

BAB
I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perkembangan perekonomian nasional telah menghasilkan persaingan di dunia usaha yang semakin ketat di samping variasi produk barang dan/atau jasa yang dapat dikonsumsi. Ketatnya persaingan ini memaksa pelaku usaha menempuh berbagai macam cara. Kemajuan di bidang ilmu pengetahuan, teknologi telekomunikasi, dan informatika juga turut mendukung perluasan ruang gerak transaksi barang dan/atau jasa hingga melintasi batas-batas wilayah suatu negara.

Keadaan ini di satu sisi sangat bermanfaat bagi kepentingan konsumen karena kebutuhannya akan barang dan/atau jasa yang diinginkan dapat terpenuhi serta semakin terbuka lebar kebebasan untuk memilih aneka jenis kualitas barang dan/atau jasa sesuai dengan kemampuannya. Di sisi lain, keadaan tersebut dapat mengakibatkan kedudukan pelaku usaha dan konsumen menjadi tidak seimbang. Konsumen menjadi objek aktivitas bisnis dari pelaku usaha melalui kiat iklan, promosi, cara penjualan, serta penerapan perjanjian-perjanjian standar yang merugikan konsumen. Hal ini disebabkan oleh kurangnya pendidikan konsumen dan rendahnya kesadaran akan hak-hak dan kewajibannya. Kedudukan konsumen pada umumnya masih lemah dalam bidang ekonomi, pendidikan dan daya tawar, karena itu sangat dibutuhkan adanya peraturan perundang-undangan yang melindungi hak-hak dan kepentingan konsumen yang terabaikan selama ini.

Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen.¹ Kepastian hukum itu meliputi segala upaya untuk memberdayakan konsumen memperoleh atau menentukan pilihannya atas barang dan/atau jasa kebutuhannya serta mempertahankan atau membela hak-haknya apabila dirugikan oleh perilaku pelaku usaha penyedia kebutuhan konsumen tersebut.² Bagi kalangan pelaku usaha, perlindungan itu adalah untuk kepentingan komersial mereka dalam menjalankan kegiatan usaha, seperti bagaimana mendapatkan bahan baku, bahan tambahan dan penolong, bagaimana memproduksinya, mengangkutnya dan memasarkannya, termasuk di dalamnya bagaimana menghadapi persaingan usaha. Haruslah ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang usaha dan mekanisme persaingan usaha itu.

Bagi konsumen, kepentingan non-komersial mereka yang harus diperhatikan adalah akibat-akibat dari kegiatan usaha dan persaingan di kalangan pelaku usaha terhadap jiwa, tubuh atau harta benda mereka. Dalam keadaan bagaimanapun harus dijaga keseimbangan, keselarasan, dan keserasian di antara keduanya.³

Aspek kepentingan sosial mempengaruhi terbentuknya Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Banyaknya permasalahan yang harus dihadapi oleh konsumen adalah pengusaha dan pemerintah sering mengabaikan hak-hak

¹ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

² Susanti Adi Nugroho, "*Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya*" (Kencana Prenada Media Group), Jakarta, 2008, hal. 4.

³ Az. Nasution, "*Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*" (Diadit Media), Yogyakarta, 2001, hal. 35.

konsumen, baik dalam memberikan pelayanan pada masyarakat (*public service*) maupun dalam penjualan produk.

Masalah kualitas produk yang rendah, penggunaan zat tambahan pangan yang dilarang atau tidak mengikuti dosis yang ditentukan, masalah pembelian rumah, baik kualitasnya maupun perjanjian kredit yang diberlakukan, masalah asuransi, perbankan, dan yang paling sering dikeluhkan konsumen adalah masalah tarif, masalah pelayanan publik seperti pengurusan KTP, paspor, surat tanah atau sertifikat atau pengurusan ijin bangunan yang tidak jelas mengenai penetapan tarif yang sebenarnya oleh pemerintah.⁴

Hak-hak konsumen antara lain adalah:⁵

1. hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengonsumsi barang dan/atau jasa;
2. hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkn barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
3. hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
4. hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
5. hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa konsumen secara patut;
6. hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
7. hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;

⁴ Susanti Adi Nugroho, *Op.cit.*, hal. 5

⁵ Pasal 4 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

8. hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
9. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Beban konsumen bertambah berat di masa krisis ekonomi ini, dengan harga-harga tinggi walaupun kualitasnya masih dipertanyakan, adanya penipuan ukuran, berat, penggantian tanggal kadaluarsa, pemalsuan, serta beredarnya produk-produk luar negeri ilegal di pasaran.⁶

Kepentingan konsumen dalam kaitan dengan penggunaan barang dan/atau jasa adalah agar barang dan/atau jasa konsumen yang mereka peroleh bermanfaat bagi kesehatan atau keselamatan tubuh, keamanan jiwa dan harta benda, diri, keluarga dan/atau rumah tangganya. Jadi yang menonjol dalam perlindungan kepentingan konsumen ini adalah perlindungan pada jiwa, kesehatan, harta dan/atau kepentingan kekeluargaan konsumen.⁷

Perlindungan hukum bagi konsumen sangat dibutuhkan dalam persaingan dan banyaknya produk serta layanan yang menempatkan konsumen dalam posisi tawar yang lemah.

Bahwa untuk meningkatkan harkat dan martabat konsumen perlu meningkatkan kesadaran, pengetahuan, kepedulian, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi dirinya serta menumbuhkembangkan sikap pelaku usaha yang bertanggung jawab, di samping ketentuan hukum yang melindungi kepentingan konsumen di Indonesia belum memadai,⁸ sebagai sebuah negara yang memiliki tujuan untuk menjaga dan memelihara tata tertib, maka penting

⁶ Susanti Adi Nugroho, *Op.cit.*, hal. 6.

⁷ Az. Nasution, *Op.cit.*, hal. 34.

⁸ Point d dan e konsiderans Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen .

bagi negara mengatur mengenai perangkat peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan keseimbangan perlindungan kepentingan konsumen dan pelaku usaha sehingga tercipta perekonomian yang sehat.

Permasalahan yang dihadapi konsumen Indonesia, seperti juga yang dialami konsumen di negara-negara berkembang lainnya, tidak hanya sekedar bagaimana memilih barang, tetapi jauh lebih kompleks dari itu yaitu menyangkut pada kesadaran semua pihak, baik itu pengusaha, pemerintah maupun konsumen sendiri tentang pentingnya perlindungan konsumen.

Pentingnya peran negara dalam memberikan perlindungan terhadap konsumen, dilatarbelakangi oleh adanya ketidakseimbangan kedudukan antara pelaku usaha dengan konsumen. Secara ekonomis, pelaku usaha mempunyai kedudukan lebih tinggi bila dibandingkan dengan konsumen.⁹

Karenanya upaya pemberdayaan konsumen melalui pembentukan undang-undang yang dapat melindungi kepentingan konsumen serta dapat diterapkan secara efektif di masyarakat sangat dibutuhkan, di samping kemudahan dalam proses penyelesaian perkara sengketa konsumen yang timbul karena kerugian harta bendanya, kesehatan tubuh atau kehilangan jiwa, dalam pemakaian, penggunaan dan/atau pemanfaatan produk oleh konsumen.¹⁰

Oleh karena itu, pemerintah menerbitkan undang-undang yang menjamin suatu penyelenggaraan perlindungan konsumen, yakni Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (yang selanjutnya disebut UUPK). Undang-undang ini tidak hanya mengatur hak-hak yang dimiliki oleh konsumen, tetapi juga hak-hak pelaku usaha sehingga masing-masing pihak terlindungi secara hukum.

⁹ Dedi Harianto, “*Perlindungan Hukum Bagi Konsumen terhadap Iklan yang Menyesatkan*” Ghalia Indonesia, Bogor, 2010, hal. 14.

¹⁰ Susanti Adi Nugroho, *Op.cit.*, hal. 6.

Ini dikarenakan hukum perlindungan konsumen tidak dimaksudkan untuk mematikan usaha para pelaku usaha, tetapi justru untuk mendorong iklim berusaha yang sehat dan lahirnya perusahaan yang tangguh dalam menghadapi persaingan melalui pelayanan dan penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas.¹¹ Keberpihakan kepada konsumen itu juga dimaksudkan untuk meningkatkan sikap peduli yang tinggi terhadap konsumen.

Kepedulian terhadap konsumen didorong oleh seringnya dijumpai pengaduan masyarakat melalui kolom surat pembaca mengenai berbagai macam keluhan dari rasa ketidakpuasan terhadap produk tertentu sampai ke pelayanan jasa tertentu yang tidak memadai atau mengecewakan. Rasa ketidakpuasan ini dapat berkembang menjadi konflik yang dialami oleh konsumen. Konflik juga dapat terjadi karena adanya perselisihan yang tidak dapat diselesaikan oleh para pihak.

Perselisihan berawal dari salah pengertian antara manusia satu dan manusia yang lainnya. Sudah merupakan sifat kodrati manusia apabila memiliki pemikiran dan pandangan yang berbeda-beda satu sama lain. Segala hal yang terjadi dalam kehidupan dan aktivitas yang dijalani manusia dapat menimbulkan perselisihan dan berujung pada konflik. Selain itu, konflik dapat terjadi karena adanya faktor-faktor eksternal berupa aturan-aturan yang berlaku bagi setiap orang.

Konflik terjadi ketika para pihak bersaing untuk dapat mencapai tujuannya masing-masing, di mana para pihak dibatasi oleh aturan-aturan ataupun prosedur-

¹¹ Penjelasan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen bagian Umum.

prosedur yang terkadang tidak sesuai dengan kemauan dan kehendak dari para pihak.¹²

Adanya usaha untuk mencapai tujuan masing-masing akan berdampak pada persaingan tidak sehat yang dapat menimbulkan kerugian bagi salah satu pihak yang kemudian dapat menimbulkan sengketa. Untuk dapat menghindarkan diri dari kerugian tersebut, masing-masing pihak akan berupaya mencari cara yang dapat dilakukan. Terdapat 2 (dua) cara, yakni dengan membawa sengketa tersebut ke pengadilan atau berusaha untuk menyelesaikan sengketa tersebut di luar pengadilan.¹³

Hubungan hukum antara pelaku usaha dengan konsumen tidak menutup kemungkinan timbulnya perselisihan/sengketa konsumen. Selama ini sengketa konsumen diselesaikan melalui gugatan di pengadilan, namun pada kenyataannya yang tidak dapat dipungkiri bahwa lembaga pengadilan pun tidak akomodatif untuk menampung sengketa konsumen karena proses perkara yang terlalu lama dan sangat birokratis. Berdasarkan Pasal 45 UUPK 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.¹⁴

Untuk itu UUPK membentuk suatu lembaga dalam hukum perlindungan konsumen, yaitu Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (yang selanjutnya disebut BPSK) yang merupakan badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen.¹⁵ BPSK dibentuk untuk menyelesaikan kasus-kasus sengketa konsumen yang berskala kecil dan bersifat sederhana, karena kebanyakan sengketa konsumen pada umumnya mempunyai nilai nominal yang kecil, sehingga tidak praktis apabila gugatan untuk

¹² Jimmy Joses Sembiring, “Cara Menyelesaikan Sengketa di Luar Pengadilan (Negosiasi, Mediasi, Konsiliasi, & Arbitrase)” (Visimedia), Jakarta, 2011, hal. 4.

¹³ *Ibid.* hal.5.

¹⁴ Celina Tri Siwi Kristiyanti, “Hukum Perlindungan Konsumen” Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hal. 126.

¹⁵ Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen .

meminta ganti rugi dilakukan melalui peradilan umum.¹⁶ Dan jika sengketa tersebut harus diselesaikan di pengadilan, maka justru akan merugikan konsumen karena biaya perkara yang harus ditanggung konsumen lebih besar daripada nilai kerugiannya. Peradilan umum selain mahal juga membutuhkan waktu yang elatif lama dan prosedurnya yang cukup rumit.¹⁷ Dan dilihat dari sanksi administrasi berupa penetapan ganti kerugian paling banyak sebesar Rp. 200.000.000,-(dua ratus juta rupiah) yang dapat dibebankan kepada pelaku usaha, tampak bahwa sebenarnya BPSK dibentuk untuk menangani penyelesaian sengketa konsumen dengan jumlah nilai yang kecil.¹⁸

Menurut Menteri Perindustrian dan Perdagangan RI dengan Surat Keputusan Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 tanggal 10 Desember 2001, pada Pasal 1 angka 8, yang dimaksud dengan sengketa konsumen adalah sengketa antara pelaku usaha dengan konsumen yang menuntut ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan/atau yang menderita kerugian akibat mengonsumsi barang dan/atau memanfaatkan jasa.

Mengenai tugas dan wewenang BPSK diatur dalam Pasal 52 UUPK jo. Pasal 3 Kepmenperindag RI Nomor 350/MPP/Kep/2001 Tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang BPSK yaitu:

1. melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen, dengan cara melalui mediasi atau arbitrase atau konsiliasi;
2. memberikan konsultasi perlindungan konsumen;

¹⁶ Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Op. cit.*, hal. 198.

¹⁷ *Ibid.*,

¹⁸ Susanti Adi Nugroho, *Op.cit.*, hal. 85.

3. melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku;¹⁹
4. melaporkan kepada penyidik umum apabila terjadi pelanggaran ketentuan dalam undang-undang ini;
5. menerima pengaduan baik tertulis maupun tidak tertulis, dari konsumen tentang terjadinya pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
6. melakukan penelitian dan pemeriksaan sengketa perlindungan konsumen;
7. memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
8. memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli dan/atau setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap undang-undang ini;
9. meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud pada huruf g dan huruf h, yang tidak bersedia memenuhi panggilan BPSK;
10. mendapatkan, meneliti dan/atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan dan/atau pemeriksaan;
11. memutuskan atau menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak konsumen;
12. memberitahukan putusan kepada pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
13. menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini.

¹⁹ Wawancara pada tanggal 8 Agustus 2011 di Sekretariat BPSK Kota Medan pukul 11.00 WIB dengan Ibu Dana, menyatakan bahwa pelaku usaha berpendapat bahwasannya mengenai pencantuman klausula baku bertentangan dengan hukum privat, yaitu merupakan kesepakatan antara 2 belah pihak yang memiliki kebebasan dalam melakukan perikatan.

Berdasarkan tugas dan wewenang tersebut, maka dengan demikian terdapat 2 fungsi strategis dari BPSK, yaitu:²⁰

1. BPSK berfungsi sebagai instrumen hukum penyelesaian sengketa di luar pengadilan (*alternative dispute resolution*), yaitu melalui konsiliasi, mediasi, dan arbitrase.
2. Melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku (*one-sided standard form contract*) oleh pelaku usaha. Termasuk di sini klausula baku yang dikeluarkan PT. PLN (persero) di bidang kelistrikan, PT. Telkom (persero) di bidang telekomunikasi, bank-bank milik pemerintah maupun swasta, perusahaan *leasing*/pembiayaan, dan lain-lain.

Salah satu fungsi strategis ini adalah untuk menciptakan keseimbangan kepentingan-kepentingan pelaku usaha dan konsumen. Jadi tidak hanya klausula baku yang dikeluarkan oleh pelaku usaha atau badan usaha perusahaan-perusahaan swasta saja, tetapi juga pelaku usaha atau perusahaan-perusahaan milik negara.

BPSK dapat menjadi bagian dari upaya pemerintah dalam rangka menyejahterakan masyarakat dari segi perwujudan pemerataan keadilan, terutama bagi konsumen yang merasa dirugikan oleh pelaku usaha/produsen, karena sengketa di antara konsumen dan pelaku usaha/produsen biasanya nominalnya kecil sehingga tidak mungkin mengajukan sengketa di pengadilan karena tidak sebanding antara biaya perkara dengan besarnya kerugian yang akan dituntut.

²⁰ Susanti Adi Nugroho, *Op.cit.*, hal. 83.

Pembentukan BPSK didasarkan pada adanya kecenderungan masyarakat yang segan untuk beracara di pengadilan karena posisi konsumen yang secara sosial dan finansial tidak seimbang dengan pelaku usaha.²¹

BPSK adalah pengadilan khusus konsumen yang sangat diharapkan dapat menjawab tuntutan masyarakat agar proses berperkara berjalan cepat, sederhana dan murah.²² Dengan dibentuknya lembaga BPSK, maka penyelesaian sengketa konsumen dapat dilakukan secara cepat, mudah, dan murah. Cepat karena penyelesaian sengketa melalui BPSK harus sudah diputus dalam tenggang waktu 21 hari kerja, dan tidak dimungkinkan banding yang dapat memperlama proses penyelesaian perkara. Mudah karena prosedur administratif dan proses pengambilan putusan yang sangat sederhana, dan dapat dilakukan sendiri oleh para pihak tanpa diperlukan kuasa hukum. Murah karena biaya persidangan yang dibebankan sangat ringan dan dapat terjangkau oleh konsumen. Jika putusan BPSK dapat diterima oleh kedua belah pihak, maka putusan BPSK bersifat final dan mengikat, sehingga tidak perlu diajukan ke pengadilan.²³

Dengan demikian, maka terciptanya penyelesaian sengketa konsumen secara cepat, mudah dan murah menjadi tolok ukur tercapainya tujuan dari dibentuknya BPSK.

Menurut Pasal 54 ayat (3) UUPK, putusan BPSK sebagai hasil dari penyelesaian sengketa konsumen secara konsiliasi, mediasi atau arbitrase, bersifat final dan mengikat. Pengertian final berarti bahwa penyelesaian sengketa telah selesai dan berakhir. Sedangkan kata mengikat mengandung arti memaksa dan sebagai sesuatu yang harus dijalankan oleh pihak yang diwajibkan untuk itu. Sesuai dengan penjelasan Pasal 54 ayat (3) UUPK, yang dimaksud dengan putusan majelis bersifat final adalah bahwa dalam BPSK tidak ada upaya banding dan kasasi.

²¹ *Ibid*, hal. 74.

²² Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Op. cit.*, hal. 126.

²³ Susanti Adi Nugroho, *Op.cit.*, hal. 75.

Namun dalam Pasal 56 Ayat (2) UUPK disebutkan bahwa apabila konsumen atau pelaku usaha menolak putusan BPSK, dapat mengajukan keberatan ke pengadilan negeri paling lambat 14 hari kerja setelah menerima pemberitahuan putusan tersebut. Yang mana dengan demikian akan memperpanjang waktu penyelesaian sengketa konsumen sekaligus menambah beban biaya perkara yang harus ditanggung oleh para pihak. Hal ini bertentangan dengan pengertian putusan BPSK yang bersifat final dan mengikat tersebut, sehingga dengan demikian ketentuan pasal-pasal tersebut saling kontradiktif dan menjadi tidak efisien.²⁴ Dan dalam hal ini pelaku usaha yang memiliki posisi tawar lebih tinggi tidak mengalami kesulitan mengenai pembiayaan karena memang mempunyai kekuatan finansial, akan tetapi lain halnya dengan konsumen. Dengan demikian, maka penyelesaian sengketa konsumen menjadi tidak efektif karena harapan dari dibentuknya BPSK untuk dapat mempersembahkan proses penyelesaian sengketa konsumen yang bersifat cepat, mudah(sederhana) dan murah sulit untuk tercapai. Sehingga efektivitas dari pelaksanaan putusan BPSK dalam penyelesaian sengketa konsumen menjadi diragukan.

Yang mana secara etimologi kata efektivitas dari kata “effective” yang telah mengintervensi ke dalam bahasa Indonesia dan memiliki makna “berhasil”, dalam bahasa Belanda “effectief” memiliki makna “berhasil guna”. Dan efektivitas hukum secara tata bahasa dapat diartikan sebagai keberhasilan

²⁴ Maslihati Nur Hidayati, “Analisis tentang Alternatif Penyelesaian Sengketa Perlindungan Konsumen: Studi tentang Efektifitas Badan Penyelesaian Sengketa Perlindungan Konsumen”, Artikel Lex Jurnalica Vol.5 No.3, Agustus 2008, Fakultas Hukum Universitas Al-Azhar Indonesia, Jakarta, hal 175.

pelaksanaan hukum itu sendiri.²⁵ Jadi indikator efektivitas pelaksanaan putusan BPSK adalah dengan terwujudnya penyelesaian sengketa konsumen yang bersifat cepat, mudah(sederhana) dan murah.

Hal ini merupakan hambatan dalam pelaksanaan putusan BPSK dikarenakan kebingungan yang terjadi akibat tidak tegasnya pengaturan dalam UUPK mengenai kedudukan putusan BPSK tersebut. Di samping adanya benturan antarperaturan yang mengatur tentang penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK. Ini berpengaruh terhadap efektivitas pelaksanaan putusan BPSK yang mana hal inilah yang menjadi dasar bagi penulis, di samping beberapa hambatan yang dialami BPSK seperti hambatan dalam pelaksanaan permohonan eksekusi putusan BPSK, dan hambatan dari peran serta lembaga peradilan umum dalam memeriksa upaya hukum keberatan.

B. Rumusan Masalah

Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen merupakan badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen. Namun dalam praktik pelaksanaan putusannya, BPSK masih mengalami hambatan-hambatan. Maka berdasarkan uraian di atas dan juga latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, yang menjadi rumusan masalah yang akan dibahas dan diteliti adalah:

1. Bagaimanakah mekanisme pengambilan putusan sengketa konsumen oleh BPSK?

²⁵ Nurul Hakim, *“Efektivitas Pelaksanaan Sistem Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa dalam Hubungannya dengan Lembaga Peradilan”*, Januari 2008.

2. Bagaimanakah upaya hukum terhadap putusan BPSK?
3. Hambatan-hambatan apakah yang dihadapi BPSK dalam menjaga efektivitas pelaksanaan putusannya?

C. Tujuan dan Manfaat

Adapun yang menjadi tujuan dari penulisan ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimanakah mekanisme pengambilan putusan sengketa konsumen oleh BPSK.
2. Untuk mengetahui bagaimanakah upaya hukum terhadap putusan BPSK.
3. Untuk mengetahui hambatan-hambatan apa saja yang dihadapi BPSK dalam menjaga efektivitas pelaksanaan putusannya.

Adapun manfaat dari penulisan ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dari penelitian ini adalah memberikan pemahaman baru bagi konsumen selaku pihak yang dirugikan, bahwa BPSK merupakan salah satu lembaga yang dibentuk untuk upaya perlindungan konsumen. Memberikan kajian akademis mengenai upaya hukum yang dapat dilakukan terhadap putusan BPSK kepada para pihak yang berkepentingan dalam bidang perlindungan konsumen.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari penelitian ini adalah diharapkan akan memberi sumbangan pengetahuan dalam hukum konsumen, terutama mengenai

putusan BPSK dan dapat dijadikan sebagai kerangka acuan dan landasan bagi penelitian lanjutan.

D. Keaslian Penulisan

Sebagai suatu karya tulis ilmiah yang dibuat sebagai pemenuhan syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum, maka seyogyanya skripsi ditulis berdasarkan buah pikiran yang benar-benar asli tanpa melakukan tindakan peniruan (plagiat) baik sebagian atau keseluruhan dari karya orang lain. Dengan demikian penulis berdasarkan pengetahuan dan informasi yang dimiliki dapat menjamin keaslian skripsi ini sebagai karya tulis ilmiah yang asli (*original*) dan benar-benar merupakan hasil pemikiran dan usaha dari penulis.

E. Tinjauan Kepustakaan

BPSK merupakan suatu lembaga khusus yang pembentukannya diatur dalam UUPK, yang mana tugas utamanya adalah menyelesaikan sengketa atau perselisihan antara konsumen dan pelaku usaha.

Menurut Menteri Perindustrian dan Perdagangan RI dengan Surat Keputusan Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 tanggal 10 Desember 2001, pada Pasal 1 angka 8, yang dimaksud dengan sengketa konsumen adalah sengketa antara pelaku usaha dengan konsumen yang menuntut ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan/atau yang menderita kerugian akibat mengonsumsi barang dan/atau memanfaatkan jasa.

Pasal 1 angka 2 UUPK mendefinisikan konsumen yaitu setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan. Di dalam kepustakaan ekonomi dikenal istilah konsumen akhir dan konsumen antara. Konsumen akhir adalah pengguna atau pemanfaat akhir dari suatu produk, sedangkan konsumen antara adalah konsumen yang menggunakan produk sebagai bagian dari proses suatu produk lainnya. Pengertian konsumen dalam UUPK adalah konsumen akhir.

Pasal 1 angka 3 UUPK mendefinisikan pelaku usaha sebagai setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi. Pelaku usaha termasuk dalam pengertian ini adalah perusahaan, korporasi, koperasi, BUMN, importer, pedagang, dan distributor.

Undang-undang juga mengakui adanya kegiatan usaha perdagangan, yaitu:²⁶

1. Dilakukan secara individual.
2. Dalam bentuk pelelangan, dengan tidak membedakan jenis atau macam barang dan/atau jasa yang diperdagangkan.
3. Dengan pesanan.
4. Dengan harga khusus dalam waktu dan jumlah tertentu.

²⁶ Abdul Halim Barkatullah, "*Hak-hak Konsumen*" (Nusa Media), Bandung, 2010, hal. 77.

Masalah penyelesaian sengketa dalam UUPK diatur dalam Bab X yang terdiri dari 4 (empat) pasal, dimulai dari Pasal 45 sampai dengan Pasal 48 UUPK. Pasal 45 Ayat (1) mengatur bahwa setiap konsumen yang dirugikan bisa menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum.

Penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan/atau mengenai tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terjadi kembali atau tidak akan terulang kembali kerugian yang diderita oleh konsumen.²⁷

Penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan mengacu pada ketentuan tentang peradilan umum yang berlaku dengan memerhatikan ketentuan dalam Pasal 45 UUPK.²⁸

Ada 4 (empat) kelompok penggugat yang bisa menggugat atas pelanggaran yang dilakukan pelaku usaha antara lain:

1. Seorang konsumen yang dirugikan atau ahli waris yang bersangkutan.
2. Sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama.
3. Lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat, yaitu berbentuk badan hukum atau yayasan, yang dalam anggaran dasarnya menyebutkan dengan tegas bahwa tujuan didirikannya organisasi tersebut adalah untuk kepentingan perlindungan konsumen dan telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya.

²⁷ Pasal 47 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

²⁸ Pasal 48 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

4. Pemerintah dan/atau instansi terkait yang jika barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau dimanfaatkan mengakibatkan kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit.²⁹

Mekanisme penyelesaian sengketa konsumen oleh BPSK adalah dimulai dengan pengajuan permohonan sengketa konsumen, kemudian dilakukan proses penyelesaian sengketa konsumen melalui beberapa cara yang dapat dipilih oleh para pihak, seperti konsiliasi atau mediasi atau arbitrase. Penyelesaian sengketa konsumen di BPSK tidak berjenjang, maka jika para pihak telah sepakat memilih salah satu cara penyelesaian sengketa konsumen, para pihak dilarang melanjutkan penyelesaiannya dengan cara lain jika cara yang telah dipilih tersebut tidak mencapai kesepakatan atau gagal. Dan penyelesaian selanjutnya dapat dilakukan melalui peradilan umum.

Hasil penyelesaian sengketa konsumen dengan cara konsiliasi atau mediasi dibuat dalam perjanjian tertulis yang ditandatangani oleh konsumen dan pelaku usaha yang bersangkutan. Perjanjian tertulis tersebut dikuatkan dengan keputusan majelis BPSK yang ditandatangani oleh ketua dan anggota majelis dan tidak memuat sanksi administratif. Sedangkan hasil penyelesaian sengketa konsumen dengan cara arbitrase dibuat dalam bentuk putusan majelis yang ditandatangani oleh ketua dan anggota majelis dan dalam keputusan majelis dapat memuat sanksi administratif.

Namun dalam pelaksanaan putusannya, BPSK mengalami beberapa hambatan dikarenakan kebingungan yang terjadi akibat tidak tegasnya

²⁹ Pasal 46 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

pengaturan dalam UUPK mengenai kedudukan putusan BPSK tersebut. Ini berpengaruh terhadap efektifitas pelaksanaan putusan BPSK yang mana hal inilah yang menjadi dasar bagi penulis, di samping beberapa hambatan yang dialami BPSK seperti hambatan dalam pelaksanaan permohonan eksekusi putusan BPSK, hambatan dari peran serta lembaga peradilan umum dalam memeriksa upaya hukum keberatan dan benturan antarperaturan yang mengatur tentang perlindungan konsumen.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian yang dipergunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah metode yuridis normatif dengan metode pendekatan kualitatif.

Metode penelitian yuridis normatif dipergunakan dalam penelitian ini guna melakukan penelusuran terhadap norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan perlindungan konsumen yang berlaku, serta untuk memperoleh data maupun keterangan yang terdapat dalam berbagai literatur di perpustakaan, jurnal hasil penelitian, Koran, majalah, situs internet dan sebagainya.³⁰

Data dalam penelitian ini dikumpulkan melalui penelusuran kepustakaan (*library research*) atau lazimnya disebut data sekunder untuk memperoleh bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari:

³⁰ Sunaryati Hartono, “*Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad ke-20*”(Alumni), Bandung, 1994, hal. 139.

1. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.
2. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.
3. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 90 Tahun 2001 Tentang Pembentukan BPSK.
4. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 Tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang BPSK.
5. Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan terhadap Putusan BPSK.

Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dan untuk penelitian ini utamanya penulis menggunakan buku Susanti Adi Nugroho "*Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau dari Hukum Acara serta Kendala Implementasinya*" Cetakan Pertama, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008; Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo "*Hukum Perlindungan Konsumen*" Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2004; Yusuf Shofie "*Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen Teori & Praktek Penegakan Hukum*" Jakarta: PT. Citra Aditya Bakti, 2003; Joses Sembiring, Jimmy, "*Cara Menyelesaikan Sengketa Di Luar Pengadilan (Negosiasi, Mediasi, Konsiliasi dan Arbitrase)*", Jakarta: Visimedia, 2011; Abdul Halim Barkatullah, "*Hak-Hak*

Konsumen”, Bandung: Nusa Media, 2010; Celina Tri Siwi Kristiyanti, “*Hukum Perlindungan Konsumen*”, Jakarta: Sinar Grafika, 2009.

Bahan hukum tersier yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan seterusnya.³¹

Untuk memperoleh data pendukung akan dilakukan wawancara secara mendalam dengan mempergunakan petunjuk umum wawancara yang telah dipersiapkan terlebih dahulu pada beberapa informan yang mengetahui pokok permasalahan yang menjadi objek penelitian, yaitu beberapa konsumen yang mengadakan sengketa pada BPSK, beberapa majelis BPSK dan anggota Sekretariat BPSK.

Penarikan kesimpulan terhadap data yang berhasil dikumpulkan dilakukan dengan mempergunakan metode penarikan kesimpulan secara deduktif maupun secara induktif, sehingga akan dapat diperoleh jawaban terhadap permasalahan-permasalahan yang telah disusun.

G. Sistematika Penulisan

Untuk memperjelas pembahasan dalam skripsi ini adalah antara lain sebagai berikut:

BAB I berisi tentang Pendahuluan yang membahas mulai dari Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan dan Manfaat Penulisan, Keaslian Penulisan, Tinjauan Kepustakaan, Metode Penulisan dan Sistematika Penulisan.

³¹ Soerjono Soekanto, “*Penelitian Hukum Normatif*”(PT. RajaGrafindo Persada), Jakarta, 2003, hal. 13.

BAB II berisi tentang Tata Cara Permohonan Penyelesaian Sengketa Konsumen, Jangka Waktu Penyelesaian Sengketa Konsumen, Susunan Majelis Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dan Kepaniteraan, Proses Pengambilan Keputusan Sengketa Konsumen oleh Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) yang terdiri dari Cara Konsiliasi, Cara Mediasi dan Cara Arbitrase.

BAB III berisi tentang Kekuatan Hukum Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, Eksekusi Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), Pelaksanaan Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Di BPSK Medan Sejak Berdirinya, Proses Peralihan Penyelesaian Sengketa Konsumen dari Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen ke Pengadilan Negeri.

BAB IV berisi tentang Hambatan dalam Pelaksanaan Permohonan Eksekusi Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, Hambatan dari Peran Serta Lembaga Peradilan Umum dalam Memeriksa Upaya Hukum Keberatan, Efektivitas Pelaksanaan Putusan Sengketa Konsumen di Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Medan.

BAB V berisi Kesimpulan dan Saran.