Annual Review of Law and Social Science* 6 (2010): 191–212.

³⁷ OECD, *Consumer Policy Responses to the COVID-19 Pandemic* (Paris: OECD Publishing, 2020), <https://doi.org/10.1787/b2154e73-en>.

³⁸ Gunther Teubner, "Substantive and Reflexive Elements in Modern Law," *Law & Society Review* 17, no. 2 (2011 ed.): 239–285, <https://doi.org/10.2307/3053588>.

³⁹ OECD, *Consumer Policy and Enforcement: Policy Guidance* (Paris: OECD Publishing, 2014), <https://doi.org/10.1787/9789264203574-en>.

Dalam kerangka pembinaan kesadaran hukum, regulasi seharusnya mengandung norma yang mendorong pelaku usaha melakukan refleksi institusional, audit kepatuhan berbasis pengaduan, dan integrasi temuan pengaduan ke dalam manajemen risiko. Tanpa itu, kewajiban pengaduan hanya menjadi instrumen pengawasan eksternal oleh negara, bukan sarana pembentukan budaya hukum korporasi. Evaluasi ini menunjukkan bahwa desain normatif pengaduan konsumen masih terjebak dalam paradigma administratif minimalis dan belum bertransformasi menjadi instrumen pembinaan kesadaran hukum yang substantif.

5. Kegagalan Mekanisme Pengaduan sebagai Pemicu Sengketa Ekonomi

Dalam konstruksi hukum ekonomi modern, mekanisme pengaduan konsumen tidak semata-mata berfungsi sebagai kanal komunikasi antara konsumen dan pelaku usaha, melainkan sebagai instrumen preventif yang dirancang untuk menghentikan potensi eskalasi konflik pada fase pra-sengketa. Ketika desain normatif mekanisme tersebut gagal memastikan respons yang memadai, kegagalan itu tidak berhenti pada dimensi administratif, tetapi bertransformasi menjadi konsekuensi yuridis berupa sengketa ekonomi. Sengketa ini merupakan derivasi dari kegagalan desain administratif yang tidak mampu menjalankan fungsi korektifnya.

Secara normatif, pengaduan yang diabaikan atau ditangani secara formalistik menciptakan akumulasi ketidakpuasan yang tidak tersalurkan secara konstruktif. Dalam perspektif teori

kepatuhan hukum, legitimasi institusional sangat ditentukan oleh persepsi keadilan prosedural (*procedural justice*).⁴⁰ Ketika konsumen tidak memperoleh respons substantif terhadap pengaduannya, terjadi erosi legitimasi terhadap mekanisme internal penyelesaian masalah. Ketidakpercayaan ini secara rasional mendorong konsumen untuk mencari forum penyelesaian yang dianggap lebih otoritatif dan independen, baik melalui alternatif penyelesaian sengketa (*alternative dispute resolution*) maupun litigasi formal.

Akumulasi ketidakpuasan tersebut pada dasarnya merupakan akibat dari absennya dimensi kualitas dalam desain kewajiban pengaduan. Norma hanya menekankan keberadaan kanal dan batas waktu, tanpa mengatur standar kualitas respons, parameter kepuasan konsumen, atau kewajiban koreksi struktural. Dalam kerangka hukum reflektif, mekanisme pengaduan seharusnya berfungsi sebagai instrumen pembelajaran institusional yang mendorong perubahan perilaku organisasi.⁴¹ Namun dalam praktik pengaturan di Indonesia, baik Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 maupun POJK Nomor 18/POJK.07/2018 tidak memuat norma yang mewajibkan pelaku usaha mengintegrasikan temuan pengaduan ke dalam evaluasi kebijakan layanan secara periodik. Ketiadaan norma ini menciptakan kondisi di mana sengketa yang semestinya dapat diselesaikan pada fase pra-adjudikatif justru bermigrasi ke lembaga mediasi atau litigasi, membebani sistem penyelesaian sengketa dan menciptakan inefisiensi yang seharusnya dapat dicegah sejak awal.

⁴⁰ Tom R. Tyler, "Why People Cooperate: The Role of Social Motivations," *Annual Review of Law and Social Science* 6 (2010): 191-212

⁴¹ Tom R. Tyler, "Why People Cooperate: The Role of Social Motivations," *Annual Review of Law and Social Science* 6 (2010): 191-212, <https://doi.org/10.1146/annurev.lawsocsci.093008>.

Kondisi ini menciptakan korelasi normatif yang jelas: kegagalan respons administratif berpotensi menjadi faktor eskalasi sengketa. Ketika pengaduan tidak direspons secara substantif, konsumen kehilangan saluran koreksi dini (*early corrective mechanism*), sehingga konflik yang semestinya dapat diselesaikan secara internal bermigrasi ke forum eksternal. Dalam perspektif teori regulasi responsif, kegagalan pada lapis paling bawah piramida penyelesaian masalah akan mendorong penggunaan instrumen yang lebih koersif pada lapis berikutnya.⁴²

Lebih jauh lagi, eskalasi menuju penyelesaian sengketa eksternal menimbulkan implikasi sistemik terhadap lembaga penyelesaian sengketa. Lembaga mediasi, arbitrase, maupun peradilan umum pada dasarnya dirancang sebagai forum terakhir ketika mekanisme internal tidak efektif. Apabila mekanisme pengaduan internal gagal menjalankan fungsi preventifnya, beban perkara pada lembaga-lembaga tersebut meningkat secara struktural.

Dari perspektif ekonomi hukum, kondisi tersebut menghasilkan biaya transaksi tambahan (*additional transaction costs*). Biaya tersebut mencakup biaya administratif, biaya hukum, serta biaya reputasional bagi pelaku usaha. Literatur ekonomi kelembagaan menegaskan bahwa efektivitas sistem hukum diukur bukan hanya dari kemampuannya menyelesaikan sengketa, tetapi dari kemampuannya mencegah sengketa secara efisien.⁴³

Lebih problematis lagi, eskalasi sengketa akibat kegagalan pengaduan internal dapat menciptakan lingkaran ketidakpercayaan

(*cycle of distrust*). Konsumen yang mengalami kegagalan respons cenderung membangun persepsi negatif terhadap komitmen pelaku usaha terhadap perlindungan konsumen. Persepsi ini berdampak pada menurunnya loyalitas dan meningkatnya kecenderungan untuk segera menggunakan jalur formal ketika terjadi perselisihan berikutnya. Dengan demikian, kegagalan administratif tidak hanya menghasilkan sengketa individual, tetapi juga mereduksi modal sosial dan legitimasi pasar.

Dalam konteks pembinaan kesadaran hukum, kegagalan mekanisme pengaduan memperlihatkan bahwa desain normatif yang terlalu prosedural tidak mampu membangun internalisasi nilai perlindungan konsumen dalam struktur organisasi pelaku usaha. Ketika kewajiban pengaduan dipahami sebagai beban administratif semata, tidak terjadi transformasi budaya hukum korporasi. Akibatnya, setiap pengaduan diperlakukan sebagai risiko reputasional yang harus diminimalkan, bukan sebagai peluang pembelajaran hukum. Situasi ini mempertegas bahwa sengketa ekonomi sering kali merupakan konsekuensi yuridis dari kegagalan desain administratif, bukan semata konflik kepentingan yang inheren dalam relasi pasar.

Secara normatif, korelasi tersebut menunjukkan bahwa efektivitas sistem perlindungan konsumen sangat bergantung pada kualitas desain mekanisme pengaduan. Jika desain tersebut tidak memuat kewajiban reflektif dan korektif, maka mekanisme pengaduan kehilangan fungsi preventifnya dan justru menjadi pintu masuk eskalasi sengketa.

⁴² Ian Ayres and John Braithwaite, *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate* (Oxford: Oxford University Press, 2013), hlm. 35–38.

⁴³ Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010 ed.), hlm. 54–60.

Oleh karena itu, pembenahan desain normatif tidak hanya relevan bagi kepentingan konsumen, tetapi juga bagi efisiensi sistem penyelesaian sengketa dan stabilitas hukum ekonomi secara keseluruhan.

6. Reorientasi Pengaduan Konsumen sebagai Instrumen Pencegahan Sengketa

Pengaduan konsumen memiliki posisi strategis dalam sistem hukum ekonomi karena berfungsi sebagai titik temu antara kepentingan perlindungan konsumen dan keberlanjutan usaha. Dalam kerangka regulasi nasional, pelaku usaha telah diwajibkan menyediakan sarana pengaduan serta menindaklanjuti keluhan konsumen dalam jangka waktu tertentu. Kewajiban tersebut membentuk fondasi administratif yang penting. Namun, dalam perspektif pembinaan kesadaran hukum, pengaduan perlu dimaknai sebagai mekanisme pembelajaran institusional yang mendorong internalisasi nilai kepatuhan dalam struktur organisasi usaha.

Kesadaran hukum dalam konteks pelaku usaha berkaitan dengan kemampuan memahami norma, menghayati tujuan pengaturannya, serta mewujudkannya dalam praktik bisnis sehari-hari. Barda Nawawi Arief menempatkan kesadaran hukum sebagai unsur penting dalam politik hukum, karena ia menentukan efektivitas norma dalam realitas sosial.⁴⁴ Dalam relasi pelaku usaha dan konsumen, pengaduan menjadi medium konkret yang mempertemukan norma perlindungan konsumen dengan praktik operasional perusahaan dan menjadi sarana evaluasi internal yang menghubungkan

kewajiban hukum dengan standar pelayanan ekonomi.

Dalam dimensi ekonomi, setiap pengaduan mengandung informasi mengenai kualitas layanan, risiko kontraktual, serta potensi kerugian reputasional. Pengelolaan pengaduan yang sistematis memungkinkan perusahaan mengidentifikasi pola permasalahan dan melakukan penyesuaian kebijakan secara terukur. Ridwan HR menjelaskan bahwa fungsi pembinaan dalam hukum administrasi mencakup penguatan kapasitas subjek hukum agar mampu menjalankan kewajibannya secara bertanggung jawab.⁴⁵ Dalam konteks ini, pengaduan berfungsi sebagai *preventive administrative mechanism* yang memperkuat tanggung jawab internal pelaku usaha melalui koreksi berkelanjutan.

Kerangka kebijakan yang berkembang saat ini menempatkan kepatuhan administratif sebagai indikator utama pengawasan. Pendekatan tersebut dapat diperkaya melalui integrasi dimensi reflektif dalam kewajiban pengaduan. Pelaku usaha dapat diarahkan untuk melakukan analisis berkala atas data pengaduan, menyusun laporan evaluasi risiko layanan, serta mengintegrasikan hasilnya dalam tata kelola perusahaan. Pendekatan ini sejalan dengan gagasan hukum progresif yang memandang hukum sebagai sarana pembentukan perilaku yang berorientasi pada keadilan substantif. Melalui mekanisme tersebut, pengaduan menjalankan fungsi *normative behavioral correction*, yaitu koreksi perilaku usaha yang bersumber dari pengalaman konkret konsumen.

Pembinaan kesadaran hukum melalui pengaduan juga memiliki implikasi terhadap

⁴⁴ Barda Nawawi Arief, *Reformasi Sistem Peradilan (Sistem Penegakan Hukum di Indonesia)* (Semarang: Penerbit Universitas Diponegoro, 2010), hlm. 41–45.

⁴⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2018), hlm. 67–72.

pengendalian sengketa ekonomi. Penguatan fase pra-sengketa memungkinkan penyelesaian masalah pada tahap awal sehingga hubungan kontraktual tetap terpelihara. Pengelolaan pengaduan yang efektif berperan sebagai instrumen *early dispute containment* yang menjaga efisiensi sistem hukum dan stabilitas kegiatan ekonomi. Arah kebijakan yang relevan bagi penguatan pembinaan kesadaran hukum pelaku usaha mencakup tiga dimensi. Pertama, pembentukan standar kualitas respons pengaduan yang menekankan substansi penyelesaian dan kejelasan tindak lanjut. Kedua, kewajiban integrasi hasil pengaduan dalam sistem manajemen risiko dan kepatuhan internal perusahaan. Ketiga, pengembangan indikator pengawasan berbasis kualitas penyelesaian pengaduan sebagai bagian dari evaluasi kinerja kepatuhan. Kebijakan semacam ini memperkuat posisi pengaduan sebagai instrumen pembinaan, bukan sekadar prosedur administratif. Hal tersebut menegaskan bahwa regulasi yang efektif di era kontemporer mensyaratkan integrasi antara mekanisme pengawasan eksternal dan sistem pembelajaran internal subjek yang diatur, suatu prinsip yang selaras dengan reorientasi kewajiban administratif pengaduan yang direkomendasikan dalam penelitian ini.⁴⁶

Selain itu, reorientasi pengaduan sebagai instrumen pencegahan sengketa menuntut perubahan paradigma dari sekadar responsif menjadi proaktif. Pengaduan tidak hanya dipahami sebagai kewajiban untuk menjawab keluhan dalam batas waktu tertentu, melainkan sebagai sumber data strategis yang mencerminkan kualitas kepatuhan substantif perusahaan. Dalam praktik tata kelola modern,

data pengaduan dapat diolah melalui pemetaan tren, klasifikasi jenis pelanggaran, serta analisis akar permasalahan yang berulang. Hasil analisis tersebut selanjutnya menjadi dasar perbaikan standar operasional prosedur, peningkatan pelatihan sumber daya manusia, hingga penyesuaian model kontraktual dengan konsumen. Dengan demikian, pengaduan bertransformasi menjadi sistem umpan balik normatif yang berfungsi mempertemukan dimensi hukum dan manajemen risiko. Pendekatan ini memperluas fungsi pengaduan dari mekanisme penyelesaian kasus individual menjadi instrumen koreksi struktural yang mencegah reproduksi pelanggaran di masa mendatang. Dalam kerangka hukum ekonomi yang adaptif, mekanisme semacam ini memperkuat prinsip kehati-hatian dan akuntabilitas pelaku usaha, sekaligus menciptakan ekosistem perlindungan konsumen yang lebih responsif, berkelanjutan, dan berorientasi pada pencegahan konflik. Dengan pendekatan tersebut, pengaduan konsumen menjalankan fungsi ganda dalam sistem hukum ekonomi, yakni dapat memperkuat perlindungan konsumen sekaligus meningkatkan kualitas tata kelola pelaku usaha.

Reorientasi tersebut menuntut reformulasi konkret dalam kerangka regulasi yang berlaku. Pertama, POJK Nomor 18/POJK.07/2018 perlu diperkuat dengan menambahkan norma yang mewajibkan pelaku usaha jasa keuangan menyusun laporan analisis berkala atas pola pengaduan sebagai bagian dari sistem manajemen risiko internal, bukan sekadar laporan kuantitatif kepada OJK. Kedua, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen perlu direvisi dengan

⁴⁶ Robert Baldwin, Martin Cave, dan Martin Lodge, *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*, 3rd ed. (Oxford: Oxford University Press, 2023).

mengintegrasikan kewajiban audit kepatuhan berbasis pengaduan secara periodik, disertai standar kualitas respons yang terukur dan dapat diverifikasi oleh lembaga pengawas. Ketiga, otoritas pengawas perlu mengembangkan indikator penilaian kinerja kepatuhan yang tidak hanya mengukur ketepatan waktu respons, tetapi juga kualitas penyelesaian, tingkat kepuasan konsumen, dan bukti tindak lanjut korektif secara institusional. Keempat, mekanisme *regulatory sandbox* dapat digunakan sebagai instrumen uji coba penerapan standar *substantive compliance* pengaduan sebelum dikodifikasi secara formal dalam regulasi. Dengan reformulasi demikian, kewajiban administratif pengaduan bertransformasi dari instrumen pengawasan eksternal menjadi mekanisme pembinaan kesadaran hukum yang melekat dalam tata kelola internal pelaku usaha.

D. PENUTUP

Pencegahan sengketa ekonomi yang efektif mensyaratkan mekanisme pengaduan konsumen yang tidak sekadar memenuhi standar administratif, melainkan mampu membentuk kesadaran hukum pelaku usaha secara substantif. Penelitian ini menunjukkan bahwa desain kewajiban administratif pengaduan konsumen dalam hukum positif Indonesia masih didominasi pendekatan prosedural-formal yang belum mengintegrasikan dimensi pembinaan kesadaran hukum pelaku usaha. Analisis terhadap Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 dan POJK Nomor 18/POJK.07/2018 memperlihatkan bahwa orientasi regulasi yang ada mereduksi mekanisme pengaduan menjadi formalitas administratif, sehingga kehilangan fungsi preventifnya sebagai instrumen *early dispute containment* dalam hubungan ekonomi.

Secara teoretis, penelitian ini berkontribusi dengan menawarkan kerangka analisis normatif yang mengintegrasikan teori kesadaran hukum, *responsive regulation*, dan *reflexive law* dalam mengevaluasi desain kewajiban administratif pengaduan konsumen, mengisi celah konseptual dalam literatur hukum ekonomi Indonesia yang selama ini memisahkan kajian mekanisme pengaduan dari dimensi pembinaan kesadaran hukum pelaku usaha.

Secara praktis, reformulasi regulasi perlu diarahkan pada penguatan POJK Nomor 18/POJK.07/2018 melalui kewajiban analisis berkala atas pola pengaduan sebagai bagian dari manajemen risiko internal, serta revisi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 dengan mengintegrasikan standar kualitas respons dan audit kepatuhan yang terukur. Otoritas pengawas perlu mengembangkan indikator *substantive compliance* yang menilai efektivitas koreksi perilaku pelaku usaha, sementara mekanisme *regulatory sandbox* dapat menjadi instrumen uji coba sebelum standar tersebut dikodifikasi secara formal. Dengan demikian, pengaduan konsumen bertransformasi dari formalitas administratif menjadi instrumen pembinaan kesadaran hukum yang memperkuat stabilitas sistem hukum ekonomi Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Arief, B. N. (2008). *Masalah penegakan hukum dan kebijakan hukum pidana*. Kencana.
- Arief, B. N. (2010). *Reformasi sistem peradilan (Sistem penegakan hukum di Indonesia)*. Penerbit Universitas Diponegoro.
- Ayres, I., & Braithwaite, J. (2013). *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. Oxford University Press.
- Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2023). *Understanding regulation: Theory, strategy, and practice* (3rd ed.). Oxford University Press.

- Cooter, R., & Ulen, T. (2016). *Law and economics* (6th ed.). Pearson.
- Ford, C. (2017). *Innovation and the state: Finance, regulation, and justice*. Cambridge University Press.
- Friedman, L. M. (2016). *Impact: How law affects behavior*. Harvard University Press.
- Hadjon, P. M. (2015). *Pengantar hukum administrasi Indonesia*. Gadjah Mada University Press.
- Harahap, M. Y. (2016). *Hukum acara perdata*. Sinar Grafika.
- Horn, N. (1994). *Legal remedies in business disputes*. Kluwer Law International.
- Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian hukum*. Kencana.
- Miru, A., & Yodo, S. (2015). *Hukum perlindungan konsumen*. RajaGrafindo Persada.
- North, D. C. (2010). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- Parker, C., & Nielsen, V. L. (2011). *Explaining compliance: Business responses to regulation*. Edward Elgar Publishing.
- Posner, R. A. (2014). *Economic analysis of law*. Aspen Publishers.
- Rahardjo, S. (2006). *Ilmu hukum*. Citra Aditya Bakti.
- Ridwan HR. (2018). *Hukum administrasi negara*. RajaGrafindo Persada.
- Shidarta. (2006). *Hukum perlindungan konsumen Indonesia*. Grasindo.
- Soekanto, S. (1982). *Kesadaran hukum dan kepatuhan hukum*. Rajawali.
- Fibrianti, N., et al. (2023). Legal culture and legal consciousness of consumers. *Journal of Indonesian Legal Studies*, 8(2), 1267–1310. <https://doi.org/10.15294/jils.v8i2.69336>
- Helberger, N., et al. (2021). Digital consumers and the law. *Journal of Consumer Policy*, 44, 1–29. <https://doi.org/10.1007/s10603-021-09487-8>
- Luguri, J., & Strahilevitz, L. J. (2021). Shining a light on dark patterns. *Journal of Legal Analysis*, 13(1), 43–109. <https://doi.org/10.1093/jla/laaa006>
- Micklitz, H.-W. (2012). The politics of justice in European private law. *European Law Journal*, 18(5), 588–608. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2012.00605.x>
- Nielsen, V. L., & Parker, C. (2009). Testing responsive regulation. *Law & Policy*, 31(4), 376–399. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.2009.00310.x>
- OECD. (2014). *Consumer policy and enforcement: Policy guidance*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264203574-en>
- OECD. (2020). *Consumer policy responses to the COVID-19 pandemic*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/b2154e73-en>
- Parker, C. (2014). Twenty years of responsive regulation: An appreciation and appraisal. *Current Issues in Criminal Justice*, 26(2), 209–218. <https://doi.org/10.1080/10345329.2014.12036010>
- Samsul, I. (2016). Perlindungan konsumen dan tanggung jawab pelaku usaha dalam perspektif hukum nasional. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 23(2), 215–230. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol23.iss2.art3>
- Scott, C. (2012). Regulation in the age of governance: The rise of the post-regulatory state. *Journal of Law and Society*, 29(1), 1–26.
- Teubner, G. (1983). Substantive and reflexive elements in modern law. *Law & Society Review*, 17(2).
- Tyler, T. R. (2010). Why people cooperate: The role of social motivations. *Annual Review of Law and Social Science*, 6, 191–212. <https://doi.org/10.1146/annurev.lawsocsci.093008.131505>

Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- Azizah, S. N., Simanjuntak, M., & Muflikhati, I. (2022). Consumer complaint behaviour in Indonesia. *Jurnal Ilmu Keluarga dan Konsumen*, 15(1), 90–101. <https://doi.org/10.24156/jikk.2022.15.1.90>
- Black, J. (2008). Constructing and contesting legitimacy and accountability in polycentric regulatory regimes. *Regulation & Governance*, 2(2), 137–164. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2008.00034.x>
- Bovens, M. (2010). Two concepts of accountability: Accountability as a virtue and as a mechanism. *West European Politics*, 33(5), 946–967. <https://doi.org/10.1080/01402382.2010.486119>

Peraturan Perundang-Undangan

- Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 18/POJK.07/2018 tentang Layanan Pengaduan Konsumen di Sektor Jasa Keuangan.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang
Pelayanan Publik.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang
Administrasi Pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang
Perlindungan Konsumen.