

HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN

Sebagai Ketua Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia menyambut baik terbitnya buku. Menurut saya buku ini penting ada di ruang-ruang diskusi, di kampus-kampus untuk jadi bahan perbincangan termasuk bagi para praktisi hukum. Sekali lagi, buku ini bukan saja untuk menambah khasanah literatur yang sudah ada, tetapi juga memberi pertimbangan dan panduan dalam memahami hukum bisnis.

(La Nyalla Mattalitti-Ketua DPD Republik Indonesia)

Kita tahu bersama praktik perdagangan barang atau bisnis jasa, sering kali antara konsumen dan pelaku usaha berada dalam posisi yang tak seimbang, di mana konsumen berada pada posisi yang lemah dibanding pelaku usaha. Tentu buku ini membahas hal itu, karenanya, patut dijadikan penambah literasi hukum bisnis Indonesia.

(Prof. Dr. Nindyo Pramono, S.H., M.S-Guru Besar Hukum Bisnis UGM)

Kemajuan teknologi informasi tentu membawa konsekuensi logis bagi perkembangan di berbagai bidang, termasuk perkembangan di bidang hukum bisnis seperti sekarang ini. Hukum bisnis tentulah merupakan bagian yang tak terpisahkan dalam kehidupan umat manusia, baik secara individu maupun secara komunal, bahkan, seluruh anggota masyarakat selalu bersinggungan dengan hukum dan bisnis. Buku ini juga menguraikan bentuk yang ideal dari lembaga penyelesaian sengketa konsumen sehingga mampu memberikan keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan bagi konsumen dalam hal ini masyarakat luas.

(Trimedya Panjaitan, S.H., M.H-Anggota DPR RI-Komisi III)

Kita Dari buku ini kita dapat memahami perlunya Pengadilan Sengketa Konsumen dapat diakses seluas-luasnya oleh masyarakat, termasuk meliputi aspek biaya yang murah dan terjangkau dan prosedur yang sederhana; harus adil dan untuk itu Pengadilan Sengketa Konsumen harus mandiri. Selain itu, penulis mengajak agar efektif juga mengatur jenis-jenis dan kualifikasi sengketa yang merupakan kewenangan absolut dari Pengadilan Sengketa Konsumen.

(Dr. Dhaniswara K. Harjono, S.H., M.H., MBA-Rektor UKI)

 **PERMATA AKSARA**
p e n e r b i t



 **PERMATA AKSARA**

HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN
DR. HULMAN PANJAITAN, SH., MH.

DR. HULMAN PANJAITAN, SH., MH.

HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN

REPOSISI DAN PENGUATAN
KELEMBAGAAN BADAN PENYELESAIAN
SENGKETA KONSUMEN
DALAM MEMBERIKAN PERLINDUNGAN
DAN MENJAMIN KESEIMBANGAN
DENGAN PELAKU USAHA

HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN

Reposisi dan Penguatan Kelembagaan Badan
Penyelesaian Sengketa Konsumen Dalam
Memberikan Perlindungan dan Menjamin
Keseimbangan Dengan Pelaku Usaha



DR. HULMAN PANJAITAN, SH., MH.

HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN

Reposisi dan Penguatan Kelembagaan Badan
Penyelesaian Sengketa Konsumen Dalam
Memberikan Perlindungan dan Menjamin
Keseimbangan Dengan Pelaku Usaha

**JALA PERMATA AKSARA
2021**

HUKUM

PERLINDUNGAN KONSUMEN

Reposisi dan Penguatan Kelembagaan Badan Penyelesaian
Sengketa Konsumen Dalam Memberikan Perlindungan
dan Menjamin Keseimbangan Dengan Pelaku Usaha

Oleh : DR. HULMAN PANJAITAN, SH., MH.

ISBN : 978-623-6603-08-6

Desain Sampul : Philip Anggun

Editor : Hojot Marluga

Penata Letak : Nadia Oktaviani

Pasal 113 ayat (4) Undang – Undang No. 28 tahun 2014
tentang Hak Cipta

“Setiap orang yang memenuhi unsur sebagaimana
dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk
pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling
lama 10 (sepuluh) tahun dan /atau pidana denda paling
banyak Rp. 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah)”

Diterbitkan oleh Penerbit Jala Permata Aksara, Jakarta

Puri Gading PGR 160 Pondok Gede – Bekasi

Telp. Fax : 021-84301318 Hp.: 0813-10809343

Email : jalaksara@yahoo.co.id

Cetakan Pertama, 2021

PRAKATA

Tuhan maha baik atas segala berkat dan karunia-Nya. Segala hormat, puji dan syukur kehadirat-Nya hingga akhirnya penulis dapat menyelesaikan dan merampungkan penulisan buku ini. Buku ini merupakan telaah dari Disertasi penulis dalam menyelesaikan studi Dokortalnya pada Program Doktor Hukum Universitas Pelita Harapan, Jakarta dengan judul “Reposisi Dan Penguatan Kelembagaan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Dalam Memberikan Perlindungan Hukum Kepada Konsumen Dan Menjamin Keseimbangan Kepentingan Konsumen Dan Pelaku Usaha”.

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen sebagai payung hukum perlindungan konsumen di Indonesia telah mengatur dan menetapkan bahwa suatu sengketa konsumen dapat diselesaikan baik melalui Pengadilan maupun di luar Pengadilan. Penyelesaian sengketa konsumen melalui Pengadilan merupakan kompetensi absolut dari Pengadilan Negeri sebagai bagian dari peradilan umum, sedangkan penyelesaian sengketa konsumen di luar Pengadilan dilakukan melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).

Penyelesaian sengketa konsumen melalui Pengadilan cq. Pengadilan Negeri sebagai bagian dari peradilan umum tampaknya tidak memihak dan tidak memberikan perlindungan hukum kepada konsumen karena beberapa faktor, diantaranya lamanya waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan sengketa hingga adanya putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap hingga eksekusi putusannya, termasuk biaya yang tidak sedikit, prosedur dan birokrasi yang tidak sederhana. Demikian juga dengan penyelesaian sengketa konsumen yang dilakukan di luar Pengadilan melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dalam praktik tidak sesuai harapan konsumen sebagai suatu lembaga penyelesaian sengketa yang memberikan perlindungan hukum kepada konsumen.

Sejumlah kendala yang mengakibatkan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen tidak dapat menjalankan tugas dan fungsinya sebagai lembaga penyelesaian sengketa yang memberikan jaminan

keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sebagai wujud perlindungan hukum kepada konsumen serta tidak menjamin keseimbangan kepentingan konsumen dan pelaku usaha. Hal ini disebabkan keberadaan dan kedudukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen yang menjalankan tugas dan kewenangan yang bersifat multi fungsi sekaligus di bidang eksekutif, yudikatif dan advokasi, sehingga pemeriksaan dan putusannya tidak bersifat pro yustitia atau bersifat non yudicial. Karena memang dari awal pembentukannya, BPSK tidak sengaja dibentuk sebagai lembaga peradilan di bawah Mahkamah Agung yang merupakan pelaksana kekuasaan kehakiman di Indonesia. Belum lagi berbagai kelemahan lain, diantaranya masalah penganggaran dan sumber daya manusia.

Dilatar belakangi sejumlah kelemahan dan kekurangan yang ada pada BPSK seperti saat ini sehingga mengakibatkan tidak dapat melaksanakan peran dan fungsinya sebagaimana diharapkan dalam memberikan perlindungan hukum kepada konsumen dan menjamin keseimbangan kepentingan konsumen dan pelaku usaha, maka keberadaannya perlu direposisi dan diberikan penguatan. Hal inilah yang menyebabkan penulis ingin mengadakan penelitian ini dengan maksud dapat memberikan masukan terhadap bentuk lembaga penyelesaian sengketa konsumen yang ideal yang mampu memberikan perlindungan hukum kepada konsumen dan menjamin keseimbangan kepentingan konsumen dan pelaku usaha.

Pada kesempatan ini, dengan hati yang tulus, penulis ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya khususnya dan terutama kepada semua pihak, yang baik langsung maupun tidak langsung telah membantu dan berkontribusi dalam penyelesaian disertasi ini, khususnya dan terutama kepada Bapak Dr. (Hon) Ir. Jonathan L. Parapak, M.Eng selaku Rektor Universitas Pelita Harapan yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk dapat menempuh dan menyelesaikan pendidikan pada Program Doktor Hukum Universitas Pelita Harapan. Terima kasih disertai rasa hormat kepada Prof. Dr. Bintan R. Saragih, S.H, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan yang menerima penulis sebagai mahasiswa Program Doktor, memberikan semangat dan memotivasi penulis sehingga dapat menyelesaikan disertasi ini, termasuk kepada seluruh jajaran Dekanat dan Program Doktor Hukum Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan.

Dengan hati yang tulus, ucapan terima kasih ini juga ditujukan secara khusus kepada Prof. Dr. Nindyo Pramono, S.H., M.S selaku promotor yang dengan setia mengarahkan dan membimbing penulis dalam menyelesaikan disertasi sebagai bahan awal dalam penyusunan buku ini. Demikian juga kepada Assoc. Prof. Dr. Henry Soelistyo, S.H., L.L.M selaku Co-promotor yang telah mengorbankan waktu dan pikiran sedemikian rupa dalam membimbing dan mengarahkan dan memberikan masukan secara substansial. Tidak lupa ucapan terima kasih kepada bapak Dr. Dhaniswara K. Harjono, S.H., M.H, M.B.A sebagai Rektor Universitas Kristen Indonesia atas sambutannya dalam penulisan buku ini dan kepada bapak Trimedy Panjaitan, S.H, M.H sebagai anggota Komisi III Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia serta kepada bapak AA LaNyalla Mattalitti, Ketua Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia. Termasuk kepada semua pihak, baik langsung maupun tidak langsung yang telah membantu penulis dalam merampungkan penulisan buku ini.

Kepada istriku Dian Nugraheni Siagian dan anakku tersayang Ivania Mayangsari Panjaitan atas doa, semangat dan pendampingan setia dari kalian serta seluruh keluarga penulis.

Jakarta, Juni 2021

DR. Hulman Panjaitan, SH., MH.
Penulis,

KATA PENGANTAR

Sejak Universitas Kristen Indonesia (UKI) berdiri diniatkan untuk menjadi universitas unggulan di Kawasan Asia di bidang pendidikan, penelitian dan pengabdian kepada masyarakat, juga di bidang ilmu hukum yang antisipatif terhadap perubahan dan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dalam era globalisasi yang sesuai dengan nilai-nilai kristiani dan Pancasila. Fakultas Hukum UKI sendiri didirikan adalah salah satu fakultas unggulan yang banyak diminati, terbukti banyak akademisi, praktisi dan pengacara yang lulus dari Fakultas Hukum UKI.

Buku yang ada di tangan Anda adalah sari pemikiran Dekan Fakultas Hukum UKI Dr. Hulman Panjaitan, S.H, M.H. yang membahas Jaminan Keseimbangan Kepentingan Konsumen dan Pelaku Usaha. Tentu dalam kedudukan dan keberadaannya yang tak merupakan bagian dari pelaksana kekuasaan kehakiman di Indonesia sesuai UU No. 48 Tahun 2009 tentang kekuasaan kehakiman, dalam tataran praktiknya banyak mengalami kendala, diantaranya terkait dengan hukum acara yang tak jelas.

Selain itu, ketidakpastian upaya hukum yang dapat diajukan terhadap putusan BPSK hingga akhir pelaksanaan putusan, termasuk kendala pendanaan dan sumber daya manusianya. Disinilah menurut penulis, putusan BPSK yang tak mempunyai irah-irah; “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa” karena pemeriksaan dan putusannya bukan bersifat pro justitia, telah mengakibatkan putusannya tidak mempunyai kekuatan eksekutorial.

Gagasannya adalah diperlukan pemikiran untuk melakukan reposisi dan penguatan peran dan fungsi BPSK yang ideal. Bentuk reposisi yang dimaksudkan adalah menjadikannya sebagai Pengadilan Sengketa Konsumen yang merupakan pengadilan khusus dan menempatkannya dibawah Pengadilan Negeri sebagai bagian dari peradilan umum.

Selain menjadikan Pengadilan Sengketa Konsumen yang merupakan pengadilan khusus dibawah peradilan umum sebagai bentuk reposisi, maka penguatan Pengadilan Sengketa Konsumen

dilakukan melalui pembentukan Undang Undang Pengadilan Sengketa Konsumen dalam rangka penguatan demi memberikan perlindungan hukum kepada konsumen dan menjamin keseimbangan kepentingan konsumen dan pelaku usaha.

Sebagaimana kita tahu bersama, Pengadilan Sengketa Konsumen sebagai suatu pengadilan khusus dibawah peradilan umum sangat diperlukan sebagai forum penyelesaian sengketa konsumen. Artinya, bahwa Pengadilan Sengketa Konsumen dapat diakses seluas-luasnya oleh masyarakat, termasuk meliputi aspek biaya yang murah dan terjangkau dan prosedur yang sederhana; harus adil dan untuk itu Pengadilan Sengketa Konsumen harus mandiri. Selain itu, agar efektif juga mengatur dengan jelas jenis dan kualifikasi sengketa yang merupakan kewenangan absolut dari Pengadilan Sengketa Konsumen.

Sementara untuk menghindari potensi dan resiko persengketaan antara konsumen dan pelaku usaha, penulis mengusulkan konsumen dan pelaku usaha diharapkan dapat melaksanakan hak dan kewajibannya dengan penuh itikad baik, termasuk menaati larangan-larangan yang diatur dan ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Diharapkan dengan itikad baik, maka setiap masalah dapat diselesaikan dengan baik.

Dari sari pemikiran dari penulis, dengan terbitnya buku ini, ini bisa memancing ruang diskusi, apa dan bagaimana gagasan penulis ini diterapkan dalam persengketaan antara konsumen dan pelaku usaha. Tentu, sebagai rektor kami bersyukur makin banyak kaum akademisi dari UKI menulis buku. Tentunya selain berdampak reputasi bagi penulis sendiri, juga mengangkat nama dari lembaga dimana penulis berkarya. Harapan kami ke depan justru ini menginspirasi para dosen juga mahasiswa berlomba-lomba melahirkan karya, menerbitkan buku untuk kemajuan literasi bangsa.

Dr. Dhaniswara K. Harjono, S.H., M.H., MBA



Rektor Universitas Kristen Indonesia (UKI)

KATA SAMBUTAN

Kemajuan teknologi informasi tentu membawa konsekuensi pada perkembangan di berbagai bidang, termasuk perkembangan di bidang hukum seperti sekarang ini. Hukum tentulah merupakan bagian yang tak terpisahkan dalam kehidupan umat manusia, baik secara individu maupun secara komunal, bahkan seluruh anggota masyarakat selalu bersinggungan dengan hukum. Artinya, perkembangan hukum terus mengikuti perubahan yang ada di masyarakat, berubah mengikuti situasi dan perkembangan manusia. Dalam konteks hukum bisnis misalnya, sesungguhnya hukum telah jauh tertinggal, di mana banyak lahir perilaku-perilaku bisnis yang sebelumnya tak ada dan tak diatur di dalam hukum.

Maka hal itu mengakibatkan hukum harus menyesuaikan dengan pola-pola yang ada. Misalnya transaksi, bisnis online dalam banyak kasus bukan hanya berdampak kepada segelintir orang semata, namun juga dampaknya pada rakyat secara keseluruhan. Tentu pada hampir semua bidang aspek hukum terkait. Disinilah peran negara, dalam hal ini pemerintah sebagai pengatur dan yang punya otoritas membuat kebijakan agar hal-hal yang belum diatur oleh hukum tersebut dapat diatasi dengan kebijakan sesuai dengan hukum.

Buku yang membahas perlindungan konsumen sebagai upaya untuk menjamin adanya kepastian hukum, memberi perlindungan kepada konsumen. Perlindungan Konsumen sendiri diatur dalam Undang-Undang 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, yang perumusannya mengacu pada filosofi pembangunan nasional, bahwa pembangunan nasional termasuk pembangunan hukum yang memberikan perlindungan terhadap konsumen adalah dalam rangka membangun manusia Indonesia seutuhnya, yang berlandaskan pada falsafah kenegaraan Republik Indonesia yaitu dasar negara Pancasila dan konstitusi negara Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam praktik perdagangan barang dan/atau jasa, konsumen dan pelaku usaha berada dalam posisi yang tak seimbang, di mana konsumen berada pada posisi yang lemah dan kurang menguntungkan, sementara pelaku usaha lebih diuntungkan. Oleh karena itu, untuk melindungi kepentingan konsumen sebagai pihak yang berada pada posisi yang lemah dan kurang menguntungkan tersebut, pemerintah

telah mengundang Undang Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang secara normatif.

Undang-Undang itu banyak memuat ketentuan yang memberikan perlindungan hukum kepada konsumen, dimulai dengan penetapan hak-hak konsumen dan pembebanan sejumlah kewajiban serta penetapan larangan-larangan maupun sanksi bagi pelaku usaha yang melanggar kewajiban dan/atau larangan yang ditetapkan dalam undang undang.

Namun dalam tataran praktik, jauh panggang dari api, tidak sebagaimana diharapkan, khususnya dalam kaitannya dengan penyelesaian sengketa konsumen yang dilakukan melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). Penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK diselesaikan melalui cara konsiliasi atau mediasi atau arbitrase, yang dilakukan atas dasar pilihan dan persetujuan para pihak yang bersangkutan, dan bukan merupakan proses penyelesaian sengketa secara berjenjang.

Buku yang ada di tangan Anda adalah merupakan hasil penelitian dan olah pikir dari Dr. Hulman Panjaitan terhadap kelemahan dan kekurangan BPSK, yang mengakibatkan BPSK oleh konsumen dirasakan tidak memberikan keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan sebagai wujud perlindungan hukum bagi konsumen, termasuk menjamin keseimbangan kepentingan konsumen dan pelaku usaha.

Atas hal itu, penulis dengan bernaas memuat materi tentang kelemahan dan kekurangan BPSK selama ini, sebagai lembaga penyelesaian sengketa, baik secara institusional, maupun teknis praktik peradilan dari segi penegakan hukumnya, terkait dengan implementasi perlindungan hukum terhadap konsumen.

Buku ini juga menguraikan bentuk yang ideal dari lembaga penyelesaian sengketa konsumen sehingga mampu memberikan keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan bagi konsumen. Akhirnya, dengan dua tangan terbuka kita sambut buku ini sebagai gagasan dan pemikiran seorang akademisi di bidang hukum yang perlu direspon sebagai bagian dari eksperimentasi. Selamat membaca.

Trimedya Panjaitan, S.H., M.H

Anggota DPR RI-Komisi III Frkasi PDI Perjuangan



**DEWAN PERWAKILAN DAERAH
REPUBLIK INDONESIA**

SEKAPUR SIRIH

Alhamdulillah Puji kita panjatkan dengan menyebut Asma Allah Yang Maha Besar dan Maha Penyayang, kita bersyukur dengan Bimbingan Karunia dan RahmatNya, kita diperkenannya menjalani kehidupan dan tetap bisa berkarya di tengah keadaan pandemic Covid-19 yang masih terus mewabah.

Di situasi keadaan masih harus membatasi aktivitas, kita tetap harus berkarya untuk bangsa dan negara ini. Oleh karena itu, Saya pribadi bersyukur atas terbitnya buku bertajuk *REPOSISI DAN PENGUATAN KELEMBAGAAN BADAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN DALAM MEMBERIKAN PERLINDUNGAN HUKUM KEPADA KONSUMEN DAN MENJAMIN KESEIMBANGAN KEPENTINGAN KONSUMEN DAN PELAKU USAHA*, yang ditulis Dr. Hulman Panjaitan, S.H.,M.H.

Sebagaimana kita tahu bersama, berdasarkan pasal 248 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014, bahwa salah satu fungsi DPD adalah pemberian pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atas rancangan Undang-Undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Sekaitan dengan buku ini, penulis membahas dan menguraikan bentuk yang ideal dari lembaga penyelesaian sengketa konsumen sehingga mampu memberikan keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan bagi konsumen yaitu; berupa reposisi BPSK melalui pembentukan Pengadilan Sengketa Konsumen yang berada dibawah Pengadilan Negeri, sebagai bagian dari peradilan umum sehingga

merupakan pelaksana dari kekuasaan kehakiman menurut Undang Undang Kekuasaan Kehakiman. Buku ini penting hadir bukan saja untuk menambah perpustakaan tetapi juga sebagai naskah yang harus dibaca para akademisi di bidang hukum.

Oleh karenanya, sebagai Ketua Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia, Saya melihat buku ini sangat penting hadir di ruang-ruang diskusi, di kampus dan jadi bahan perbincangan para praktisi hukum. Sekali lagi buku ini bukan saja untuk menambah khasanah literatur yang sudah ada, tetapi memberi pertimbangan dari gagasan dan pemikiran penulis. Akhirnya, semoga buku ini bermanfaat untuk nusa dan bangsa.



AA LaNyalla Mahmud Mattalitti
Ketua DPD Republik Indonesia

DARI PROMOTOR

Kita bersyukur naskah disertasi (disertasi merupakan bukti kemampuan mahasiswa dalam melakukan penelitian yang berhubungan dengan penemuan baru dalam program ilmu yang dipilih seorang mahasiswa S3) ini bisa dikonversikan jadi naskah buku dengan bahasa populer, diterbitkan untuk bisa dinikmati khalayak umum. Sebagai promotor saya menyampaikan selamat kepada Saudara Dr Hulman Panjaitan, gelar Doktor yang Saudara sandang hari ini memiliki tanggung-jawab moral yang tidak ringan, karena gelar tersebut memiliki konsekwensi untuk terus berkarya semasa hayat di kandung badan.

Sebagai promotor, saya kira buku Dr Hulman Panjaitan ini layak dijadikan acuan hukum bisnis. Kita tahu bersama dalam praktik perdagangan barang atau bisnis jasa, sering kali konsumen dan pelaku usaha berada dalam posisi yang tidak seimbang, di mana konsumen berada pada posisi yang lemah dan kurang menguntungkan jika dibandingkan dengan pelaku usaha.

Mengapa konsumen selalu pada posisi yang lemah? Tentu banyak faktor, diantaranya konsumen selalu dalam posisi yang lemah, juga karena perjanjian antara konsumen dan pelaku usaha tak adil, cenderung merugikan konsumen. Kontrak atau perjanjian dibuat secara sepihak oleh pihak pelaku usaha, sehingga bisa disebut konsumen terpaksa untuk menerima perjanjian yang tak seimbang, tentu ada beberapa sebab lagi, dalam buku ini akan diungkap.

Buku ini menjabarkan bagaimana memahami hukum bisnis untuk melindungi bisnis dari segala risiko yang mungkin terjadi. Sebagaimana dalam kegiatan bisnis yang sehat terdapat keseimbangan perlindungan hukum antara konsumen dengan pelaku usaha. Tidak adanya perlindungan yang seimbang menyebabkan konsumen pada posisi yang lemah.

Kerugian-kerugian yang dialami oleh konsumen dapat timbul sebagai akibat dari adanya hubungan hukum perjanjian antara pelaku usaha dengan konsumen, maupun akibat dari adanya perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh pelaku usaha. Namun tidak selamanya pelaku usaha menjadi pihak yang merugikan konsumen,

beberapa kasus konsumen lalai dan melakukan tindakan yang dapat merugikan dirinya sendiri.

Alih-alih untuk melindungi kepentingan konsumen sebagai pihak yang berada pada posisi yang lemah dan kurang menguntungkan tersebut, pemerintah telah mengundang Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang secara normatif banyak memuat ketentuan yang memberikan perlindungan hukum kepada konsumen, dimulai dengan penetapan hak-hak konsumen dan pembebanan sejumlah kewajiban serta penetapan larangan-larangan maupun sanksi bagi pelaku usaha yang melanggar kewajiban atau larangan yang ditetapkan dalam Undang-Undang.

Namun dalam tataran praktik, tak sebagaimana diharapkan, khususnya dalam kaitannya dengan penyelesaian sengketa konsumen yang dilakukan melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). Sebagaimana buku ini merupakan hasil penelitian terhadap kelemahan dan kekurangan BPSK yang mengakibatkan BPSK oleh konsumen yang dirasa tak memberikan keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sebagai wujud perlindungan hukum bagi konsumen, termasuk menjamin keseimbangan kepentingan konsumen dan pelaku usaha.

Oleh karenanya, memuat materi tentang kelemahan dan kekurangan BPSK selama ini sebagai lembaga penyelesaian sengketa, baik secara institusional maupun teknis praktik peradilan dari segi penegakan hukumnya terkait dengan implementasi perlindungan hukum terhadap konsumen yang diatur dalam Undang-Undang.

Dalam buku ini juga ada pembahasan dan uraian diakhiri dengan bentuk yang ideal dari lembaga penyelesaian sengketa konsumen sehingga mampu memberikan keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan bagi konsumen. Akhirnya, buku ini patut dijadikan penambah literasi hukum bisnis Indonesia, sudah tentu melengkapi buku sejenisnya. Selamat membaca.



Prof. Dr. Nindyo Pramono, S.H., M.S.

Guru Besar Hukum Bisnis UGM

PENGANTAR PENERBIT

Di masa pandemi dan wabah penyakit saat ini yang meminta kita lebih banyak mengurung diri di rumah, maka membaca dan menulis buku adalah salah satu cara membuat pikiran terasa lebih rileks, dapat menjadi hiburan tersendiri selama di rumah saja.

Buku ini pun terbit dimasa yang luarbiasa ini. Kami sebut luarbiasa karena ada pembatasan yang dilakukan oleh pemerintah. Sebagai penerbit kami merasa juga luarbiasa bisa menerbitkan buku dari Dr Hulam Panjaitan SH MH ini, buku yang mencerahkan, membahas betapa pentingnya pemahaman Hukum, Perlindungan Konsumen. Buku yang sangat penting bagi kalangan masyarakat agar dapat mencegah konflik antara konsumen dengan pelaku usaha.

Di harapkan buku ini meningkatkan kesadaran, kemampuan, dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri. Lalu, mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari eksekusi negatif pemakaian atau jasa. Selain itu, buku ini juga mengulas meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan, dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen. Buku bertajuk “Hukum Perlindungan Konsumen.”

Buku dengan subjudul; Menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap. Lagi, dalam buku ini juga terdapat sejumlah aturan yang relevan mengenai perlindungan konsumen e-commerce. Terdapat kewajiban-kewajiban pelaku usaha. Konsumen itu sendiri betapa penting tahu tentang perlindungan konsumen, dan pelaku usaha menyadari bahwa mereka harus menghargai hak-hak konsumen, dalam hubungannya dengan pelaku usaha, konsumen memiliki resiko yang lebih besar sehingga hak-haknya sangat potensial untuk dilanggar.

Tentu, hal ini disebabkan karena posisi tawar konsumen yang lemah dibanding dengan pelaku usaha. Terhadap posisi konsumen tersebut, dia harus dilindungi oleh hukum, karena salah satu sifat, sekaligus tujuan hukum adalah memberikan perlindungan kepada masyarakat. Perlindungan kepada masyarakat tersebut harus

diwujudkan dalam bentuk keadilan dan kepastian hukum yang menjadi hak konsumen.

Maka, untuk menghindari potensi dan resiko persengketaan antara konsumen dan pelaku usaha, maka konsumen dan pelaku usaha diharapkan dapat melaksanakan hak dan kewajibannya dengan penuh itikad baik, termasuk mentaati larangan-larangan yang diatur dan ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Dengan itikad baik, maka setiap masalah dapat diselesaikan dengan baik.

Perlindungan hukum bagi konsumen menjadi sangat penting, karena konsumen, disamping mempunyai hak-hak yang bersifat universal, juga mempunyai hak-hak yang bersifat sangat spesifik, baik situasi maupun kondisi. Dalam posisi konsumen yang dominan lemah dibanding dengan pelaku usaha, hal ini potensil mengakibatkan permasalahan hukum atau sengketa antara konsumen dan pelaku usaha. Akhirnya, sebagai penerbit kami sadar semua in hasil dari tim, tidak terlepas dari bantuan banyak pihak, karenanya terima kasih kami sampaikan kepada teman-teman tim.

Jakarta, 13 Juli 2021

Penerbit Jala Permata Aksara

DAFTAR TABEL

- Tabel 1 : Jumlah Penyelesaian Sengketa Tahun 2017 di BPSK DKI Jakarta16
- Tabel 2 : Gambaran Umum Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Pengadilan Negeri Berikut Karakteristik Perkara113
- Tabel 3 : Gambaran Umum Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Berikut Karakteristik Perkara116
- Tabel 4 : Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Dalam Tataran Normatif Menurut UU No. 8 Tahun 1999 .135
- Tabel 5 : Perlindungan Hukum Terhadap Pelaku Usaha Dalam Tataran Normatif Menurut UU No. 8 tahun 1999 .138
- Tabel 6 : Implementasi Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Dalam Tataran Praktik140
- Tabel 7 : Jumlah BPSK di Seluruh Indonesia160
- Tabel 8 : Jumlah Kasus Sengketa Konsumen di BPSK Tahun 2017 dan 2018 Kategori Barang164
- Tabel 9 : Jumlah Kasus Sengketa Konsumen di BPSK Tahun 2017 dan 2018 Kategori Jasa165
- Tabel 10 : Jumlah Pengaduan Konsumen Tahun 2017 dan Tahun 2018 Berdasarkan Parameter Barang166
- Tabel 11 : Jumlah Pengaduan Konsumen Tahun 2017 dan Tahun 2018166
- Tabel 12 : Sikap dan Pandangan Konsumen Terhadap BPSK .172
- Tabel 13 : Jumlah Sengketa Konsumen di BPSK DKI Jakarta .173
- Tabel 14 : Jumlah Sengketa Konsumen Tahun 2015 di BPSK DKI Jakarta174

- Tabel 15 :	Jumlah Penyelesaian Sengketa Konsumen Tahun 2015 di BPSK DKI Jakarta	175
- Tabel 16 :	Sengketa Konsumen Tahun 2016 pada BPSK DKI Jakarta	176
- Tabel 17 :	Jumlah Penyelesaian Sengketa Tahun 2016 di BPSK DKI Jakarta	177
- Tabel 18 :	Sengketa Konsumen Tahun 2017 pada BPSK DKI Jakarta	177
- Tabel 19 :	Jumlah Penyelesaian Sengketa Tahun 2017 di BPSK DKI Jakarta	178
- Tabel 20 :	Perbedaan Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Consumer Disputes Redressal Agencies/District Forum dengan Penyelesaian Sengketa Melalui BPSK	192
- Tabel 21 :	Perbedaan Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui SCC dan/atau SCT dengan Penyelesaian Sengketa Melalui BPSK dan Gugatan Sederhana	200
- Tabel 22 :	Perwujudan Asas Keadilan Bagi Konsumen Dalam Penyelesaian Sengketa Melalui BPSK dalam UUPK .	208
- Tabel 23 :	Praktik Penyelesaian Sengketa di BPSK yang Tidak Memenuhi Keadilan Bagi Konsumen	216
- Tabel 24 :	Putusan Mahkamah Agung Tentang Sengketa Konsumen Yang Timbul Karena Perjanjian	222
- Tabel 25 :	Ketentuan dan Implementasi Kepastian Hukum dalam Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui BPSK	225
- Tabel 26 :	Ketentuan dan Implementasi Asas Kemanfaatan Dalam Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui BPSK	228
- Tabel 27 :	Ketentuan Perwujudan Asas Keseimbangan Dalam UUPK	236
- Tabel 28 :	Perbandingan Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Pengadilan Sengketa Konsumen dengan Komisioner Perlindungan Konsumen	245

DAFTAR ISI

PRAKATA	v
KATA PENGANTAR	
Dr. Dhaniswara K. Harjono, S.H., M.H., MBA	ix
KATA SAMBUTAN	
Trimedy Panjaitan, S.H., M.H	xi
SEKAPUR SIRIH	
AA LaNyalla Mahmud Mattalitti	xiii
DARI PROMOTOR	
Prof. Dr. Nindyo Pramono, S.H., M.S,	xv
PENGANTAR DARI PENERBIT	xvii
DAFTAR TABEL	xix
BAB I PENDAHULUAN	
A. LATAR BELAKANG PENELITIAN	1
B. RUMUSAN MASALAH	26
C. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN	27
1. Tujuan Penelitian	27
2. Manfaat Penelitian	28
2.1. Manfaat Teoritis	28
2.2. Manfaat Praktis	28
D. KERANGKA TEORI DAN KERANGKA KONSEPTUAL	29
1. Kerangka Teori	29
1.1. Teori Tujuan Hukum	29
1.1.1. Keadilan	31
1.1.2. Kepastian Hukum	38
1.1.3. Kemanfaatan	40
1.2. Teori Sistem Hukum	43
1.3. Teori Perlindungan Hukum	48
2. Kerangka Konseptual	51
E. METODOLOGI PENELITIAN	56

1. Bentuk Penelitian	57
2. Metode Pendekatan	60
3. Jenis Data	62
4. Bahan Hukum	64
5. Alat Pengumpulan Data	66
6. Analisis Data	68
F. SISTEMATIKA PENULISAN	70
BAB II PERLINDUNGAN KONSUMEN DAN ASAS-ASAS PERLINDUNGAN KONSUMEN	
A. PENGERTIAN KONSUMEN DAN PELAKU USAHA	73
1. Pengertian Konsumen	73
2. Pengertian Pelaku Usaha	78
B. PERLINDUNGAN KONSUMEN	82
C. ASAS ASAS PERLINDUNGAN KONSUMEN	85
D. ASAS KESEIMBANGAN DALAM PERLINDUNGAN KONSUMEN	90
E. SENGKETA KONSUMEN DAN PENYELESAIANNYA	95
1. Pengertian Sengketa Konsumen	95
2. Penyelesaian Sengketa Konsumen	98
2.1. Penyelesaian Sengketa Konsumen Di Luar Pengadilan	100
2.2. Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen	103
3. Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Pengadilan	110
4. Perbandingan Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Pengadilan dan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen	113
BAB III KEDUDUKAN BADAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN SEBAGAI LEMBAGA PENYELESAIAN SENGKETA DALAM SISTEM PERADILAN DI INDONESIA	
A. SISTEM PERADILAN DI INDONESIA	119
1. Pengertian Sistem Peradilan	119
2. Sistem Peradilan di Indonesia	121

B. POKOK-POKOK PENGATURAN PERLINDUNGAN KONSUMEN DALAM UNDANG UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1999 TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN	128
C. PENGATURAN KEDUDUKAN BADAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN SEBAGAI LEMBAGA PENYELESAIAN SENGKETA DALAM SISTEM PERADILAN DI INDONESIA	141

BAB IV IMPLEMENTASI PERLINDUNGAN KONSUMEN DALAM PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN MELALUI BADAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN DAN KENDALA - KENDALANYA

A. PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN MELALUI BADAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN	159
B. IMPLEMENTASI PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN MELALUI BADAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN PROPINSI DKI JAKARTA	172
C. KENDALA-KENDALA PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN MELALUI BADAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN .	180
D. PERBANDINGAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN DI INDONEISA DENGAN BEBERAPA NEGARA LAIN	187
1. Penyelesaian Sengketa Konsumen di Indonesia	187
2. Penyelesaian Sengketa Konsumen di Negara-Negara Yang Menganut Sistem Hukum Common Law	189
3. Pembelajaran dari Studi Perbandingan	196
E. PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN MELALUI BADAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN DALAM PERSPEKTIF TUJUAN HUKUM DAN KESEIMBANGAN KEPENTINGAN KONSUMEN DAN PELAKU USAHA	201

1. Keadilan Dalam Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen	201
2. Kepastian Hukum Dalam Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen	218
3. Kemanfaatan Dalam Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen	226
4. Keseimbangan Kepentingan Konsumen dan Pelaku Usaha Dalam Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen	229

BAB V BENTUK REPOSISI BADAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN MELALUI PEMBENTUKAN PENGADILAN SENGKETA KONSUMEN UNTUK MEMPERKUAT PERLINDUNGAN HUKUM KEPADA KONSUMEN DAN MENJAMIN KESEIMBANGAN KEPENTINGAN KONSUMEN DAN PELAKU USAHA	
A. BENTUK REPOSISI BADAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN SEBAGAI PENGADILAN SENGKETA KONSUMEN	237
1. Aspek Struktur Kelembagaan : Reposisi ke Dalam Sistem Peradilan	237
2. Aspek Substansi Pengaturan	248
2.1. Penguatan Perlindungan Hukum kepada Konsumen	248
2.2. Kepastian dan Jaminan Keseimbangan Kepentingan Konsumen dan Pelaku Usaha	251
2.3. Aspek Budaya Konsumen dan Pelaku Usaha	261
2.3.1. Perilaku Konsumen	262
2.3.2. Budaya Pelaku Usaha	264
B. PENGUATAN SISTEM PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN MELALUI PEMBENTUKAN PENGADILAN SENGKETA KONSUMEN	266

1.	Dasar Hukum Pembentukan Pengadilan Sengketa Konsumen	266
2.	Penataan Administrasi Peradilan	272
3.	Penyiapan Hakim Khusus Pengadilan Sengketa Konsumen	274
4.	Mitigasi Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen	276
C.	PRA KONDISI DAN SOSIALISASI	278
1.	Pengaturan Masa Transisi Pengalihan Sistem Penyelesaian Sengketa Konsumen	278
2.	Sosialisasi Sistem Penyelesaian Sengketa Konsumen yang Baru	280
 BAB VI PENUTUP		
A.	KESIMPULAN	283
B.	SARAN	286
DAFTAR PUSTAKA		289
TENTANG PENULIS		305

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG PENELITIAN

Penyelesaian suatu sengketa yang memuaskan para pihak atau *win win solution* merupakan dambaan dan harapan semua pihak, karena akan mendatangkan banyak manfaat, dan juga dapat mempertahankan hubungan baik dan harmonis yang telah terjalin selama ini, bahkan kelanjutan transaksi bisnis di kemudian hari. Demikian juga dari aspek hukum, penyelesaian sengketa yang berkeadilan, bermanfaat dan berkepastian hukum merupakan harapan dan dambaan semua pihak bila kelak terjadi suatu sengketa. H.A. Mukti Arto dengan mengutip Yahya Harahap, mengemukakan, bahwa pada prinsipnya, pihak-pihak yang bersengketa menghendaki penyelesaian yang cepat, tepat, adil dan murah. Hal ini, menjadi asas umum dalam penyelesaian sengketa.¹

Demikian halnya dengan penyelesaian sengketa konsumen, perlu secara cepat, adil dan biaya murah merupakan dambaan semua pihak, baik oleh pelaku usaha dan terutama bagi konsumen yang dalam berbagai keadaan mempunyai posisi yang dominan lemah dibanding dengan pelaku usaha, khususnya dari aspek proses produksi. Mulai dari hulu ke hilir dalam menghasilkan suatu produk barang atau jasa untuk kemudian didistribusikan ke masyarakat, konsumen.

Sementara itu, Sularsi mengemukakan, bahwa karakteristik khusus yang ditemui dalam sengketa konsumen antara lain berkaitan dengan ketimpangan daya tawar (*bargaining position*) antara

1. H.A. Mukti Arto, *Teori dan Seni Menyelesaikan Perkara Perdata di Pengadilan*, (Jakarta : Kencana, 2017), halaman 35.

konsumen dengan pelaku usaha, dimana pada umumnya konsumen berada dalam posisi yang lebih lemah secara ekonomis, psikologis dan pengetahuannya dibandingkan dengan pelaku usaha yang pada umumnya berbentuk korporasi dan sudah tertata dengan sistematis dari segi pengelolaan. Di luar hal tersebut, titik pangkal dari sebuah sengketa umumnya berawal dari informasi yang tak diterima secara benar dan tepat, sehingga pemahaman mengenai transaksi barang dan atau jasa menjadi berbeda. Hal ini tentu sangat sederhana dan lebih baik diselesaikan dengan musyawarah.²

Menurut Undang Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3821 (selanjutnya disebut UUPK), suatu sengketa konsumen dapat diselesaikan, baik melalui Pengadilan maupun di luar Pengadilan. Penyelesaian sengketa melalui Pengadilan merupakan kompetensi absolut dari Peradilan Umum, sedangkan penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan dilakukan melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.

Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen sebagai alternatif penyelesaian sengketa konsumen di luar Pengadilan, diharapkan menjadi tumpuan dan harapan konsumen untuk dapat menyelesaikan sengketa konsumen dengan pelaku usaha secara cepat, murah dan adil. Serta demikian dengan pelaku usaha dapat menjamin keseimbangan kepentingan antara konsumen dengan pelaku usaha. Kondisi dan realitas penyelesaian sengketa konsumen melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dalam memberikan perlindungan kepada konsumen serta mewujudkan keseimbangan kepentingan konsumen dengan pelaku usaha tak terlepas dari sejumlah kendala dan hambatan, diantaranya, permasalahan atau kendala kelembagaan, pendanaan, harmonisasi dan konsistensi peraturan perundang-undangan dan sumber daya manusia. Hal ini menyebabkan penyelesaian sengketa konsumen melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen selama ini dirasakan tak maksimal dalam memberikan perlindungan kepada konsumen dan menjamin keseimbangan kepentingan konsumen dengan pelaku usaha.

2. Sularsi, Penyelesaian Sengketa Konsumen dalam Undang Undang Perlindungan Konsumen dalam Liku Liku Perjalanan Undang Undang Perlindungan Konsumen, (Jakarta : Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, 2001), halaman 84.

Secara sederhana, konsumen dapat diartikan sebagai pengguna atau pemakai barang atau jasa yang dihasilkan oleh pelaku usaha. Pelaku usaha adalah 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. Dalam hal ini pelaku usaha adalah pihak yang memproduksi barang atau jasa dan mendistribusikannya kepada konsumen. Menurut undang-undang, konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tak untuk diperdagangkan.³ Pelaku Usaha adalah setiap orang perorangan 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.⁴

Kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, termasuk telekomunikasi dan informasi telah mengakibatkan peningkatan ragam dan kualitas produksi barang dan jasa, termasuk peningkatan ruang gerak transaksinya yang melintasi batas-batas wilayah suatu negara. Sesungguhnya di satu pihak, kondisi ini akan menguntungkan konsumen, khususnya pemenuhan hak-haknya untuk memilih aneka barang dan jasa yang tersedia dalam masyarakat sesuai dengan kemampuannya. Namun di sisi lain, kondisi sedemikian potensial atau beresiko merugikan hak dan kepentingan konsumen karena posisi konsumen yang semakin tak seimbang dengan pelaku usaha, di mana konsumen berada pada posisi yang lemah. Konsumen menjadi objek aktivitas bisnis untuk meraup keuntungan yang sebesar-besarnya oleh pelaku usaha melalui kiat promosi, cara penjualan serta penerapan perjanjian baku⁵ yang merugikan konsumen.

3 Indonesia, *Undang Undang tentang Perlindungan Konsumen*, UU No. 8 Tahun 1999, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indoensia Nomor 3821, pasal 1 angka 2.

4 Ibid, Pasal 1 angka 3.

5 Perjanjian baku atau dikenal dengan *standard contract* adalah suatu jenis perjanjian yang isi dan syarat-syaratnya ditetapkan secara sepihak oleh pelaku usaha dan konsumen kepada siapa perjanjian tersebut akan diberlakukan

Hulman Panjaitan mengemukakan, bahwa berbicara mengenai perjanjian baku yang terdapat banyak dalam praktik di masyarakat mengandung sejumlah permasalahan yuridis. Dapat dikatakan bahwa dalam suatu perjanjian baku, kedudukan para pihak adalah tidak atau kurang seimbang. Dengan kata lain, kedudukan debitur adalah lebih lemah jika dibanding dengan kedudukan kreditur. Pihak lain atau debitur hanya dihadapkan kepada alternatif mau atau tidak tunduk kepada perjanjian tersebut.⁶

Pada kesempatan lain, dia mengemukakan bahwa dengan memperhatikan materi atau isi dan syarat-syarat perjanjian baku, banyak ditemukan ketidakseimbangan antara konsumen dengan pelaku usaha. Konsumen selalu di pihak yang lemah dibanding dengan pelaku usaha. Hal ini dapat dimaklumi, karena isi dan syarat-syarat yang ada dalam perjanjian baku ditetapkan dan ditentukan secara sepihak oleh pelaku usaha dan sudah barang tentu, pelaku usaha akan menempatkan dirinya pada posisi yang dominan dibanding dengan konsumen kepada siapa perjanjian baku tersebut hendak diberlakukan. Keadaan ini diciptakan sedemikian rupa melalui pencantuman klausula eksonerasi atau klausula eksemisi, yaitu klausula yang membebaskan tanggung-jawab dan/atau klausula yang mengalihkan tanggung-jawab pelaku usaha kepada konsumen, termasuk klausula yang mengurangi atau membatasi pertanggungjawaban pelaku usaha.⁷

Dalam hubungannya dengan pelaku usaha, konsumen memiliki resiko yang lebih besar sehingga hak-haknya sangat potensial untuk dilanggar. Hal ini disebabkan karena posisi tawar konsumen yang lemah dibanding dengan pelaku usaha. Terhadap posisi konsumen tersebut, ia harus dilindungi oleh hukum. Karena salah satu sifat, sekaligus tujuan hukum adalah memberikan perlindungan (pengayoman) kepada masyarakat. Perlindungan kepada masyarakat

tidak mempunyai daya tawar atau *bargaining* untuk menawar atau menegosiasi isi dan syarat-syarat perjanjian. Dalam UUPK melalui Pasal 1 angka 1 dikenal dengan klausula baku yaitu setiap aturan atau ketentuan dan syarat-syarat yang telah dipersiapkan dan ditetapkan terlebih dahulu secara sepihak oleh pelaku usaha yang dituangkan dalam suatu dokumen dan/atau perjanjian yang mengikat dan wajib dipenuhi oleh konsumen.

6 Hulman Panjaitan, Keabsahan Perjanjian Baku Dalam Praktik, *Jurnal Honeste Vicere*, Volume XIII, September 2001, halaman 514-515.

7 Hulman Panjaitan, Pemberlakuan Perjanjian Baku dan Perlindungan Terhadap Konsumen, *Jurnal Hukum to'ra*, Volume II No. 1, April 2016, halaman 264.

tersebut harus diwujudkan dalam bentuk keadilan dan kepastian hukum yang menjadi hak konsumen.⁸ Perlindungan hukum bagi konsumen menjadi sangat penting, karena konsumen di samping mempunyai hak-hak yang bersifat universal, juga mempunyai hak-hak yang bersifat sangat spesifik (baik situasi maupun kondisi). Dalam posisi konsumen yang dominan lemah dibanding dengan pelaku usaha, hal ini potensil mengakibatkan permasalahan hukum atau sengketa antara konsumen dan pelaku usaha.

Undang-Undang No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, tidak memberikan rumusan terhadap apa yang dimaksud dengan sengketa konsumen. Melalui penafsiran sistematis terhadap bunyi Pasal 1 angka 11 UUPK dapat diartikan bahwa sengketa konsumen adalah sengketa antara pelaku usaha dengan konsumen.⁹ Sidharta merumuskan bahwa sengketa konsumen pada dasarnya merupakan sengketa berkenaan dengan pelanggaran hak-hak konsumen, yang lingkupnya mencakup segi hukum keperdataan, pidana maupun tata negara.¹⁰ Menurut Pasal 1 angka 8 Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia (selanjutnya disebut Kepmerindag RI) Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, sengketa konsumen adalah sengketa antara pelaku usaha dengan konsumen yang menuntut ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan/atau yang menderita kerugian akibat mengkonsumsi barang dan/atau memanfaatkan jasa. Pengertian yang sama diatur dalam Pasal 1 angka 4 Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia (selanjutnya disebut Pemerdag) Nomor 06/M-DAG/PER/2/2017 tentang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.

8 Dalam Pasal 4 huruf (e) Undang Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen telah ditentukan salah satu hak konsumen adalah berhak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut.

9 Ibid, Pasal 1 angka (11) menentukan bahwa Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen adalah badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dengan konsumen.

10 Sidharta, *Hukum Perlindungan Konsumen* (Jakarta : Grassindo, 2006), halaman 135.

Dalam praktiknya, tampaknya setiap konsumen tidak pernah lepas dari sengketa konsumen dan bahkan, setiap hari selalu terjadi pelanggaran hak-hak konsumen oleh pelaku usaha. Dari yang paling ringan dan sederhana hingga yang bernilai ekonomi tinggi. Misalnya, setiap hari penumpang angkutan kota dihantui rasa takut ketika berada pada angkutan kota dengan kedatangan para pengamen, belum lagi kondisi angkutan yang sudah tidak laik jalan. Hal ini merupakan pelanggaran terhadap hak konsumen yang paling utama menurut UUPK yaitu hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang atau jasa.¹¹ Namun mengingat nilai ekonomis kerugian yang dialami konsumen relatif kecil, maka konsumen sering mempasrahkan pelanggaran hak-haknya seperti itu.

Hampir setiap hari media cetak maupun media elektronik, termasuk media sosial memberitakan dan memuat berbagai kerugian konsumen sebagai akibat terjadinya pelanggaran hak konsumen oleh pelaku usaha. Berbagai macam keluhan dari rasa ketidakpuasan masyarakat terhadap produk tertentu sampai ke pelayanan jasa tertentu yang tidak memadai atau mengecewakan. Rasa ketidakpuasan tersebut dapat berkembang menjadi konflik yang dialami oleh masyarakat, yang dalam hal ini adalah konsumen.

Kondisi dan keadaan konsumen yang dominan lemah dibanding dengan pelaku usaha, telah menyebabkan konsumen sering mempasrahkan dirinya untuk tidak menuntut pelaku usaha sekalipun konsumen telah mengalami kerugian akibat perbuatan pelaku usaha. Hal seperti ini kerap terjadi, ditambah dengan nilai ekonomis yang dialami konsumen akibat pelanggaran haknya oleh pelaku usaha yang relatif kecil, semakin menambah kepasrahan konsumen untuk tak mengajukan gugatan atau tuntutan kepada pelaku usaha.

Tentu banyak sorotan dan kritikan yang ditujukan terhadap proses dan mekanisme penyelesaian sengketa perdata secara umum, termasuk sengketa konsumen yang selama ini dilakukan melalui Pengadilan Negeri sebagai bagian dari Peradilan Umum, hingga eksekusinya, membuat konsumen tak terlindungi haknya dalam penyelesaian sengketa. Tak hanya waktu yang relatif lama, melainkan biaya dan proses yang dirasakan berbelit dan birokratis.

11 Indonesia, *Undang Undang tentang Perlindungan Konsumen*, UU No. 8 Tahun 1999, op.cit, Pasal 4 huruf a.

Untuk menggambarkan bagaimana potret penyelesaian sengketa melalui lembaga pengadilan, M. Hatta Ali, dalam bukunya “Peradilan Sederhana, Cepat dan Biaya Ringan Menuju Keadilan Restoratif” mengutip pendapat Rusli Muhamad mengemukakan, bahwa dewasa ini, sistem peradilan di Indonesia masih belum sesuai dengan harapan masyarakat. Masih banyak kritik yang dilontarkan dan kerap menimbulkan keputusan para pencari keadilan terhadap sistem peradilan di Indonesia. Hal ini dapat dimaklumi karena masyarakat menginginkan agar lembaga peradilan dapat memberikan keadilan kepada masyarakat.¹²

Beberapa kritik terpenting terhadap lembaga atau sistem peradilan di berbagai negara khususnya Indonesia digambarkan Yusuf Sophie dan Somi Awan sebagai berikut:¹³

“Pertama, proses penyelesaian sengketa yang lambat. Penyelesaian sengketa melalui litigasi pada umumnya lambat (*waste of time*), proses pemeriksaan bersifat sangat formal (*formalistic*) dan sangat teknis (*tecnically*). Di samping itu, juga semakin banyaknya perkara yang masuk ke pengadilan akan menambah beban pengadilan untuk menyelesaikan perkara tersebut karena overloaded. Sesuai dengan data yang diperoleh terakhir ini, bahwa perkara yang menumpuk di Mahkamah Agung yang belum diperiksa mencapai 17.000-19.000 perkara. Kedua, biaya perkara yang mahal. Para pihak menganggap bahwa biaya perkara sangat mahal, apabila dikaitkan dengan lamanya penyelesaian sengketa. Semakin lama penyelesaian suatu perkara, akan semakin besar biaya yang akan dikeluarkan. Setiap orang yang akan berperkara di Pengadilan harus mengerahkan segala sumber daya, waktu dan pikiran (*litigation paralyze people*).

Ketiga, pengadilan sering dianggap kurang tanggap atau kurang responsif (*unresponsive*) dalam menyelesaikan perkara. Hal itu terjadi karena pengadilan dianggap kurang tanggap membela dan melindungi kepentingan serta kebutuhan para pihak yang berperkara dan masyarakat umum menganggap pengadilan sering tak berlaku secara adil (*unfair*).

12 M. Hatta Ali, *Peradilan Sederhana, Cepat dan Biaya Ringan Menuju Keadilan Restoratif*, (Bandung, PT. Alumni, 2012), halaman 1.

13 Yusuf Shofie dan Somi Awan, *Sosok Peradilan Konsumen, Mengungkap Pelbagai Persoalan Mendasar Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)*, (Jakarta : PIRAMEDIA, 2004), halaman xv-xviii.

Keempat, putusan pengadilan sering kali tak menyelesaikan masalah secara tuntas. Adakalanya putusan pengadilan tak dapat menyelesaikan masalah dan memuaskan para pihak. Hal itu terjadi karena dalam suatu putusan ada pihak yang merasa menang dan kalah (*win or lose*), bahwa dengan adanya perasaan menang dan kalah tersebut tak akan memberikan kedamaian pada salah satu pihak, melainkan akan menumbuhkan bibit dendam, permusuhan dan kebencian. Di samping itu, ada putusan pengadilan yang membingungkan dan tak memberi kepastian hukum (*uncertainly*) serta sulit untuk diprediksikan (*unpredictable*).”

Berkaitan dengan kepercayaan masyarakat terhadap pengadilan, Achmad Ali berpendapat¹⁴ bahwa secara sosiologis, tingkat kepercayaan warga masyarakat Indonesia terhadap pranata pengadilan sudah berada dalam taraf “*bad trust society*”.¹⁵ Penyebab utama semakin hancurnya kepercayaan masyarakat adalah ketidakseriusan pemerintahan sekarang dalam penegakan hukum. Terhadap kondisi ini, tawaran jalan keluarnya adalah sebagai berikut; Penegakan hukum memerlukan pelaksanaan proses pengadilan yang mandiri, adil dan berpihak pada rakyat banyak. Bagaimana pun, hukum mencerminkan budaya elit hukum (*the law reflects the culture of the legal elite*) oleh karena itu, para petinggi hukum yang tak menguasai hukum dan sistem hukum secara memadai seyogianya jauh-jauh hari sudah diganti dengan sosok petinggi hukum yang memiliki komitmen yang tinggi dalam pemberdayaan hukum. Jika hal ini tidak dilakukan, maka rasa frustrasi (asal dari bahasa Latin- *frustratio*, adalah perasaan kecewa akibat terhalang dalam pencapaian tujuan) masyarakat luas yang terakumulasi menyaksikan semakin banyaknya penyimpangan dalam proses penegakan hukum, akan cenderung menimbulkan “*the*

14 Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Unhas, Achmad Ali, 29 Mei 1999, dimuat dalam Henry P. Panggabean, *Peranan Mahkamah Agung Melalui Putusan-Putusan Hukum Perikatan*, (Bandung : Alumni, 2012), halaman, 26

15 *Bad trust society* atas kepercayaan masyarakat terhadap lembaga peradilan ditandai dengan : 1) banyaknya oknum pejabat pengadilan yang ditangkap karena perbuatan tercela seperti menerima suap, kasus narkoba dan sejumlah penyalahgunaan kewenangan lainnya; 2). Lamanya waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan suatu perkara; 3). Biaya yang mahal; 4). Banyaknya putusan yang tidak dapat dieksekusi.

hostile ourburst” (ledakan kemarahan), baik dalam wujud tawuran maupun yang berwujud kerusuhan sosial lainnya.

Beritik tolak dari banyaknya kekurangan dan kelemahan yang ada pada peradilan umum, sebagai lembaga penyelesaian sengketa perdata atau konsumen, yang mengakibatkan terkurasnya sumber daya, dana dan waktu, pikiran dan tenaga. Maka pada dewasa ini hampir di semua negara di dunia dikembangkan berbagai jalan terobosan alternatif dengan mulai mengedepankan pola-pola penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Dalam hubungan ini, Nurnaningsih Amriani mengemukakan bahwa litigasi (pengadilan) adalah metode penyelesaian sengketa paling lama dan lazim digunakan dalam menyelesaikan sengketa, baik sengketa yang bersifat publik maupun yang bersifat privat. Seiring dengan berjalannya waktu dan perkembangan zaman, di mana kebutuhan masyarakat akan keadilan dan kesejahteraan semakin besar, maka penyelesaian sengketa melalui litigasi lambat laun dirasakan kurang efektif lagi. Penyelesaian sengketa melalui litigasi dirasakan terlalu lama dan memakan biaya yang cukup besar. Kondisi demikian menyebabkan pencari keadilan (khususnya pelaku bisnis) mencari alternatif lain, yaitu penyelesaian sengketa di luar proses peradilan formal. Penyelesaian sengketa di luar proses peradilan formal inilah yang disebut dengan *Alternatif Disputes Resolution (ADR)*.¹⁶

Dari segi nilai perkara, sering sekali lamanya waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan sengketa konsumen melalui pengadilan tidak sebanding dengan nilai perkara yang dituntut. Hal seperti ini dapat dilihat dalam perkara perdata No. 309/Pdt.G/2007/PN.Jkt.Pst jo No. 228/PDT/2008/PT. DKI dalam perkara antara David. L. Tobing lawan PT. Lion Mentari Airlines dengan nilai perkara yang hanya sebesar Rp. 718.500,- (tujuh ratus delapan belas ribu lima ratus rupiah) harus ditempuh dalam waktu kurang lebih selama 1,5 tahun ditambah biaya perkara yang harus dibayar sebagai panjar biaya perkara yang resmi dibayar berdasarkan Surat Kuasa Untuk Membayar (SKUM)¹⁷ ditambah dengan biaya-biaya lain

16 Nurnaningsih Amriani, *Mediasi, Alternatif Penyelesaian Sengketa Perdata di Pengadilan* (Jakarta : PT. Rajagrafindo Persada, 2012), halaman 19-20.

17 Saat ini, panjar biaya perkara di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat sudah sebesar Rp. 922.000,- (sembilan ratus dua puluh dua ribu rupiah) dan untuk penambahan 1 (satu) pihak dikenakan biaya sebesar Rp. 400.000,- (empat ratus ribu rupiah) sesuai Penetapan Ketua Pengadilan Negeri/

yang dikeluarkan seperti biaya leges bukti-bukti, transport sidang di Pengadilan, belum lagi perkiraan biaya eksekusi jika pihak yang kalah tak mengajukan kasasi.

Dalam perkara lain dapat dilihat lamanya waktu yang dibutuhkan untuk adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, yaitu putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 820 K/PDT/2013 tanggal 2 Juli 2013 jo No. 254/PDT/2012/PT. Smg tanggal 24 Oktober 2012 jo No. 304/Pdt.G/2011/PN. Smg tanggal 7 Maret 2012 jo dalam perkara antara Robert Mangatas Silitonga lawan PT. Maskapai Lion Air dengan nilai gugatan sebesar Rp. 19.115.000,- (sembilan belas juta lima ratus ribu rupiah) harus menunggu lebih dari dua tahun hingga putusan pengadilan memperoleh kekuatan hukum tetap.

Dalam perkara perdata No. 198/Pdt.G/2018/PN. Jkt. Pst, David Tobing, aktivis perlindungan konsumen mengajukan gugatan kepada PT. Garuda Indonesia, Tbk dengan nilai gugatan hanya 1 (satu) bungkus kotak makanan ringan (*snack box*) atas keterlambatan penerbangan (*flight delayed*) selama 70 (tujuh puluh) menit, namun pada tanggal 20 April 2018, tepat pada perayaan hari Konsumen Nasional, perkara tersebut berakhir dengan damai, dimana PT. Garuda Indonesia Tbk sebagai Tergugat memberikan 1 (satu) kotak makanan ringan (*snack box*) kepada David Tobing sebagai Penggugat.¹⁸

Susanti Adi Nugroho mencatat adanya berbagai kasus di pengadilan yang merugikan konsumen tidak diakhiri dengan penyelesaian yang memuaskan konsumen. Dalam kasus Republik Indonesia melawan Tan Chandra Helmi dan Gimun Tanno, yang terkenal dengan kasus “Biskuit Beracun” gugatan konsumen hanya diselesaikan dari aspek pidana dan administratif saja, sehingga korban

Niaga/HAM/Tipikor dan Industrial Jakarta Pusat No. W10.U1/10253/PDT.02IX.2014.01 tentang Perubahan Perincian Panjar Biaya Pendaftaran Perkara Perdata di Kepaniteraan Pengadilan Negeri/Niaga/HAM/Tipikor dan Industrial Jakarta Pusat tanggal 1 September 2014. Bandingkan dengan besarnya panjar biaya perkara gugatan perdata di Pengadilan Negeri Medan sebesar Rp. 836.000,- (delapan ratus tiga puluh enam ribu rupiah) sesuai Keputusan Ketua Pengadilan Negeri Medan Kelas I A Khusus No. W2-U1/7430a/HK.02/IV/2017 tanggal 27 April 2017.

18 Hukum Online. Com tanggal 21 April 2018, diunggah pada Selasa, 24 April 2018.

atau konsumen tidak mendapat kompensasi atau ganti kerugian atas dasar tuntutan perdata. Hal ini dapat dilihat dalam putusan Pengadilan Negeri Tangerang No. 30/Pid.B/1990/PN.Tng.¹⁹

Kasus ini sangat menggemparkan Indonesia pada tahun 1989. Bermula dari kematian beberapa konsumen biskuit produksi CV Gabisco. Pihak penyidik yang mengusut kasus ini lalu menemukan sumber penyebabnya yaitu; adanya racun nitrit atau NO₂ (*Anion Nitrit*) yang mencemari biskuit produksi CV Gabisco ini. CV Gabisco dituntut melakukan tindak pidana, yakni (primer) melanggar Pasal 204 ayat (2) jo Pasal 55 ayat (1) KUHP jo Peraturan Menteri Kesehatan No. 329/Men.Kes/PER/XII/1976 tentang produksi dan peredaran makanan jo Keputusan Menteri Kesehatan No. 23/MenKes/SK/I/1978 tentang Pedoman Cara Produksi yang baik untuk makanan.²⁰

Demikian pula gugatan konsumen dalam kasus Janizal dkk, penghuni Perumahan Taman Narogong Indah lawan PT. Kentanix Supra Internasional, yang menolak gugatan yang diajukan konsumen dan mengabulkan gugatan rekompensi yang diajukan pengembang yaitu menghukum konsumen sebagai penggugat untuk membayar ganti rugi sebesar Rp. 34.000.000,- (tiga puluh empat juta rupiah) kepada pelaku usaha karena dianggap mencemarkan nama baik pengembang sebagai Penggugat Rekompensi semula Tergugat Kompensi.²¹

Dari apa yang diuraikan di atas, dapat dikemukakan bahwa penyelesaian sengketa konsumen melalui lembaga peradilan umum, pada umumnya menghasilkan putusan yang tidak dapat memuaskan para pihak dan cenderung dapat menimbulkan masalah baru, dan membutuhkan biaya yang mahal, juga waktu yang relatif lama, bahkan sering menumbuhkan permusuhan di antara para pihak.

19 Susanti Adi Nugroho, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya* (Jakarta : Kencana, 2011), halaman 10.

20 Warta Konsumen No. 187, Oktober 1989. Kasus “Biskuit Beracun” pada Oktober 1989 yang mengakibatkan 141 korban konsumen dan 35 orang diantaranya meninggal dunia.

21 Putusan MARI No. 3138 K/Pdt/1994 tanggal 29 April 1997 yang menolak permohonan kasasi dari konsumen sebagai Pemohon Kasasi semula Penggugat/Pembanding jo putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta No. 496/PDT-I/1993/PT. DKI tanggal 7 Februari 1994 jo No. 237/Pdt.G/1992/PN. Jkt. Tim tanggal 6 April 1993.

Oleh karenanya, kehadiran lembaga atau tata cara penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan (non litigasi) menjadi harapan dan tumpuan besar konsumen sebagai lembaga penyelesaian sengketa konsumen secara sederhana, cepat dan biaya murah, termasuk juga pelaku usaha yang dapat menjamin keseimbangan kepentingan konsumen dengan pelaku usaha.

Harapan yang penuh dan besar dari konsumen terhadap Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen sebagai alternatif penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan sangat beralasan mengingat penyelesaian sengketa konsumen atas pelanggaran hak-hak konsumen selama ini yang dilakukan melalui Pengadilan Negeri sebagai bagian dari peradilan umum dirasakan tak mampu memberikan perlindungan hukum yang baik dan maksimal kepada konsumen dan terkesan tidak memihak kepada konsumen, termasuk tidak menjamin keseimbangan antara kepentingan konsumen dan pelaku usaha. Konsumen merasakan tidak diuntungkan dan tak dapat menuntut haknya secara adil dengan penyelesaian sengketa melalui Pengadilan Negeri. Hal ini disebabkan lamanya waktu yang diperlukan untuk adanya suatu putusan yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*) dalam suatu sengketa konsumen. Belum lagi tenaga dan biaya yang tidak sedikit yang harus dikeluarkan konsumen untuk menyelesaikan sengketanya melalui Pengadilan mulai dari tingkat Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi hingga Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Hukum acara perdata yang digunakan dalam penyelesaian sengketa konsumen, melalui peradilan umum, tak membantu konsumen dalam mencari keadilan karena hukum acara perdata yang dipergunakan selama ini, dari segi pembuktian, menentukan pembuktian hak seseorang atau kesalahan orang lain dibebankan kepada pihak yang mengajukan gugatan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1865 KUHPerdata yang menentukan, setiap orang yang mendalilkan bahwa dia mempunyai suatu hak atau guna meneguhkan haknya sendiri maupun membantah suatu hak orang lain, menunjuk pada suatu peristiwa, diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut. Hal yang sama diatur dalam Pasal 163 HIR²² atau Pasal 283 Rbg²³ yang menentukan,

22 HIR adalah *Het Herziene Indonesich Reglement* (HIR atau Reglement Indonesia yang diperbaharui), yaitu hukum acara yang berlaku di persidangan atau pengadilan untuk daerah Jawa – Madura, Stb. 1848 No. 16, Stb 1941 No. 44).

23 Rbg adalah *Rechtsreglement voor de Buitengewesten*) atau Reglemen Hukum

barang siapa yang menyatakan mempunyai barang sesuatu hak atau menyebutkan suatu kejadian untuk meneguhkan haknya itu, atau untuk membantah hak orang lain, maka orang itu harus membuktikan adanya hak itu atau adanya kejadian tersebut.

Secara normatif, banyak kemudahan dan keuntungan yang diberikan Undang-Undang kepada konsumen dalam menyelesaikan sengketa melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, diantaranya biaya yang murah dan waktu yang relatif lebih cepat, di mana putusan harus dijatuhkan dalam waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja²⁴ sesuai Pasal 55 UUPK dan beban pembuktian terbalik dalam perkara-perkara tertentu sesuai Pasal 19 UUPK.²⁵ Namun, melalui Pasal 22 Kepmerindag Republik Indonesia Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen secara tegas ditentukan bahwa beban pembuktian dalam proses penyelesaian sengketa konsumen merupakan beban dan tanggung-jawab pelaku usaha. Sehingga dengan demikian, untuk seluruh jenis sengketa konsumen bila diselesaikan melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen akan menerapkan sistem atau beban pembuktian terbalik.

Di sisi lain, dalam praktiknya sesuai kondisi dan realitas penyelesaian sengketa konsumen melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dalam memberikan perlindungan kepada konsumen serta mewujudkan keseimbangan kepentingan konsumen dengan pelaku usaha tidak sesuai dengan yang diharapkan karena tak terlepas dari berbagai kendala dan hambatan, termasuk dari segi kelembagaannya dan aturan normatif yang ada dalam peraturan perundang-undangan, sehingga harapan dan tumpuan konsumen selama ini tetap jauh dari kenyataan.

Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen sebagaimana

Daerah Seberang (di luar Jawa – Madura), yaitu hukum acara yang berlaku di persidangan atau pengadilan untuk daerah luar Jawa – Madura, Stb 1927 Nomor 227.

24 Indonesia, *Undang Undang tentang Perlindungan Konsumen* Nomor 8 Tahun 1999, op. cit, Pasal 55 menentukan bahwa Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen wajib mengeluarkan putusan paling lambat dalam waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja setelah gugatan diterima.

25 Ibid, Pasal 19 ayat (1) menentukan pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.

dimaksudkan dalam UUPK yang dibentuk oleh Pemerintah adalah badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen, tetapi bukanlah merupakan bagian dari institusi kekuasaan kehakiman. Pemerintah membentuk Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen di setiap Daerah Kabupaten/Kota untuk menyelesaikan sengketa konsumen di luar pengadilan, tetapi Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen bukanlah lembaga pengadilan.

Sesuai Pasal 54 ayat (3) UUPK, maka putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen adalah bersifat final dan mengikat dalam arti terhadap putusan BPSK tidak terdapat adanya upaya hukum.²⁶ Namun demikian, dalam Pasal 56 ayat (2) ditentukan, para pihak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah menerima pemberitahuan putusan BPSK dan terhadap putusan Pengadilan Negeri tersebut dapat diajukan kasasi ke Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Secara institusional, peluang pengajuan keberatan atas putusan BPSK melalui Pengadilan Negeri adalah bentuk campur tangan atau intervensi yang sedemikian besar dari lembaga peradilan umum terhadap penyelesaian sengketa melalui BPSK. Artinya, kekuatan putusan BPSK secara yuridis masih digantungkan kepada kekuatan pengadilan sehingga tidak benar-benar final. Hal ini disebabkan, karena dalam praktiknya, selama ada pengajuan keberatan atas putusan BPSK, maka putusan BPSK tersebut belum dapat dilaksanakan melainkan harus menunggu putusan Pengadilan Negeri yang memeriksa perkara keberatan tersebut berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*). Dengan demikian, sesungguhnya, dalam praktiknya, putusan BPSK bukanlah *final and binding* karena dapat diajukan upaya hukum keberatan²⁷ melalui Pengadilan Negeri.

26 Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen mempunyai kekuatan hukum yang tetap (*in kracht van gewijsde*). Hal ini juga diatur dalam Pasal 42 ayat (1) Keputusan Menperindag No. 350/MPP/Ke/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang BPSK yang menyatakan putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen merupakan putusan yang final dan telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.

27 Upaya hukum keberatan adalah upaya hukum yang tidak dikenal dalam sistem peradilan di Indonesia, karena sesuai Undang Undang Pokok Kekuasaan Kehakiman yang berlaku di Indonesia yang tersebut dalam Undang Undang Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman jo Undang Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang Undang Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan

Dengan adanya upaya hukum keberatan semacam ini sebagai upaya hukum terhadap putusan BPSK, semakin menambah panjang waktu dan biaya yang harus diperlukan untuk menyelesaikan suatu sengketa konsumen, karena terhadap putusan keberatan tersebut masih dapat diajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia, sekalipun UUPK membatasi jangka waktu pengambilan putusannya, yaitu 21 (dua puluh satu) hari harus putus untuk perkara keberatan sejak diterimanya keberatan dan 30 (tiga puluh) hari harus putus untuk perkara kasasinya sejak Mahkamah Agung Republik Indonesia menerima permohonan kasasi.²⁸

Penyelesaian sengketa atas pelanggaran hak konsumen yang dilakukan melalui BPSK menurut Undang-Undang relatif cepat dibanding dengan penyelesaian sengketa konsumen melalui Pengadilan Negeri sebagai bagian dari peradilan umum, namun dalam tataran praktiknya tak demikian karena diperlukan waktu yang relatif lama dan proses atau mekanisme yang berbelit dan birokratis, manakala harus berhadapan dengan eksekusi putusan BPSK melalui Pengadilan setelah adanya putusan yang berkekuatan hukum tetap.²⁹

Sekalipun melalui UUPK telah ditetapkan bahwa putusan BPSK harus sudah dijatuhkan dalam waktu paling lama 21 (dua puluh satu)

Kehakiman dan Undang Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Perubahan Kedua Undang Undang Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dan terakhir dengan Undang Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman hanya mengenal upaya hukum banding dan kasasi sebagai upaya hukum biasa dan Peninjauan Kembali sebagai upaya hukum luar biasa. Melalui Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 2 Tahun 2015 tentang Tatacara Penyelesaian Gugatan Sederhana sebagaimana telah dirubah dan disempurnakan dengan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 4 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 2 Tahun 2015 tentang Tatacara Penyelesaian Gugatan Sederhana, upaya hukum keberatan merupakan upaya hukum yang dapat diajukan terhadap putusan Pengadilan Negeri yang memutus perkara gugatan sederhana.

28 Dalam praktiknya, waktu ini sering sekali tidak dapat dipenuhi, namun tidak ada sanksi yang dapat dikenakan terhadap mereka yang tidak dapat memenuhi jangka waktu tersebut.

29 Hukum acara yang digunakan untuk eksekusi putusan BPSK yang telah berkekuatan hukum tetap adalah hukum acara perdata yang dimulai dengan tahapan penyampaian *aanmaning* atau teguran dari Pengadilan, sita eksekusi serta lelang eksekusi yang memerlukan waktu yang relatif lama dan biaya yang tidak sedikit serta birokrasi yang berbelit-belit.

hari kerja setelah gugatan diterima, namun dalam kenyataannya, sering kali waktu ini tak bisa dipenuhi karena ketidakhadiran pihak-pihak dalam menghadiri sidang-sidang yang telah ditetapkan, termasuk waktu yang diperlukan untuk pemberian persetujuan atas salah satu dari ketiga metode penyelesaian sengketa yang diterapkan melalui BPSK, yaitu konsiliasi, mediasi dan arbitrase.

Kepala BPSK DKI Jakarta, Parulian Tambunan pada tanggal 7 September 2016 sebagaimana dipost Puput Ady Sukarno pada Metro tanggal 8 September 2016 mengemukakan bahwa tahun lalu (2015) ada 512 persidangan dan yang 130 kasus telah selesai, selebihnya tidak bisa diselesaikan karena tidak ada kesepakatan antara konsumen dan perusahaan yang bersengketa.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Sekretariat BPSK Provinsi DKI Jakarta, tanggal 12 Juni 2019, dapat diketahui bahwa dari total 129 sengketa konsumen yang masuk di BPSK Provinsi DKI Jakarta pada tahun 2017, penyelesaiannya dilakukan sebagaimana tabel berikut ini.

Tabel 1 : Jumlah Penyelesaian Sengketa Tahun 2017 di BPSK DKI Jakarta

No	Cara Penyelesaian	Jumlah	Keterangan
1	Konsiliasi	1	Selesai
2	Mediasi	68	Selesai
3	Arbitrase	7	Selesai
4	Tidak Memilih	3	Nukan kewenangan BPSK DKI Jakarta
5	Masih Proses	51	Pemberkasas/Pra sidang/sidang
		129	

Dalam UUPK, tak diatur upaya hukum Peninjauan Kembali sebagai upaya hukum luar biasa yang dapat dilakukan terhadap putusan yang sudah berkekuatan hukum tetap, sehingga semakin menambah panjang jangka waktu penyelesaian sengketa konsumen serta semakin menambah besar biaya yang harus dikeluarkan,³⁰

30 Sesuai Pasal 2 Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 03 Tahun 2012 tentang Biaya Proses Penyelesaian Perkara dan Pengelolaannya pada Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang berada di bawahnya, maka panjar biaya perkara yang harus dibayar oleh Pemohon Peninjauan Kembali dalam perkara perdata adalah sebesar Rp. 2.550.000,- (dua juta lima ratus lima puluh ribu rupiah)

sehingga dirasakan tidak memberikan keadilan dan kepastian hukum bagi konsumen, termasuk tidak menjamin terciptanya keseimbangan kepentingan konsumen dengan Pelaku Usaha.

Susanti Adi Nugroho mengemukakan bahwa selanjutnya, putusan arbitrase BPSK, meskipun digunakan terminologi arbitrase, tetapi UUPK sama sekali tidak mengatur mekanisme arbitrase seperti yang ditentukan dalam UU No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, melainkan membuat suatu aturan tersendiri yang relatif berbeda dengan yang telah ditentukan dalam UU No. 30 Tahun 1999 sehingga timbul pertentangan antara arbitrase dalam putusan BPSK dengan putusan arbitrase dalam UU No. 30 Tahun 1999 yang memerlukan penafsiran lebih lanjut. Ketidakjelasan peraturan dalam UUPK ini menimbulkan kebingungan dalam mengimplementasikannya.³¹

Persoalan lainnya adalah berkaitan dengan eksekusi terhadap putusan BPSK. Agar suatu putusan BPSK mempunyai kekuatan eksekutorial, maka putusan BPSK tersebut harus dimintakan penetapan eksekusi (fiat eksekusi) pada pengadilan negeri di tempat tinggal konsumen yang dirugikan, namun dalam praktiknya, terdapat kesulitan untuk meminta fiat eksekusi tersebut melalui Pengadilan Negeri karena berbagai alasan yang dikemukakan oleh Pengadilan Negeri, yaitu:

1. Putusan BPSK tidak memuat irah-irah “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa,” sehingga tak mungkin dapat dieksekusi.
2. Belum terdapat peraturan/petunjuk tentang tata cara mengajukan permohonan eksekusi terhadap putusan BPSK. Penolakan permohonan fiat eksekusi putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen pernah dilakukan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat atas permintaan fiat eksekusi dari Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Kota Bandung No. 66/Pts-BPSK/VII/2005 dengan alasan bahwa putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen tidak dapat dilaksanakan karena tidak mempunyai irah-irah *Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa*. Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dalam suratnya Nomor W7.Db.Ht.04.10.3453.2005 memberikan tanggapan atas permohonan fiat eksekusi putusan Badan Penyelesaian

31 Susanti Adi Nugroho, op. Cit, halaman 19

Sengketa Konsumen Kota Bandung yang pada pokoknya mengemukakan bahwa permohonan pelaksanaan eksekusi putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen belum dapat diproses karena belum memenuhi beberapa syarat, yaitu:

1. Bahwa sesuai dengan UU No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa dalam Pasal 54 ayat (1) bahwa putusan arbitrase Penyelesaian Sengketa harus memuat : a. Kepala putusan yang berbunyi “DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA”
2. Bahwa merujuk ketentuan tersebut, sebagaimana diatur dalam bab V pelaksanaan putusan arbitrase nasional bagian pertama Pasal 59, yaitu:
 - a. Dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal putusan diucapkan, lembar asli atau salinan otentik putusan arbitrase diserahkan dan didaftarkan oleh arbiter atau kuasanya kepada Pengadilan Negeri.
 - b. Penyerahan dan pendaftaran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dengan pencatatan dan penandatanganan pada bagian akhir atau dipinggir putusan oleh panitera Pengadilan Negeri dan arbiter atau kuasanya yang menyerahkan dan catatan tersebut merupakan akta pendaftaran.
 - c. Arbiter atau kuasanya wajib menyerahkan putusan dan lembar asli pengangkatan arbiter atau salinan otentiknya kepada Panitera Pengadilan Negeri.

Pengaturan yang berkaitan dengan permohonan fiat eksekusi atas putusan BPSK juga menimbulkan permasalahan. Sesuai ketentuan hukum acara perdata yang berlaku, bilamana suatu putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap tidak mau dilaksanakan dengan sukarela oleh pihak yang dikalahkan, maka pihak yang menang dalam perkara mengajukan permohonan eksekusi melalui pengadilan negeri setempat. Tidak demikian halnya dengan fiat eksekusi atas putusan BPSK. Pasal 42 ayat (2) Kepmerindag RI No. 350/MPP/Kep/12/2001 menyatakan, terhadap putusan BPSK dimintakan penetapan eksekusi oleh BPSK kepada Pengadilan Negeri di tempat si konsumen yang dirugikan. Pengaturan semacam ini dalam hukum acara perdata tidak lazim, karena permohonan penetapan eksekusi adalah demi kepentingan

pihak yang dimenangkan dalam putusan. Oleh karena itu, yang seharusnya mengajukan permohonan eksekusi adalah pihak yang berkepentingan sendiri, yang dalam hal ini adalah konsumen sebagai pihak yang berkepentingan dan dimenangkan dan bukan BPSK. Dalam hal seperti ini, BPSK sebagai pemutus telah berpihak kepada konsumen sebagai pemohon eksekusi atas putusannya sendiri.

Dalam keadaan sebagaimana diuraikan di atas, dalam hal permohonan fiat eksekusi atas putusan BPSK dilakukan sendiri oleh BPSK dan bukan oleh konsumen, maka kedudukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen sebagai lembaga yang netral yang memeriksa dan memutus perkara menjadi diragukan keberadaannya. Dan hal ini, akan semakin menambah beban kerja dari BPSK yang tidak diatur dan ditetapkan dalam Pasal 52 Keputusan Menperindag No. 350/MPP/Ke/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang BPSK dan Pasal 4 Permedag Republik Indonesia Nomor 06/M-DAG/PER/2/2017 tentang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen. Ketentuan yang berbeda terdapat dalam Pasal 7 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 1 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Terhadap Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, yang menentukan bahwa konsumen mengajukan permohonan eksekusi atas putusan BPSK yang tak diajukan keberatan kepada pengadilan negeri di tempat kedudukan hukum konsumen tersebut atau dalam wilayah hukum BPSK yang mengeluarkan putusan. Ketentuan akan sangat membingungkan, karena saling bertentangan antara ketentuan hukum yang satu dengan yang lainnya yang lebih rendah.

Dijelaskan di atas, BPSK sebagai lembaga yang berwenang memeriksa dan memutus sengketa konsumen, dalam kewenangannya dapat menempuhnya dengan cara mediasi, konsiliasi atau arbitrase. Selain UUPK tak mengatur lebih lanjut mekanisme penyelesaian sengketa dengan cara arbitrase, maka UUPK juga tidak menjelaskan lebih lanjut apa yang dimaksud dengan penyelesaian sengketa konsumen dengan cara mediasi, konsiliasi dan arbitrase di bidang perlindungan konsumen.³²

32 Pengertian mediasi, konsiliasi dan arbitrase sebagai metode penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK diatur dalam Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia No. 350/MPP/Kep/12/2001. Mediasi diartikan sebagai proses penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan dengan BPSK sebagai penasihat dan penyelesaiannya diserahkan kepada para pihak. Proses konsiliasi mirip dengan

Selain masalah dan kendala aturan normatif yang tak konsisten dalam UUPK, kendala lain yang dihadapi oleh BPSK adalah kendala dari segi struktur kelembagaan yang berkaitan dengan keberadaannya sebagai lembaga yang mandiri dan dibentuk di Daerah, namun dari segi tugas dan kewenangannya memegang peran yang multi fungsi, baik sebagai eksekutif, yudikatif dan fungsi advokasi. Selain kewenangan yang bersifat eksekutif berupa pengawasan pencantuman klausula baku, terdapat kewenangan yang bersifat yudikatif dalam bentuk memutus bersalah atau tidaknya pelaku usaha dan tidak jarang menghukum pelaku usaha untuk membayar ganti rugi. Putusannya bersifat *condemnatoir* layaknya putusan lembaga peradilan.

Menurut UUPK, pembentukan BPSK adalah di Daerah Tingkat II untuk penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan.³³ Hal yang sama diatur dalam Pasal 2 Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia No. 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang BPSK dengan menyebutkan bahwa BPSK berkedudukan di Ibukota Daerah Kabupaten atau Daerah Kota yang berfungsi untuk menangani dan menyelesaikan sengketa konsumen di luar pengadilan. Sementara itu, dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 06/M-DAG/PER/2/2017 tentang BPSK ditentukan bahwa Pemerintah Pusat membentuk BPSK di Provinsi Khusus Daerah Khusus Ibukota Jakarta dan Kabupaten Kota. Dari segi pendanaan, Pasal 31 Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 06/M-DAG/PER/2/2017 menentukan bahwa biaya penyelenggaraan BPSK untuk biaya operasional, honorarium Ketua, Wakil Ketua dan anggota BPSK dan honorarium Kepala Sekretariat dan anggota Sekretariat dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi sesuai dengan kemampuan keuangan Daerah. Sementara itu, melalui Pasal 3 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 90 Tahun 2001 tentang Pembentukan BPSK pada Pemerintah Kota Medan, Kota Palembang, Kota Jakarta Pusat, Kota

mediasi. Bedanya, dalam proses konsiliasi, BPSK hanya mempertemukan para pihak yang bersengketa. Sementara arbitrase adalah proses penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan yang dalam hal ini para pihak yang bersengketa menyerahkan sepenuhnya penyelesaian sengketa kepada BPSK.

33 Indonesia, *Undang Undang tentang Perlindungan Konsumen*, UU No. 8 Tahun 1999, op. cit, Pasal 49 ayat (1).

Jakarta Barat, Kota Bandung, Kota Semarang, Kota Yogyakarta, Kota Surabaya, Kota Malang dan Kota Makassar menentukan bahwa biaya pelaksanaan tugas BPSK dibebankan kepada Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah. Pembagian alokasi anggaran dana ini adalah untuk honor anggota/sekretariat BPSK dibebankan kepada Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) sedangkan biaya operasional dibebankan kepada Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten/Kota masing-masing. Namun demikian, mengenai besaran alokasi anggaran seperti ini tidak diatur secara jelas dan rinci. Ternyata, kesiapan dan alokasi dana APBD dari masing-masing daerah yang tidak maksimal terhadap BPSK, partisipasi daerah selama ini dalam pemberian alokasi dana untuk efektifitas BPSK masih minim.

Terdapat ketidakkonsistenan aturan normatif yang ada terkait dengan pendanaan BPSK. Menurut UUPK, khususnya aturan organiknya dalam Peraturan Menteri Perdagangan RI No. 06/M-DAG/PER/2/2017 pembiayaan BPSK dibebankan kepada APBD Kabupaten/Kota. Sedangkan menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan perubahannya dengan UU No. 9 Tahun 2015 menetapkan bahwa pembiayaan BPSK dibebankan kepada Pemerintah Daerah Provinsi.

Dalam kenyataannya, sekalipun secara normatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan khusus melalui BPSK banyak memberikan kemudahan bagi konsumen, namun dalam tataran praktik, cukup banyak konsumen yang tak mendapatkan keuntungan sebagaimana diharapkan. Banyak faktor yang menyebabkannya, diantaranya substansi pengaturan dalam undang-undang yang tidak konsisten³⁴ dan tidak harmonis antar peraturan perundang-undangan yang berlaku, prosedur dan penyelesaian sengketa yang tak didukung pranata hukum yang efektif khususnya terkait eksekusi putusan sehingga dirasakan BPSK tak optimal dalam memberikan perlindungan kepada konsumen, termasuk dalam menjamin keseimbangan kepentingan

34 Disatu sisi melalui Pasal 54 ayat (3) UUPK jo Pasal 42 ayat (1) Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia No. 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang BPSK ditetapkan bahwa putusan Majelis bersifat final dan mengikat, namun disisi lain melalui Pasal 56 ayat (2) menetapkan bahwa para pihak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah menerima putusan BPSK.

konsumen dan pelaku usaha sehingga perlu diberi penguatan bahkan direposisi. Keberadaannya perlu ditata ulang.

Dari aspek keseimbangan juga harus memberikan perhatian terhadap pelaku usaha, termasuk pengawasan terhadap barang dan/atau jasa yang beredar di pasar tak semata-mata ditujukan untuk melindungi kepentingan konsumen, tetapi sekaligus bermanfaat bagi pelaku usaha dalam upaya meningkatkan daya saing barang dan/atau jasa di pasar global. Di samping itu, diharapkan pula tumbuhnya hubungan hukum yang sehat antara konsumen dengan pelaku usaha yang pada gilirannya dapat menciptakan iklim usaha yang kondusif.

“Keseimbangan kepentingan konsumen dengan pelaku usaha perlu semakin diwujudkan dalam praktik penegakan hukum melalui penyelesaian sengketa konsumen. Secara normatif, cita-cita keseimbangan ini telah diatur sedemikian rupa dalam UUPK melalui penetapan sejumlah hak dan kewajiban bagi konsumen dan pelaku usaha secara bertimbang balik dan bahkan, merupakan suatu asas dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen menurut UUPK sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 2 UUPK dengan menentukan bahwa perlindungan konsumen berasaskan manfaat, keadilan, keseimbangan, keamanan dan keselamatan konsumen serta kepastian hukum. Asas keseimbangan yang dimaksudkan adalah untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha dan pemerintah dalam arti materil ataupun sprituil. Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo mengemukakan bahwa meskipun UU No. 8 Tahun 1999 disebut sebagai Undang Undang Perlindungan Konsumen, bukan berarti kepentingan pelaku usaha tidak mendapat perhatian, teristimewa karena keberadaan perekonomian nasional banyak ditentukan oleh pelaku usaha.³⁵

Reposisi dan penguatan BPSK dalam memberikan perlindungan kepada konsumen termasuk menjamin keseimbangan kepentingan konsumen dan pelaku usaha dilakukan melalui perubahan dan penyesuaian pranata hukum peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya terhadap UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang rencana perubahannya telah direncanakan sejak beberapa tahun lalu. Dalam daftar Rancangan Undang-Undang Program Legislasi Nasional Tahun 2015-2019, rancangan perubahan

35 Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Edisi Revisi, (Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2015), halaman 1.

UU No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen masuk dalam nomor urut 42 dari 160 RUU Prolegnas, namun sayangnya, dalam 50 RUU Prolegnas Tahun 2018, RUU Perubahan UU No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen tidak lagi masuk dalam daftar.³⁶ Demikian dengan dari 14 daftar RUU Prolegnas Prioritas Tahun 2020 usul DPR, maka RUU Perubahan UUPK tidak termasuk di dalamnya.³⁷

Dengan memperhatikan draft Rancangan Undang-Undang Perubahan UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, tampaknya keberadaan BPSK merupakan perdebatan. Dalam draft Pasal 13 ayat (3) RUU Perlindungan Konsumen ditetapkan bahwa penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan diselenggarakan oleh pemerintah di tempat kedudukan konsumen. Selanjutnya, dalam ayat (5) ditentukan bahwa penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan diselenggarakan melalui Alternatif Penyelesaian Sengketa berupa mediasi, konsiliasi dan/atau arbitrase. Perdebatannya adalah dalam Pasal 14 yang menetapkan bahwa penyelesaian sengketa konsumen dilakukan melalui (BPSK) Pemerintah di luar pengadilan sebagaimana di maksud pada Pasal 13 ayat (3) apabila nilai transaksi yang menimbulkan sengketa konsumen paling banyak Rp. 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah).³⁸

Prof. Johannes Gunawan, SH. LLM, Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Parahyangan Bandung, anggota BPKN periode 2009-2012 mengemukakan dalam revisi UUPK, putusan BPSK adalah final dan mengikat. Pelaku Usaha wajib melaksanakan putusan dalam waktu 7 (tujuh) hari kerja. Jika tidak, maka BPSK dipersilahkan untuk menyerahkan putusan kepada penyidik sesuai hukum acara pidana.³⁹

Dalam *Forum Group Discussion* terhadap draft Naskah Akademik RUU Perubahan UUPK tanggal 4 Juni 2016 disimpulkan bahwa perubahan UUPK No. 8 Tahun 1999 sangat diperlukan guna melengkapi berbagai kendala yang disebabkan beberapa faktor

36 Detik News, selasa 21 Nopember 2017 “Termasuk Penyadapan, ini 50 RUU di Prolegnas Prioritas 2018, diunduh, Kamis, 26 April 2018, diunduh, Kamis, 26 April 2018.

37 Bahan Rapat Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, tanggal 3 Desember 2019, Lampiran II.

38 Penulisan (BPSK) (Pemerintah) dalam draft Rancangan Undang Undang tersebut menunjukkan sikap yang mendua dan/atau masih dalam perdebatan terhadap keberadaan kelembagaan BPSK tersebut di kemudian hari.

39 Ibid

diantaranya, kekeliruan, kekurangan dan kelemahan pengaturan di dalam UUPK sendiri dalam aspek a. Gramatika UU, b. Sistematika UU, c. Tanggung-jawab pelaku usaha, d. Penyelesaian sengketa konsumen dan, e. kelembagaan. Sementara itu, Drs. Gunarto, MM, anggota BPKN periode 2009-2012 mengemukakan sekaligus rekomendasi atau masukan dalam RUU PK terkait dengan kelembagaan perlu dilakukan kajian spesifik secara komprehensif sinergis dengan peraturan kelembagaan negara, sehingga perlu dibicarakan lebih intensif dengan Kementerian PAN-RB, LAN, Kementerian Hukum dan HAM RI, MA, Kementerian Perdagangan RI dan Kementerian Dalam Negeri.⁴⁰

Dalam melakukan reposisi dan penguatan BPSK sebagai lembaga penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan dalam memberikan perlindungan kepada konsumen, termasuk menjamin keseimbangan kepentingan konsumen dengan pelaku usaha, perlu diperhatikan keberadaan BPSK dengan melakukan perbandingan dengan keberadaan lembaga *small claim court* yang ada pada beberapa negara lain, khususnya bagi negara-negara dengan sistem hukum *common law*. Sekalipun BPSK adalah tidak sama dengan *small claim court* namun terdapat kesamaan, khususnya dalam menyelesaikan sengketa-sengketa yang nilai perkaranya relatif kecil. Namun perbedaannya, pada *small claim court*, semua pihak dapat menjadi Penggugat atau Tergugat. Dalam BPSK, posisi konsumen selamanya adalah Penggugat sedangkan pelaku usaha adalah Tergugat.

Dalam buku Ralph Warner sebagaimana dikutip Yusuf Shofie, disebutkan bahwa *Small claim court* didesain untuk pengajuan gugatan dengan pembatasan jumlah tuntutan tertentu menyangkut perkara-perkara pelanggaran perjanjian (*breach of contract*), kerusakan barang-barang (*property damage*), luka fisik dan rohani (*personal injury and mental distress*), luka fisik akibat produk cacat (*injured by a defective product*), pelanggaran garansi (*breach of warranty*), praktik tidak terpuji profesi (*profesional malpractice*) dan kerugian semata-mata ekonomis (*misance*).⁴¹

Dalam masyarakat Ekonomi Eropah, pada *small claim court* ditangani perkara-perkara pembayaran hutang, pengembalian barang yang dibeli secara kredit (*return of goods bought on credit*), pelanggaran perjanjian menyangkut barang atau kepemilikan (*breach of contract*

40 Detik News, 21 Nopember 2017, op. Cit.

41 Yusuf Shofie, Jurnal Hukum ADIL, Volume 4 No. 1, halaman 56.

concerning goods or property) dan sengketa perumahan (*housing disputes*). *Minor disputes* juga diperiksa di *small claim court*.⁴²

Sebagai model lain, di lingkungan peradilan umum, Mahkamah Agung Republik Indonesia telah mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1172 tentang Tata cara Penyelesaian Gugatan Sederhana yang kemudian disempurnakan dengan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2019, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 942 tentang Perubahan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata cara Penyelesaian Gugatan Sederhana, dengan menetapkan bahwa terhadap perkara-perkara cedera janji dan/atau perbuatan melawan hukum dengan nilai gugatan materil paling banyak Rp. 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah) dan tidak termasuk perkara yang penyelesaian sengketanya dilakukan melalui pengadilan khusus sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan atas sengketa hak atas tanah, dan para pihak yang terdiri dari Penggugat dan Tergugat. Masing-masing tidak boleh lebih dari satu kecuali memiliki kepentingan hukum yang sama dikategorikan sebagai perkara dengan gugatan sederhana dan diselesaikan, diputus dalam waktu 25 (dua puluh lima) hari sejak hari sidang pertama.

Dalam proses pemeriksaannya, gugatan sederhana tidak dapat diajukan tuntutan provisi, eksepsi, rekompensi, intervensi, replik, duplik atau kesimpulan. Upaya hukum yang dapat diajukan terhadap putusan gugatan sederhana adalah keberatan yang diajukan dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari sejak putusan diucapkan atau setelah pemberitahuan putusan. Putusan terhadap permohonan keberatan diucapkan paling lama 7 (tujuh) hari setelah tanggal penetapan majelis Hakim. Putusan keberatan merupakan putusan akhir yang tak tersedia upaya hukum banding, kasasi atau Peninjauan kembali.

Berdasarkan hal-hal yang diuraikan di atas, terkait dengan posisi dan keberadaan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen saat ini sebagai lembaga penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan dikaitkan dengan perlindungan hukum kepada konsumen dan menjamin keseimbangan kepentingan konsumen dan pelaku usaha, maka reposisi dan penguatan kelembagaan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) merupakan suatu keharusan dan

42 Ibid halaman 56-57

mutlak dilakukan dengan maksud memberikan perlindungan kepada konsumen dan menjamin keseimbangan kepentingan konsumen dan pelaku usaha. Reposisi yang dimaksudkan disini adalah penataan kembali kelembagaan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen yang ada sekarang ini kepada keadaan yang berbeda dan/atau yang baru.⁴³ Dan karenanya beralasan untuk memilih judul buku ini. Topik ini merupakan suatu hal yang baru untuk dilakukan penelitian. Mengingat lagi kelembagaan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen sebagai tumpuan para konsumen sebagai lembaga penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan belum dapat memberikan manfaat dan keadilan yang maksimal bagi konsumen karena sejumlah permasalahan kelembagaan dan aturan yang dimilikinya sehingga perlu direposisi dan dikuatkan. Momentum ini sangat tepat mengingat adanya rencana untuk mengadakan perubahan terhadap Undang Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang permasalahan sebagaimana diuraikan diatas, dikaitkan dengan judul penelitian ini, maka adapun yang merupakan pokok permasalahan yang akan diteliti lebih lanjut adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan mengenai kedudukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen sebagai lembaga penyelesaian sengketa konsumen ditinjau dari sistem peradilan di Indonesia dalam memberikan perlindungan hukum dan jaminan keseimbangan kepentingan konsumen dan pelaku usaha?
2. Bagaimana implementasi perlindungan hukum dan jaminan keseimbangan kepentingan antara konsumen dengan pelaku usaha dalam penyelesaian sengketa konsumen melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen?
3. Bagaimana bentuk reposisi dan penguatan kelembagaan penyelesaian sengketa konsumen sehingga mampu memberikan perlindungan hukum kepada konsumen dan menjamin keseimbangan kepentingan antara konsumen dan pelaku usaha?

43 Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga yang diterbitkan Balai Pustaka, Jakarta, tahun 2015, reposisi adalah berarti penempatan kembali ke posisi semula; penataan kembali posisi yang ada; penempatan ke posisi yang berbeda atau baru.

C. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

1. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian pada hakekatnya mengungkapkan apa yang hendak dicapai oleh peneliti dalam penelitiannya. Lili Rasjidi dan Ira Rasjidi mengemukakan, tujuan penelitian meliputi kegiatan dalam membentuk, melaksanakan, menerapkan, menemukan, menafsirkan, mempelajari dan mengajarkan hukum, pengembangan hukum yang dibedakan dalam hukum teoritis dan hukum praktis.⁴⁴

Soerjono Soekanto mengutip pendapat Claire Selltz, et. al mengemukakan bahwa tujuan dari penelitian adalah :⁴⁵

“... to discover answer to questions through the application of scientific procedures. These procedures have been developed in order to increase the likelihood that the information gathered will be relevant to the question asked and will be reliable and unbiased”.

... untuk menemukan jawaban atas pertanyaan melalui penerapan penelitian ilmiah di dalam peningkatan berbagai informasi yang relevan untuk menjawab permasalahan dan akan dapat dipertanggungjawabkan atau tidak menjadi bias.

Sehubungan dengan itu sebagaimana diuraikan di atas dikaitkan dengan pokok permasalahan yang diuraikan dalam penelitian ini, adapun yang merupakan tujuan penelitian dalam buku ini adalah sebagai berikut.

1. Menjelaskan dan menganalisis bagaimana pengaturan mengenai kedudukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen sebagai lembaga penyelesaian sengketa konsumen ditinjau dari sistem peradilan di Indonesia dalam memberikan perlindungan hukum dan jaminan keseimbangan kepentingan konsumen dan pelaku usaha.
2. Mengkaji dan menganalisis bagaimana implementasi perlindungan hukum dan jaminan keseimbangan kepentingan konsumen dengan pelaku usaha dalam penyelesaian sengketa konsumen melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.

44 Lili Rasjidi dan Ira Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Cetakan ke-8, (Bandung :Citra Aditya Bakti, 2001), hal. 159.

45 Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : UI Press, 1986), halaman 9

3. Mengkaji dan menemukan konsep reposisi dan penguatan kelembagaan penyelesaian sengketa konsumen sehingga mampu memberikan perlindungan hukum kepada konsumen dan menjamin keseimbangan kepentingan konsumen dan pelaku usaha.

2. Manfaat Penelitian

2.1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis yang dikategorikan juga sebagai manfaat akademis dari penelitian ini adalah :

- a. Memberikan masukan secara umum untuk pengembangan ilmu hukum di bidang hukum perlindungan konsumen.
- b. Menambah khasanah kepustakaan bidang hukum perlindungan konsumen, khususnya berkaitan dengan penyelesaian sengketa yang dilakukan melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.

2.2. Manfaat Praktis

Sedangkan manfaat praktis atau disebut juga dengan manfaat pragmatis adalah:

- a. Merupakan bagian dari pengembangan hukum (*rechts befoening*)⁴⁶ berupa pembentukan hukum, yakni penciptaan hukum dalam arti umum. Dalam hal ini, menciptakan dalam arti menambah atau mengubah aturan yang berlaku.
- b. Untuk mengetahui bagaimana kesadaran masyarakat sebagai konsumen akan hak-haknya dalam masyarakat serta penegakan hukum atas pelanggaran hak dan kepentingan konsumen.
- c. Memberikan masukan kepada para pihak, baik pemerintah maupun pembuat undang-undang dalam rangka regulasi tentang keberadaan BPSK, termasuk penegakan hukum di bidang hak-hak konsumen.

⁴⁶ Pengembangan hukum yang dimaksudkan adalah kegiatan manusia berkenaan dengan adanya dan berlakunya hukum di dalam masyarakat, yang meliputi kegiatan membentuk, melaksanakan, menerapkan, menemukan, menafsirkan, meneliti dan secara sistematis mempelajari dan mengajarkan hukum.

D. KERANGKA TEORI DAN KERANGKA KONSEPTUAL

1. Kerangka Teori

Kerangka teori atau disebut juga landasan teori merupakan landasan atau kerangka berpikir lebih lanjut terhadap masalah-masalah yang akan diteliti. Landasan teori yang dimaksud dalam penelitian ini adalah teori hukum yang digunakan sebagai landasan atau pisau analisis dalam menganalisis atau mengadakan pembahasan pada bab selanjutnya.

Dalam kaitannya dengan perlindungan hukum kepada konsumen, teori hukum bertujuan untuk dapat menganalisa dan menerangkan bagaimana konsumen dapat dilindungi secara hakiki dengan berbagai dasar, tetapi hukum sebagai landasan. Termasuk didalamnya untuk dapat memberikan pemahaman adanya keseimbangan kepentingan konsumen dengan pelaku usaha, oleh karena kedua kepentingan konsumen dan pelaku usaha adalah dua hal yang berhadapan dan bersifat kontra produktif. Di satu sisi, konsumen menghendaki kenyamanan dan keamanan serta harga yang terjangkau sesuai nilai tukar yang ada padanya (sesuai dengan daya pikulnya), di lain pihak, kepentingan pelaku usaha adalah profit atau keuntungan maksimal sesuai prinsip ekonomi.

Teori hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1.1. Teori Tujuan Hukum

Teori tujuan hukum yang dipergunakan sebagai landasan teori dalam penelitian ini adalah Teori Tujuan Hukum yang dikemukakan Gustav Radbruch yang juga dikenal dengan teori 3 (tiga) Nilai Dasar Hukum, yaitu tujuan hukum dari aspek filosofis yaitu keadilan, tujuan hukum dari aspek normatif yaitu kepastian hukum dan tujuan hukum dari aspek sosiologis yaitu kemanfaatan hukum.

Dalam hubungannya dengan tujuan hukum yang disampaikan Gustav Radbruch, yaitu keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan, dalam praktiknya sering kali tidak dapat diwujudkan secara sekaligus karena sering ditemukan adanya kesulitan dalam mewujudkan nilai-nilai dasar tersebut secara bersamaan. Kalau dikatakan tujuan hukum sekaligus mewujudkan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum, apakah hal itu mungkin. Dalam

kenyataan sering antara tujuan yang satu dan yang lainnya terjadi benturan. Dicontohkannya, dalam satu kasus, jika hakim menginginkan putusnya “adil” menurut persepsinya, maka akibatnya sering merugikan kemanfaatan bagi masyarakat luas, demikian pula sebaliknya. Radbruch mengatakan, bahwa kita harus menggunakan asas prioritas dimana prioritas pertama selalu jatuh pada keadilan, baru kemanfaatan dan terakhir kepastian hukum.⁴⁷

Bagi Gustav Radbruch, ketiga aspek ini sifatnya relatif selalu berubah-ubah. Satu waktu bisa menonjolkan keadilan dan mendesak kegunaan dan kepastian hukum ke wilayah tepi. Di waktu lain, bisa ditonjolkan kepastian hukum atau kemanfaatan. Hubungan yang sifatnya relatif dan berubah-ubah ini tidak memuaskan. Dalam kaitan ini, Ahmad Zaenal Fanani mengemukakan bahwa secara historis, pada awalnya menurut Gustav Radbruch, tujuan kepastian menempati peringkat yang paling atas di antara tujuan yang lain. Namun, setelah melihat kenyataan bahwa dengan teorinya tersebut Jerman di bawah kekuasaan Nazi melegalisasi praktik-praktik yang tidak berperikemanusiaan selama masa Perang Dunia II dengan jalan membuat hukum yang mensahkan praktik-praktik kekejaman perang pada masa itu, Gustav Radbruch akhirnya meralat teorinya tersebut di atas dengan menempatkan tujuan keadilan di atas tujuan hukum yang lain. Memanglah demikian, bahwa keadilan adalah tujuan hukum yang pertama dan utama, karena hal ini sesuai dengan hakekat atau ontologi hukum itu sendiri. Bahwa hukum dibuat untuk menciptakan ketertiban melalui peraturan yang adil, yakni pengaturan kepentingan-kepentingan yang saling bertentangan dengan seimbang sehingga setiap orang memperoleh sebanyak mungkin apa yang menjadi bagiannya. Bahkan, dapat dikatakan dalam seluruh filsafat hukum selalu memberikan tempat yang istimewa kepada keadilan sebagai suatu tujuan hukum.⁴⁸

Dalam praktiknya, sering terjadi bahwa jikalau cenderung berpedoman kepada kepastian hukum dari sudut pengaturannya,

47 W. Friedman, *Legal Theori*, (London : Steven & Sons Limited, 1990), halaman 96.

48 Ahmad Zaenal Fanani, *Berpikir Falsafat Dalam Putusan Hakim, dalam Varia Peradilan No. 304, Maret 2011*, halaman 3-4.

maka sebagai nilai (*value*) dia akan menggeser nilai-nilai keadilan dan kemanfaatan. Karena yang penting pada nilai kepastian itu adalah peraturan itu sendiri. Tentang apakah peraturan itu telah memenuhi rasa keadilan dan bermanfaat bagi masyarakat banyak adalah di luar pengutamaan nilai kepastian hukum. Sebaliknya, begitu juga bilamana kita cenderung berpedoman kepada nilai kemanfaatan saja, maka sebagai nilai (*value*) ia akan menggeser nilai kepastian hukum dan nilai keadilan, karena yang penting bagi nilai kemanfaatan adalah kenyataan apakah hukum itu bermanfaat atau mendatangkan manfaat yang besar bagi masyarakat. Juga, hal yang sama jika kita berpedoman kepada nilai keadilan saja, maka sebagai nilai (*value*) dia akan menggeser nilai kepastian hukum dan nilai kemanfaatan, karena nilai keadilan tersebut tidak terikat kepada kepastian hukum ataupun nilai kemanfaatan. Hal ini disebabkan, karena sesuatu yang dirasakan adil belum tentu sesuai dengan nilai kemanfaatan dan kepastian hukum. Akibatnya kita harus mampu menciptakan keseimbangan di antara ketiga nilai-nilai tersebut atau dapat memisahkannya atau kompromi secara proporsional, serasi, seimbang dan selaras antara ketiga nilai-nilai tersebut.

Muhammad Erwin mengemukakan bahwa diantara tiga nilai dasar hukum (tujuan hukum) yang disampaikan Gustav Radbruch, pada saat terjadi benturan, maka mesti ada yang dikorbankan. Untuk itu asas prioritas yang digunakan Gustav Radbruch harus dilaksanakan dengan urutan, keadilan hukum, kemanfaatan hukum dan kepastian hukum.⁴⁹

1.1.1. Keadilan

Keadilan merupakan tujuan hukum dari aspek filsafat hukum yang dari segi urutan prioritas menurut Gustav Radbruch adalah yang pertama dari teori tujuan hukum yang lain, yaitu kemanfaatan dan kepastian hukum. Hal ini sesuai dengan apa yang disampaikan Anshori dalam bukunya Nindyo Pramono bahwa dalam pandangan filsafat, tujuan akhir hukum adalah keadilan.⁵⁰

49 Muhammad Erwin, *Filsafat Hukum*, (Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2012), hal 123.

50 Nindyo Pramono dan Sularso, *Hukum Kepailitan dan Keadilan Pancasila*, (Yogyakarta : Andi, 2017), halaman 1.

Tidaklah mudah untuk merumuskan apa yang dimaksud dengan keadilan. Istilah keadilan (*justitia*) berasal dari kata adil yang secara sederhana dapat diartikan adalah berarti tidak berat sebelah, tidak memihak, berpihak kepada yang benar, sepatutnya, tidak sewenang-wenang. Memberikan apa yang merupakan hak seseorang. Dapat juga dikemukakan bahwa keadilan adalah juga keseimbangan antara berbagai kepentingan dengan memberikan kepada seseorang apa yang menjadi haknya secara proporsional. Itu sebabnya Hulman Panjaitan dengan mengutip pendapat J.H. Harris mengemukakan bahwa keadilan merupakan ukuran untuk adanya suatu hukum.⁵¹

Nindyo Pramono memberikan pengertian keadilan itu adalah memberikan kepada setiap orang ayah yang semestinya, yang menurut Mortimer Adler, konsep pemberian kepada setiap orang apa yang semestinya, mengandung dua segi penting yang berbeda dan masing-masing tak dapat diturunkan dari atau dikembalikan pada yang lainnya. Makna “apa yang semestinya” bagi setiap orang dapat ditentukan dengan (1) ukuran hak dari seseorang, baik itu hak alamiah maupun hak yang bersumber pada hukum yang berlaku, dan (2) perbandingan kemampuan atau jasa dari orang yang satu dengan seseorang yang lain.⁵²

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, dijelaskan bahwa keadilan berasal dari kata “adil” yang artinya adalah: 1). Sama berat, tidak berat sebelah, tidak memihak; 2). Berpihak kepada yang benar, berpegang pada kebenaran; 3). Sepatutnya, tidak sewenang-wenang. Sedangkan keadilan menunjuk kepada sifat (perbuatan, perlakuan, dan sebagainya).⁵³

51 Hulman Panjaitan, Hukum dan Keadilan Dalam Perspektif Filsafat, *Jurnal Hukum Honeste Vivere*, Volume XII, Maret 2000, halaman 13.

52 Nindyo Pramono dan Sularso, op.cit, halaman 2-3

53 Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga*, (Jakarta : Balai Pustaka, 2015), halaman 8.

Dalam kaitannya dengan pengertian dan ruang lingkup keadilan (*justcie*), Nindyo Pramono mengemukakan dalam kaitannya dengan bidang hukum terutama keputusan pengadilan dan pertimbangan hakim, *justice* yang harus dicapai atau merupakan tujuan hukum itu lalu mengandung arti *impartiality* (sikap tak memihak). Sikap tak memihak itu melahirkan ide *equality* (persamaan) tertentu, yaitu persamaan dalam perlakuan (*equality of treatment*). Setiap orang dalam hubungan hukum dan proses pengadilan dengan seseorang yang lain harus memperoleh perlakuan yang sama, yang tak memihak salah seorang. Dengan demikian, perkataan *justice* memiliki pula arti sebagai *impartiality* dan *equality*.⁵⁴

Sebagaimana dikemukakan Dardji Darmohardjo Sidharta bahwa keadilan merupakan salah satu tujuan hukum yang paling banyak dibicarakan sepanjang perjalanan sejarah filsafat hukum.⁵⁵ Selain keadilan sebagai tujuan hukum adalah juga kepastian hukum dan kemanfaatan hukum.⁵⁶ Dalam perspektif *das sollen*, hukum harus mengakomodasinya.

John Rawls dalam bukunya *A Theory of Justice* menyebut, bahwa keadilan adalah kebajikan utama dalam institusi sosial sebagaimana kebenaran dalam sistem pemikiran. Suatu teori, bagaimanapun elegan dan ekonomisnya harus ditolak atau direvisi jika ia tidak benar, demikian juga hukum dan institusi, tidak peduli, betapapun efisien dan rapinya harus direformasi dan dihapuskan jika tidak adil.⁵⁷

54 Nindyo Pramoho dan Sularso, op.cit, halaman 1-2.

55 Dardji Darmohardjo Sidharta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum : Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2006), hal. 155.

56 L. J. Van Apeldoorn dalam bukunya Pengantar Ilmu Hukum (*Inleiding tot de Studie van het Nederlandse Recht*), terbitan Pradnya Paramita Jakarta tahun 1981 hal. 22 merumuskan tujuan hukum adalah mengatur pergaulan hidup secara damai.

57 Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, *A Theory of Justice, John Rawls, Teori Keadilan, Terjemahan dalam Bahasa Indonesia*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2011), hal. 3-4.

Dalam teks aslinya dirumuskan “*Justice is the first virtue of social institutions, as truth is of systems of thought. A theory however elegant and economical must be rejected or revised if it is untrue; likewise laws and institutions no matter how efficient and well-arranged must be reformed or abolished if they are unjust*”⁵⁸.

John Rawls dalam bukunya tersebut diatas mengembangkan teori keadilan sebagai *justice as fairness* (keadilan sebagai kejujuran). Keadilan adalah *fairness* atau kejujuran dan suatu *pure procedural justice*, yaitu keadilan sebagai *fairness* harus berproses sekaligus terefleksi melalui suatu prosedur yang adil untuk menjamin hasil yang adil pula.

John Rawls dalam bukunya *A theory of Justice* tersebut di atas menjelaskan 2 (dua) prinsip utama dari keadilan, yaitu: Pertama, setiap orang mempunyai hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang. Kedua, ketimpangan sosial dan ekonomi mesti diatur sedemikian rupa sehingga: a). Dapat diharapkan memberi keuntungan semua orang; b). Semua posisi dan jabatan terbuka bagi semua orang. Dalam teks aslinya disebutkan :

“The first statement of the two principles reads as follows,

First: each person is to have an equal right to the most extensive scheme of equal basic liberties compatible with a similar scheme of liberties for others.

*Second: social and economic inequalities are to be arranged so that they are both (a) reasonably expected to be to everyone’s advantage, and (b) attached to positions and offices open to all.*⁵⁹

Prinsip pertama dikenal dengan prinsip *the greatest equal principle* atau prinsip kesamaan hak. Ini merupakan hal yang paling mendasar (hak asasi)

58 John Rawls, *A Theory of Justice*, Revised Edition, Cambridge Massachusetts: The Belnap Press of Harvard University Press, 2001, hal. 3.

59 Ibid, hal. 53.

yang harus dimiliki oleh setiap orang. Dengan kata lain, hanya dengan adanya jaminan kebebasan yang sama bagi semua orang, maka keadilan akan terwujud. Prinsip *the greatest equal principle*, tidak lain adalah prinsip kesamaan hak, merupakan prinsip yang memberikan kesetaraan hak dan tentunya berbanding terbalik dengan beban kewajiban yang dimiliki setiap orang. Dalam kaitan ini, John Rawls mengemukakan, salah satu bentuk keadilan sebagai *fairness* adalah memandang berbagai pihak dalam situasi awal sebagai rasional dan sama-sama netral.⁶⁰ Dalam prinsip kedua, perlu diperhatikan ada 2 (dua) asas atau prinsip berikut, yaitu *difference principle* dan *the principle of fair equality of opportunity*. Keduanya diharapkan memberikan keuntungan terbesar bagi orang-orang yang kurang beruntung serta memberikan penegasan bahwa dengan kondisi dan kesempatan yang sama, semua posisi dan jabatan harus terbuka bagi semua orang (prinsip perbedaan objektif).

Prinsip yang pertama "*the greatest equal principle*" atau yang dikenal dengan prinsip kesamaan hak, dalam sistem peradilan perdata yang diterapkan melalui mekanisme penyelesaian sengketa di Pengadilan, asas ini dikenal dengan asas *audi et alterem partem*.⁶¹ Pengadilan yang *fair* itu sendiri sebagaimana dikemukakan Satya Arinanto adalah merupakan hak asasi manusia yang dilindungi undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. VII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia yang menentukan "setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan perlakuan hukum yang

60 Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, Op.cit, hal. 15.

61 *Audi et alterem partem* yang berasal dari kata "*et*" artinya "dan", "*audio*" artinya mendengar, "*alter*" artinya yang lain, dan "*pars*" yang artinya pihak adalah salah satu asas dalam hukum acara perdata Indonesia yang memberikan hak yang sama kepada para pihak yang berperkara untuk mempertahankan hak dan kepentingannya masing-masing di hadapan proses pengadilan.

adil”.⁶² Dalam hal ini harus ada *pure procedural of justice*. Keadilan sebagai suatu kejujuran merupakan suatu proses yang adil untuk menjamin hasil yang adil pula. Hal inilah yang harus benar-benar diterapkan dalam kerangka penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK sehingga perlu direposisi dan diperkuat.

Dalam penyelesaian sengketa konsumen, hal ini harus mampu diwujudkan bagi konsumen yang jika dikelompokkan merupakan golongan yang kurang beruntung. Konsumen harus diberikan akses dan kesempatan yang sama dalam mencari keadilan sebagai wujud perlindungan hukum melalui sarana dan mekanisme penyelesaian sengketa, demikian juga dengan pelaku usaha harus diberikan kebebasan dan perlindungan yang seimbang.

Agus Yudha Hernoko memberikan pendapat terhadap makna dari kedua prinsip ini dengan mengemukakan bahwa *the greatest equal principle* tidak lain adalah kesamaan hak, merupakan prinsip yang memberikan kesetaraan hak dan tentunya berbanding terbalik dengan beban kewajiban yang dimiliki setiap orang. Sedangkan prinsip *“the different principle”* dan *“the principle of (fair) equality of opportunity”* merupakan prinsip perbedaan objektif dalam arti prinsip ini menjamin terwujudnya proporsionalitas pertukaran hak dan kewajiban para pihak, sehingga secara wajar (objektif) diterima adanya perbedaan pertukaran asalkan memenuhi syarat *good faith and fairness (redelijkheid en billijkheid)*.⁶³

Lebih lanjut dipahami, prinsip kedua dari teori keadilan oleh John Rawls tersebut di atas berarti adalah harus ada pemenuhan hak dasar manusia dan karenanya tidak boleh ada pelanggaran hak asasi manusia. Dalam kaitannya dengan penyelesaian sengketa konsumen,

62 Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia Dalam Transisi Politik di Indonesia*, (Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2008), halaman 22.

63 Agus Yudha Hernoko, *Hukum Perjanjian, Asas Proporsionalitas Dalam Kontrak Komersil* (Jakarta : Kencana, 2013), hal. 56-57.

hal ini diwujudkan melalui penyelesaian sengketa yang cepat, sederhana dan betul-betul memihak kepada konsumen sehingga mampu memberikan keadilan sesuai hak konsumen menurut undang-undang⁶⁴ termasuk menjamin keseimbangan kepentingan konsumen dan pelaku usaha sebagaimana asas keseimbangan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen menurut UUPK.⁶⁵

Dalam perspektif perlindungan hukum kepada konsumen dan jaminan keseimbangan kepentingan konsumen dengan pelaku usaha, keadilan sebagai kejujuran atau fairness sebagaimana dikemukakan John Rawls diwujudkan dalam penetapan hak dan kewajiban konsumen dan pelaku usaha, khususnya beritikad baik dalam melakukan transaksi konsumen. Dalam Pasal 5 huruf (b) UUPK ditetapkan bahwa kewajiban konsumen adalah beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa. Sebaliknya dalam Pasal 7 huruf (a) ditegaskan bahwa kewajiban pelaku usaha adalah beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya.

Itikad baik itu sendiri adalah sikap dan perbuatan jujur dan berterus terang dari seseorang pada saat melakukan transaksi. Misalnya, pada diri si penjual sebagai pelaku usaha tidak menyembunyikan adanya cacat tersembunyi dari barang yang dijualnya. Demikian juga dengan pembeli, harus jujur dalam melaksanakan prestasi atau kewajibannya. Tidak melakukan perbuatan yang bertentangan dengan kesusilaan dan kepatutan dalam masyarakat.

64 Salah satu hak konsumen menurut Pasal 4 Undang Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen adalah hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut.

65 Asas keseimbangan yang dimaksud adalah untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha dan pemerintah dalam arti materil ataupun sprituil.

1.1.2. Kepastian Hukum

Sebagaimana dikemukakan Gustav Radbruch bahwa kepastian hukum merupakan tujuan hukum dari aspek juridis atau normatif, yang dalam penelitian ini dimaksudkan agar baik pelaku usaha maupun konsumen diberikan akses terhadap adanya kepastian hukum yang tidak saja dalam sistem penyelesaian sengketa, terutama dalam wujud keseimbangan kepentingan konsumen dengan pelaku usaha, melainkan dalam peraturan perundang-undangan secara normatif.

Kepastian hukum (*certainty*) merupakan sesuatu hal yang prinsip dan mendasar yang menjadi harapan semua orang yang tidak kalah pentingnya dengan keadilan. Dengan adanya kepastian hukum, setiap anggota masyarakat dapat mengetahui hak dan kewajibannya menurut hukum, termasuk merupakan wujud perlindungan kepada konsumen karena konsumen dapat mengetahui hak dan kewajibannya, mengetahui kepastian haknya, khususnya dalam mekanisme dan sistem penyelesaian sengketa yang tidak hanya kepada konsumen tetapi juga kepada pelaku usaha dalam menjamin keseimbangan kepentingannya dengan konsumen.

Secara filosofis, adalah sulit untuk memisahkan antara kepastian hukum dengan keadilan. Ibarat dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan. Untuk hal ini, Rochmat Sumitro mengemukakan bahwa kepastian hukum adalah keadilan, oleh karena kepastian hukum yang terwujud dalam undang-undang sudah mengakomodasi nilai keadilan. Kepastian hukum merupakan *certainty*, yakni tujuan setiap undang-undang. Dalam membuat undang-undang dan peraturan-peraturan yang mengikat umum harus diusahakan supaya ketentuan yang dimuat dalam Undang-Undang dan peraturan-peraturan yang mengikat umum harus diusahakan supaya ketentuan yang dimuat dalam undang-undang adalah jelas, tegas dan tak mengandung arti ganda atau memberi peluang

untuk ditafsirkan lain. Kepastian hukum banyak tergantung pada susunan kalimat, susunan kata dan penggunaan istilah yang sudah dibakukan. Untuk mencapai tujuan tersebut, penggunaan bahasa hukum secara tepat sangat diperlukan, karena bahasa hukum adalah juga bahasa Indonesia. Maka kepastian hukum juga banyak bergantung kepada penggunaan bahasa Indonesia yang baik dan benar.”⁶⁶

E. Fernando M. Manullang mengemukakan bahwa ide kepastian hukum dalam hukum (undang-undang) hanya mungkin dicapai, diantaranya melalui perumusan kaidah hukum yang positivis.⁶⁷ Rumusan bunyi undang-undang yang jelas merupakan wujud pemberian kepastian hukum. Untuk mencapai maksud itulah setiap pembuat undang-undang selalu menetapkan pengertian otentik dalam suatu Undang-Undang untuk menghindari adanya penafsiran ganda atau penafsiran lain sesuai kepentingan pihak-pihak tertentu.

Dalam kaitan ini, E. Utrecht mengemukakan “kepastian mempunyai arti bahwa dalam hal konkret kedua pihak berselisih dapat menentukan kedudukan mereka. Dalam pengertian ini bermakna keamanan hukum, yakni mengandung perlindungan bagi kedua belah pihak yang berselisih terhadap tindakan hakim yang sewenang-wenang, sedangkan kepastian oleh karena hukum dimaksudkan bahwa hukum menjamin kepastian pada pihak yang satu dengan pihak yang lain.”⁶⁸

Di lain pihak, Indroharto mengemukakan bahwa kepastian hukum mengharuskan hukum objektif yang berlaku untuk setiap orang tersebut harus jelas dan ditaati. Disini ditekankan bahwa kepastian hukum

66 Rochmat Soemitro, *Asas dan Dasar Perpajakan*, (Bandung : Refika Aditama, 2004), hal. 21.

67 E. Fernando F. Manullang, *Legisme, Legalitas dan Kepastian Hukum*, (Jakarta : Kencana, 2016), hal. 154-155

68 E. Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, (Jakarta : PT. Balai Buku Ichtar, 1959), halaman 26.

juga menyangkut kepastian norma hukum. Kepastian norma hukum itu harus diciptakan oleh pembentuk peraturan perundang-undangan dengan berdasarkan asas legalitas, kepatutan dan keadilan.⁶⁹

Menurut Sudikno Mertokusumo sebagaimana dikutip Asikin Zainal, kepastian hukum merupakan sebuah jaminan bahwa hukum tersebut harus dijalankan dengan cara yang baik. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.⁷⁰

1.1.3. Kemanfaatan

Kemanfaatan hukum (*utilitarianisme*) merupakan tujuan hukum dari aspek sosiologis yang dikemukakan Gustav Radbruch. Kemanfaatan hukum adalah asas yang menyertai asas keadilan dan kepastian hukum. Dalam melaksanakan asas kepastian hukum dan asas keadilan, seharusnya tetap menjadi perhatian dan pertimbangan asas kemanfaatan. Misalnya, dalam kaitannya dengan penjatuhan putusan pidana mati kepada seseorang pelaku (terdakwa) penyalahgunaan narkoba, dapat mempertimbangkan kemanfaatan penjatuhan hukuman mati tersebut kepada terdakwa dan masyarakat. Kalau hukuman mati dianggap lebih bermanfaat bagi masyarakat, maka hukuman mati tersebutlah yang dijatuhkan.

Istilah *utilitarianisme* berasal dari bahasa Latin, yaitu utilis yang artinya adalah berguna, manfaat. *Utilitarianisme* atau kemanfaatan berarti adalah hukum memberikan kemanfaatan yang sebesar-besarnya bagi masyarakat banyak. Jeremy Bentham dan John

69 Indroharto, *Rangkuman Asas-Asas Umum Tata Usaha Negara*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1984), hal. 212-213.

70 Asikin Zainal, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta : Rajawali Press, 2012), hal. 103.

Stuart Mill adalah penganut teori kemanfaatan yang cukup terkenal. Jeremy Bentham, lahir pada tanggal 15 Februari 1748 di Red Lion Street Houndsditsch, London merupakan filsuf *utilitarian* Inggris, ahli ekonomi dan ahli hukum teoritis. Jeremy Bentham dalam bukunya "*Theory of Legislation* (Teori Perundang Undangan), terjemahan Nurhadi, mengemukakan bahwa alam telah menempatkan manusia dibawah kendali kesenangan dan penderitaan. Semua pemikiran kita berasal dari kedua hal itu; seluruh penilaian dan tujuan hidup kita dirujuk dari keduanya. Orang yang berpura-pura menarik diri dari kendali ini tak mengerti ucapannya sendiri. Satu-satunya tujuan manusia adalah mencari kesenangan dan menjauhi penderitaan, sekalipun saat manusia itu menolak kesenangan terbesar atau menanggung penderitaan yang paling berat. Perasaan yang tak pernah padam dan tak tertahankan ini seharusnya menjadi kajian yang hebat bagi para moralis dan *legislator*. Prinsip manfaat mengendalikan segala sesuatu dengan kedua motif tersebut.⁷¹

Menurut Jeremy Bentham, pada dasarnya setiap manusia berada di bawah pemerintahan 2 (dua) penguasa yang berdaulat: ketidaksenangan (*pain*) dan kesenangan (*pleasure*). Menurut kodratnya, manusia menghindari ketidak senangan dan bebas dari kesusahan. Kebahagiaan tercapai jika dia memiliki kesenangan dan bebas dari kesusahan. Oleh karena kebahagiaan merupakan tujuan utama manusia dalam hidup, maka suatu perbuatan dapat dinilai baik atau buruk, sejauh dapat meningkatkan atau mengurangi kebahagiaan sebanyak mungkin orang. Moralitas suatu perbuatan harus ditentukan dengan menimbang kegunaannya untuk mencapai kebahagiaan umat manusia, bukan kebahagiaan individu yang egois sebagaimana dikemukakan Hedonisme Klasik. Dengan demikian, Bentham sampai pada prinsip utama

71 Jeremy Bentham, *The Theory of Legislation (Teori Perundang Undangan)*, terjemahan Nurhadi, (Bandung : Nuansa Cendekia, 2016), halaman 26.

utilitarianisme yang berbunyi: *the greatest happiness of the greatest number*, kebahagiaan terbesar dari jumlah orang terbesar. Prinsip ini menjadi norma untuk tindakan-tindakan pribadi maupun untuk kebijakan pemerintah untuk rakyat.

Sebagai pendukung teori kemanfaatan (*utility theory*), Jeremy Bentham mengatakan, bahwa tujuan hukum harus berguna bagi individu masyarakat demi mencapai kebahagiaan sebesar-besarnya. Jadi konsepnya adalah meletakkan kemanfaatan sebagai tujuan utama daripada hukum. Ukurannya adalah kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi sebanyak-banyaknya orang. Penilaian baik buruk, adil atau tidak adilnya suatu pranata hukum adalah sangat dipengaruhi oleh fungsi dan tujuannya, apakah mampu memberikan kebahagiaan kepada manusia atau tidak. Kemanfaatan diartikan sama sebagai kebahagiaan (*happiness*).

Menurut Bentham, hakekat kebahagiaan adalah kenikmatan dan kehidupan yang bebas dari kesengsaraan. Bentham menyebutnya bahwa "*the aim of law is The Greatest Happiness for the greatest number*".⁷² Aliran *utilitarianisme* menyamakan makna manfaat dengan kesenangan (*hedonis*), ada yang menyamakan dengan kebahagiaan (*eudaimonis*) dan ada yang melihat manfaat itu dalam kejamakan nilai (*pluralis*).⁷³

Nindyo Pramono dan Sularso mengemukakan bahwa jika masyarakat secara keseluruhan telah mencapai kesejahteraan sosial, sudah barang tentu kesejahteraan masing-masing individu dalam masyarakat tersebut telah terpenuhi. Ungkapan inilah yang ada dalam teori *utilitarian*. *Utilitarian* mengamati kebutuhan tiap manusia sebagai kebutuhan masyarakat, sehingga untuk memenuhi kebutuhan individu dalam masyarakat, caranya adalah dengan memenuhi kebutuhan

72 H.R. Otje Salman S dan Anthon F Susanto, *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, (Bandung : Refika Aditama, 2015), halaman 44.

73 Johannes Wisok, *Etika Mengalami Krisis, Membangun Pendirian*, (Yogyakarta : Kanisius, 2007), halaman 86.

masyarakat. Teori ini kadang memunculkan anggapan bahwa konsep keadilan bertumpu dan dikembangkan karena kemampuannya untuk memberikan manfaat yang lebih besar. *Utilitarianisme* memandang segala permasalahan dari segi *utility* (manfaat), semakin besar membawa manfaat maka itulah sesungguhnya adil.⁷⁴

1.2. Teori Sistem Hukum

Sistem hukum merupakan perpaduan dari dua padanan kata antara sistem dan hukum. Sistem yang berasal dari bahasa Latin, yaitu *systema* atau bahasa Yunani (*sutema*) adalah sebuah tatanan yang terdiri dari beberapa unsur atau bagian yang terkait dan tidak dapat dipisahkan. Sedangkan, hukum adalah himpunan petunjuk-petunjuk hidup yang berisi perintah-perintah dan larangan-larangan yang mengurus tata tertib suatu masyarakat dan karena itu harus ditaati oleh masyarakat itu.⁷⁵ Demikian dengan sistem hukum merupakan tatanan hukum yang terdiri dari beberapa unsur atau sub sistem hukum yang saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan.

Mariam Darus Badruzaman mengemukakan bahwa sistem adalah keseluruhan tata tertib hukum yang dibangun di atas fondasi berupa asas (prinsip). Asas-asas ini satu sama lain saling berkaitan, merupakan kesatuan, bersifat terpadu dan harmonis.⁷⁶ Di lain pihak, H. Lili Rasjidi dan Ida Bagus Wyasa Putra mengemukakan bahwa sistem dalam pengertian hukum sebagai sistem hukum merupakan satu kesatuan proses yang mencakup keberadaan dan bekerjanya sebagai komponen sistem dalam satu kesatuan proses itu.⁷⁷

Dalam rangka penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK, keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sebagai wujud perlindungan hukum kepada konsumen termasuk pelaku usaha dan menjamin keseimbangan

74 Nindyo Pramono dan Sularso, op.cit, halaman 30.

75 E. Utrecht dalam Sudarsono, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta : Rineke Cipta, 1991), hal. 1.

76 Mariam Darus Badruzaman, *Sistem Hukum Benda Nasional* (Bandung : Alumni, 2015), halaman 3.

77 H. Lili Rasjidi dan Ida Bagus Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, (Bandung : Fikahati Anesta, 2012), hal. 202.

antara kepentingan konsumen dengan pelaku usaha dalam proses penyelesaian sengketa harus diwujudkan dalam keseluruhan sistem hukum sebagaimana diuraikan Lawrence M. Friedman, yang terdiri dari: 1). *Structure* (struktur hukum); 2). *Substance* (substansi hukum) yang berkaitan dengan perangkat perundang-undangan; 3). *Culture* (budaya hukum) yang merupakan hukum yang hidup (living law) yang dianut dalam suatu masyarakat; dan; 4). *impact* (dampak hukum) yang berkaitan dengan penegakan hukum.⁷⁸

1) Struktur Hukum (*Legal Structure*)

Struktur hukum yang mengangkut aparat penegak hukum adalah kerangka atau rangkanya, bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberikan semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan. Struktur hukum mengacu kepada bentuk dan ketentuan pranata hukum yang terdapat dalam sistem hukum tersebut, termasuk hubungan antara satu dengan yang lainnya. Dengan mengambil struktur hukum di Amerika dalam bukunya, Lawrence M. Friedman merumuskan aspek struktur hukum sebagai berikut.⁷⁹

“The structure of legal system consist of element of this kind; the number and size of courts; their yurisdiction (that is, what kind of cases they hear and how and why), and modes of appeal from one court to another. Structur also means how the legislature is organized, how many members sit ini on the Federal Trade Commission, what a president can (legalty) do or do not, what procedures the police departement follows and so on”.

Struktur dari sistem hukum terdiri atas unsur berikut ini, jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinya (termasuk jenis kasus yang berwenang mereka periksa) dan tata cara naik banding dari pengadilan ke pengadilan lainnya. Struktur juga berarti bagaimana

78 Lawrence M. Friedman, *American Law An Introduction*, (New Yor, London: W.W. Norton & Company, 1984), hal. 6-8.

79 Ibid, hal. 7.

badan legislatif ditata, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh Presiden, prosedur apa yang diikuti oleh kepolisian dan sebagainya. Jadi struktur (*legal struktur*) terdiri dari lembaga hukum yang ada dimaksudkan untuk menjalankan perangkat hukum yang ada.

Dapat juga dikatakan, bahwa struktur hukum merupakan pola yang menunjukkan bagaimana hukum dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya, bagaimana peran aparat penegak hukum, termasuk pembuat hukumnya dapat berjalan dan melaksanakan tugasnya dengan sebaik-baiknya.

Di Indonesia misalnya, jika berbicara tentang struktur hukum, maka termasuk di dalamnya struktur aparat penegak hukum dalam tataran supra struktur, yaitu polisi, jaksa, hakim dan advokat yang mempunyai tugas dan wewenang yang diatur oleh Undang-Undang tersendiri. Selain itu, dalam tataran infrastruktur, terdapat institusi penegak hukumnya seperti kepolisian, kejaksaan dan pengadilan, termasuk Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), dan bahkan termasuk pembuat hukum atau undang-undang. Hukum tak akan dapat berjalan dengan baik termasuk penegakannya bila tidak ada aparat penegak hukum yang kredibel, kompeten dan independen. Kesemuanya unsur yang terdapat dalam tataran suprastruktur dari struktur hukum sebagaimana diuraikan diatas harus ditata sedemikian rupa dalam sebuah struktur yang sistemik.

2) Substansi Hukum (*Legal substance*)

Substansi hukum adalah aturan, norma dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Lawrence M. Friedman merumuskan untuk substansi hukum "*By this is meant the actual rules, norms and behavior patterns of people inside the system.*"⁸⁰ Substansi hukum dapat pula berisi produk hukum yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum itu, mencakup keputusan yang mereka hasilkan dan aturan

80 Ibid, hal. 6.

baru yang mereka buat. Substansi juga mencakup *living law* (hukum yang hidup) dan bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang (*law in the books*). Substansi hukum juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka ciptakan.

3) Budaya Hukum (*legal culture*)

Unsur ketiga dari sistem hukum yang dikemukakan Lawrence M. Friedman adalah budaya hukum yang merupakan sikap manusia terhadap hukum, termasuk di dalamnya nilai, pemikiran dan harapannya. Dalam kaitan ini, Lawrence M. Friedman merumuskan *The third component of legal system, of legal culture. By this we mean people's attitudes towards law and the legal system-their beliefs, values, ideas and expectation. In other words, it is that part of the general culture which concerns the legal system.*"⁸¹

Budaya hukum bukanlah hukum, namun budaya hukum secara konseptual adalah hal-hal yang berada di luar hukum itu sendiri. Termasuk juga didalamnya, kesenangan atau ketidaksenangan untuk berperkara adalah bagian dari budaya hukum. Dalam lingkup pemberdayaan konsumen, budaya pasrah konsumen termasuk di dalamnya. Oleh karenanya, apa yang disebut budaya hukum itu tidak lain dari keseluruhan faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempatnya yang logis dalam kerangka budaya masyarakat. Atau dengan perkataan lain, budaya hukum merupakan keseluruhan sikap dari warga masyarakat dan sistem nilai yang ada yang menentukan bagaimana seharusnya hukum tersebut berlaku dalam masyarakat.

Khusus untuk budaya hukum ini, RM. Panggabean mengemukakan bahwa budaya hukum adalah iklim dari pemikiran sosial dan kekuatan sosial (*the climate of social thought and social force*) yang menentukan

81 Ibid hal. 6.

bagaimana hukum digunakan (*used*), dihindari (*avoid*) atau disalahgunakan (*abused*). Bagaimana peranan hukum dalam masyarakat, apakah hukum itu hanya sebagai alat untuk menjaga harmoni, ketertiban dan stabilitas atau hukum itu berisi perlindungan terhadap individu-individu.⁸²

Hukum tidak dapat dipisahkan dari kultur, sejarah dan waktu di mana kita sedang berada (*law is not separate from the culture, history and time in which it exists*). Setiap perkembangan sejarah dan sosial, harus diimbangi dengan perkembangan hukum yang ada, karena setiap perubahan sosial pada dasarnya akan mempengaruhi perkembangan hukum (*social movement effect the development of law*). Apabila substansi hukum dan struktur hukum menyangkut hal-hal yang internal, maka budaya hukum bersifat eksternal.

4) Dampak Hukum (*Legal Impact*)

Lawrence M. Friedman mengemukakan “*we might be interested, too, in a fourth element : impact, that is, what difference the decision made*”.⁸³ Element ke empat yang juga penting adalah dampak sebagai perbedaan dalam membuat atau menghasilkan keputusan atau ketetapan.

Dalam berbagai referensi, teori sistem hukum yang dikemukakan Lawrence M. Friedman yang tersebut dalam bukunya *American Law* tersebut hanya membahas dan menguraikan tiga unsur hukum yang pertama, yaitu *structure, substance dan culture*, tidak membahas dan menguraikan unsur ke empat yaitu *impact*.

Hubungan antara tiga unsur sistem hukum tersebut di atas dapat diibaratkan sebagai pekerjaan mekanik. Struktur diibaratkan seperti mesin, substansi adalah apa yang dikerjakan dan dihasilkan oleh mesin sedangkan kultur adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk

82 RM. Panggabean, *Budaya Hukum Hakim, Dibawah Pemerintahan Demokrasi dan Otoriter (Studi Tentang Putusan-Putusan Mahkamah Agung RI, 1950-1965)*, (Jakarta, Pusat Studi Hukum Ekonomi, Universitas Indonesia, Fakultas Hukum, 2008), hal. 1.

83 Lawrence M. Friedman, *Op.cit*, hal. 8.

menghidupkan atau mematikan mesin itu serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan. Oleh karenanya, ketiga unsur sistem hukum dimaksud menurut Lawrence M. Friedman adalah faktor yang sangat mempengaruhi penegakan hukum. Struktur hukum, substansi hukum dan kultur hukum merupakan elemen-elemen yang penting dalam penegakan hukum, yang jika salah satu dari ketiga komponen itu tidak berfungsi dengan baik, hal tersebut akan mengganggu unsur sistem hukum lainnya sehingga akan menimbulkan permasalahan hukum.

Ketiga komponen dalam sistem hukum menurut Lawrence M. Friedman itu dijabarkan lebih lanjut oleh Achmad Ali, yaitu:⁸⁴

- 1) Struktur hukum, yaitu keseluruhan institusi-institusi hukum yang ada beserta aparatnya, mencakup antara lain, Kepolisian dengan para polisinya, Kejaksaan dengan para jaksanya, Pengadilan dengan para hakimnya, dan lain-lain.
- 2) Substansi hukum, yaitu keseluruhan aturan hukum, norma hukum dan asas hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, termasuk putusan pengadilan.
- 3) Kultur hukum, yaitu opini-opini, kepercayaan-kepercayaan (keyakinan-keyakinan), kebiasaan-kebiasaan, cara berfikir dan cara bertindak, baik dari para penegak hukum maupun dari warga masyarakat, tentang hukum dan berbagai fenomena yang berkaitan dengan hukum.

1.3. Teori Perlindungan Hukum

Secara etimologi, perlindungan hukum berasal dari bahasa Belanda yaitu *theorie van de wettelijke bescherming*. Kata perlindungan hukum menunjukkan arti bahwa hukum itu melindungi sesuatu. Sesuatu yang dilindungi oleh hukum adalah kepentingan manusia, karena memang hukum itu dibuat oleh dan untuk manusia atau masyarakat. Berangkat dari pemahaman ini, kata perlindungan hukum

84 Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang Undang (Legisprudence)*, (Jakarta : Kencana, 2009), hal. 204.

sebenarnya erat kaitannya dengan fungsi hukum dan tujuan hukum. Mengenai apa fungsi hukum pada umumnya ahli hukum sudah sepakat mengatakan, bahwa fungsi hukum merupakan perlindungan kepentingan manusia.⁸⁵

Pada prinsipnya, tujuan perlindungan hukum adalah untuk memberikan rasa aman, kepastian dan keadilan bagi masyarakat. Dengan kata “perlindungan” itu sendiri bermakna memberikan pengayoman kepada pihak yang lemah sehingga perlindungan hukum dapat juga diartikan sebagai pengayoman yang diberikan pemerintah kepada seseorang untuk memberikan rasa aman, kepastian dan keadilan terhadap hak-haknya dalam lingkungan masyarakat dan kehidupan berbangsa dan bernegara, baik dalam bentuk pelayanan, peraturan perundang-undangan atau kebijakan lainnya, termasuk dalam lapangan penegakan hukum.

Philipus M. Hadjon mengemukakan, adanya 2 (dua) bentuk perlindungan hukum bagi rakyat, yaitu perlindungan hukum yang bersifat preventif dan yang bersifat represif. Perlindungan hukum yang bersifat preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa yang mengarahkan tindakan pemerintah untuk bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi dan perlindungan yang bersifat represif bertujuan untuk menyelesaikan terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan.⁸⁶ Sementara itu, Rafael La Porta dalam *Jurnal of Financial Economics* mengemukakan bentuk perlindungan hukum yang diberikan oleh suatu negara memiliki 2 (dua) sifat, yaitu bersifat pencegahan (*prohibited*) dan bersifat hukuman (*sanction*).⁸⁷

Sehubungan dengan hal tersebut, Wahyu Sasongko mengemukakan bahwa perlindungan hukum dapat diartikan sebagai perlindungan oleh hukum atau perlindungan dengan menggunakan pranata dan sarana hukum. Dalam memberikan perlindungan hukum dapat

85 Sudikno Mertokusumo, *Bunga Rampai Ilmu Hukum*, (Yogyakarta : Liberty, 1984), hal. 107.

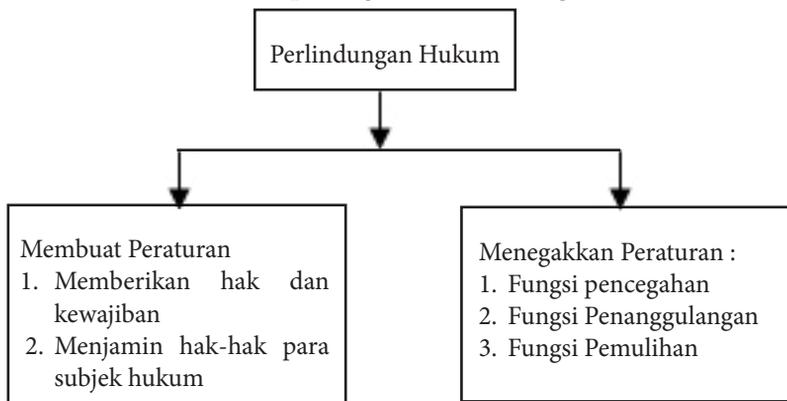
86 Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indoensia*, (Surabaya : PT. Bina Ilmu, 1987), halaman 29.

87 Rafael La Porta, *Journal of Financial Economics* No. 58, Oktober 1999, halaman 9.

melalui cara-cara tertentu, antara lain, yaitu dengan:⁸⁸

1. Membuat peraturan, bertujuan untuk:
 - a. Memberikan hak dan kewajiban
 - b. Menjamin hak-hak para subjek hukum
2. Menegakkan peraturan melalui :
 - a. Hukum administrasi negara yang berfungsi untuk mencegah (*preventive*) terjadinya pelanggaran hak-hak konsumen dengan perizinan dan pengawasan.
 - b. Hukum pidana yang berfungsi untuk menanggulangi (*repressive*) pelanggaran undang undang perlindungan konsumen, dengan menggunakan sanksi pidana dan hukuman.
 - c. Hukum perdata yang berfungsi untuk memulihkan hak (*currative; recovery, remedy*) dengan membayar kompensasi atau ganti kerugian.

Secara skematis dapat digambarkan sebagai berikut :



Diketahui bahwa konsumen dalam berbagai hal dominan berada dalam posisi di bawah dan lemah bila dibanding dengan pelaku usaha. Pentingnya perlindungan hukum bagi konsumen disebabkan posisi tawar konsumen yang lemah. Sudaryatmo mengemukakan, perlindungan hukum terhadap konsumen mensyaratkan adanya pemihakan kepada posisi tawar yang lemah (konsumen).⁸⁹ Dalam kaitannya dengan

88 Wahyu Sasongko, *Ketentuan-Ketentuan Pokok Hukum Perlindungan Konsumen*, (Bandar Lampung : Universitas Bandar Lampung, 2007), halaman 32.

89 Sudaryatmo, *Hukum dan Advokasi Konsumen*, (Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 1999), halaman 90.

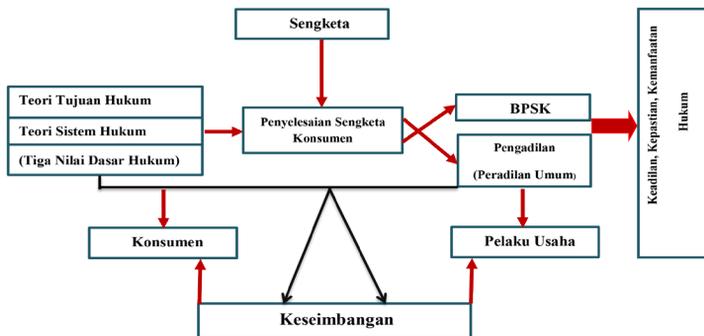
perlindungan konsumen, UUPK telah menetapkan bahwa perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen⁹⁰ dan bertujuan:

- a. Meningkatkan kesadaran, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri.
- b. Mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari eksekusi negatif pemakaian barang dan/atau jasa.
- c. Meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen.
- d. Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi.
- e. Menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggung-jawab dalam berusaha.
- f. Meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan dan keselamatan konsumen.

2. Kerangka Konseptual

Penelitian ini dilandasi dengan konsepsi pemikiran bahwa suatu sengketa konsumen dapat diselesaikan melalui 2 (dua) cara, yaitu di luar pengadilan melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dan melalui pengadilan dibawah lingkungan peradilan umum. Penyelesaian sengketa konsumen baik di luar pengadilan maupun melalui pengadilan harus mampu mewujudkan keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan bagi para pihak, termasuk dan tidak terkecuali menjamin keseimbangan kepentingan konsumen dan pelaku usaha yang harus diwujudkan dalam keseluruhan sistem yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman, yaitu substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum, secara konseptual dapat digambarkan sebagai berikut.

90 Indonesia, *Undang Undang tentang Perlindungan Konsumen*, UU No. 8 Tahun 1999, Op.cit, Pasal 1 angka 1.



- 1) Setiap sengketa konsumen harus dapat diselesaikan secara adil sehingga asas keadilan sebagai salah satu tujuan hukum harus benar-benar diterapkan dan diwujudkan dalam proses penyelesaian sengketa konsumen baik di luar Pengadilan melalui BPSK maupun melalui Pengadilan, termasuk kepastian hukum dalam rangka terciptanya perlindungan hukum kepada konsumen dan menjamin keseimbangan kepentingan konsumen dan pelaku usaha. Demikian dengan kemanfaatan, setiap penyelesaian sengketa konsumen baik di luar pengadilan melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen maupun melalui pengadilan harus memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi konsumen dan pelaku usaha sebagai para pihak. Harus diwujudkan dalam keseluruhan sistem, yaitu substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum
- 2) Reposisi adalah penataan ulang terhadap keberadaan suatu institusi yang dalam hal ini adalah Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen kepada tempat yang sesungguhnya.
- 3) Penyelesaian sengketa konsumen yang dimaksudkan adalah proses dan mekanisme penyelesaian sengketa konsumen yang dilakukan baik di luar pengadilan melalui BPSK maupun melalui pengadilan.
- 4) Sengketa Konsumen adalah sengketa antara pelaku usaha dengan konsumen yang menuntut ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan atau yang menderita kerugian akibat mengkonsumsi barang atau memanfaatkan jasa.
- 5) Konsumen adalah 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.

- 6) Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) adalah badan yang khusus disediakan Undang-Undang untuk menyelesaikan sengketa konsumen di luar pengadilan yang penyelesaiannya dapat dilakukan dengan cara arbitrase, konsiliasi atau mediasi yang diberikan kewenangan untuk memeriksa dan memutus suatu sengketa konsumen layaknya lembaga peradilan.
- 7) Keseimbangan kepentingan adalah keseimbangan kepentingan antara konsumen dengan pelaku usaha dalam transaksi konsumen yang masing-masing menempatkan konsumen dan pelaku usaha dalam posisi yang seimbang sesuai asas keseimbangan dalam hukum perjanjian, asas dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen menurut Undang-Undang.
- 8) Keadilan adalah suatu keseimbangan yang berisi, berilah kepada seseorang apa yang menjadi bagian/haknya, *suum cuique tribuere*, memberikan apa yang menjadi bagian/hak seseorang.
- 9) Kepastian hukum adalah satu asas dalam peraturan perundang-undangan yang menetapkan bahwa segala tindak dan perbuatan harus didasarkan kepada ketentuan normatif yang berlaku.
- 10) Kemanfaatan adalah salah satu tujuan hukum dari aspek sosiologis yang memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi masyarakat sehingga tercipta kebahagiaannya.

Secara sederhana, konsumen dapat diartikan sebagai pengguna atau pemakai suatu barang atau jasa dalam masyarakat. Dari segi tata bahasa, istilah konsumen berasal dari kata *consumer* (Inggris) atau *consument/konsument* (Belanda). Celina Tri Siwi Kristiyanti mengemukakan, pengertian dari konsumen atau *consument* itu tergantung dalam posisi mana dia berada. Secara harafiah, arti kata *consumer* adalah (lawan dari produsen) setiap orang yang menggunakan barang. Tujuan penggunaan barang atau jasa nanti menentukan termasuk konsumen kelompok mana pengguna tersebut.⁹¹

91 Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2009), halaman 22.

Sidharta mengemukakan istilah lain yang agak dekat dengan konsumen adalah “pembeli” (*koper*). Istilah ini dapat dijumpai dalam Kitab Undang Undang Hukum Perdata.⁹² Pengertian konsumen jauh lebih luas daripada pembeli. Luasnya pengertian konsumen dilukiskan secara sederhana oleh mantan Presiden Amerika Serikat, John F. Kennedy dengan mengatakan, “*Consumers by definition include us all.*”⁹³

Menurut undang-undang, konsumen adalah 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.⁹⁴

Untuk halnya dengan pelaku usaha yang juga dikenal dengan sebutan produsen atau pengusaha, Agnes M. Toar mengemukakan, produsen sering diartikan sebagai pengusaha yang menghasilkan barang dan jasa. Dalam pengertian ini, termasuk di dalamnya pembuat, grosir, leveransir dan pengecer profesional, yaitu setiap orang/badan yang ikut serta dalam penyediaan barang dan jasa hingga sampai ke tangan konsumen. Sifat profesional merupakan syarat mutlak dalam hal menuntut pertanggung jawaban dari produsen.⁹⁵

Menurut Undang-Undang, pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha baik yang berbadan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan usaha dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan

92 Shidarta, op cit, hal. 2.

93 R.A. Anderson & W.A. Krump, *Business Law*, (Cincinnati : South-Eastern Publishing Co, 1972), hal. 553.

94 Indonesia, *Undang Undang tentang Perlindungan Konsumen*, UU No. 8 Tahun 1999, Op.cit, Pasal 1 angka 2. Bandingkan dengan rumusan konsumen menurut Rancangan UU Perlindungan Konsumen yang merumuskan bahwa konsumen adalah konsumen akhir yaitu orang perseorangan atau badan, baik berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum, yang menggunakan barang dan/atau memanfaatkan jasa dengan tujuan tidak diperdagangkan kembali atau tidak digunakan untuk menghasilkan barang lain dan/atau tidak dimanfaatkan untuk menghasilkan jasa lain

95 Jannus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2010), hal. 16.

usaha dalam berbagai bidang ekonomi.⁹⁶

Pada hakekatnya keadilan adalah memperlakukan seseorang atau pihak lain sesuai dengan haknya. Menjadi hak setiap orang adalah diakui dan diberlakukan sesuai dengan harkat dan martabatnya, sama derajatnya dan sama hak dan kewajibannya tanpa membedakan suku, keturunan, agama dan status sosial lainnya dalam masyarakat. Keadilan merupakan suatu hal yang abstrak, sehingga akan sulit mewujudkan suatu keadilan jika tidak mengetahui apa yang dimaksud dengan keadilan.

Dalam praktiknya, wujud keadilan dapat dilihat secara nyata dalam setiap keputusan hakim yang mengakhiri persengketaan para pihak melalui lembaga pengadilan. Dalam mengambil putusannya, sistem peradilan (hukum formal) Indonesia sangat memungkinkan ketidakadilan, oleh karena putusan hakim sangat tergantung kepada keyakinan hukumnya (subjektivitas).⁹⁷

Kemanfaatan sebagai tujuan hukum adalah hukum harus memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi masyarakat banyak. Kebahagiaan merupakan tujuan, yaitu kenikmatan dan kehidupan yang bebas dari kesengsaraan.

96 Indonesia, *Undang Undang Tentang Perlindungan Konsumen Nomor 8 Tahun 1999*, op. cit, Pasal 1 angka 3. Rancangan UUPK membedakan pelaku usaha barang dan pelaku usaha jasa (penyedia jasa), dengan merumuskan bahwa pelaku usaha barang adalah orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum, yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah Republik Indonesia baik sendiri maupun bersama melalui perjanjian, menyelenggarakan kegiatan usaha yang bertujuan memproduksi dan/ atau memperdagangkan barang. Sedangkan penyedia jasa adalah orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum, yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah Republik Indonesia baik sendiri maupun bersama melalui perjanjian, menyelenggarakan kegiatan layanan yang bertujuan menghasilkan dan/atau memberikan jasa.

97 Departemen Kehakiman Republik Indonesia, *Himpunan Komentar Atau Tanggapan Putusan-Putusan Pengadilan Oleh Pakar Hukum Universitas Negeri dan Swasta di Indonesia*, Jilid II, Jakarta, 1998, hal. 400.

E. METODOLOGI PENELITIAN

Istilah metodologi berasal dari kata “metode” yang berarti “jalan ke.” Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, metode diartikan sebagai cara teratur yang digunakan untuk melaksanakan suatu pekerjaan agar tercapai sesuai dengan yang dikehendaki; cara kerja yang ber sistem untuk memudahkan pelaksanaan suatu kegiatan guna mencapai tujuan yang ditentukan.⁹⁸

Suatu metode merupakan cara kerja atau tata kerja untuk dapat memahami objek yang menjadi sasaran dari ilmu pengetahuan yang bersangkutan.⁹⁹ Pada hakekatnya metodologi memberikan pedoman tentang cara-cara seseorang ilmuwan mempelajari, menganalisa dan memahami lingkungan-lingkungan yang dihadapinya. Soerjono Soekanto dengan mengutip pendapat Robert Bogland & Steven J. Taylor merumuskan metode adalah “..... *the rprocess, principles and procedures by which we approach problems and seek answer. In this sosial science the term applies to who one conduct research*”.¹⁰⁰ (proses, prinsip dan penelitian dengan mana kita melakukan pendekatan terhadap masalah dan menemukan jawabannya. Di dalam ilmu-ilmu sosial, istilah yang berlaku kepada siapa suatu penelitian dikembangkan).”

Peter R. Senn sebagaimana dikutip Bahder Johan Nasution menyebut, metode merupakan suatu prosedur atau cara mengetahui sesuatu dengan menggunakan langkah-langkah yang sistematis. Berdasarkan pengertian tersebut, dia merumuskan penelitian sebagai suatu aktivitas yang mengandung prosedur tertentu, berupa serangkaian cara atau langkah yang disusun secara terarah, sistematis dan teratur.¹⁰¹ Prosedur yang dimaksud di sini tak hanya terbatas pada pengamatan dan percobaan semata-mata, tetapi juga menyangkut prosedur lain yang dianggap sebagai metode, terutama dalam penelitian (pengkajian) ilmu hukum dan ilmu-ilmu sosial maupun dalam ilmu ekonomi. Prosedur tersebut, antara lain, penggolongan atau klasifikasi, *survey*, perbandingan, pengukuran dan analisa.

98 Departemen Pendidikan Nasional, op. cit, halaman 740.

99 Soerjono Soekanto, *Ringkasan Metodologi Penelitian Hukum Empiris* (Jakarta : Indo Hill-Co, 1990), halaman 106.

100 Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, op. cit, halaman 6

101 Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, (Bandung : Mandar Maju, 2008), halaman 3.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dikemukakan bahwa antara metodologi penelitian dengan metode penelitian adalah berbeda. Metodologi merupakan ilmu yang mengkaji mengenai konsep teoritik dan berbagai metoda, prosedur atau cara kerjanya maupun mengenai konsep-konsep yang digunakan berikutan keunggulan dan kelemahan dari suatu metode penelitian. Tegasnya, metodologi merupakan suatu cabang ilmu yang mengkaji atau mempelajari metode penelitian. Sedangkan metode penelitian merupakan uraian teknis yang digunakan dalam penelitian.¹⁰²

Metode penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi termasuk seni. Oleh karenanya, penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis serta konsisten. Dapat juga dikatakan bahwa metode penelitian merupakan alat untuk mengetahui sesuatu masalah yang akan diteliti, baik ilmu-ilmu sosial, ilmu hukum maupun ilmu-ilmu lainnya. Dapat juga dikatakan bahwa metode penelitian adalah cara-cara ilmiah untuk mendapatkan data yang valid dengan tujuan dapat ditemukan, dikembangkan dan dibuktikan, suatu pengetahuan tertentu sehingga pada gilirannya dapat digunakan untuk memahami, memecahkan dan mengantisipasi masalah.

Berdasarkan terminologi Metode Penelitian Hukum, yang merupakan gabungan dari kata metode dan penelitian hukum, maka dapat dirumuskan bahwa metode penelitian hukum adalah cara bagaimana suatu isu hukum dapat dipahami dalam perspektif hukum melalui suatu proses berpikir, mencari dan menemukan fakta untuk kemudian dianalisis secara hukum.

Dalam kaitannya dengan penelitian ini, maka metode penelitian yang dipergunakan adalah:

1. Bentuk Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang dalam terminologi lain dikenal juga sebagai penelitian hukum doktrinal¹⁰³ dengan dukungan penelitian empiris. Penelitian hukum normatif ditujukan dan berkaitan dengan inventarisasi terhadap asas-asas atau prinsip-prinsip hukum,

102 Ibid.

103 Disebut penelitian doktrinal adalah karena penelitian ini hanya ditujukan pada peraturan tertulis.

penelitian terhadap penerapan hukum, baik yang berjalan secara operasional oleh institusi maupun dalam hal prosedur penyelesaian hukum dalam praktik. Dengan perkataan lain, objek kajian penelitian ditujukan terhadap peraturan perundang-undangan dan prinsip hukum yang berlaku. Pengkajian terhadap prinsip-prinsip atau asas-asas hukum, diantaranya prinsip *equitability* yang didasarkan pada keadilan sebagai kejujuran (*justice as fairness*) digunakan untuk menelaah hak-hak konsumen dan pelanggarannya.

Sunaryati Hartono mengemukakan, jelaslah bahwa penelitian hukum normatif (*doctrinal*) merupakan kegiatan sehari-hari seorang sarjana hukum. Bahkan, penelitian hukum yang bersifat normatif, hanya mampu dilakukan oleh seorang sarjana hukum sebagai orang yang sengaja dididik untuk memahami dan menguasai disiplin hukum.¹⁰⁴ Dalam kaitan ini, Diah Ochtorina Susanti menyatakan, penelitian hukum doctrinal (*doctrinal research*) adalah penelitian yang bertujuan untuk memberikan eksposisi¹⁰⁵ yang bersifat sistematis mengenai aturan hukum yang mengatur bidang hukum tertentu, menganalisa hubungan antara aturan hukum yang satu dengan yang lain, menjelaskan bagian-bagian yang sulit untuk dipahami dari suatu aturan hukum, bahkan, mungkin juga mencakup prediksi perkembangan suatu aturan hukum tertentu pada masa mendatang. Penelitian hukum *doctrinal* adalah penelitian berbasis kepustakaan, yang fokusnya adalah analisis bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.¹⁰⁶

Doctrinal research, bertujuan untuk “*to systematize, rectify and clarify the law on any particular topic by a distinctive mode of analysis to authoritative texts that consist of primary and secondary sources*. Artinya adalah, penelitian hukum *doctrinal* bertujuan untuk sistematisasi, mengkoreksi dan memperjelas suatu aturan hukum yang berlaku pada bidang hukum tertentu dengan cara melakukan analisis terhadap teks yang bersifat autoritatif yang

104 Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, (Bandung, PT. Alumni, 1994), hal.139.

105 Eksposisi adalah penjelasan yang terperinci.

106 Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2014), halaman 11.

meliputi bahan hukum primer dan sekunder.¹⁰⁷

Dalam suatu penelitian hukum normatif, yang tertulis juga dikaji dari berbagai aspek seperti aspek teori, filosofi, perbandingan, struktur atau komposisi, konsistensi, penjelasan umum serta penjelasan khusus tiap pasal, formalitas dan kekuatan mengikat suatu undang undang serta bahasa yang digunakan. Dengan demikian, sesungguhnya, dengan penelitian hukum normatif cakupannya adalah sangat luas.

Di lain pihak Anwarul Yaqin mengemukakan:¹⁰⁸

doctrinal research (also referred to as theoretical, pure legal, academic, traditional, conventional, armchair research) is essentially a library – based study, which means that the materials needed by a researcher may be available in libraries, archives and other databases. The basic aim of such research is to discover, explain, examine, analyse and present, in a systematic form, facts, principle, provision, concept, theories or the working of certain laws or legal institutions. Speaking generally, the objectives of such research are the same as outlined earlier in this chapter. Jika diterjemahkan bebas; “penelitian doktrinal (juga disebut sebagai penelitian teoritis, hukum murni, akademis, tradisional, konvensional, penelitian kursi tangan) pada dasarnya adalah studi berbasis perpustakaan, yang berarti bahwa bahan-bahan yang dibutuhkan oleh seorang peneliti mungkin tersedia di perpustakaan, arsip, dan database lainnya. Tujuan dasar dari penelitian tersebut adalah untuk menemukan, menjelaskan, menelaah, menganalisis, dan menyajikan, dalam bentuk yang sistematis, fakta, prinsip, ketentuan, konsep, teori, atau cara kerja suatu undang-undang atau lembaga hukum tertentu. Secara umum, tujuan penelitian tersebut sama dengan yang diuraikan sebelumnya pada bab ini.”

107 Mike McConville dan Wing Hong Chui, *Research Methods for Law*, (Edinburgh : Edinburgh University Press, 2007), hal. 1.

108 Anwarul Yaqin, *Legal Research and Writing*, (Malasya : Malayan Law Journal SDN BHD, 2007), hal. 10.

2. Metode Pendekatan

Mengingat jenis penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif dengan dukungan penelitian empiris, maka metode¹⁰⁹ pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan Undang-Undang (statute approach) dan pendekatan kasus (*case approach*). Keduanya dilengkapi dengan pendekatan komparatif (*comparative approach*).

Pendekatan kasus menggunakan putusan hakim sebagai sumber hukum. Putusan hakim yang digunakan adalah putusan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*). Pada saat membahas putusan pengadilan sebagai sumber hukum primer, maka sumber hukum yang memiliki kekuatan hukum adalah pada bagian pertimbangan hukumnya (*ratio decidendi*). Inilah yang harus dipahami oleh peneliti.

Dalam kaitannya dengan penelitian ini, pendekatan kasus dilakukan dengan cara :

- a. Melakukan kajian terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dalam perkara-perkara yang berkaitan dengan sengketa konsumen.
- b. Kasus yang dimaksudkan adalah baik berupa kasus yang diselesaikan dan diputus melalui Pengadilan yang dalam hal ini melalui Pengadilan Negeri sebagai bagian dari Peradilan Umum maupun di luar pengadilan melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dalam berbagai jenis dan ragam sengketa konsumen, diantaranya kasus hilangnya kendaraan bermotor di tempat parkir, hilangnya bagasi tercatat dalam angkutan udara, sengketa pembiayaan konsumen dan yang lainnya.
- c. Objek kajian pokok di dalam pendekatan kasus adalah *ratio decidendi* atau *reasoning*, yaitu pertimbangan pengadilan untuk sampai kepada suatu putusan.

109 Sebagaimana dalam bukunya Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, Penelitian Hukum (*Legal Research*), metode harus dibedakan dengan metodologi. Metode berasal dari kata Yunani "*hodos*" yang berarti cara atau jalan. Metodologi adalah ilmu yang objeknya, pengetahuan tentang metode bagi berbagai macam ilmu pengetahuan.

Dalam hal ini harus dibedakan antara pendekatan kasus dengan studi kasus (*case study*). Dalam pendekatan kasus, beberapa kasus dikaji untuk referensi bagi suatu isu hukum, sedangkan *study* kasus merupakan suatu *study* terhadap kasus tertentu dari beberapa aspek hukum. Misalnya, satu kasus pelanggaran hak konsumen terkait dengan hilangnya kendaraan bermotor di tempat parkir ditinjau dari aspek hukum perdata, hukum pidana, hukum administrasi negara dan sebagainya.

Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang terkait dengan isu hukum yang akan diteliti. Peter Mahmud Marzuki mengemukakan bahwa dalam kaitannya dengan penelitian hukum untuk kepentingan praktis yang dilakukan oleh para praktisi mutlak mempergunakan pendekatan perundang-undangan karena dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan semacam ini, akan membuka kesempatan bagi para peneliti untuk mempelajari adanya konsistensi dan kesesuaian antara Undang-Undang yang satu dengan Undang-Undang yang lainnya atau antara Undang-Undang dengan Undang Undang Dasar. Hasil telaah yang dilakukan merupakan argumen untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi.

Dalam kaitan itu, pendekatan perundang-undangan dilakukan terhadap Undang undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan sejumlah aturan yang berkaitan termasuk Undang Undang Nomor 48 Tahun 1999 tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, yang meliputi asas-asas hukumnya, penyelesaian sengketa serta perlindungan hukum yang diatur di dalamnya terhadap konsumen dan sejumlah aturan organik lainnya dalam bentuk Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden hingga Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia dan Surat Edaran atau Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Sebagaimana dijelaskan di atas, selain pendekatan undang undang dan pendekatan kasus, dalam penelitian ini juga digunakan pendekatan perbandingan yaitu dengan melakukan perbandingan hukum yang dalam istilah lain dikenal juga

dengan “*comparative law*,” “*comparative jurisprudence*” (istilah Inggris), “*droit compare*” (istilah Perancis), “*rechtsgelijking*” (istilah Belanda), “*rechtverleichung*” atau “*vergleichende*” (istilah Jerman). Henry Campbell Black mengemukakan bahwa *comparative jurisprudence* adalah “*The study of the principles of legal science by the comparison of various systemen of law.*”¹¹⁰ Perbandingan hukum adalah studi tentang prinsip-prinsip ilmu hukum dengan melakukan perbandingan berbagai macam sistem hukum.

Dalam penelitian ini pendekatan perbandingan yang dimaksud adalah dengan mengadakan perbandingan penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan yang diterapkan di negara-negara lain, khususnya di negara-negara yang menganut sistem hukum *common law* atau Anglo Saxon dibandingkan dengan penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan yang dipraktikkan di Indonesia sebagai negara yang menganut sistem hukum *civil law* atau Eropa Kontinental. Perbandingan dilakukan khususnya terhadap negara Amerika yang menerapkan *Small Claims Court* (SCC) dan/atau *Small Claims Tribunal* (SCT) dan di negara India yang menerapkan *Consumer Disputes Redressal Agencies/District Forum*.

3. Jenis Data

Berbicara mengenai jenis data dalam suatu penelitian, dapat dibedakan menjadi:

- 1) Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari sumber pertama, yaitu dari individu atau perorangan. Misalnya, adalah hasil wawancara atau pengisian *questioner*.
- 2) Data sekunder (*secondary data*) yaitu data yang diperoleh dari kepustakaan, antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan dan sebagainya. Data sekunder merupakan data primer yang telah diolah lebih lanjut dan disajikan baik oleh pihak pengumpul data primer atau oleh pihak lain. Kegunaan data sekunder adalah untuk mencari data awal/informasi, mendapatkan landasan teori/landasan hukum, mendapatkan batasan atau definisi atau arti/makna suatu istilah atau terminologi.

110 Henry Campbell Black dalam Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, op. Cit, hal. 131.

Soerjono Soekanto mengemukakan, bahwa data primer atau data dasar (*primary data* atau *basic data*) adalah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama, yakni perilaku warga masyarakat melalui penelitian.¹¹¹ Lebih lanjut menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji mengemukakan, ciri umum dari data sekunder adalah:

- 1) Pada umumnya data sekunder dalam keadaan siap terbuat dan dapat dipergunakan dengan segera.
- 2) Baik bentuk maupun isi data sekunder, telah dibentuk dan diisi oleh peneliti-peneliti terdahulu sehingga peneliti kemudian tidak mempunyai pengawasan terhadap pengumpulan, pengolahan, analisis maupun konstruksi data.
- 3) Tidak terbatas oleh waktu dan tempat.¹¹²

Mengingat bentuk penelitian dalam buku ini adalah penelitian hukum normatif, maka jenis data yang digunakan adalah jenis data sekunder yang didukung dengan wawancara kepada informan dan nara sumber. Dalam penelitian ini, yang dilakukan adalah wawancara mendalam (*depth interview*) terhadap pimpinan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM), anggota Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) DKI Jakarta dan BPSK Kota Medan, termasuk beberapa advokat atau praktisi hukum bidang perlindungan konsumen, dalam rangka untuk mengetahui bagaimana pemberian perlindungan hukum yang diberikan pemerintah kepada konsumen, dan masukan bagi *stake holder* dalam penguatan BPSK sesuai *political will* dari pemerintah, termasuk pemberian keadilan dalam proses penyelesaian sengketa konsumen selama ini yang dilakukan baik melalui Pengadilan Negeri maupun melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, termasuk dalam menjamin keseimbangan kepentingan konsumen dan pelaku usaha. Wawancara mendalam juga dilakukan kepada

111 Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, op.cit, halaman 12.

112 Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Peranan dan Penggunaan Perpustakaan dalam Penelitian Hukum*, (Jakarta : Pusat Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1979), halaman 12.

pakar hukum atau praktisi perlindungan konsumen untuk mengetahui bagaimana konsep pemberian keadilan bagi konsumen di Indonesia. *Questioner* ditujukan kepada para akademisi/ praktisi serta pelaku usaha dan konsumen untuk mengetahui bagaimana keberadaan dan kedudukan BPSK sebagai lembaga penyelesaian sengketa konsumen di luar Pengadilan. Sementara itu, jenis data sekunder (*secondary data*) merupakan data yang diperoleh dari bahan kepustakaan atau literatur yang mempunyai hubungan dengan objek penelitian. Dalam hal ini adalah literatur-literatur yang berkaitan dengan perlindungan hukum terhadap konsumen dan proses atau mekanisme penyelesaian sengketa konsumen baik melalui Pengadilan maupun melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.

4. Bahan Hukum

Bahan hukum merupakan bagian terpenting dalam penelitian hukum, karena tanpa bahan hukum tak mungkin dapat ditemukan jawaban atas permasalahan hukum yang dipermasalahkan. Untuk memecahkan permasalahan hukum yang dihadapi, digunakan bahan hukum sebagai sumber penelitian hukum. Bahan hukum yang dipergunakan dalam hal ini terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

Bruce Bott dan Ruth Talbot Stokes sebagaimana dikutip Dyah Ochterina Susanti dan A'an Efendi membagi bahan hukum menjadi *primary source* dan *secondary source*. *Primary source* adalah "*the law as stated*" dan *secondary source* adalah "*discussions about law.*" *Primary source* meliputi peraturan perundang-undangan (*legislation*) dan putusan hakim (*case law* atau *judge-made law*). *Secondary source* meliputi buku-buku hukum, kamus hukum (*legal dictionary*), ensiklopedia hukum (*legal encyclopedia*), artikel jurnal (*journal article*), *loose leaf services* dan *the law handbook*."¹¹³

Berdasarkan uraian di atas, dapat dikemukakan bahwa bahan hukum primer adalah bahwan hukum yang mengikat berupa perturan perundang-undangan dan putusan hakim.

113 Dyah Ochterina Susanti dan A'an Efendi, op.cit, halaman 49.

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang bermaksud memberikan penjelasan dan pemahaman mengenai bahan hukum primer seperti buku-buku, majalah, jurnal, artikel dan sebagainya. Sedangkan bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum, ensiklopedia dan sebagainya.

Dalam kaitannya dengan penelitian ini, maka bahan hukum primer yang dimaksudkan adalah:

- a. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.
- b. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.
- c. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman
- d. Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 90 Tahun 2001 tentang pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen
- e. Keputusan Menteri Perdagangan dan Perindustrian Republik Indonesia No. 301/MPP/Kep/10/2001 tentang Pengangkatan, Pemberhentian Anggota Sekretariat Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.
- f. Keputusan Menteri Perdagangan dan Perindustrian Republik Indonesia No. 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.
- g. Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 06/M-DAG/PER/2/2017 tentang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.
- h. Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 1 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Terhadap Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.
- i. Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penyelesaian Gugatan Sederhana sebagaimana diperbaharui dengan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 4 Tahun 2019 tentang Perubahan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penyelesaian Gugatan Sederhana.

- j. Berbagai putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, baik putusan Pengadilan Negeri maupun putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dalam perkara atau sengketa konsumen.

Bahan hukum sekunder yang dipergunakan dalam penelitian ini yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer adalah sejumlah hasil-hasil penelitian atau pendapat para pakar (ahli hukum) yang tersebut dalam buku dan artikel ilmiah dan atau jurnal-jurnal hukum yang berkaitan dengan Hukum Perlindungan Konsumen dan Penyelesaian Sengketa (konsumen). Sedangkan bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini sebagai bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder adalah kamus (hukum) dan ensiklopedia, diantaranya Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, Ensiklopedia Hukum dan lain sebagainya.

5. Alat Pengumpulan Data

Pengumpulan data sangat strategis untuk menentukan kualitas data dimana kualitas data tersebut juga menentukan kualitas penelitian. Setidak-tidaknya, agar data yang akan diperoleh mempunyai kualitas yang maksimal, maka alat pengumpulan datanya harus akurat. Akurasi data dimaksudkan berkaitan dengan kesahihan atau validitas instrumen pengumpulan datanya.

Soerjono Soekanto menyebut, bahwa di dalam penelitian, lazimnya dikenal paling sedikit tiga jenis alat pengumpulan data, yaitu studi dokumen atau bahan pustaka, pengamatan atau observasi dan wawancara atau *interview*. Ketiga jenis alat pengumpulan data tersebut dapat dipergunakan masing-masing, maupun secara bergabung untuk mendapatkan hasil yang semaksimal mungkin. Hal ini disebabkan, oleh karena masing-masing jenis alat pengumpulan data tersebut mempunyai kelemahan dan kelebihanannya.¹¹⁴

Studi dokumen atau bahan pustaka merupakan suatu alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan

114 Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, op.cit, halaman 66.

menggunakan “*content analysis*”. *Content analysis* (analisis isi) dimaksudkan sebagai cara untuk mengumpulkan dan menganalisis muatan dari sebuah teks. Teks yang dimaksudkan dapat berupa kata-kata, simbol, gagasan, tema dan berbagai macam bentuk pesan yang dapat dikomunikasikan. Analisis isi berusaha memahami data bukan sebagai kumpulan peristiwa fisik, tetapi sebagai gejala simbolik untuk mengungkap makna yang terkandung dalam sebuah teks dan memperoleh pemahaman terhadap pesan yang direpresentasikan sesuai tujuannya, maka metode analisis isi menjadi pilihan untuk diterapkan pada penelitian yang terkait dengan isi komunikasi dalam sebuah teks.¹¹⁵ Sedangkan untuk jenis alat pengumpulan data melalui ‘pengamatan’ dibedakan antara pengamatan terlibat (*participant observation*) dan pengamatan tidak terlibat (*non participant observation*). Dalam pengamatan terlibat, maka pengamat atau peneliti menjadi bagian dari gejala yang diamati. Pengamat sudah sejak semula menjadi bagian dari yang diamati. Sedangkan dalam pengamatan yang tidak terlibat, maka pengamat atau peneliti adalah pihak luar dan kecil kemungkinannya bahwa pengamat akan terlihat secara emosional.

Wawancara merupakan salah satu metode pengumpulan data dengan jalan komunikasi, yaitu melalui kontak atau hubungan langsung antar pribadi pengumpul data (pewawancara) dengan sumber data. Wawancara adalah suatu bentuk komunikasi verbal, jadi semacam percakapan yang bertujuan memperoleh informasi.¹¹⁶

Sehubungan dengan bahan hukum yang akan dikaji atau dianalisis dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier, maka jenis alat pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah melalui studi dokumen dan wawancara terfokus (*focused interview*) serta wawancara mendalam (*depth interview*). Studi dokumen merupakan studi yang mengkaji tentang berbagai dokumen-dokumen, baik yang berkaitan dengan peraturan

115 Agus E Ekomadyo, *Prospek Penerapan Metode Analisis Isi (Content Analysis) Dalam Penelitian*, Journal Itenas No 2 Volume 10, Agustus 2006, hal 51.

116 Saddat Nasution, *Metode Research (Penelitian Ilomiah)*, (Jakarta : Bumi Aksara, 2000), hal. 113.

perundang-undangan maupun dokumen-dokumen lainnya yang dalam hal ini peraturan perundang-undangan bidang perlindungan konsumen dan berbagai putusan pengadilan dalam perkara atau sengketa konsumen yang telah berkekuatan hukum tetap. Putusan pengadilan yang dimaksudkan adalah baik putusan Pengadilan Negeri sebagai bagian dari Peradilan Umum maupun putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.

Wawancara terfokus (*focused interview*) dilakukan terhadap responden berupa konsumen dan para praktisi hukum serta akademisi. Sedangkan wawancara mendalam (*depth interview*) dilakukan terhadap pakar atau praktisi perlindungan konsumen dan terhadap aktivis perlindungan konsumen dan/atau pengurus organisasi Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM).

6. Analisis Data

Analisis data diartikan sebagai proses mengorganisasi dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data. Analisis data merupakan suatu kegiatan analisis dalam sebuah penelitian yang dilakukan dengan memeriksa semua data dari instrumen penelitian, seperti dokumen, catatan, rekaman dan data-data lainnya. Sebagaimana dikemukakan oleh Lexy I. Meloeng,¹¹⁷ analisis data dapat digolongkan menjadi dua macam, yang meliputi :

- a. analisis kuantitatif, dan
- b. analisis kualitatif.

Analisis kualitatif merupakan analisis data yang didasarkan atas perhitungan atau angka-angka atau kuantitas. Sementara itu analisis kualitatif merupakan analisis data yang tidak menggunakan angka melainkan merupakan gambaran-gambaran (deskripsi) dengan kata-kata atas temuan-temuan dan karenanya dia lebih mengutamakan mutu/kualitas dari data dan bukan kuantitas.

117 Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung : Rosda Karya, 1989), halaman 112.

Dapat juga dikatakan bahwa analisis data kualitatif merupakan analisis data yang berfokus kepada informasi *non numerik* yang dalam penggunaannya akan membahas secara konseptual atas suatu permasalahan. Beberapa jenis analisis data kualitatif adalah analisis konten, analisis *naratif* dan analisis wacana. Analisis konten membantu memahami keseluruhan tema yang ada dalam data kualitatif yang ada. Analisis *naratif* berfokus pada cara bagaimana sebuah cerita dan ide dikomunikasikan ke seluruh bagian terkait. Pada umumnya analisis *naratif* seperti ini sangat membantu untuk dapat lebih memahami *kultur* dari sebuah perusahaan. Sedangkan analisis wacana dipergunakan untuk menganalisa interaksi antara orang-orang dan berfokus kepada konteks sosial dimana terjadi komunikasi antara peneliti dengan responden.

Analisis data kuantitatif merupakan kegiatan analisis data yang mengolah data-data *numerik* seperti penggunaan data statistik, data hasil *survey* responden dan sebagainya. Jenisnya dapat berupa analisis deskriptif, *regresi* dan analisis faktor. Analisis deskriptif dipergunakan untuk mengolah data kuantitatif sehingga dapat dideskripsikan, termasuk untuk menyajikan data statistik. Pada umumnya, analisis data seperti ini diterapkan pada data dengan volume besar seperti diantaranya data sensus. Analisis regresi merupakan metode untuk menentukan hubungan sebab-akibat antara satu variabel dengan variabel yang lain. Variabel “penyebab” disebut dengan bermacam-macam istilah: variabel penjelas, variabel eksplanatorik, variabel independen, atau secara bebas. Sedangkan analisis faktor merupakan teknik analisis yang didasarkan kepada analisis regresi untuk menemukan struktur pokok dari kumpulan variabel-variabel.

Dari kedua jenis analisa data tersebut diatas, maka yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah analisa data kualitatif, sekalipun data-datanya ada yang bersifat kuantitatif dalam bentuk angka-angka atau kuantitas. Terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang telah diperoleh dan dikumpulkan akan dianalisis secara kualitatif.

Tahapan analisis data dilakukan setelah tahapan pengolahan data. Hasil olahan data kemudian akan dianalisis

dan ditafsirkan sehingga data tersebut dapat dipahami secara utuh untuk menjawab permasalahan. Pada proses penganalisaan data, seorang peneliti akan memilih penggunaan teknik analisis data yang ada, apakah analisis data kualitatif atau analisis data kuantitatif. Pemilihan jenis analisis data ini disesuaikan dan tergantung kepada data olahan dan pendekatan analisis yang ingin dilakukan.

F. SISTEMATIKA PENULISAN

Sistematika penulisan dalam penelitian ini dibagi dalam 6 (enam) bab yang masing-masing bab mempunyai keterkaitan antara bab yang satu dengan bab yang lain, yang selengkapnya adalah sebagai berikut :

- 1) Bab I, merupakan pendahuluan yang menguraikan gambaran umum tentang permasalahan yang akan diteliti melalui latar belakang, pokok permasalahan, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka teori dan konseptual, metodologi penelitian serta sistematika penulisan.
- 2) Bab II, menguraikan Perlindungan Konsumen dan Asas-Asas Perlindungan Konsumen melalui sub bab Pengertian Konsumen dan Pelaku Usaha, Perlindungan Konsumen, Asas-Asas Perlindungan Konsumen, Asas Keseimbangan Dalam Perlindungan Konsumen, Sengketa Konsumen dan Penyelesaiannya.
- 3) Bab III memuat uraian tentang Kedudukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Sebagai Lembaga Penyelesaian Sengketa Dalam Sistem Peradilan di Indonesia dengan sub bab Sistem Peradilan di Indonesia, Pokok-Pokok Perlindungan Konsumen Dalam Undang Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan Pengaturan Kedudukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen sebagai Lembaga Penyelesaian Sengketa Dalam Sistem Peradilan di Indonesia.
- 4) Bab IV memuat uraian tentang Implementasi Perlindungan Konsumen Dalam Penyelesaian Sengketa Konsumen melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dan Kendala-Kenalanya dengan sub bab Penyelesaian Sengketa Konsumen melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, Implementasi Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui

Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dan Kendala-Kendala Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, Perbandingan Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dengan beberapa Negara lain dan Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Dalam Perspektif Tujuan Hukum dan Keseimbangan Kepentingan Konsumen dan Pelaku Usaha.

- 5) Bab V memuat uraian tentang Bentuk Reposisi Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Pembentukan Pengadilan Sengketa Konsumen untuk Memperkuat Perlindungan Hukum kepada Konsumen dan Menjamin Keseimbangan Kepentingan Konsumen dan Pelaku Usaha dengan sub bab Aspek Struktur Kelembagaan, Aspek Substansi Pengaturan, Aspek Budaya Konsumen dan Pelaku Usaha, Penguatan Sistem Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Pembentukan Pengadilan Sengketa Konsumen, Pra Kondisi dan Sosialisasi.
- 6) Bab VI merupakan Penutup yang memuat kesimpulan dan saran.

B A B II

PERLINDUNGAN KONSUMEN DAN ASAS-ASAS PERLINDUNGAN KONSUMEN

A. PENGERTIAN KONSUMEN DAN PELAKU USAHA

1. Pengertian Konsumen

Pernyataan konsumen bukanlah hal yang baru dalam masyarakat. Secara sederhana, konsumen adalah berarti pemakai yang berasal dari kata “*consumer*.” Dalam perkembangannya, pengertian ini berkembang yang akhirnya sampai kepada pengertian “korban pemakaian produk yang cacat,” baik korban yang dimaksudkan sebagai pembeli, bukan pembeli tetapi pemakai, bahkan juga korban yang bukan pemakai. Konsumen sering dilawankan dengan produsen atau pelaku usaha atau pengusaha, yaitu pihak yang menghasilkan barang dan atau jasa untuk dikonsumsi oleh konsumen.

Istilah konsumen berasal dari alih bahasa dari kata *consumer* (Inggris-Amerika) atau *consument/konsument* (Belanda). Pengertian dari *consumer* atau *consument* itu tergantung dalam posisi mana ia berada. Secara harafiah arti kata *consumer* adalah (lawan dari produsen) setiap orang yang menggunakan barang. Tujuan penggunaan barang atau jasa nanti menentukan termasuk konsumen kelompok mana pengguna tersebut. Begitu pula Kamus Bahasa Inggris-Indonesia memberi arti kata *consumer* sebagai pemakai atau konsumen¹¹⁸.

Pengertian konsumen dalam arti umum adalah pemakai, pengguna dan atau pemanfaat barang dan/atau jasa untuk

118 A.Z. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, (Jakarta : Diadit Media, 2001), hal. 13.

tujuan tertentu¹¹⁹. Pakar masalah konsumen di Belanda, Hondius menyimpulkan, para ahli hukum pada umumnya sepakat mengartikan konsumen sebagai pemakai, pemakai terakhir dari benda dan jasa (*uiteindelijkke gebruiker van goederen en diensten*). Dengan rumusan itu, Hondius ingin membedakan antara konsumen bukan pemakai terakhir (konsumen antara) dengan konsumen pemakai terakhir¹²⁰.

Istilah lain yang agak dekat dengan konsumen adalah “pembeli” (*koper*). Istilah ini dapat dijumpai dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Pengertian konsumen jelas lebih luas daripada pembeli. Luasnya pengertian konsumen dilukiskan secara sederhana oleh mantan Presiden Amerika Serikat, John F. Kennedy dengan mengatakan, “*consumers by definition include us all.*”¹²¹

Di Amerika Serikat, pengertian konsumen meliputi “korban produk yang cacat,” yang bukan hanya meliputi pembeli, tetapi juga korban yang bukan pembeli tetapi pemakai, bahkan korban yang bukan pemakai memperoleh perlindungan yang sama dengan pembeli¹²². Di Australia, ketentuannya ternyata jauh lebih moderat. Dalam Trade Practces Act 1974 yang sudah berkali-kali diubah, konsumen diartikan sebagai seorang yang memperoleh barang atau jasa tertentu dengan persyaratan harganya tidak melewati 40.000,- dollar Australia. Artinya, sejauh tak melewati jumlah uang di atas, tujuan pembelian barang atau jasa tersebut tidak dipersoalkan. Jika jumlah uangnya sudah melebihi 40.000,- dollar Australia, keperluannya harus khusus¹²³.

Dalam kepastakaan hukum konsumen, dibedakan antara konsumen antara dan konsumen akhir. Konsumen antara adalah pemakai atau pengguna barang dan/atau jasa dengan

119 A.Z. Nasution, *Perlindungan Hukum Konsumen, Tinjauan Singkat UU No. 8 Tahun 1999-LN 1999 No. 42*, Makalah Disampaikan pada Diklat Mahkamah Agung, Batu Malang, 14 Mei 2001 hal. 5.

120 Abdulhakim Barkatullah, *Hak-Hak Konsumen*, (Jakarta : Nusa Media, 2010), halaman 31.

121 Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia, Edisi Revisi*, (Jakarta : Grassindo, 2006), halaman 6

122 Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen, Edisi Revisi*, (Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2015), halaman 7.

123 Shidarta, *op.cit*, halaman 5.

tujuan untuk memproduksi barang dan/atau jasa lain; atau mendapatkan barang dan/atau jasa itu dengan tujuan dijual kembali, sedangkan konsumen akhir adalah pemakai atau pengguna barang dan/atau jasa dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhannya sendiri, keluarga, atau rumah tangganya. Mereka pada dasarnya adalah orang alami (*natuurlijk person*) dan menggunakan produk konsumen tidak untuk diperdagangkan dan/atau tujuan komersial¹²⁴. Contoh dari konsumen antara adalah *supplier*, distributor atau pedagang).

Az. Nasution, memberikan batasan-batasan tentang konsumen yaitu:

1. Konsumen adalah setiap orang yang mendapatkan barang atau jasa digunakan untuk tujuan tertentu.
2. Konsumen antara adalah setiap orang yang mendapatkan barang dan/atau jasa untuk digunakan dengan tujuan membuat barang/jasa lain atau untuk diperdagangkan (tujuan komersial).
3. Konsumen akhir adalah setiap orang alami yang mendapatkan dan menggunakan barang dan/atau jasa untuk tujuan memenuhi kebutuhan hidupnya pribadi, keluarga dan atau rumah tangga dan tak untuk diperdagangkan kembali (nonkomersial)¹²⁵.

Unsur mendapatkan barang atau jasa, tidak terbatas karena suatu hubungan hukum berdasarkan perjanjian (jual beli, sewa menyewa, beli-angsuran, dan sebagainya), tetapi juga karena suatu hubungan hukum atas dasar Undang-Undang. Dalam barang dan/atau jasa yang digunakan, tergantung pada konsumen mana yang dimaksudkan. Bagi konsumen antara, barang atau jasa itu adalah barang atau jasa kapital, berupa bahan baku, bahan penolong atau komponen dari produk lain yang akan diproduksinya (produsen). Kalau dia distributor atau pedagang, berupa barang setengah jadi atau barang jadi yang menjadi mata dagangannya. Konsumen antara ini mendapatkan barang atau jasa itu di pasar industri atau pasar produsen.

Sedang bagi konsumen akhir, barang dan/atau jasa itu adalah barang atau jasa konsumen, yaitu barang atau jasa yang

124 Ibid

125 A.Z. Nasution op.cit, hal. 13.

biasanya digunakan untuk memenuhi kebutuhan pribadi, keluarga atau rumah tangganya (produk konsumen). Barang atau jasa konsumen ini umumnya diperoleh di pasar-pasar konsumen, dan terdiri dari barang atau jasa yang umumnya digunakan di dalam rumah-rumah tangga masyarakat¹²⁶.

Secara otentik, UU No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen merumuskan konsumen adalah 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 diperdagangkan¹²⁷. Penjelasanannya mengemukakan bahwa 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 suatu produk sebagai bagian dari proses produksi suatu produk lainnya. Pengertian dalam Undang-Undang ini adalah konsumen akhir. Abdul Halim Barkatullah mengemukakan, bahwa definisi ini sesuai dengan pengertian bahwa konsumen adalah *end user*/ pengguna terakhir, tanpa si konsumen merupakan pembeli dari barang dan/atau jasa tersebut¹²⁸.

Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo mengemukakan bahwa penggunaan istilah “pemakai” dalam rumusan Pasal 1 angka 2 UUPK tersebut sesungguhnya kurang tepat. Ketentuan yang menyatakan “konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/ atau jasa yang tersedia dalam masyarakat,” apabila dihubungkan dengan anak kalimat yang menyatakan, “bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain,”

126 Ibid, halaman 14.

127 Indonesia, *Undang Undang tentang Perlindungan Konsumen Nomor 8 tahun 1999*, Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1999 No. 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 3821, Pasal 1 angka 2. Bandingkan dengan pengertian konsumen menurut Rancangan Undang Undang Perubahan Undang Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang pada Pasal a angka 3 merumuskan konsumen adalah konsumen akhir yaitu orang perseorangan atau badan, baik berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum, yang menggunakan barang dan/atau memanfaatkan jasa dengan tujuan tidak diperdagangkan kembali atau tidak digunakan untuk menghasilkan barang lain dan/atau tidak dimanfaatkan untuk menghasilkan jasa lain.

128 Abdul Halim Barkatullah, *op.cit*, halaman 30.

tampak ada kerancuan di dalamnya. Sebagai pemakai, dengan sendirinya untuk kepentingan diri sendiri dan bukan untuk keluarga, *bijstander* atau makhluk hidup lainnya. Demikian pula penggunaan istilah “pemakai” menimbulkan kesan barang tersebut bukan milik sendiri, walaupun sebelumnya telah terjadi transaksi jual beli. Jika seandainya istilah yang digunakan “setiap orang yang memperoleh,” maka secara hukum akan memberikan makna yang lebih tepat, karena apa yang diperoleh dapat digunakan untuk kepentingan sendiri maupun untuk orang lain¹²⁹.

Berbeda halnya dengan Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, Shidarta mengemukakan bahwa istilah “pemakai” dalam Pasal 1 angka (2) UUPK sudah tepat sekaligus menunjukkan, barang dan jasa yang dipakai tidak serta merta hasil dari transaksi jual beli. Artinya, yang diartikan sebagai konsumen tidak selalu harus memberikan prestasinya dengan cara membayar uang untuk memperoleh barang dan/atau itu. Dengan kata lain, dasar hubungan hukum antara konsumen dan pelaku usaha tidak perlu harus kontraktual (*the privity of contract*)¹³⁰.

Sementara itu, pengertian konsumen sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 angka 2 UUPK tersebut di atas, dalam praktiknya telah menimbulkan permasalahan hukum, terkaitnya golongan atau pengertian konsumen yang dapat mengajukan gugatan melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen. Menurut UUPK (Pasal 1 angka 2), pengertian konsumen hanya merujuk orang perorangan atau manusia alamiah (*natuurlijke persoon*) sedangkan dalam praktik, konsumen tidak hanya orang perorangan melainkan termasuk badan usaha, baik badan usaha berbadan hukum maupun badan usaha tak berbadan hukum. Jika ada badan usaha sebagai konsumen mengajukan gugatan terhadap pelaku usaha melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, maka gugatannya akan dinyatakan tak dapat diterima karena konsumen sebagai Penggugat tak memenuhi rumusan konsumen sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 2 UUPK.

129 Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen, Edisi Revisi*, op.cit, halaman 4-5.

130 Shidarta, op.cit, halaman 6.

Rumusan lain tentang konsumen dapat ditemukan dalam Undang-Undang No 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang merumuskan konsumen sebagai setiap pemakai dan atau pengguna barang atau jasa, baik untuk kepentingan diri sendiri dan atau kepentingan orang lain¹³¹.

2. Pengertian Pelaku Usaha

Dalam terminologi lain, pelaku usaha disebut juga dengan produsen. Istilah produsen berasal dari bahasa Belanda yakni *producent*, dalam bahasa Inggris, *producer* yang artinya adalah penghasil. Dalam pengertian lain, istilah produsen disebut dengan pelaku usaha atau pengusaha. Produsen sering diartikan sebagai pengusaha yang menghasilkan barang dan jasa sehingga disebut juga dengan penghasil produk. Dalam pengertian produsen atau pengusaha atau penghasil produk diatas, termasuk di dalamnya pembuat atau penghasil, grosir, laveransir dan bahkan pengecer, yaitu setiap orang/badan yang ikut serta dalam penyediaan barang dan jasa hingga sampai ke tangan konsumen.

Dalam lapangan hukum ketenagakerjaan, dipergunakan istilah pengusaha, yaitu:

- a. Orang perseorangan, persekutuan, atau badan hukum yang menjalankan suatu perusahaan milik sendiri;
- b. Orang perseorangan, persekutuan, atau badan hukum yang secara berdiri sendiri menjalankan perusahaan bukan miliknya;
- c. Orang perseorangan, persekutuan, atau badan hukum yang berada di Indonesia mewakili perusahaan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan b yang berkedudukan di luar wilayah Indonesia¹³².

Dengan demikian, produsen tak hanya diartikan sebagai pihak pembuat/pabrik yang menghasilkan produk saja, tetapi

131 Indonesia, *Undang Undang tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Nomor 5 tahun 1999*, Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1999 No. 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 3817, Pasal 1 angka 15.

132 Indonesia, *Undang Undang tentang Pengadilan Hubungan Industrial Nomor 2 tahun 2004*, Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2004 No. 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4356, Pasal 1 angka 6

juga mereka yang terkait dengan penyampaian/peredaran produk hingga sampai ke tangan konsumen. Sebagai contoh, dalam hubungannya dengan produk makanan hasil industri (pangan olahan), maka produsennya adalah mereka yang terkait dalam proses pengadaan makanan hasil industri (pangan olahan) itu hingga sampai ke tangan konsumen. Mereka itu adalah: pabrik (pembuat), distributor, eksportir atau importir, dan pengecer, baik yang berbentuk badan hukum ataupun yang bukan badan hukum¹³³.

Secara otentik, UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen merumuskan bahwa pelaku usaha adalah 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 berbagai bidang ekonomi¹³⁴. Penjelasannya mengemukakan bahwa pelaku usaha yang termasuk dalam pengertian ini adalah perusahaan, korporasi, BUMN, koperasi, importir, pedagang, distributor, dan lain-lain.

Pengertian pelaku usaha dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Perlindungan Konsumen cukup luas karena meliputi grosir, leveransir, pengecer dan sebagainya. Cakupan luasnya pengertian pelaku usaha dalam UUPK tersebut memiliki persamaan dengan pengertian pelaku usaha dalam Masyarakat Eropa terutama negara Belanda, bahwa yang dapat dikualifikasi sebagai produsen adalah: pembuat produk jasi (*finished product*); penghasilan bahan baku; pembuat suku cadang; setiap orang yang menampakkan dirinya sebagai produsen, dengan jalan

133 Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*. (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2010) hal. 16.

134 Indonesia, *Undang Undang tentang Perlindungan Konsumen Nomor 8 tahun 1999*, op.cit, Pasal 1 angka 3. Bandingkan dengan pengertian pelaku usaha menurut Rancangan Perubahan Undang Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang pada Pasal 1 angka 4 merumuskan pelaku usaha barang adalah orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum, yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah Republik Indonesia baik sendiri maupun bersama melalui perjanjian, menyelenggarakan kegiatan usaha yang bertujuan memproduksi dan/atau memperdagangkan barang.

mencamtumkan namanya, tanda pengenal tertentu atau tanda lain yang membedakan dengan produk asli, pada produk tertentu; importir suatu produk dengan maksud untuk dijualbelikan, disewakan, disewagunakan (*leasing*) atau bentuk distribusi lain dalam transaksi perdagangan; pemasok (*supplier*), dalam hal identitas dari produsen atau importir tidak dapat ditentukan¹³⁵.

Bila dilihat dari pengertian di atas, maka terdapat empat unsur yang terkandung dalam pengertian tentang pelaku usaha yaitu:

1. Setiap orang perorangan atau badan hukum. Yang termasuk badan usaha menurut pengertian ini adalah badan usaha yang berbentuk badan hukum dan tidak berbadan hokum.
2. Secara sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian. Terdapat beberapa macam pelaku usaha yaitu:
 - a. Orang perorangan.
 - b. Badan usaha.
 - c. Orang perseorangan dengan perseorangan lain.
 - d. Orang perseorangan dengan badan usaha.
 - e. Badan usaha dengan badan usaha.
3. Menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi. Terdapat batasan yang membedakan antara pelaku usaha dengan pelaku usaha kegiatan lain, yaitu yang dimaksud dengan pelaku usaha adalah mereka yang menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.
4. Didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia. Maksudnya adalah orang perseorangan atau badan hukum tersebut berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia. Khusus badan usaha, tak harus didirikan dan berkedudukan di wilayah Republik Indonesia tetapi kegiatannya di wilayah Republik Indonesia.

Sementara itu, Pasal 1 angka 5 UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat merumuskan pelaku usaha yang hampir tak ada perbedaan yang berarti dengan pengertian yang diatur dalam UUPK, yaitu pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau

135 Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, Hukum Perlindungan Konsumen, Edisi Revisi, op.cit, halaman 9.

badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.

Dengan memperhatikan batasan atau pengertian pelaku usaha yang diberikan oleh kedua Undang-Undang di atas, yaitu Undang-Undang perlindungan konsumen dan Undang-Undang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, dapat diketahui bahwa pengertiannya sangatlah luas karena pelaku usaha tidak hanya terbatas kepada pemilik perusahaan yang terdaftar sebagai badan hukum, tetapi pemilik perusahaan yang kecil-kecil pun termasuk, seperti pemilik toko, pemilik bengkel, bahkan pemilik warung sekalipun dapat digolongkan sebagai pelaku usaha. Sebagai penyelenggara kegiatan usaha, pelaku usaha adalah pihak yang harus bertanggung jawab atas akibat-akibat negatif berupa kerugian yang ditimbulkan oleh usahanya terhadap pihak ketiga, yaitu konsumen, sama seperti seorang produsen¹³⁶.

Dari ketentuan Pasal 1 butir 3 UUPK di atas dapat dijabarkan ke dalam beberapa syarat, yakni: bentuk atau wujud dari pelaku usaha yaitu orang perorangan dan badan usaha. Orang perorangan yakni setiap individu yang melakukan kegiatan usahanya secara seorang diri. Badan usaha yakni kumpulan individu yang secara bersama-sama melakukan kegiatan usaha. Badan usaha selanjutnya dapat dikelompokkan kedalam dua kategori, yakni: badan usaha berbadan hukum dan badan usaha bukan badan hukum. Menurut hukum, badan usaha yang dapat dikelompokkan ke dalam kategori badan hukum adalah yayasan, perseroan terbatas dan koperasi. Bukan badan hukum, yaitu jenis badan usaha selain ketiga bentuk badan usaha di atas dapat dikategorikan sebagai badan usaha bukan badan hukum, seperti firma, atau sekelompok orang yang melakukan kegiatan usaha secara insidental. Badan usaha tersebut harus memenuhi salah satu kriteria yaitu didirikan dan berkedudukan di wilayah hukum Negara Republik Indonesia, melakukan kegiatan di wilayah hukum Negara Republik Indonesia. Kegiatan usaha tersebut harus didasarkan pada perjanjian. Dengan demikian jelaslah

136 Janus Sidabalok, *op. cit.*, hal. 17

bahwa pengertian pelaku usaha menurut UU Perlindungan Konsumen sangat luas. Yang dimaksud dengan pelaku usaha bukan hanya produsen, melainkan hingga pihak terakhir yang menjadi perantara antara produsen dan konsumen, seperti agen, distributor dan pengecer (konsumen antara).

Kemudian, menurut Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia (ISEI), pelaku usaha tersebut terbagi ke dalam tiga kelompok besar pelaku usaha ekonomi, yakni sebagai berikut:

- a. Pihak investor, yakni penyedia dana untuk digunakan oleh pelaku usaha atau konsumen seperti bank, lembaga keuangan non bank, dan para penyedia dana lainnya;
- b. Pihak produsen, yakni pelaku usaha yang membuat, memproduksi barang dan/atau jasa dari barang dan/atau jasa-jasa yang lain seperti penyelenggara jasa kesehatan, pabrik sandang, pengembang perumahan, dan sebagainya;
- c. Pihak distributor, yakni pelaku usaha yang mengedarkan atau memperdagangkan barang dan/atau jasa tersebut kepada masyarakat seperti warung, toko, kedai, supermarket, pedagang kaki lima, dan lain-lain.

B. PERLINDUNGAN KONSUMEN

Timbulnya ide perlindungan konsumen adalah sebagai akibat lemahnya posisi konsumen dibanding dengan pelaku usaha. Rasio dari seseorang perlu dilindungi adalah karena yang bersangkutan lemah. Bentuk perlindungan yang diberikan kepada pihak yang lemah, termasuk dalam hal ini konsumen adalah hukum karena salah satu sifat sekaligus tujuan hukum adalah memberikan perlindungan dan pengayoman kepada warga masyarakat. Inosentius Syamsul mengemukakan bahwa hukum perlindungan konsumen adalah peraturan perundang-undangan baik undang-undang maupun perundang-undangan lainnya serta putusan-putusan hakim yang substansinya mengatur mengenai kepentingan konsumen¹³⁷.

Vivek Sood sebagaimana dikutip Abdul Halim Barkatullah mengemukakan, perlindungan hukum bagi konsumen adalah suatu masalah yang besar dengan persaingan global yang terus berkembang. Perlindungan hukum sangat dibutuhkan dalam persaingan dan

137 Inosentius Syamsul, *Perlindunganm Konsumen, Kemungkinan Penerapan Tanggungjawab Mutlak*, (Jakarta : Fakultas Hukum Pascasarjana Universitas Indonesia, 2004), hal. 34.

banyaknya produk serta layanan yang menempatkan konsumen dalam posisi tawar yang lemah¹³⁸.

Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen. ¹³⁹Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo mengemukakan bahwa rumusan pengertian perlindungan konsumen yang tersebut dalam Pasal 1 angka 1 UUPK tersebut diatas cukup memadai. Kalimat yang menyatakan “segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum”, diharapkan sebagai benteng untuk meniadakan tindakan sewenang-wenang yang menguntungkan pelaku usaha hanya demi untuk kepentingan konsumen¹⁴⁰.

Secara internasional, perhatian terhadap hak dan kepentingan konsumen telah merupakan fokus kajian Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) sebagai organisasi internasional melalui Sidang Umum PBB yang ke-160 tanggal 9 April 1985 yang tertuang dalam Resolusi PBB 39/248 tentang Perlindungan Konsumen yang menegaskan beberapa kepentingan konsumen diantaranya perlindungan konsumen dari bahaya terhadap kesehatan dan keamanannya, termasuk tersedianya cara-cara ganti rugi yang efektif.

Ahmadi Miru mengemukakan bahwa Indonesia sebagai negara berkembang yang industrinya baru mengalami tahap permulaan, perkembangan hukum perlindungan konsumen belum berkembang sebagaimana di negara-negara maju. Hal ini disebabkan karena lazimnya perkembangan perlindungan konsumen merupakan akibat dari perkembangan industri suatu negara, yaitu industri massal. Lambatnya perkembangan perlindungan konsumen di negara berkembang yang perkembangannya baru pada tahap permulaan karena sikap pemerintah pada umumnya masih melindungi kepentingan industri yang merupakan faktor yang esensial dalam perkembangan suatu negara¹⁴¹.

Di Indonesia, upaya perlindungan konsumen telah dimulai pada tahun 1970-an, yaitu dengan lahirnya Yayasan Lembaga Konsumen

138 Abdul Halim Barkatullah, *op.cit*, hal. 23.

139 Indonesia, *Undang Undang Perlindungan Konsumen No. 8 Tahun 1999*, *op.cit*, Pasal 1 angka (1).

140 Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen, Edisi Revisi*, *op.cit*, halaman 1.

141 Ahmadi Miru, *Prinsip-Prinsip Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Di Indonesia*, (Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2013), hal. 67.

Indonesia (YLKI) pada tanggal 11 Mei 1973. Semula YLKI justru bertujuan untuk mempromosikan hasil produksi Indonesia, namun demikian berkembang ke arah perlindungan konsumen dalam bentuk pengawasan terhadap produk sehingga masyarakat tidak dirugikan dan kualitasnya terjamin. Melalui sejumlah kegiatan, YLKI gencar melakukan dan memperjuangkan perlindungan konsumen berupa kegiatan advokasi konsumen seperti pendidikan, penelitian, pengujian, pengaduan dan publikasi media konsumen.

Tuntutan dan keinginan untuk adanya aturan khusus untuk melindungi konsumen sudah sejak lama dilakukan dan setelah era reformasi, tuntutan dan keinginan itu baru berhasil, yaitu dengan diundangkannya UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen pada tanggal 20 April 1999 sekalipun efektif berlaku setahun kemudian pada tanggal 20 April 2000¹⁴².

Sidharta mengemukakan bahwa tanpa mengurangi penghargaan terhadap upaya terus menerus yang digalang oleh YLKI, andil terbesar yang “memaksa” kehadiran UUPK ini adalah juga karena cukup kuatnya tekanan dari dunia internasional. Setelah pemerintah RI mengesahkan Undang Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang *Agreement Establishing the World Trade Organization* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia), maka ada kewajiban bagi Indonesia untuk mengikuti standar-standar hukum yang berlaku dan diterima luas oleh negara-negara anggota WTO. Salah satu diantaranya adalah perlunya eksistensi UUPK.¹⁴³

Hans W. Misklitz sebagaimana dikutip Mahyudanil dan Muaz Zul mengemukakan bahwa dalam perlindungan konsumen secara garis besar dapat ditempuh 2 (dua) model kebijakan, yaitu :¹⁴⁴

- a. Kebijakan yang bersifat komplementer, yaitu kebijakan yang mewajibkan pelaku usaha memberikan informasi yang memadai kepada konsumen (hak atas informasi).
- b. Kebijakan kompensatoris, yaitu kebijakan yang berisikan perlindungan terhadap kepentingan ekonomi konsumen (hak atas kesehatan dan keamanan).

142 Indonesia, *Undang Undang tentang Perlindungan Konsumen No. 8 Tahun 1999*, Op.cit, Pasal 60 menentukan bahwa undang-undang ini mulai berlaku setelah 1 (satu) tahun sejak diundangkan.

143 Sidharta, Op.cit, hal. 52

144 Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen, Edisi Revisi*, op.cit, halaman 9.

C. ASAS-ASAS PERLINDUNGAN KONSUMEN

Asas adalah sesuatu yang menjadi dasar atau pokok. Esensi dari pengertian asas yang dalam bahasa Inggris disebut "*principle*", dalam bahasa Belanda disebut "*beginsel*" dan dalam bahasa Latin disebut "*principium*" adalah dasar, pokok tempat mengembalikan suatu pikiran. Menurut Kamus Bahasa Indonesia, asas adalah : 1). Dasar (sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat); 2). Dasar cita-cita (perkumpulan atau organisasi); 3). Hukum dasar.¹⁴⁵Di lain pihak, G.W. Paton mengemukakan "*a principle is the broad reason, which lies at the base of a rule of law*" (asas adalah suatu alam pikiran yang dirumuskan secara luas dan yang melandasi adanya suatu norma hukum).¹⁴⁶ The Liang Gie sebagaimana dikutip Sudikno Mertokusumo mengemukakan bahwa asas adalah suatu dalil umum yang dinyatakan dalam istilah umum tanpa menyarankan cara-cara khusus mengenai pelaksanaannya yang diterapkan pada serangkaian perbuatan untuk menjadi petunjuk yang tepat bagi perbuatan itu.¹⁴⁷

Asas hukum sangat penting untuk menentukan isi daripada kaidah atau norma suatu hukum (undang-undang). Pemahaman tentang asas hukum dan norma hukum atau kaidah hukum dapat dijelaskan bahwa hukum bukanlah merupakan aturan yang bersifat konkrit sebagaimana halnya norma atau kaidah hukum yang menjadi isi dari setiap undang-undang, tetapi asas hukum harus memberikan pedoman dalam merumuskan norma hukum yang konkrit dalam pembuatan undang-undang. Norma itu sendiri adalah suatu aturan. Aturan ini didasarkan pada suatu asas. Aturan diturunkan dari asas dalam suatu bentuk kalimat atau bahasa sedemikian rupa sehingga ia (aturan) mempunyai arti bagi manusia dalam melakukan tindakan-tindakannya. Norma adalah suatu rumusan untuk dipakai oleh manusia dalam tingkah lakunya. Norma ini dapat juga dinamakan aturan.

Pemahaman tentang asas dan norma hukum atau aturan dapat dilihat dalam contoh berikut. *Waar schuld daar shade* (dimana ada salah, di situ ada ganti rugi). Ini adalah asas, yang

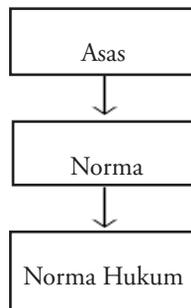
145 Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta : PT. Balai Pustaka, 2005), hal. 70.

146 George Whitcoss Paton, *A Textbook of Jurisprudence*, (Oxford : University Press, 1969), hal. 204.

147 Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, (Yogyakarta : Liberty, 2002), hal. 34

bermaksud, jikalau ada unsur kesalahan, maka pelaku perbuatan yang bersangkutan harus membayar ganti rugi atas kerusakan yang telah ditimbulkannya. Asas ini diturunkan menjadi norma yang rumusannya adalah “jangan timbulkan kerusakan pada orang lain”. Selanjutnya menjadi aturan atau norma hukum sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1365 KUHPerdara yang menentukan tiap perbuatan melanggar hukum mewajibkan orang yang karena perbuatannya tersebut untuk mengganti kerugian.

Asas sebagai dasar atau pokok, diabstraksikan ke dalam keadaan yang lebih konkrit adalah kaidah atau norma untuk selanjutnya diabstraksikan lagi ke dalam suatu kaidah hukum. Dapat digambarkan sebagai berikut :



Apabila sebuah norma dijadikan norma hukum, maka kita akan berusaha menjelaskan secara “*das sollen*” menjadi “*das sein*”. Pada “*das sollen*” terselip suatu harapan, dan pada “*das sein*” tersembunyi suatu perintah. Oleh sebab itu, harus ada suatu badan yang berhak (*norma authority*) dan kelompok orang yang harus patuh (*norma subject*). Norma itu sendiri adalah suatu aturan. Aturan itu didasarkan kepada suatu asas. Aturan diturunkan dari asas dalam suatu bentuk kalimat atau bahasa secara sedemikian rupa, sehingga aturan tersebut mempunyai arti bagi manusia dalam melakukan tindakan-tindakan. Norma dapat juga dirumuskan sebagai suatu rumusan untuk dipakai oleh manusia dalam bertingkah laku, sehingga disebut juga aturan. Dari aturan atau norma tadi diturunkan apa yang disebut dengan norma hukum.

Dalam kaitan ini, Sudikno Mertokusumo mengemukakan bahwa jika asas hukum merupakan pikiran dasar yang bersifat abstrak, maka kaidah hukum dalam arti sempit merupakan nilai yang bersifat yang lebih konkrit daripada asas hukum. Kemudian

juga ditambahkan bahwa asas hukum tidak dituangkan dalam bentuk peraturan yang konkrit atau pasal-pasal. Misalnya, adagium bahwa “setiap orang dianggap tahu akan undang-undang” (*een ieder wordt geacht de wet te kennen*).¹⁴⁸

Sudikno Mertokusumo merumuskan asas hukum dengan mengemukakan bahwa pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan yang konkrit yang terdapat dalam dan dibelakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan konkrit tersebut.¹⁴⁹

Satjipto Rahardjo sebagaimana dikutip Muhamad Djafar Saidi mengemukakan bahwa asas hukum itu merupakan “jantungnya” peraturan hukum. Dikatakan demikian, karena ia merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Ini berarti, bahwa peraturan-peraturan hukum itu pada akhirnya bisa dikembalikan kepada asas-asas tersebut. Kecuali disebut landasan, asas hukum ini layak disebut sebagai alasan bagi lahirnya peraturan hukum atau merupakan *ratio legis* dari peraturan hukum. Dengan adanya asas hukum, hukum itu bukan sekedar kumpulan peraturan-peraturan, maka hal itu disebabkan oleh karena asas itu mengandung nilai-nilai dan tuntutan etis.¹⁵⁰

Upaya perlindungan konsumen di Indonesia didasarkan kepada asas yang diyakini memberikan arahan dan implementasinya pada tataran praktik. Pasal 2 UUPK menetapkan perlindungan konsumen berasaskan manfaat, keadilan, keseimbangan, keamanan dan keselamatan konsumen serta kepastian hukum. Penjelasananya mengemukakan sebagai berikut :

- 1) Asas Manfaat dimaksudkan untuk mengamanatkan bahwa segala upaya dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan.
- 2) Asas keadilan dimaksudkan agar partisipasi seluruh rakyat dapat diwujudkan secara maksimal dan memberikan kesempatan

148 Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum, Edisi Kedua*, (Yogyakarta : Liberty, 2006), halaman 11.

149 Ibid, hal. 34.

150 Muhamad Djafar Saidi, *Hukum Acara Pengadilan Pajak*, (Jakarta : PT. Rasasaja Grafindo Persada, 2013), hal. 7.

kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil.

- 3) Asas keseimbangan dimaksudkan untuk membagikan keseimbangan kepentingan konsumen, pelaku usaha dan pemerintah dalam arti materil atau sprituil.

Penerapan asas keseimbangan dalam Undang Undang Perlindungan Konsumen dilakukan melalui penetapan hak dan kewajiban bagi masing-masing pihak antara konsumen dan pelaku usaha sebagaimana layaknya suatu perjanjian timbal balik. Apa yang merupakan hak disatu pihak merupakan kewajiban di pihak lainnya dan sebaliknya. Khusus dalam perjanjian baku yang oleh UUPK dipergunakan istilah klausula baku, dimana kedudukan pelaku usaha adalah dominan berada di atas konsumen, namun untuk mewujudkan asas keseimbangan dalam pemberlakuan klausula baku sedemikian, pembentuk undang-undang melalui Pasal 18 UUPK telah memberikan batasan-batasan terhadap klausula baku jika pelaku usaha bermaksud mendistribusikan barang dan/atau jasa yang diproduksinya dengan mempergunakan klausula baku.

- 4) Asas keamanan dan keselamatan konsumen dimaksudkan untuk memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan.

Perwujudan asas ini dapat dilihat dalam Pasal 4 huruf (a) UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang menetapkan hak yang utama dan yang pertama daripada konsumen adalah hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa.

Hak atas keamanan ini juga menjadi salah satu hak dasar yang diakui secara internasional sebagai hak konsumen, yaitu hak untuk mendapatkan keamanan (*the right to safety*) selain hak lain yaitu hak untuk mendapatkan informasi (*the right to be informed*), hak untuk memilih (*the right to choose*) dan hak untuk didengar (*the right to be heard*).¹⁵¹

Untuk hal ini Celina Tri Siwi Kristiyanti mengemukakan bahwa konsumen berhak mendapatkan keamanan dari barang dan jasa yang ditawarkan kepadanya. Produk barang dan jasa itu tidak

151 Sidharta, op.cit, hal. 19-20

boleh membahayakan jika dikonsumsi sehingga konsumen tidak dirugikan baik secara jasmani maupun rohani. Hak untuk memperoleh keamanan ini penting ditempatkan pada kedudukan utama karena berabad-abad berkembang suatu falsafah berpikir bahwa konsumen (terutama pembeli) adalah pihak yang wajib berhati-hati, bukan pelaku usaha (*caveat emptor (let the buyer beware)*)¹⁵².

Di lain pihak, Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, mengemukakan bahwa keseimbangan perlindungan antara pelaku usaha dan konsumen menampakkan fungsi hukum yang menurut Roscou Pound sebagai sarana pengendalian hidup bermasyarakat dengan menyeimbangkan kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat atau dengan kata lain sebagai sarana kontrol sosial.¹⁵³

- 5) Asas kepastian hukum dimaksudkan agar baik pelaku usaha maupun konsumen menaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen serta negara menjamin kepastian hukum.

Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo mengemukakan bahwa kelima asas yang disebutkan dalam Pasal 2 UUPK, bila diperhatikan substansinya, dapat dibagi menjadi 3 (tiga) asas, yaitu :¹⁵⁴

- 1) Asas kemanfaatan yang didalamnya meliputi asas keamanan dan keselamatan konsumen.
Menyangkut asas keamanan dan keselamatan konsumen yang dikelompokkan ke dalam asas manfaat oleh karena keamanan dan keselamatan konsumen itu sendiri merupakan bagian dari manfaat penyelenggaraan perlindungan yang diberikan kepada konsumen di samping kepentingan pelaku usaha secara keseluruhan.
- 2) Asas keadilan yang didalamnya meliputi asas keseimbangan, dan
- 3) Asas kepastian hukum.

152 Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2009), halaman 33.

153 Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Edisi Revisi, op.cit, halaman 28.

154 Ibid, hal. 28.

D. ASAS KESEIMBANGAN DALAM PERLINDUNGAN KONSUMEN

Dari sejumlah asas-asas dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen sebagaimana diatur dan ditetapkan dalam Pasal 2 UUPK yang juga dikenal sebagai asas-asas dalam hukum perlindungan konsumen, maka yang menjadi objek dan sasaran pembahasan dalam penulisan ini adalah asas keseimbangan yang bermakna adanya keseimbangan kepentingan antara pelaku usaha dengan konsumen.

Terciptanya hubungan bisnis yang aman dan harmonis bagi para pihak dalam suatu hubungan hukum atau transaksi disebabkan karena para pihak bertujuan untuk saling bertukar kepentingan. Johannes Ibrahim dan Lindawaty Sewu mengutip pendapat Roscou Pound yang merumuskan kepentingan atau "*interest*" adalah "*a demand or desire which human beings, either individually or through groups or associations in relations seek to satisfy*" (kepentingan sebagai suatu tuntutan atau hasrat yang ingin dipuaskan manusia, baik secara individu ataupun kelompok atau asosiasi). Kerangka dasar yang digunakan Pound adalah kepentingan-kepentingan sosial yang lebih luas dan yang merupakan keinginan manusia untuk memenuhinya, baik secara pribadi, hubungan antar pribadi maupun kelompok. Atas dasar itu Roscou Pound membedakan berbagai kepentingan yang harus dilindungi oleh hukum, yaitu kepentingan pribadi, kepentingan umum dan kepentingan sosial atau masyarakat.¹⁵⁵

Keberadaan asas keseimbangan dalam kehidupan praktik bisnis di Indonesia, justru lebih ditekankan kepada pelaku usaha sebagaimana ditetapkan dan diatur dalam Pasal 2 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang menetapkan bahwa pelaku usaha di Indonesia dalam menjalankan kegiatan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum.

Asas keseimbangan merupakan salah satu asas dalam hukum perjanjian sebagaimana halnya dalam transaksi konsumen yang didasarkan kepada hubungan yang bersifat kontraktual yang menempatkan kreditur dan debitur dalam posisi dan kedudukan

155 Johannes Ibrahim dan Lindawaty Sewu, *Hukum Bisnis dalam Persepsi Manusia Modern* (Bandung : Refika Aditama, 2003), hal. 12-13.

yang sama, layaknya dalam suatu perjanjian timbal balik. Dalam suatu perjanjian timbal balik, dimana masing-masing pihak mempunyai hak dan kewajiban, antara satu pihak dengan pihak lainnya tidak satu pun yang berada di posisi diatas dibanding dengan pihak lainnya. Masing-masing pihak ada pada posisi dan kedudukan yang sederajat. Tidak ada yang bersifat sub ordinat. Para pihak kedudukan dan posisinya adalah *neben* tidak *geordenet*.

Dasar dari hubungan hukum antara konsumen dan pelaku usaha adalah adanya kontrak atau perjanjian (*the privity of contract*). Berbagai asas dalam hukum perjanjian telah dikemukakan para pakar dalam berbagai doktrinnya. Herlien Budiono dalam bukunya Asas Keseimbangan Bagi Hukum Perjanjian Indonesia memperkenalkan asas baru, yaitu asas keseimbangan. Pengertian kebebasan berkontrak dan asas *pacta sunt servanda* dalam kenyataannya dapat menimbulkan ketidakadilan. Kebebasan berkontrak didasarkan kepada asumsi bahwa para pihak dalam kontrak memiliki posisi tawar (*bargaining power*) yang seimbang, tetapi dalam kenyatannya, para pihak tidak selalu memiliki posisi tawar yang seimbang. Persyaratan standar selalu diterima oleh pihak lawan tanpa membaca persyaratan ini atau mengetahui isi secara utuh, bahwa terhadap penentuan kontrak standar tersebut pada penggunaannya menimbulkan kerugian yang sangat serius. Pihak yang lemah *bargaining position*-nya hanya sekedar menerima segala isi kontrak dengan terpaksa (*taken for granted*) sebab apabila mencoba menawar dengan alternatif lain, kemungkinan besar akan menerima konsekwensi kehilangan apa yang dibutuhkan. Jadi hanya ada dua alternatif pilihan bagi pihak yang lemah *bargaining position*-nya untuk menerima atau menolak (*take it or leave it*).

Sebagaimana disampaikan van Dale dalam bukunya *Groot Woordenboek der Nederlandse Taal* yang dikutip Herlien Budiono, dalam bahasa sehari-hari, kata “seimbang” (*even wicht*) menunjuk pada pengertian suatu “keadaan pembagian beban di kedua sisi berada dalam keadaan seimbang”. Dalam konteks studi ini, “keseimbangan” dimengerti sebagai “keadaan hening atau keselarasan karena dari pelbagai gaya yang bekerja tidak satupun mendominasi yang lainnya atau karena tidak satu elemen menguasai lainnya.”¹⁵⁶

156 Herlien Budiono, *Asas Keseimbangan Bagi Hukum Perjanjian Indonesia*, (Bandung : P.T. Citra Aditya Bhakti, 2015), hal. 304.

Berbagai pendapat tentang makna keseimbangan diberikan para pakar. W. Van Hoeve menterjemahkan “*evenredig*” dengan seimbang, sebanding, sekadar, proporsional. *Evenredigheid* disamakan dengan *evenwicht* yang berarti keseimbangan, kesetimbangan.¹⁵⁷ Sementara itu, AB Massier dan Marjanne Termorshuyzen-Arts, mengemukakan “Dalam hubungan dengan hukum perikatan, memberi makna seimbang (*in evenwicht, even wichtig, evenredig, gelijkwaardig van (de rechten/plichten van) contracterende partijen*) adalah menurutimbangan (*evenredig, naar evenredigheid, pondspondsgewijs*), dengan memberi contoh : pelunasan harus dianggap berlaku untuk masing-masing. Sedangkan keseimbangan (keserasian) *evenwichtigheid, evenredigheid, gelijkwaardigheid, van (de rechten/ plichten van) contracterende partijen*) dengan menunjuk dasar bagi keseimbangan dan keserasian dalam perjanjian tersurat di dalam Pasal 1320 BW, hanya apabila dalam keadaan *in concreto* ada keseimbangan dan keserasian maka terciptalah kesepakatan yang sah antara para pihak”.¹⁵⁸

Agus Yudha Hernoko mengemukakan bahwa pemahaman makna asas keseimbangan yang disampaikan Sutan Remy Sjahdeini, Mariam Darus Badruzaman, Sri Gambir Melati Hatta serta Ahmadi Miru, secara umum memberi makna asas keseimbangan sebagai keseimbangan posisi para pihak yang berkontrak. Oleh karena itu, dalam hal terjadi ketidak seimbangan posisi yang menimbulkan gangguan terhadap isi kontrak diperlukan intervensi otoritas tertentu (pemerintah).¹⁵⁹

Beranjak dari pemikiran tersebut diatas, maka pemahaman terhadap daya kerja asas keseimbangan yang menekankan keseimbangan posisi para pihak yang berkontrak terasa dominan dalam kaitannya dengan kontrak konsumen. Hal ini didasari pemikiran bahwa dalam perspektif perlindungan konsumen terdapat ketidak seimbangan posisi tawar para pihak. Hubungan konsumen-pelaku usaha diasumsikan hubungan yang bersifat kontraktual sehingga konsumen berada pada posisi lemah dalam

157 W. Van Hoeve, *Kamus Belanda-Indonesia* (Jakarta : Ichtiar Baru, 1996), hal. 117.

158 AB. Massier dan Marjanne Termorshuizen Arts, *Indonesische-Nederlands Woodenboek Privaatrecht* (Leiden : KITLV Uitgeverij, 2000), hal. 30.

159 Agus Yudho Hernoko, *Hukum Perjanjian, Asas Proporsionalitas Dalam Kontrak Komersil*, (Jakarta : Kencana, 2013), hal. 79.

proses pembentukan kehendak kontraktualnya. Hubungan subordinasi, posisi tawar yang lemah, dominasi pelaku usaha serta beberapa kondisi lain diasumsikan terdapat ketidak seimbangan dalam hubungan para pihak. Oleh karena itulah, dalam posisi demikian, dimana konsumen berada dalam posisi lemah dan kurang beruntung, konsumen perlu diberdayakan dan diseimbangkan posisi tawarnya sehingga benar-benar tercipta “*equal-equalibrium*”.

Asas keseimbangan merupakan kelanjutan dari asas persamaan, bahwa kedudukan kreditur yang kuat diimbangi dengan kewajibannya untuk memperhatikan itikad baik sehingga kedudukan kreditur dan debitur seimbang. Melalui pengaturan hak dan kewajiban konsumen dan pelaku usaha dalam Undang Undang Perlindungan Konsumen, asas keseimbangan ini diwujudkan dengan ditetapkannya kewajiban konsumen dan pelaku usaha untuk melaksanakan transaksi konsumen dengan itikad baik. Khusus dalam kaitannya dengan klausula baku, undang-undang ini telah memberikan batasan pemberlakuannya sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UUPK untuk mewujudkan asas keseimbangan dalam posisi tawar (*bargaining power*) yang tidak seimbang.

Mariam Darus Badruzaman mengemukakan bahwa asas keseimbangan sebagai salah satu asas dalam hukum perjanjian adalah asas yang menghendaki kedua belah pihak memenuhi dan melaksanakan perjanjian itu. Asas keseimbangan ini merupakan kelanjutan dari asas persamaan. Kreditur mempunyai persamaan untuk menuntut prestasi dan jika diperlukan dapat menuntut pelunasan prestasi melalui kekayaan debitur, namun kreditur memiliki pula beban untuk melaksanakan perjanjian itu dengan itikad baik. Dapat dilihat disini bahwa kedudukan kreditur yang kuat diimbangi dengan kewajibannya untuk memperhatikan itikad baik, sehingga kedudukan kreditur dan debitur seimbang.¹⁶⁰

Demikian halnya dengan RH. Wiwoho mengemukakan bahwa “Asas keseimbangan sebagai salah satu asas dalam hukum perjanjian mempunyai arti bahwa kedudukan para pihak dalam merumuskan kontrak harus dalam keadaan seimbang. Pasal 1321 KUHPerdara menyebutkan tiada kata sepakat dianggap sah apabila diberikan karena kehilafan, keterpaksaan atau penipuan. Asas ini menghendaki

160 Marim Darus Badruzaman, *KUHPerdara, Buku III, Hukum Perikatan Dengan Penjelasan*, (Bandung : PT. Alumni, 2011), hal. 114.

kedua belah pihak memenuhi dan melaksanakan perjanjian. Kreditur mempunyai kekuatan menuntut prestasi dan jika diperlukan dapat menuntut pelunasan prestasi melalui kekayaan debitur, namun debitur memiliki pula kewajiban untuk melaksanakan perjanjian itu dengan itikad baik.¹⁶¹

Herlien Budiono mengemukakan, bahwa salah satu tujuan kontrak adalah mencapai keseimbangan antara kepentingan sendiri dan kepentingan terkait dari pihak lawan. Lebih lengkap adalah mencapai keseimbangan, kepantasan atau sikap sosial tertentu, dimaksudkan di sini kondisi batin yang mencerminkan rasa syukur atau kepuasan dan upaya secara sadar menggapai peluang eksistensi immateriil (*immateriele zijnmogelijkheid*).¹⁶²

Dalam proses penyelesaian sengketa termasuk dalam praktik hukum acara perdata, penerapan asas keseimbangan ini ditetapkan melalui suatu asas dalam hukum acara perdata yang dikenal dengan asas *audi et alterem partem*¹⁶³ yang berarti memberikan hak dan kesempatan yang sama kepada para pihak antara Penggugat dengan Tergugat. Dalam praktik peradilan, kedua belah pihak haruslah diberlakukan sama, tidak memihak dan didengar bersama-sama. Asas ini ditetapkan dalam Pasal 4 ayat (1) Undang Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menentukan bahwa Pengadilan mengadili menurut hukum dengan tidak membeda-bedakan orang.

Asas *audi et alterem partem* sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tersebut diatas, menurut Sudikno Mertokusumo mengandung arti bahwa di dalam hukum acara perdata yang berperkara harus sama-sama diperhatikan, berhak atas perlakuan yang sama dan adil serta masing-masing harus diberi kesempatan untuk memberi pendapatnya. Dengan asas *audi et alterem partem* atau *Eines Mannes Rede ist keines Mannes Rede, man soll sie alle beide* adalah bahwa hakim tidak boleh menerima keterangan dari salah satu pihak sebagai benar, bila pihak

161 RH. Wiwoho, *Keadilan Berkontrak*, (Jakarta : Penaku, 2017), hal. 164.

162 Herlien Budiono, op.cit, hal. 310 dan 311.

163 *Audi et alterem partem* yang berasal dari kata “*et*” artinya “*dan*”, “*audio*” artinya mendengar, “*alter*” artinya yang lain, dan “*pars*” yang artinya pihak adalah salah satu asas dalam hukum acara perdata Indonesia yang memberikan hak yang sama kepada para pihak yang berperkara untuk mempertahankan hak dan kepentingannya masing-masing di hadapan proses pengadilan.

lawan tak didengar atau tak diberi kesempatan untuk mengeluarkan pendapatnya. Hal itu berarti juga bahwa pengajuan alat bukti harus dilakukan di muka sidang yang dihadiri oleh kedua belah pihak (Pasal 132a, 121 ayat (2) HIR, 145 ayat (2), 157 Rbg, 47 Rv).¹⁶⁴

E. SENGKETA KONSUMEN DAN PENYELESAIANNYA

1. Pengertian Sengketa Konsumen

Belum ada keseragaman tentang penggunaan istilah sengketa dalam masyarakat. Ada yang mempergunakan istilah konflik atau perselisihan.¹⁶⁵ Dalam bahasa Inggris, istilah yang dipergunakan untuk memaknai kata “sengketa” adalah “*conflict*” atau “*disputes*.” Roni Hanitijo sebagaimana dikutip Lalu Husni merumuskan konflik adalah situasi (keadaan) dimana dua atau lebih pihak-pihak memperjuangkan tujuan mereka masing-masing yang tidak dapat dipersatukan dan dimana tiap-tiap pihak mencoba meyakinkan pihak lain mengenai kebenaran tujuannya masing-masing.¹⁶⁶

Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin menyebut, bahwa sengketa berarti persepsi mengenai perbedaan kepentingan (*perceived divergence of interest*) atas suatu kepercayaan bahwa aspirasi pihak-pihak yang bersengketa tidak dicapai secara simultan (secara serentak). Yang diartikan perbedaan kepentingan adalah berlainannya keperluan atau kebutuhan dari masing-masing pihak.¹⁶⁷ M. Yahya Harahap mengartikan sengketa sebagai perselisihan yang terjadi di antara pihak-pihak (*between contending parties*) mengenai suatu hal yang menjadi objek dalam perjanjian antara pihak-pihak tersebut.

Dalam konteks penyelesaian perkara secara *litigatif*, kata sengketa identik dengan *contentiosa* atau *contentious*. Kata *contentiosa* atau *contentious* berasal dari bahasa Latin yang

164 Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia, Edisi Ketujuh* (Yogyakarta : Liberty, 1998), hal. 15.

165 *Indonesia, Undang Undang tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial*, Nomor 2 Tahun 2004, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4356 mempergunakan istilah perselisihan.

166 Lalu Husni, *Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial Melalui Pengadilan dan di Luar Pengadilan*, (Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada, 2005), hal. 2.

167 Dean G. Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin, *Konflik Sosial*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2004), halaman 9-10.

berarti penuh semangat bertanding atau berpolemik. Demikian, sehingga dalam penyelesaian *litigatif*, gugatan yang mengandung sengketa disebut gugatan *contentiosa* atau *contentious*.¹⁶⁸

Gatot Supramono mengemukakan bahwa sengketa dapat timbul karena perbedaan penafsiran, baik mengenai bagaimana cara melaksanakan klausul-klausul perjanjian maupun tentang apa isi dari ketentuan-ketentuan di dalam perjanjian ataupun disebabkan hal-hal lainnya.¹⁶⁹ Khotibul Umam mengemukakan bahwa sengketa pada dasarnya berawal dari adanya perasaan tidak puas oleh salah satu pihak karena ada pihak lain yang tidak memenuhi prestasi atau kewajiban-kewajibannya yang telah disepakati dalam butir-butir perjanjian. Keadaan demikian disebut dengan wanprestasi atau ingkar janji.¹⁷⁰

UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen tidak merumuskan apa yang dimaksud dengan sengketa konsumen. Beberapa ketentuan yang dapat dijadikan dasar untuk memberikan pengertian terhadap sengketa konsumen, diantaranya terdapat dalam Pasal 1 angka 11 yang menentukan bahwa Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen adalah badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dengan konsumen. Berdasarkan penafsiran terhadap ketentuan ini dapat diartikan bahwa sengketa konsumen adalah sengketa yang terjadi antara konsumen dengan pelaku usaha.

Jannus Sidabalok merumuskan sengketa konsumen adalah sengketa yang timbul antara pelaku usaha dengan konsumen yang berasal dari transaksi konsumen.¹⁷¹ Dalam arti yang lebih luas, Sidharta mengemukakan, sengketa konsumen adalah sengketa yang berkenaan dengan pelanggaran hak-hak konsumen. Lengkapnya mencakup semua segi hukum, hukum

168 M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata : Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian dan Putusan Pengadilan*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2007), hal. 46.

169 Gatot Supramono, *Arbitrase dan Mediasi di Indonesia*, (Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama, 2006), hal. 1.

170 Khotibul Umam, *Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan, Prosedur dan Tahapan Proses Penyelesaian Sengketa Melalui Lembaga-Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa*, (Yogyakarta : Pustaka Yustitia, 2010), hal. 6.

171 Jannus Sidabalok, *Op.cit*, hal. 143.

keperdataan, pidana maupun tata usaha negara. Oleh karena itu, tidak digunakan istilah “sengketa transaksi konsumen” karena yang terakhir ini terkesan lebih sempit, yang hanya mencakup aspek hukum keperdataan.¹⁷² Sementara itu, A.Z. Nasution merumuskan sengketa konsumen sebagai setiap perselisihan antara konsumen dan penyedia barang dan/atau jasa dalam hubungan hukum antara satu sama lain mengenai produk tersebut.¹⁷³

Secara otentik, pengertian sengketa konsumen diatur dalam Keputusan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No.350/MPP/Kep/12/2001, yaitu sengketa antara pelaku usaha dengan konsumen yang menuntut ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan/atau yang menderita kerugian akibat mengkonsumsi barang dan/atau memanfaatkan jasa.¹⁷⁴

Intan Nur Rahmawanti dan Rukiyah Lubis mengemukakan meskipun pada dasarnya sengketa konsumen memiliki latar belakang yang tidak jauh berbeda dengan sengketa lainnya, terdapat perbedaan kepentingan di antara keduanya. Sengketa konsumen memiliki karakteristik khusus. Kekhususan tersebut dapat dilihat dari posisi konsumen dan metode apa yang paling tepat untuk menyelesaikannya. Al. Wisnubroto merinci karakteristik tersebut ke dalam 3 (tiga) hal, yaitu:

- a. Sengketa konsumen lahir dari tidak adanya keseimbangan kedudukan antara pelaku usaha dan konsumen. Pelaku usaha lebih “dominan.”
- b. Konsumen lebih “*needy*”, dianutnya prinsip “*take it or leave it.*”
- c. Pada umumnya, sengketa konsumen tidak cocok diselesaikan melalui litigasi yang “formal, berbelit-belit dan mahal.”
- d. Sengketa konsumen adalah salah satu sengketa bisnis yang

172 Sidharta, Op.cit, hal. 165.

173 A.Z. Nasution, *Konsumen dan Hukum, Tinjauan Sosial Ekonomi dan Hukum pada Perlindungan Konsumen di Indonesia*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1995), hal. 178.

174 Hal yang sama diatur dalam Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 06/M-DAG/PER/2/2017 tentang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, Berita Negara Republik Indonesia tahun 2017 Nomor 291

didominasi oleh *interest* dan bukan *right* atau *power*.¹⁷⁵

Sengketa konsumen terjadi karena adanya ketidakpuasan konsumen terhadap suatu produk atau kerugian yang dialami konsumen karena penggunaan atau pemakaian barang atau jasa. Dengan demikian, sengketa konsumen disebabkan oleh adanya kerugian yang disebabkan cacat tubuh (*personal injury*), cacat fisik (*injury to the product it self*) dan kerugian ekonomi (*pure economic lose*).¹⁷⁶ Konflik atau sengketa antara konsumen dan pelaku usaha pada umumnya didasarkan kepada hal-hal yang tak dikehendaki bahkan, tak diduga oleh konsumen sebelumnya.

Dari berbagai macam penyebab timbulnya sengketa, secara terperinci sengketa konsumen terkait lima hal, yaitu barang yang tidak standar, informasi yang mengelabui, cara menjual yang merugikan, cedera janji (*wanprestasi*) dan klausula baku.¹⁷⁷ Dalam hal ini Jannus Sidabalok, mengemukakan bahwa sengketa konsumen bersumber dari 2 (dua) hal, yaitu:

- 1) Pelaku usaha tidak melaksanakan kewajiban hukumnya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang. Artinya, pelaku usaha mengabaikan ketentuan Undang-Undang tentang kewajibannya sebagai pelaku usaha dan larangan-larangan yang dikenakan padanya dalam menjalankan usahanya. Sengketa seperti ini dapat disebut sengketa yang bersumber dari hukum.
- 2) Pelaku usaha dan konsumen tidak menaati isi perjanjian, yang berarti, baik pelaku usaha maupun konsumen tidak menaati kewajibannya sesuai dengan kontrak atau perjanjian yang dibuat di antara mereka. Sengketa seperti ini dapat disebut sengketa yang bersumber dari kontrak.¹⁷⁸

2. Penyelesaian Sengketa Konsumen

Secara normatif, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999

175 Intan Nur Rahmawanti dan Rukiyah Lubis, *Win-Win Solution Sengketa Konsumen*, (Yogyakarta : Pustaka Yustitia, 2014), hal. 41.

176 Abdul Halim Barkatullah, *Op.cit*, hal. 78.

177 Direktorat Perlindungan Konsumen, Direktorat Jenderal Perdagangan Dalam Negeri Departemen Perdagangan Tahun 2009, *Penyempurnaan Peranan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)*, Jakarta, 2009, hal. 39.

178 Jannus Sidabalok, *Op.cit*, hal. 143.

tentang Perlindungan Konsumen, melalui Pasal 45 ayat (2) telah menentukan penyelesaian sengketa konsumen dapat ditempuh melalui pengadilan atau diluar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa. Penjelasannya mengemukakan bahwa penyelesaian sengketa konsumen sebagaimana dimaksud pada ayat ini tak menutup kemungkinan untuk menggunakan penyelesaian damai oleh kedua belah pihak yang bersengketa. Yang dimaksud dengan penyelesaian secara damai adalah penyelesaian yang dilakukan oleh kedua belah pihak yang bersengketa antara pelaku usaha dengan konsumen tanpa melalui pengadilan atau BPSK dan tidak bertentangan dengan undang-undang ini. Sebelumnya dalam ayat (1) ditetapkan 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.

Berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 45 ayat (1) UUPK dapat diketahui bahwa suatu sengketa konsumen dapat diselesaikan dengan 2 (dua) cara, yaitu:

- 1) Melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha; dan
- 2) Melalui pengadilan yang berada di lingkungan peradilan umum.

Jika dikaitkan dan dengan melakukan penafsiran terhadap ketentuan yang tersebut dalam Pasal 49 ayat (1) UUPK,¹⁷⁹ dapat dikemukakan bahwa penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan dilakukan melalui BPSK. Tak ada lembaga lain yang dapat menyelesaikan sengketa konsumen di luar pengadilan kecuali Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen. Tidak dapat juga dilakukan penyelesaian sengketa konsumen melalui alternatif penyelesaian sengketa melalui mediasi, konsiliasi, termasuk melalui arbitrase. Konsekwensinya adalah apakah sengketa konsumen tidak dapat diselesaikan melalui arbitrase, mediasi atau konsiliasi atau sejumlah bentuk alternatif

179 Indonesia, *Undang Undang tentang Perlindungan Konsumen No. 8 Tahun 1999*, op.cit, Pasal 49 ayat (1) : Pemerintah membentuk Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen di Daerah Tingkat II untuk penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan.

penyelesaian sengketa lainnya, sementara dalam berbagai perjanjian yang dibuat antara pelaku usaha dengan konsumen yang mendasari hubungan hukum di antara para pihak terdapat klausula atau kesepakatan terkait pemilihan lembaga penyelesaian sengketa lainnya seperti arbitrase. Menurut penulis, hal tersebut tetap bisa dilakukan, hanya saja ketentuan materil dan formal yang terdapat dalam UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan sejumlah aturan organik lainnya tidak dapat dipergunakan sebagai pedoman.

Untuk hal ini, Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo mengemukakan bahwa lembaga penyelesaian sengketa lainnya-kecuali peradilan umum-tidak dimungkinkan menangani sengketa konsumen dan pelaku usaha, padahal terdapat lembaga penyelesaian sengketa lainnya yang sejenis yang juga sejak awal pembentukannya dimaksudkan untuk menangani sengketa konsumen dengan pelaku usaha sekalipun menggunakan istilah lain. Lembaga yang dimaksudkan adalah Badan Arbitrase Muamalat Indonesia (BAMUI). Dengan melalui ketentuan dalam ayat (1) ini, dapat dikatakan eksistensi BAMUI menjadi tidak mempunyai arti apa-apa, padahal bila ditelusuri sejarah pembentukan BAMUI, tampak badan ini telah susah payah diupayakan oleh Majelis Ulama Indonesia. BAMUI sengaja dibentuk untuk menyelesaikan sengketa dalam bidang perdagangan, industri, keuangan, jasa dan lain-lain di lingkungan Bank Muamalat Indonesia, Bank Perkreditan Rakyat berdasarkan Syariah (BPRS), Asuransi Tafakul dan pada masyarakat Islam yang sehari-hari menggunakan aturan hukum Islam.¹⁸⁰

2.1. Penyelesaian Sengketa Konsumen di Luar Pengadilan

Pada umumnya, pihak-pihak yang bersengketa lebih suka menyelesaikan sendiri persengketaannya secara musyawarah untuk mufakat kekeluargaan antara pihak yang bersangkutan tanpa melalui atau bantuan pihak lain. Penyelesaian sengketa secara musyawarah mufakat semacam ini merupakan budaya masyarakat Timur sebagaimana halnya dengan masyarakat Indonesia, yang didasari semangat

180 Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen Edisi Revisi*, op.cit, halaman 229.

gotong-royong sesuai dasar falsafah hidup Pancasila. Dapat dilihat dalam setiap kontrak atau perjanjian selalu diatur atau disepakati mekanisme atau cara penyelesaian sengketa yang selalu memprioritaskan penyelesaian sengketa yang dilakukan melalui musyawarah mufakat atau kekeluargaan, dan bilamana penyelesaian sengketa dengan cara musyawarah mufakat atau kekeluargaan tak mencapai hasil, maka diaturlah pilihan forum dengan memilih lembaga Peradilan atau Arbitrase atau sejumlah Alternatif Penyelesaian Sengketa lainnya.

Susanti Adi Nugroho mengemukakan bahwa pada hakekatnya, penyelesaian sengketa dapat dilakukan melalui dua proses. Proses penyelesaian sengketa tertua melalui proses litigasi di dalam pengadilan, kemudian berkembang proses penyelesaian sengketa melalui kerjasama (*kooperatif*) di luar pengadilan. Proses litigasi menghasilkan kesepakatan yang bersifat *adversarial* yang belum mampu merangkul kepentingan bersama, cenderung menimbulkan masalah baru, lambat dalam penyelesaiannya, membutuhkan biaya yang mahal, tidak responsif dan menimbulkan permusuhan di antara pihak yang bersengketa. Sebaliknya, melalui proses di luar pengadilan, menghasilkan kesepakatan yang bersifat *win-win solution*, dijamin kerahasiaan sengketa para pihak, dihindari kelambatan yang diakibatkan karena hal prosedural dan administratif, menyelesaikan masalah secara komprehensif dalam kebersamaan dan tetap menjaga hubungan baik. Satu-satunya kelebihan proses nonlitigasi ini sifat kerahasiannya, karena proses persidangan dan bahkan hasil keputusannya pun tidak dipublikasikan.¹⁸¹

Dari segi formalitas, waktu dan biaya yang diperlukan, dapat dikemukakan bahwa penyelesaian sengketa melalui pengadilan adalah lebih formalistik, lebih lama dan lebih memerlukan biaya yang relatif mahal jika dibandingkan dengan penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Dalam kaitan ini, R.Subekti mengemukakan bahwa proses penyelesaian sengketa yang berjalan terlalu lama jelas tidak

181 Susanti Adi Nugroho, *Penyelesaian Sengketa Arbitrase Dan Penerapan Hukumnya*, (Jakarta : Kencana, 2017), hal. 1-2.

dikehendaki oleh para pedagang/pengusaha yang terbiasa dengan tindakan-tindakan yang serba cepat. Bagi mereka, menunggu putusan sampai mempunyai kekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*) yang begitu lama adalah sangat merugikan karena hal itu akan menghilangkan bunga atas modalnya. Lagi pula, di kalangan mereka dirasakan keperluan pemutusan sengketa-sengketa mereka oleh orang-orang yang ahli dalam dunia usaha dan perdagangan.¹⁸²

Penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang dikenal dengan *non litigasi* adalah penyelesaian sengketa yang dilakukan di luar pengadilan dengan mengutamakan proses perdamaian dan penangkalan sengketa dengan melakukan upaya perancangan kontrak-kontrak yang baik. Penyelesaian sengketa secara *non litigasi* mencakup bidang-bidang yang sangat luas, bahkan, mencakup seluruh aspek kehidupan yang dapat diselesaikan secara hukum. Penyelesaian sengketa secara *non litigasi* merupakan proses penyelesaian sengketa yang pada saat ini dianggap paling aman. Penyelesaian tersebut dapat digolongkan kepada penyelesaian yang berkualitas tinggi. Sebab sengketa yang diselesaikan secara demikian akan lebih bisa diselesaikan secara tuntas tanpa meninggalkan sisa kebencian dan dendam. Oleh karena itu, penyelesaian sengketa secara *non litigasi* adalah penyelesaian masalah hukum secara hukum dan nurani. Sehingga, hukum dapat dimenangkan dan nurani orang juga tunduk untuk menaati kesepakatan/perdamaian secara sukarela, tanpa ada yang merasa kalah karena masing-masing pihak sama-sama merasa putusan yang dihasilkan menguntungkan.¹⁸³

Sebagaimana ditegaskan dalam Penjelasan Pasal 45 ayat (2) UUPK, bahwa penyelesaian sengketa konsumen yang dilakukan melalui pengadilan maupun di luar pengadilan tak menutup kemungkinan penyelesaian sengketa konsumen secara damai oleh para pihak yang bersengketa yang dalam hal ini adalah antara pelaku usaha dengan konsumen. Dan, bahkan, pada setiap tahapan dan proses

182 R. Subekti, *Hukum Acara Perdata*, (Bandung : Bumicipta, 1977), hal. 189.

183 Intan Nur Rahmawanti dan Rukiyah Lubis, *Op.cit*, hal. 73-74.

penyelesaian sengketa dapat diusahakan penyelesaian secara damai dimaksud. Dengan demikian, penyelesaian secara damai ini justru yang terlebih dahulu harus diusahakan. Dalam praktiknya, penyelesaian secara damai merupakan prioritas dan pilihan utama yang dilakukan, baik secara *bi partiet* oleh konsumen dan pelaku usaha maupun jika persengketaan tersebut diwakilkan melalui penasihat hukum atau advokat. Termasuk juga dilakukan oleh sejumlah Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat seperti Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI).

2.2. Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen

Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) adalah badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa antar pelaku usaha dan konsumen¹⁸⁴ sebagai lembaga non struktural yang berkedudukan di daerah Kabupaten/Kota dan mempunyai fungsi menyelesaikan sengketa konsumen di luar pengadilan. BPSK diharapkan dapat mempermudah, mempercepat dan memberikan suatu jaminan kepastian hukum bagi konsumen untuk menuntut hak-hak perdatanya kepada pelaku usaha yang tidak benar. Selain itu, dapat pula menjadi akses untuk mendapatkan informasi serta jaminan perlindungan hukum yang sama bagi konsumen dan pelaku usaha. Dengan perkataan lain, dapat juga disebutkan bahwa BPSK adalah lembaga yang dibentuk dan diatur dalam Undang-Undang yang tugas utamanya adalah menyelesaikan sengketa atau perselisihan antara konsumen dan pelaku usaha.

Pendirian BPSK adalah bentuk dari berkembangnya permasalahan yang terjadi berkaitan dengan sengketa dibidang konsumen. Dasar hukum pembentukan BPSK sebagai lembaga penyelesaian sengketa konsumen di luar

184 Indonesia, *Undang Undang tentang Perlindungan Konsumen*, UU No. 8 Tahun 1999, Op.cit, Pasal 1 angka (11). Rumusan yang sama diatur dalam Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen yang merumsukan bahwa Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen adalah badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa konsumen.

pengadilan diatur dalam Pasal 49 ayat (1) UUPK yang menentukan pemerintah membentuk Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen di Daerah Tingkat II untuk penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan.

Pada awalnya, sesuai Keputusan Presiden RI Nomor 90 tahun 2001 Tentang Pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen pada pemerintah kota Medan, Palembang, Jakarta Pusat, Jakarta Barat, Bandung, Semarang Jogjakarta, Surabaya, Malang dan Makasar, ternyata hanya ada sepuluh kota yang memiliki Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen yang berfungsi untuk membantu masyarakat dalam menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha. Namun dalam perbembangan berikutnya, pemerintah secara bertahap telah membentuk dan mendirikan BPSK di beberapa wilayah Kabupaten/ Kota, Saat ini sudah mencapai 171 BPSK.¹⁸⁵

Sesuai Pasal 52 UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen jo Pasal 3 Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 350/MPP/Kep/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen jo Pasal 4 ayat (1) Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 06/M-DAG/PER/2/2017 tentang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, adapun yang merupakan Tugas dan wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dalam rangka menjalankan fungsinya sebagai badan yang menangani dan menyelesaikan sengketa konsumen di luar pengadilan adalah sebagai berikut:

a. Melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen, dengan cara konsiliasi, mediasi dan arbitrase.

Penyelesaian sengketa dengan cara konsiliasi, mediasi dan arbitrase dilakukan atas dasar pilihan dan persetujuan para pihak yang bersangkutan dan bukan merupakan proses penyelesaian sengketa secara berjenjang.

185 Data dari Direktorat Jendertal Perlindungan Konsumen dan Tertib Niaga Tahun 2019.

- b. Memberikan konsultasi perlindungan konsumen.
Konsultasi perlindungan konsumen yang dimaksudkan meliputi:
- a) Konsultasi tentang pelaksanaan hak dan kewajiban konsumen untuk menuntut ganti rugi sehubungan dengan penggunaan atau pemanfaatan barang dan/atau jasa yang merugikan konsumen.
 - b) Konsultasi tentang upaya untuk memperoleh pembelaan dalam penyelesaian sengketa konsumen.
 - c) Konsultasi tentang pelaksanaan hak dan kewajiban pelaku usaha yang berkaitan dengan perlindungan konsumen.
 - d) Konsultasi tentang bentuk dan tata cara penyelesaian sengketa konsumen di BPSK.
 - e) Konsultasi tentang pelaksanaan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan konsumen.
 - f) Hal-hal lain yang berhubungan dengan perlindungan konsumen.
- c. Melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku.
Pengawasan terhadap pencantuman klausula baku dilakukan oleh BPSK dengan atau tanpa ada pengaduan dari konsumen, dan jika terbukti ada pelanggaran Undang-Undang, maka BPSK akan memberitahukan secara tertulis kepada pelaku usaha sebagai peringatan, dan jika pelaku usaha tak mengindahkannya, maka BPSK melaporkan hal tersebut kepada Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang ruang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang perlindungan konsumen untuk dilakukan penyidikan dan penuntutan sesuai Undang-Undang yang berlaku.
- d. Melaporkan kepada penyidik umum apabila terjadi pelanggaran ketentuan dalam undang-undang No 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.
 - e. Menerima pengaduan baik tertulis maupun tak tertulis dari konsumen tentang terjadinya pelanggaran terhadap perlindungan konsumen.

- f. Melakukan penelitian dan pemeriksaan sengketa perlindungan konsumen.
- g. Memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen.
- h. Memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli dan atau setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap Undang-Undang No 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.
- i. Meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli atau setiap orang sebagaimana dimaksud pada poin (g) dan (h) yang tidak bersedia memenuhi panggilan BPSK.
- j. Mendapatkan, meneliti, dan/atau menilai surat, dokumen atau alat bukti lain guna penyelidikan dan/atau pemeriksaan.
- k. Memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian dipihak konsumen.
Putusan dan penetapan ada atau tidaknya kerugian di pihak konsumen meliputi ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau memanfaatkan jasa, yang dapat berupa:
 - a) Pengembalian uang.
 - b) Pengembalian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya; atau
 - c) Perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan.
- l. Memberitahukan putusan kepada pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen.
Pemberitahuan putusan dilakukan secara tertulis dan disampaikan ke alamat pelaku usaha dengan bukti penerimaan atau bukti pengiriman selambat-lambatnya dalam waktu 5 (lima) hari kerja terhitung sejak putusan ditetapkan.
- m. Menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang undang No 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.
Sanksi administratif yang dimaksudkan adalah berupa

penetapan ganti rugi sebesar Rp. 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) sesuai ketentuan dalam Undang Undang Perlindungan Konsumen.¹⁸⁶

Ketentuan yang mengatur keanggotaan dan kepengurusan anggota dan sekretariat BPSK diatur dalam Pasal 49 UU No. 8 Tahun 1999, Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 350/MPP/Kep/2001, Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 6/M-DAG/PER/2/2017. Keanggotaan BPSK terdiri dari unsur pemerintah, pelaku usaha dan konsumen. Unsur pemerintah berasal dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) pada Pemerintah Propinsi atau Kabupaten Kota setempat dimana BPSK berkedudukan. Unsur pelaku usaha berasal dari wakil asosiasi atau organisasi pelaku usaha di Kabupaten Kota yang menjadi domisili BPSK, kecuali untuk BPSK Provinsi DKI Jakarta. Sedangkan unsur konsumen berasal dari wakil Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LKPSM) di Kabupaten Kota yang menjadi domisili BPSK, kecuali untuk BPSK Provinsi DKI Jakarta dan dalam hal LKPSM belum ada di daerah tersebut, maka unsur konsumen berasal dari tokoh masyarakat setempat yang bukan merupakan pelaku usaha dan/atau pegawai pemerintah.

Ditetapkan bahwa setiap unsur yang mewakili pemerintah, pelaku usaha dan konsumen sebagai anggota BPSK berjumlah paling sedikit 3 (tiga) orang dan paling banyak 5 (lima) orang disesuaikan dengan beban kerja BPSK setempat. Setiap anggota BPSK diutamakan berpendidikan Strata I (S1) dan paling sedikit memiliki 1 (satu) orang yang berpendidikan Strata 1 di bidang hukum.¹⁸⁷ Anggota BPSK berjumlah paling sedikit 9 (sembilan) orang atau paling banyak 15 (lima belas) orang.¹⁸⁸

186 Indonesia, *Undang Undang tentang Perlindungan Konsumen*, No. 8 Tahun 1999, Op.cit, Pasal 60 ayat (2) menetapkan sanksi administratif berupa penetapan ganti rugi paling banyak Rp. 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah).

187 Indonesia, *Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia tentang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen*, Nomor 6/M-DAG/PER/2/2017, Pasal 15.

188 Anggota BPSK Kota Medan sesuai Keputusan Menteri Perdagangan

Pembagian anggota BPSK ke dalam tiga unsur tersebut berkaitan dengan konsep keseimbangan kepentingan para pihak yang bersengketa (konsumen dengan pelaku usaha) dan kepentingan pemerintah yang memposisikan dirinya sebagai pihak yang netral dalam pengambilan keputusan.

Persyaratan untuk menjadi anggota BPSK ditetapkan sebagai berikut:

- 1) Persyaratan Umum¹⁸⁹
 - a. warga negara Indonesia;
 - b. berbadan sehat;
 - c. berkelakuan baik;
 - d. tidak pernah dihukum karena kejahatan;
 - e. memiliki pengetahuan dan pengalaman di bidang perlindungan konsumen;
 - f. berusia sekurang-kurangnya 30 tahun.
- 2) Persyaratan Khusus¹⁹⁰
 - a. Berpangkat paling rendah Penata atau golongan III/c bagi calon anggota BPSK yang berasal dari unsur pemerintah dan diutamakan yang tidak menjabat dalam jabatan struktural.
 - b. Diutamakan berpendidikan paling rendah Strata I (S1) dari lembaga pendidikan yang terakreditasi.
 - c. Tokoh masyarakat atau anggota LPKSM yang masa keanggotannya paling sedikit 1 (satu) tahun di LPKSM dimaksud, bagi calon anggota BPSK yang berasal dari unsur konsumen.
 - d. Anggota asosiasi, perkumpulan atau organisasi Pelaku Usaha yang produknya terkait dengan Perlindungan Konsumen di Indonesia, yang masa

Republik Indonesia No. 676/M-DAG/KEP/4/2014 tanggal 22 April 2014 berjumlah 15 (lima belas) orang sedangkan Anggota BPSK Propinsi DKI Jakarta berjumlah 9 (sembilan) orang.

189 Indonesia, *Undang Undang tentang Perlindungan Konsumen*, No. 8 Tahun 1999, Op.cit, Pasal 49 ayat (2) jo Pasal 7 ayat (1) Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 6/M-DAG/PER/2/2017 tentang BPSK jo Pasal 15 ayat (1) Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 6/M-DAG/PER/2/2017 tentang BPSK.

190 Indonesia, *Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 6/M-DAG/PER/2/2017 tentang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen*, Op.cit, Pasal 7 ayat (2) jo Pasal 15 ayat (2).

keanggotaanya paling sedikit 1 (satu) tahun bagi calon anggota BPSK yang berasal dari unsur Pelaku Usaha.

- e. Bukan merupakan anggota atau pengurus partai politik; dan
- f. Diutamakan bertempat tinggal di wilayah kabupaten/kota setempat dan untuk provinsi DKI Jakarta bertempat tinggal di wilayah Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang atau Bekasi.

Keanggotaan BPSK berhenti karena:¹⁹¹

- 1) Meninggal dunia.
- 2) Mengundurkan diri atas permintaan sendiri.
- 3) Sakit secara terus menerus selama 6 (enam) bulan yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter, sehingga tidak mampu melaksanakan tugas.
- 4) Berakhir masa jabatan sebagai anggota BPSK.
- 5) Telah mencapai usia pensiun bagi anggota BPSK yang berasal dari unsur pemerintah.
- 6) Telah mencapai usia 65 (enam puluh lima) tahun bagi anggota BPSK yang berasal dari unsur Konsumen dan Pelaku Usaha.
- 7) Diberhentikan.
- 8) Pindah domisili ke luar wilayah BPSK Kabupaten/Kota setempat bagi anggota dari unsur Konsumen dan Pelaku Usaha.

Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen terdiri atas Ketua merangkap anggota, Wakil ketua merangkap anggota dan Anggota. Ketua BPSK berasal dari unsur yang mewakili Pemerintah sedangkan Wakil Ketua BPSK berasal dari unsur yang bukan Pemerintah. Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh Sekretariat BPSK. Sekretariat BPSK terdiri dari Bidang Tata Usaha Pelayanan Pengaduan dan Konsultasi dan Bidang Kepaniteraan.

191 Indonesia, *Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 6/M-DAG/PER/2/2017 tentang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen*, Ibid Pasal 19 ayat (1).

Kepala Sekretariat BPSK berasal dari Perangkat Daerah pada Pemerintah Daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota yang menjadi domisili BPSK. Kepala Sekretariat dan anggota sekretariat bukan merupakan anggota BPSK. Jumlah anggota sekretariat paling sedikit 3 (tiga) orang dengan memperhatikan beban kerja.

3. Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Pengadilan

Penyelesaian sengketa melalui pengadilan yang dikenal dengan *litigasi* adalah penyelesaian sengketa yang dilakukan melalui lembaga peradilan formal. *Litigasi* berasal dari "*litigation*" (Inggris), yang artinya pengadilan. Tugas dari pengadilan itu sendiri adalah untuk memeriksa dan memutus suatu sengketa.

Susanti Adi Nugroho mengemukakan, bahwa proses *litigasi* menghasilkan kesepakatan yang bersifat *adversarial* yang belum mampu merangkul kepentingan bersama, cenderung menimbulkan masalah baru, lambat dalam penyelesaiannya, membutuhkan biaya yang mahal, tidak responsif dan menimbulkan permusuhan di antara pihak yang bersengketa.¹⁹²

Apabila seseorang merasa haknya dilanggar dan dirugikan oleh orang lain, maka yang bersangkutan tidak diperkenankan untuk bertindak dan main hakim sendiri (*eigen rechting*), tetapi harus diselesaikan menurut saluran hukum yang ada. Pihak yang merasa haknya dilanggar dan dirugikan dapat mengajukan gugatan melalui pengadilan untuk memperoleh penyelesaian sebagaimana mestinya.

Perihal bagaimana cara untuk mengajukan dan menyelesaikan suatu perkara perdata melalui pengadilan (*litigasi*) diatur dalam hukum acara perdata, yaitu rangkaian peraturan-peraturan yang memuat cara bagaimana orang harus bertindak terhadap dan di muka pengadilan dan bagaimana cara pengadilan itu harus bertindak satu sama lain untuk melaksanakan berjalannya peraturan-peraturan hukum perdata.¹⁹³ Sudikno Mertokusumo mengemukakan bahwa "Hukum acara perdata adalah peraturan hukum yang mengatur bagaimana caranya menjamin ditaatinya

192 Susanti Adi Nugroho, *Penyelesaian Sengketa Arbitrase dan Penerapan Hukumnya*, op.cit, halaman 1.

193 Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Acara Perdata di Indonesia*, (Bandung : Sumur Bandung, Cetakan VI, 1975), hal. 13.

hukum perdata materil dengan perantaraan hakim. Dengan perkataan lain, hukum acara perdata adalah peraturan hukum yang menentukan bagaimana caranya menjamin pelaksanaan hukum perdata materil. Lebih konkrit lagi dapatlah dikatakan bahwa hukum acara perdata mengatur tentang bagaimana caranya mengajukan tuntutan hak, memeriksa serta memutusnya dan pelaksanaan daripada putusannya.¹⁹⁴

Hukum acara perdata yang dipergunakan sebagai pedoman dalam menyelesaikan sengketa di peradilan umum untuk wilayah Jawa dan Madura adalah HIR (*Het Herziene Indonesisch Reglement*), Stb. 1848-16, *involge* Stb. 1848-57 i.w.g, 1 Mei 1848, *opnieuw bekend gemaakt bij* Stb 1926-559 en Stb 1941-44) atau dalam doktrin biasanya disebut lengkap sebagai *Reglement op de uitoefening van de politie, de burgerlijke rechtspleging en de Strafvordering onder en Indonesiers en de vreemde Oosterlingen op Java en Madoera* (*Reglemen* tentang melakukan tugas kepolisian, mengadili perkara perdata dan menuntut perkara pidana terhadap golongan Bumiputera dan Timur Asing di Jawa dan Madura).¹⁹⁵ Sedangkan untuk wilayah luar Jawa dan Madura adalah Rbg (*Rechtsreglement Buitengewesten*) yang ditetapkan dalam Pasal 2 Ordonansi 11 Mei 1927 (Stb 1927-227) dan berlaku sejak tanggal 1 Juli 1927, khususnya Bab II Pasal 104 sampai dengan Pasal 325. Selain daripada itu, untuk beberapa masalah yang tak diatur dalam HIR dan Rbg, apabila benar-benar dirasakan perlu dan berguna bagi praktik pengadilan, dapat dipakai peraturan-peraturan yang terdaftar dalam *Reglement op de burgerlijke rechtsverordering* (RV). Misalnya perihal, penggabungan (*voeging*), penjaminan (*vrijwaring*), intervensi (*interventie*) dan rekes sipil (*request civiel*).¹⁹⁶

Bambang Sugeng AS dan Sujayadi mengemukakan bahwa RV yang diatur dalam Stb 1847 No. 52 jo S. 1849 No. 63, sebenarnya berlaku untuk pengadilan *Raad van Justitie* yang dikhususkan bagi golongan Eropa, sehingga saat ini sebenarnya

194 Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia, Edisi Ketujuh*, op.cit, hal. 2.

195 Lilik Mulyadi, *Tuntutan Provisional Dalam Hukum Acara Perdata pada Praktik Peradilan*, (Jakarta : Djambatan, 1996), hal. 5.

196 Ny. Retnowulan Sutantio dan Iskandar Oeripkartawinata, *Hukum Acara Perdata Dalam Teori dan Praktek*, (Bandung : PT. Alumni, 1986), hal. 3.

sudah tidak berlaku lagi, namun dalam beberapa hal, tetap dijadikan pedoman dalam praktik apabila ketentuan dalam HIR/RBg tidak memberikan pengaturan.¹⁹⁷

Khusus untuk sengketa konsumen yang penyelesaiannya melalui peradilan umum, terdapat pengaturan khusus yang berbeda dan menyimpang dari pengaturan dan prinsip umum yang terdapat dalam hukum acara perdata yang tersebut dalam HIR/RBg yang terkait dengan pengaturan kompetensi relatif atau kewenangan mengadili yang bersifat relatif, yaitu kewenangan mengadili antar lembaga peradilan yang sama. Misalnya, antar Pengadilan Negeri Jakarta Pusat atau Pengadilan Negeri Jakarta Utara. Pengaturan kompetensi relatif dalam hukum acara perdata secara prinsip diatur dalam Pasal 118 ayat (1) HIR/Pasal 142 ayat (1) RBg yang pada pokoknya menentukan bahwa gugatan diajukan di Pengadilan Negeri dimana si Tergugat bertempat tinggal. Dengan perkataan lain, Pengadilan Negeri yang berwenang untuk memeriksa dan memutus suatu sengketa perdata adalah Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi tempat tinggal si Tergugat. Prinsip ini dikenal dengan *actor sequitur forum rei*.

Sementara itu, untuk sengketa konsumen sesuai Pasal 23 UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen ditetapkan bahwa pelaku usaha yang menolak dan/atau tidak memberi tanggapan dan/atau tidak memenuhi ganti rugi atas tuntutan konsumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) dapat digugat melalui badan penyelesaian sengketa konsumen atau mengajukan ke badan peradilan di tempat kedudukan konsumen.¹⁹⁸

197 Bambang Sugeng AS dan Sujayadi, *Pengantar Hukum Acara Perdata Dan Contoh Dokumen Litigasi*, (Jakarta : Kencana, 2012), hal. 3

198 Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No. 385/Pdt.G/2002/PN.Jkt.Pst jo Putusan Pengadilan Negeri Tangerang No. 300/Pdt.G/2010/PN.Tng yang memuat kaidah hukum bahwa terhadap sengketa konsumen berupa perbuatan melawan hukum yang dilakukan pelaku usaha, maka pengadilan negeri yang berwenang untuk memeriksa dan memutus perkara tersebut adalah Pengadilan Negeri yang wilayah hukumnya meliputi tempat kediaman konsumen sesuai Pasal 23 UUPK.

4. Perbandingan Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Pengadilan dan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen

Sebagaimana diuraikan di atas, bahwa secara normatif, suatu sengketa konsumen dapat diselesaikan baik melalui pengadilan yang termasuk dalam lingkungan peradilan umum maupun di luar pengadilan yang diselesaikan melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).

Melalui data sekunder berupa berbagai putusan pengadilan di bawah ini akan digambarkan bagaimana perbandingan penyelesaian sengketa konsumen yang dilakukan melalui pengadilan di satu sisi dan melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen di sisi lainnya.

Tabel 2 : Gambaran Umum Penyelesaian Sengketa konsumen melalui Pengadilan Negeri Berikut Karakteristik Perkara

No	Perkara	Perkara	Nilai Gugatan	Waktu
1	3138 K/Pdt/1994 tgl 29-04-1997 jo 496/PDT/1993/PT. DKI tgl 07-02-1994 jo 237/Pdt.G/1992/PN. Jkt. Tim tgl 6-04-1993	Iklan perumahan yang tidak benar	Rp. 34.000.000	4,5 tahun
2	191 K/Pdt/2003 tgl 30-01-2007 jo 01/PDT/2002/PT. KT. Smdatgl 06-03-2002 jo 96/Pdt.G/2000/PN. Smda tgl 09-05-2001	Kehilangan motor di tempat parkir	Rp. 8.000.000	7 tahun
3	228/PDT/2008/PT. DKI tgl 22-09-2008 jo 309/Pdt.G/2007/PN. Jkt.Pst tgl 28-01-2008	Keterlambatan pengangkutan pesawat udara	Rp. 718.500	1 tahun
4	2157 K/Pdt/2010 tgl 31-01-2011 jo 122/PDT/2009/PT. Smda tgl 11-01-2010 jo 03/Pdt.G/2009/PN. Smda tgl 15-06-2009	Kehilangan motor di tempat parkir	Rp. 25.000.000	1,5 tahun

5	641 /Pdt.G/2011/PN. Dps tgl 11-04-2012	Keterlambatan pengangkutan pesawat udara	Rp. 45.000.000	6 bulan
6	820 K/Pdt/2013 tgl 02-07-2013 jo 254/ PDT/2012/PT.Smg tgl 24-10-2012 jo 304/ Pdt.G/2011/PN. Smg tgl 07-03-2012	Hilangnya bagasi pesawat udara	Rp. 19.115.000	2 tahun
7	471 PK/Pdt/2017 tgl 25-08-2017 jo 3287 K/ Pdt/2015 tgl 11-02-2016 jo 739/PDT/2014/ PT.DKI tgl 08-01-2015 jo 42/Pdt.G/2012/PN. Jkt.Pst tgl 15-01-2012	Keterlambatan pengangkutan pesawat udara	Rp. 25.814.300	4 tahun 1 bulan
8	1391 K/Pdt/2011 tgl 22-11-2012 jo 54/ PDT/2010/PT.BTN tgl 18-10-2010 jo 305/ Pdt.G/2009/PN.Tng tgl 04-02-2010	Klausula baku pada tiket pesawat udara tentang tidak dijaminnya keterlambatan pengangkutan	Rp. 961.900	2 tahun 3 bulan
9	2078 K/Pdt/2009 tgl 21-04-2010 jo 513/ PDT/2008/PT.DKI tgl 22-12-2008 jo 345/ Pdt.G/2007/PN.Jkt.Pst tgl 07-05-2008	Klausula eksonerasi tiket parkir	Rp. 30.950.000	2 tahun
10	124 PK/Pdt/2007 tgl 21-04-2010 jo 1264 K/ Pdt/2003 tgl 14-07-2005 jo 115/PDT/ 2002/ PT.DKI tgl 22-08-2002 jo 551/Pdt.G/ 2000/PN. Jkt.Pst tgl 26-06-2001	Klausula eksonerasi tiket parkir	Rp. 75.000.000	4 tahun 7 bulan

11	216 PK/Pdt/2004 tgl 14-06-2005 jo 2200 K/Pdt/2001 tgl 16-10-2002 jo 378/PDT/ 1999/ PT.BDG tgl 27-11-1999 jo 246/Pdt.G/ 1998/ PN.Bdg tgl 18-02-1999	Leasing	Rp. 410.650.380	2 tahun
12	324 K/Pdt/2006 tgl 01-06-2008 jo 25/ PDT/ 2002/PT.MDN tgl 23-05-2005 jo 431/ Pdt.G/2003/PN.Mdn tgl 22-09-2004	Jual beli perumahan	Rp. 190.689.415	3 tahun 6 bulan

Total waktu yang dimaksudkan dalam tabel di atas adalah merupakan akumulasi waktu penyelesaian sengketa di Pengadilan Negeri hingga Mahkamah Agung, dan/atau hingga putusannya berkekuatan hukum tetap jadi tak termasuk waktu yang dibutuhkan untuk Peninjauan Kembali dan waktu yang diperlukan untuk pemberitahuan isi putusan dan eksekusi pelaksanaan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap atas perkara tersebut.¹⁹⁹ Waktu mana akan bertambah tidak kurang dari 1 (satu) tahun bila perkara tersebut diajukan permohonan Peninjauan Kembali sebagai upaya hukum luar biasa.

Bila dihitung secara rata-rata, maka suatu sengketa perdata (konsumen) memerlukan waktu berkisar antara 2-3 tahun hingga adanya putusan yang berkekuatan hukum tetap dan/atau 4-5 tahun hingga adanya putusan Peninjauan Kembali. Tidak melaksanakan asas peradilan cepat dalam sistem peradilan di Indonesia.

Melalui data sekunder berupa berbagai putusan pengadilan di bawah ini akan digambarkan berapa lama waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan suatu sengketa konsumen melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen sebagaimana diuraikan dalam tabel berikut.

¹⁹⁹ Sekalipun menurut hukum acara bahwa pengajuan permohonan Peninjauan Kembali sebagai upaya hukum luar biasa, namun dalam praktik, sering sekali terjadi bahwa pengajuan permohonan Peninjauan Kembali merupakan alasan bagi suatu perkara untuk ditunda eksekusinya.

**Tabel 3 : Gambaran Umum Penyelesaian Sengketa Konsumen
Melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Berikut
Karakteristik Perkara**

No	Perkara	Karakteristik	Putusan	Waktu
1	77 K/Pdt.Sus/2011 tgl 25-05-2011 jo 11/Abs/ BPSK-YK/VI/2009 tgl 14-07-2009 jo 73/Pdt.G. BPSK/2010/PN.Yk tgl 30-08-2010	Jual Beli Perumahan	Jual beli dilanjutkan	2 tahun
2	560 K/Pdt.Sus/2012 tgl 24-09-2012 jo 092/Pts.A/ BPSK-DKI/II/2012 tgl 28-02-2012 jo 135/Pdt. Plw.BPSK/ 2012/PN.Tng tgl 10-05-2012	Klaim asuransi jiwa	Rp. 50.801.598	9 bulan
3	605 K/Pdt.Sus. BPSK/2012 tgl 14-11- 2012 jo 12/BPSK-SMG/ Put.Arbitrase/X/2011 tgl 03-10-2011 jo 02/ Arbitrase/2011/PN. Smg tgl 17-11-2011	Kehilangan bagasi pesawat udara	Rp. 25.000.000	14 bulan
4	937 K/Pdt.Sus/2010 tgl 30-05-2013 jo 35/BPSK/ III/2010 tgl 31-03-2010 jo 274/Pdt.G/2010/PN. Sby tgl 25-05-2009	Jual Beli Perumahan	Rp. 87.167.900	3 tahun 2 bulan
5	04/Pdt.Sus-BPSK/2014/ PN.Bky tgl 08-05-2014 jo BPSK Sngkwang No. 9 Tahun 2014 tgl 20-03- 2014	Penarikan kendaraan bermotor oleh lembaga pembiayaan	Rp. 80.450.000	3 bulan
6	930 K/Pdt.Sus-BPSK/2016 tgl 12-11-2016 jo 207/Pdt. Sus-BPSK/2016/PN.Tng tgl 30-05-2016 jo 03/Pts/ BPSK-TangSel/II/2016 tgl 02-03-2016	Jual Beli Perumahan	Rp. 139.504.347	8 bulan

7	117 PK/Pdt.Sus-BPSK/2017 tgl 16-08-2017 jo 649 K/Pdt.Sus/2016 tgl 08-09-2016 jo 10/Pdt.Sus-BPSK/2016/PN. Jkt.Brnt tgl 23-02-2016 jo 006/A/BPSK-DKI/XII/2015 tgl 20-12-2015	Kehilangan bagasi pesawat	8.500 USD + 50 Swiss Farnce + Rp. 13.200.000	9 bulan
8	796 K/Pdt.Sus/2016 tgl 21-09-2016 jo 67/Pdt.Sus-/BPSK/2016/PN.Mdn tgl 04-04-2016 jo 736/ Arbitrase/ BPSK-MDN/ 2015 tgl 21-02-2015	Klaim asuransi	Mobil Toyota All New Avanza Tahun 2012	8 bulan
9	647 K/Pdt.Sus. BPSK/2016 tgl 08-09-2016 jo 19/Pdt.Sus-BPSK/2016/ PN.Tjb tgl 25-05-2016 jo 419/Arbitrase/ BPSK/BB/X/2016 tgl 13-04-2016	Lelang Hak Tanggungan	Sebidang tanah seluas 1126 M2	4 bulan
10	01/BPSK/2005/PN.Jkt. Pst tgl 22-03-2005 jo 43/ Pts-BPSK/XII/2004 tgl 19-01-2005	Perjanjian pembiayaan (leasing) mobil	Rp. 81.212.500	3 bulan
11	103 K/Pdt.Sus-BPSK/2016 tgl 31-05-2016 jo 29/Pdt.Sus-BPSK/2015/ PN.Rtp tgl 20-08-2015 jo 185/Arbitrase/BPSK-BB/IV/2015 tgl 29-06-2015	Penarikan kendaraan bermotor oleh lembaga pembiayaan	Mitsubishi FE-Cold Diesel Tahun 2010	13 bulan
12	66 PK/Pdt.Sus-BPSK/2016 tgl 01-09-2016 jo 517 K/Pdt.Sus-BPSK/2014 tgl 22-12-2014 jo 89/Pdt.G/BPSK/2014/PN.Jkt. Pst tgl 23-04-2014 jo 006/A/BPSK-DKI/I/2014 tgl 30-01-2014	Kerusakan spare part/ tidak tersedia	Rp. 250.000.000	12 bulan

13	108 K/Pdt.Sus-BPSK/2016 tgl 31-05-2016 jo 7/Pdt.Sus-BPSK/2015/ PN.Plw tgl 19-09-2015 jo 31/Pts/BPSK/V/2015 tgl 22-06-2015	Perjanjian pembiayaan (leasing) mobil	Rp. 135.525.000	12 bulan
14	231 K/Pdt.Sus-BPSK/2015 tgl 18-06-2015 jo 114/Pdt.Sus-BPSK/2014/ PN.Btm tgl 01-09-2014 jo 007/Pts-Arb/BPSK/ V/2014 tgl 05-06-2014	Perjanjian pembiayaan (leasing) mobil	Rp. 30.500.000	14 bulan
15	1317 K/Pdt.Sus-BPSK/2017 tgl 19-12-2017 jo 125/Pdt.Sus-/BPSK/2017/ PN.Mdn tgl 21-04-2017 jo 145/ARB/XII/ 2016/BPSK-MDN/2015 tgl 09-02-2017	Kehilangan bagasi pesawat udara	Rp. 23.124.000	12 bulan

Total waktu yang dimaksudkan dalam tabel diatas adalah merupakan akumulasi waktu penyelesaian sengketa mulai dari Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) hingga pengajuan keberatan di Pengadilan Negeri sampai adanya putusan kasasi dari Mahkamah Agung, sehingga tak termasuk waktu yang dibutuhkan untuk Peninjauan Kembali dan waktu yang diperlukan untuk pemberitahuan isi putusan serta eksekusi pelaksanaan putusan. Waktu mana akan bertambah tidak kurang dari 6-7 bulan bila perkara tersebut diajukan permohonan Peninjauan Kembali.

Bila dihitung secara rata-rata, maka suatu sengketa perdata (konsumen) memerlukan waktu berkisar antara 8-12 bulan hingga adanya putusan dari Mahkamah Agung.

BAB III

KEDUDUKAN BADAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN SEBAGAI LEMBAGA PENYELESAIAN SENGKETA DALAM SISTEM PERADILAN DI INDONESIA

A. SISTEM PERADILAN DI INDONESIA

1. Pengertian Sistem Peradilan

Menurut Mahadi, sistem adalah suatu totalitas yang tersusun atas sejumlah komponen-komponen yang saling berhubungan dan sama-sama mewujudkan suatu keutuhan untuk mencapai tujuan tertentu di antara komponen itu ada yang mempunyai fungsi terhadap yang lain.²⁰⁰ Samodra Wibawa mengemukakan bahwa sistem merupakan hubungan antara beberapa unsur dimana unsur yang satu tergantung kepada unsur yang lain. Bila salah satu unsur hilang, sistem tidak dapat berjalan.²⁰¹ H.P. Panggabean mengemukakan, bahwa sistem hukum adalah suatu kumpulan unsur-unsur yang ada dalam interaksi satu sama lain yang merupakan satu kesatuan yang terorganisasi dan kerja sama ke arah tujuan kesatuan.²⁰²

Kata kedua dari “sistem peradilan” adalah “peradilan.” Istilah

200 Mahadi, *Hukum Benda Dalam Sistem Hukum Perdata Nasional* (Bandung : Bina Cipta, 1983), hal. 1.

201 Samodra Wibawa, *Kebijakan Publik (Proses dan Analisis)*, Cetakan I (Jakarta : Intermedia, 1994), hal. 50.

202 Henry Pandapotan Panggabean, *Penerapan Teori Hukum Dalam Sistem Peradilan Indonesia*, (Bandung : Alumni, 2014), hal. 18.

peradilan sering dirancukan dengan istilah pengadilan yang memang keduanya berasal dari kata “adil.” Sebagaimana dikutip Sunindhia dan Ninik Widyanti²⁰³), “terhadap kedua macam istilah itu”, R. Subekti dan R. Tjitrosudibio pada pokoknya menyatakan “pengadilan (*rechs bank*) atau *court* menunjuk kepada badan sedangkan peradilan (*rechtspraak*) atau *judiciary* menunjuk kepada fungsinya.” Untuk hal ini sebagaimana dikutip oleh Y. Sri Pudyatmoko, Sudikno Mertokusumo menyatakan, pada dasarnya peradilan selalu bertalian dengan pengadilan. Pengadilan bukanlah semata-mata badan saja, tetapi juga mengandung pengertian asbtrak, yaitu memberikan keadilan.”²⁰⁴ Peradilan, merupakan derivasi dari kata adil, yang diartikan sebagai tidak memihak, tidak berat sebelah ataupun keseimbangan dan secara keseluruhan peradilan dalam hal ini adalah menunjukkan kepada suatu proses yaitu proses untuk menciptakan atau mewujudkan keadilan.²⁰⁵

Satjipto Rahardjo mengemukakan, “peradilan menunjuk pada proses mengadili.”²⁰⁶ Sedangkan Riduan Syahrani mengemukakan, “peradilan adalah proses penerimaan, pemeriksaan, pemutusan dan penyelesaian suatu perkara yang dilakukan pengadilan.”²⁰⁷ Pengadilan (*rechtspraak*) adalah institusi yang dibentuk Negara untuk menerima, memeriksa, mengadili dan menyelesaikan perkara-perkara perdata, pidana dan tata usaha negara sesuai dengan hukum acara atau hukum proses yang bersifat memaksa agar prosesnya berjalan tertib, lancar dan adil. Dengan pengertian lain, dapat diartikan sebagai sebuah badan atau instansi resmi yang melaksanakan sistem peradilan berupa memeriksa, mengadili dan memutus perkara.²⁰⁸

203 YW. Sunindhia & Ninik Widyanti, *Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi*, (Jakarta : Rineke Cipta, 1990), hal. 138.

204 Y. Sri Pudyadmoko, *Pengadilan dan Penyelesaian Sengketa di Bidang Pajak*, (Jakarta : Kencana, 2017), hal. 1

205 Muladi dan Barda Nawir, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, (Bandung : PT. Alumni, 1993), hal. 3.

206 Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial* (Bandung : Alumni, 1987), hal. 192

207 Riduan Syahrani, *Kata-Kata Kunci Mempelajari Ilmu Hukum*, (Bandung : PT. Alumni, 2009), hal. 186.

208 Ibid, hal. 181.

Menurut Luhut M. Pangaribuan sebagaimana dikutip M. Hatta Ali, dalam praktik penegakan hukum, istilah peradilan mengacu kepada berjalannya satu mekanisme tertentu dalam satu sistem (yang baku). Bekerjanya mekanisme ini digerakkan oleh apratur penegak hukum, yakni, Polisi, Jaksa, Advokat dan Hakim dalam suatu sistem yang diatur dalam hukum acara.²⁰⁹

Berdasarkan hal-hal yang diuraikan diatas, maka yang dimaksud dengan sistem peradilan di Indonesia adalah totalitas dari sistem hukum Indonesia, di bidang materil dan formal, termasuk mekanisme untuk mewujudkan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum dalam keseluruhan prosesnya. Riduan Syahrani mengemukakan, bahwa sistem peradilan di Indonesia adalah kesatuan badan peradilan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman (*yudikatif*) di Indonesia.²¹⁰

2. Sistem Peradilan di Indonesia

Pemahaman tentang sistem peradilan di Indonesia merupakan pemahaman dari bekerjanya komponen-komponen hukum dalam rangkaian proses peradilan di Indonesia, baik dalam perspektif hukum pidana maupun hukum perdata, termasuk dalam perspektif hukum administrasi negara.

Achmad Mujahidin menyebut, “Pembahasan dan keberadaan mengenai sistem peradilan di Indonesia tidak terlepas dari keberadaan negara Indonesia sebagai suatu negara hukum (*rechtstaat*). Negara hukum adalah negara yang berdasar atas hukum, bukan berdasarkan kepada kesewenang-wenangan atau kekuasaan. Sistem peradilan merupakan syarat atau unsur mutlak dalam suatu negara hukum. Salah satu prinsip negara hukum adalah adanya jaminan penyelenggaraan kekuasaan lembaga peradilan yang merdeka, bebas dari segala campur tangan pihak kekuasaan ekstra yudisial untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan ketertiban, keadilan, kebenaran dan kepastian hukum yang mampu memberikan pengayoman kepada masyarakat.”²¹¹

209 M. Hatta Ali, *Peradilan Sederhana, Cepat dan Biaya Ringan Menuju Keadilan Restoratif*, (Bandung : PT. Alumni, 2012), hal. 139.

210 Riduan Syahrani, *Sistem Peradilan Dalam Hukum Acara Perdata di Indonesia*, (Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2016), hal. 2.

211 Ahmad Mujahidin, *Peradilan Satu Atap di Indonesia*, (Bandung : Refika Aditama, 2007), hal. 1.

Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada bagian Sistem Pemerintahan Negara” ditetapkan bahwa Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtstaat*) tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtstaat*). Secara konstitusional melalui Batang Tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, penetapan Indonesia sebagai negara hukum baru ditemukan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan Ketiga dengan menetapkan dalam Pasal 1 ayat (2) yaitu negara Indonesia adalah negara hukum.

Dasar hukum dari sistem peradilan di Indonesia, pada awalnya secara konstitusional ditemukan dalam Pasal 24 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menentukan:

- (1) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah badan Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut Undang-Undang.
- (2) Susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman itu diatur dengan Undang-Undang.

Dalam sejarah perundangan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, ketentuan yang terdapat dalam Pasal 24 UUD Tahun 1945 sebagaimana diuraikan diatas, melalui Amandemen Ketiga terhadap UUD Tahun 1945 ketentuan dalam Pasal 24 tersebut telah diubah menjadi:

- (1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.
- (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi;

Melalui Amandemen Keempat UUD Tahun 1945 telah ditetapkan melalui Pasal 24 ayat (3) yang menentukan badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang undang. Ketentuan lebih lanjut sebagai peraturan pelaksana atau aturan organik dari aturan ini, telah diundangkan

UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang dalam Pasal 18 ditentukan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Selanjutnya dalam Pasal 25 ayat (1) ditetapkan bahwa badan peradilan yang berada dibawah Mahkamah Agung meliputi badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara. Lebih lanjut, dijelaskan bahwa Pengadilan Khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25. Yang dimaksud dengan pengadilan khusus antara lain adalah pengadilan anak, pengadilan niaga, pengadilan hak asasi manusia, pengadilan tindak pidana korupsi, pengadilan hubungan industrial dan pengadilan perikanan yang berada di lingkungan peradilan umum serta pengadilan pajak yang berada di lingkungan peradilan tata usaha negara.²¹²

Peraturan perundang-undangan sebagai aturan organik dari Pasal 24 UUD Tahun 1945 untuk yang pertama kalinya adalah Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1964 Nomor 107, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2699. Dalam Pasal 1 ayat (1) ditetapkan bahwa semua peradilan di seluruh wilayah Republik Indonesia adalah peradilan negara yang ditetapkan dengan undang-undang. Dalam perkembangan selanjutnya, pada tahun 1970, pemerintah mengundang UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1970 Nomor 74 yang menggantikan UU No. 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Salah satu esensi pokok dalam UU Nomor 14 Tahun 1970 adalah berkaitan dengan kemandirian dan wewenang Badan Kehakiman yang dipusatkan pada Pengadilan. UU No. 14 Tahun 1970 menghapus hak prerogatif Presiden untuk campur tangan dalam proses peradilan.

212 Indonesia, *Undang Undang tentang Kekuasaan Kehakiman*, No. 48 Tahun 2009, Op.cit, Penjelasan Pasal 27 ayat (1).

Upaya untuk mewujudkan kemandirian Badan Kehakiman terus berlanjut dan mendapatkan hasil, antara lain dengan dikeluarkannya UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan UU Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 147, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3879 yang menempatkan sepenuhnya sistem peradilan dibawah pengawasan Mahkamah Agung. Kecuali untuk peradilan agama, pengalihan organisasi, administrasi dan finansial dilaksanakan secara bertahap, paling lama 5 (lima) tahun sejak undang-undang ini mulai berlaku. Kebijakan satu atap ini yang didahului oleh TAP MPR No. X Tahun 1998 yang menetapkan kekuasaan kehakiman bebas dan terpisah dari kekuasaan eksekutif.²¹³

Bagir Manan sebagaimana dikutip Rimdan mengemukakan bahwa sistem satu atap didasarkan kepada pemikiran untuk lebih menjamin kemerdekaan kekuasaan kehakiman dan kebebasan hakim. Keikutsertaan pemerintah mengelola organisasi, administrasi dan finansial kekuasaan kehakiman dipandang dapat secara langsung atau tidak langsung memengaruhi kemerdekaan kekuasaan kehakiman dan kebebasan hakim. Selain untuk lebih menjamin kemerdekaan kekuasaan kehakiman dan kebebasan hakim, sistem satu atap juga penting ditinjau dari sistem administrasi pengelolaan, karena dengan satu atap, pengelolaan yang berada di satu tangan dapat lebih efisien dan produktif.²¹⁴

Selanjutnya, UU No. 35 Tahun 1999 diubah lagi dengan UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4358. Konsekwensi dari perubahan kekuasaan kehakiman yang independen ini adalah pengalihan organisasi, administrasi dan finansial badan peradilan di bawah Mahkamah Agung. Misalnya, jika sebelumnya pembinaan peradilan agama berada di bawah Direktorat Pembinaan Peradilan Agama Departemen Agama, terhitung sejak tanggal 30 Juni 2004, organisasi, administrasi dan finansial peradilan agama dialihkan dari Departemen Agama ke Mahkamah Agung.

213 M. Hatta Ali, Op.cit, hal. 113.

214 Rimdan, *Kekuasaan Kehakiman Pasca – Amandemen Konstitusi*, (Jakarta : Kencana, 2012), hal. 133.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 juga memuat ketentuan mengenai Mahkamah Konstitusi yang kewenangannya mengadakan pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum, termasuk memberikan putusan atas pendapat DPR tentang dugaan pelanggaran oleh Presiden dan atau Wakil presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Selanjutnya, pada tanggal 29 Oktober 2009, pemerintah mengundangkan UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076 yang menggantikan UU No. 4 Tahun 2004. Undang-Undang ini telah mengatur secara komprehensif penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merupakan kekuasaan yang merdeka yang dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 24 ayat (1) UUD Tahun 1945 jo Pasal 24 UUD Tahun 1945 Amandemen Ketiga dan Pasal 18 serta Pasal 25 UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman sebagai dasar hukum pengaturan sistem peradilan atau kekuasaan kehakiman di Indonesia, maka ada 4 (empat) jenis peradilan sebagai pelaksanaan kekuasaan kehakiman atau pelaksana sistem peradilan di Indonesia, yaitu badan peradilan umum, badan peradilan agama, badan peradilan militer dan badan peradilan administrasi negara yang kesemuanya berpuncak kepada Mahkamah Agung.

Keempat masing-masing badan peradilan tersebut mempunyai 2 (dua) macam pengadilan yang memeriksa, mengadili dan memutus perkara pada tingkat pertama dan pada tingkat banding. Pengadilan dalam lingkungan peradilan umum adalah Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi. Pengadilan dalam lingkungan pengadilan

agama adalah Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama. Pengadilan dalam lingkungan badan peradilan militer terdiri atas Pengadilan Militer, Pengadilan Militer Tinggi, Pengadilan Militer Utama dan Pengadilan Militer Pertempuran. Sedangkan pengadilan dalam lingkungan peradilan tata usaha negara adalah Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Karena kebutuhan untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara-perkara tertentu yang sifatnya sangat spesifik, dibentuk pula beberapa pengadilan khusus, yaitu pengadilan niaga, pengadilan anak, pengadilan tindak pidana korupsi, pengadilan pajak, pengadilan hak asasi manusia, pengadilan perikanan dan pengadilan hubungan industrial. Pengadilan-pengadilan khusus ini dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung yang ditetapkan dengan undang-undang.²¹⁵

Pengadilan Negeri diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum sebagaimana telah dirubah dan disempurnakan dengan UU No. 8 Tahun 2004 dan terakhir dengan Perubahan Kedua melalui UU No.49 Tahun 2009. Peradilan umum adalah salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan pada umumnya dan dilaksanakan oleh Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi. Pengadilan Negeri bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara pidana dan perdata di tingkat pertama dan Pengadilan Tinggi bertugas dan berwenang mengadili perkara pidana dan perkara perdata di tingkat banding.

UU No. 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 7 Tahun 1989 dan Perubahan Pertama dengan UU No. 3 Tahun 2006 tentang Pengadilan Agama dijelaskan bahwa Pengadilan Agama adalah peradilan bagi orang-orang yang beragama Islam, yang menurut Pasal 42 merupakan pengadilan yang bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam di bidang perkawinan, waris, wasiat, hibah, wakaf, zakat; *infag, shadagah* dan ekonomi syariah.

Menurut UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 5 Tahun 1986 dan Perubahan Pertama dengan UU No. 9 Tahun 2004, Pengadilan Tata Usaha Negara adalah salah satu

215 Riduan Syahrani, *Sistem Peradilan Dalam Hukum Acara Perdata di Indonesia*, Op.cit, halaman 2-3.

pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan yang menurut Pasal 47 adalah merupakan pengadilan yang bertugas dan berwenang, memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara.²¹⁶

Menurut UU No. 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer, maka Pengadilan Militer merupakan pelaksana kekuasaan kehakiman di lingkungan Angkatan Bersenjata yang meliputi Pengadilan Militer, Pengadilan Militer Tinggi, Pengadilan Militer Utama dan Pengadilan Militer Pertempuran. Pengadilan Militer berwenang memeriksa dan memutus pada tingkat pertama, perkara pidana yang terdakwa adalah prajurit yang berpangkat Kapten ke bawah. Sedangkan Pengadilan Militer Tinggi adalah bagi mereka yang berpangkat Mayor ke atas. Pengadilan Militer Utama adalah untuk memeriksa dan memutus pada tingkat banding perkara pidana dan sengketa tata usaha angkatan bersenjata yang telah diputus pada tingkat pertama oleh Pengadilan Militer Tinggi yang dimintakan banding. Sedangkan Pengadilan Militer Pertempuran adalah untuk memeriksa dan memutus pada tingkat pertama dan terakhir perkara pidana yang dilakukan prajurit di daerah pertempuran.

Menurut Pasal 24 C UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen Ketiga jo Pasal 29 UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman jo Pasal 10 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, maka Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

- a. Menguji UU terhadap UUD Negara RI Tahun 1945.
- b. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan UUD.
- c. Memutus pembubaran Partai Politik.
- d. Memutus perselisihan tentang hasil Pemilu.
- e. Memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden/Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan dan lainnya.

216 Sengketa tata usaha negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 1 angka 10 UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara).

B. POKOK-POKOK PENGATURAN PERLINDUNGAN KONSUMEN DALAM UU NO. 8 TAHUN 1999 TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN

Rasio dari diberikannya perlindungan hukum kepada konsumen adalah mengingat kedudukan konsumen yang berada pada posisi tawar yang lemah sehingga perlu dilindungi. Sebagaimana dikemukakan Sudaryatmo bahwa pentingnya perlindungan hukum bagi konsumen disebabkan posisi tawar konsumen yang lemah. Perlindungan hukum kepada konsumen mensyaratkan adanya pemihakan kepada posisi tawar yang lemah (konsumen).²¹⁷ Demikian juga, Erna Widjajati dan Yessy Kusumadewi mengemukakan, bahwa kedudukan pelaku usaha dan konsumen tak seimbang, dalam hal ini, konsumen berada pada posisi lemah. Dalam praktik, pihak konsumen sering menjadi objek aktivitas bisnis untuk mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya oleh pelaku usaha melalui kiat promosi dan penerapan perjanjian standar yang merugikan konsumen.²¹⁸

Mengingat konsumen berada pada posisi tawar yang lemah, maka negara atau pemerintah harus bertindak atau harus melakukan intervensi. Bentuk intervensi yang dilakukan negara atau pemerintah untuk melindungi warganya yang berada pada posisi yang lemah adalah penciptaan aturan normatif melalui Undang-Undang seperti halnya Undang-Undang Perlindungan Konsumen No. 8 Tahun 1999.

Dari segi judul UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, secara terbatas seolah-olah dapat dimaknai bahwa Undang-Undang ini hanya memberikan perlindungan kepada konsumen dengan mengabaikan kepentingan pelaku usaha untuk dilindungi. Bila diperhatikan secara substansial, pengaturan yang terdapat dalam ketentuan UUPK, dapat dikatakan bahwa ketentuan yang tersebut dalam Undang-Undang ini cukup banyak memberikan kelonggaran atau pemihakan kepada konsumen dibanding dengan pelaku usaha. Diantaranya dapat disebutkan dibawah ini:

1. Penetapan kewajiban bagi pelaku usaha dan larangan-larangan yang sedemikian rupa sebagaimana diatur dalam Pasal 7 dan Pasal 8 s/d Pasal 18 UUPK serta pertanggung-jawaban pelaku usaha yang diatur dalam Pasal 19 s/d Pasal 22 UUPK. Dengan pengaturan

217 Sudaryatmo, *Hukum dan Advokasi Konsumen*, (Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 1999), halaman 90

218 Erna Widjajati dan Yessy Kusumadewi, *Pengantar Hukum Dagang, Cetakan Kedua*, (Jakarta : Roda Inti Media, 2010), op. cit, hal. 101.

sedemikian ini, seolah-olah pengaturan hak dan kewajiban antara konsumen dan pelaku usaha dalam UUPK tidak seimbang.

2. Penetapan beban pembuktian terbalik dalam sengketa konsumen secara terbatas sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (1) UUPK²¹⁹ diatur kembali untuk semua jenis sengketa konsumen yang diperiksa dan diadili di BPSK sesuai Pasal 22 Kepmerindag RI No. 350/MPP/Kep/12/2001 yang menetapkan bahwa pembuktian dalam proses penyelesaian sengketa konsumen merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha. Pemberlakuan beban pembuktian terbalik (*presumption of liability*) sedemikian dimaknai merupakan pemihakan kepada konsumen, karena dengan beban pembuktian seperti ini, dikala konsumen mengajukan gugatan kepada pelaku usaha atas kerugian yang dialaminya, pelaku usahalah yang harus membuktikan bahwa dirinya tak bersalah sehingga dia dibebaskan dari pertanggung jawaban untuk mengganti rugi termasuk bebas dari tuntutan pidana sesuai Pasal 22 UUPK.²²⁰ Beberapa hal yang dapat mengakibatkan pelaku usaha dibebaskan dari pertanggung-jawaban untuk mengganti rugi adalah sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 27 UUPK, yaitu:
 - a. Barang tersebut terbukti seharusnya tak diedarkan atau tak dimaksudkan untuk diedarkan.
 - b. Cacat barang timbul pada kemudian hari.
 - c. Cacat timbul akibat ditaatinya ketentuan mengenai kualifikasi barang.
 - d. Kelalaian yang diakibatkan oleh konsumen.
 - e. Lewatnya jangka waktu penuntutan 4 (empat) tahun sejak barang dibeli atau lewatnya jangka waktu yang diperjanjikan.

219 Indonesia, *Undang Undang tentang Perlindungan Konsumen*, UU No. 8 Tahun 1999, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3821, Pasal 19 ayat (1) menentukan pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan/atau kerutian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.

220 Ibid, Pasal 22 menentukan bahwa pembuktian terhadap ada tidaknya unsur kesalahan dalam kasus pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (4), Pasal 20 dan Pasal 21 merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha tanpa menutur kemungkinan baginjaksa untuk melakukan pembuktian.

Apa yang diatur dalam Pasal 19 UUPK yang menetapkan sistem pembuktian terbalik (*omkering van bewijslat*) sesungguhnya adalah merupakan bentuk dari tanggung-jawab produk (*product liability* atau *produzenten-haftung*), yaitu tanggung-jawab produsen untuk produk yang telah dibawanya ke dalam peredaran yang menimbulkan/ menyebabkan kerugian karena cacat yang melekat pada produk tertentu.²²¹ Perkembangan terakhir dari pertanggung-jawaban produk dari perilaku usaha terhadap kerugian yang dialami konsumen akibat penggunaan produk yang cacat adalah dengan diterapkannya *strict liability* atau tanggung-jawab mutlak yang menetapkan kesalahan tak sebagai faktor yang menentukan, namun ada faktor yang dapat mengecualikan seperti keadaan memaksa (*force majeure*) yang dapat membebaskan pertanggung-jawaban.²²²

Penerapan beban pembuktian terbalik seperti ini merupakan penyimpangan dari beban pembuktian yang lazim diberlakukan dalam perkara perdata sebagaimana diatur dalam Pasal 163 HIR atau Pasal 283 Rbg.²²³

Takeña Tiffany dan A.M. Tri Anggraini mengemukakan bahwa UUPK mengatur mengenai perlindungan hukum terhadap konsumen dan termaksud di dalamnya mengatur mengenai Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa konsumen yang merasa dirugikan atas tindakan pelaku usaha yang terkadang sewenang-wenang. BPSK adalah sebuah alternatif penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan untuk menyelesaikan sengketa konsumen dengan perkara gugatan sederhana (*small claim court*) dengan nilai gugatan materil paling banyak Rp. 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) yang dilaksanakan dengan tata cara dan pembuktian sederhana.²²⁴

221 Agnes M. Toar dalam Ahmadi Miru, *Prinsip-Prinsip Perlindungan Hukum Bagi Konsumen di Indonesia*, (Jakarta :RajaGrafindoPersada, 2013), hal. 31.

222 Dapat dibedakan dengan tanggung jawab absolut (*absolute liability*) yaitu prinsip tanggung jawab tanpa kesalahan dan tidak ada pengecualian.

223 Pasal 163 HIR/Pasal 283 Rbg menentukan barang siapa yang menyatakan mempunyai barang sesuatu hak atau menyebutkan suatu kejadian untuk meneguhkan haknya itu atau untuk membantah hak orang lain, maka orang itu harus membuktikan adanya hak itu atau adanya kejadian itu.

224 Takeña Tiffany dan A.M. Tri Anggraini, *Perlindungan Konsumen Dalam*

3. Ditetapkannya BPSK sebagai lembaga penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan dengan jangka waktu penyelesaian sengketa paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja harus putus terhitung sejak gugatan diterima di sekretariat BPSK sesuai Pasal 55 UUPK jo Pasal 7 dan Pasal 38 Kepmerindag No. 350/MPP/Kep/12/2001.
4. Diperkenalkannya gugatan perwakilan kelompok (*class action*) dan gugatan *legal standing* atas gugatan kepada pelaku usaha yang mengakibatkan kerugian bagi konsumen sesuai Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UUPK. Gugatan *class action* dan gugatan *legal standing* sesungguhnya hanya dikenal di negara-negara yang menganut sistem hukum *common law* atau negara-negara Anglo Saxon dan tak dikenal di negara-negara yang menganut sistem hukum *civil law* atau Eropa Kontinental sebagaimana halnya dengan sistem peradilan di Indonesia.²²⁵

Menurut PERMA No. 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok, dijelaskan bahwa gugatan perwakilan kelompok adalah suatu tata cara pengajuan gugatan, dalam mana satu orang atau lebih yang mewakili kelompok mengajukan gugatan untuk diri atau diri-diri mereka sendiri dan sekaligus mewakili kelompok orang yang jumlahnya banyak, yang memiliki kesamaan fakta atau dasar hukum antara wakil kelompok dan anggota kelompok tersebut. Sedangkan, gugatan *legal standing* adalah gugatan yang diajukan oleh Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM)²²⁶

Penerapan Batas Kewenangan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Menyelesaikan Perkara Konsumen (Studi Putusan No. 481 K/Pdt-Sus-BPSK/2015, Jurnal Hukum Adigama, hal. 4, diunduh, 28 Mei 2018.

- 225 Terdapat beberapa putusan pengadilan yang menyatakan gugatan *class action* tidak diterima dengan alasan yang sama, yaitu karena gugatan perwakilan kelompok (*class action*) tidak dikenal dalam sistem peradilan di Indonesia yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental, yaitu diantaranya putusan No. 533/Pdt.G/1987/PN.Jkt.Pst jo No. 158/Pdt/1989/PT.DKI yang terkenal dengan perkara Rokok Bentul dan putusan No. 134/Pdt.G/1997/PN.Jkt.Sel jo No. 221/Pdt/PT/1998 dalam perkara YLKI-PLN.
- 226 Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat*, No. 59 Tahun 2001, Pasal 1 angka (3) menetapkan bahwa Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat adalah lembaga non pemerintah yang terdaftar dan diakui oleh pemerintah yang mempunyai kegiatan menangani perlindungan konsumen.

untuk dan atas nama serta mewakili konsumen tanpa diperlukan surat kuasa dari konsumen sebagai korban.

5. Penetapan sanksi bagi pelaku usaha
Melalui Pasal 60 UUPK telah ditetapkan adanya sanksi administratif bagi pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang undang maksimal Rp. 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) dan sanksi pidana melalui Pasal 61 dengan ancaman pidana maksimal 5 (lima) tahun atau denda maksimal Rp. 2.000.000.000,- (dua miliar rupiah) bagi pelaku usaha yang melanggar Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 13 ayat (2), Pasal 15, Pasal 17 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, huruf e dan ayat (2) dan Pasal 18 serta 2 (dua) tahun atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah) bagi pelaku usaha yang melanggar Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13 ayat (1), Pasal 14, Pasal 16 dan Pasal 17 ayat (1) huruf d dan huruf f.

6. Keberadaan Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) dan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM).

Ketentuan lain yang secara institusional dibentuk untuk melindungi kepentingan konsumen adalah ketentuan tentang Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) dan ketentuan tentang Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM). Sesuai dengan Pasal 31 UUPK, keberadaan BKN adalah dalam rangka mengembangkan upaya perlindungan konsumen. Fungsinya adalah memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah dalam upaya mengembangkan perlindungan konsumen di Indonesia. Untuk menjalankan fungsi tersebut, BPKN mempunyai tugas diantaranya menerima pengaduan tentang perlindungan konsumen dari masyarakat, Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat atau pelaku usaha.²²⁷

Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo mengemukakan bahwa pengaturan tentang Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) memperlihatkan kesungguhan pembuat Undang-

227 Fungsi dan Tugas Badan Perlindungan Konsumen Nasional dapat dilihat dalam Pasal 33 dan 34 UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen jo Pasal 3 PP No. 57 Tahun 2001 tentang Badan Perlindungan Konsumen Nasional, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 No. 102, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4125.

Undang memberikan perlindungan kepada konsumen, yang selama ini lebih banyak hanya dijadikan sebagai objek produksi barang dan/atau jasa oleh pelaku usaha. Sebagai objek produksi yang dimaksud adalah karena berbagai produk yang dibuat lebih banyak berpihak kepada kepentingan pelaku usaha dan mengabaikan kepentingan konsumen. Seperti produk yang tak layak dikonsumsi, tak membuat komposisi dalam label atau etiket barang yang dikeluarkan, tak memenuhi standar mutu dan sebagainya. Sekarang dengan adanya UUPK ini, produk barang dan/atau jasa seperti itu, telah dilarang untuk ditawarkan, dipromosikan, diiklankan dan/atau diperdagangkan.²²⁸ Demikian juga dengan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM), selain yang sesuai Pasal 1 angka 9 UUPK merupakan lembaga non pemerintah yang terdaftar dan diakui oleh pemerintah yang mempunyai kegiatan menangani perlindungan konsumen dan sesuai Pasal 44 ayat (1) UUPK, antara lain bertugas untuk membantu konsumen dalam memperjuangkan haknya, termasuk menerima keluhan atau pengaduan konsumen.

Dengan memperhatikan tugas dan fungsi BPKN dan LPKSM menurut Undang-undang, dapat dikatakan bahwa kedudukan BPKN mempunyai persamaan dengan LPKSM, yaitu diantaranya sama-sama lembaga yang juga bertugas untuk menerima keluhan dan pengaduan konsumen, dan hanya dibedakan berdasarkan inisiatif pembentukannya, yaitu bilamana inisiatif pembentukan LPKSM berasal dari masyarakat maka inisiatif pembentukan BPKN berasal dari pemerintah.

Dapat dikatakan bahwa sejumlah ketentuan sebagaimana diuraikan di atas yang dianggap merupakan pemihakan kepada konsumen dalam UUPK, termasuk dari segi penamaan (judul) undang undangnyanya sesungguhnya adalah hal yang wajar dan rasional karena kedudukan konsumen yang lemah dibanding dengan pelaku usaha. Untuk mengimbangi kedudukan pelaku usaha yang dominan dan lebih dibanding dengan konsumen, maka sejumlah ketentuan dan aturan normatif harus diciptakan sedemikian rupa untuk melindungi konsumen sebagai pihak yang lemah sehingga

228 Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen Edisi Revisi*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2015), hal. 200.

kedudukannya menjadi seimbang dengan pelaku usaha. Hal itulah yang dilakukan pembuat Undang-Undang dalam menetapkan substansi UUPK sekaligus untuk menghindari perbuatan sewenang-wenang dan eksploitasi pelaku usaha terhadap konsumen sesuai prinsip ekonomi yang berlaku bagi pelaku usaha.

Dari segi perlindungan hukum, maka dengan terbentuknya BPSK, diharapkan dapat memberikan perlindungan hukum kepada konsumen dan mengantarkannya untuk menjadi konsumen mandiri yang mengetahui dan menyadari hak dan kewajibannya. Demikian dengan pelaku usaha agar menjadi pelaku usaha yang jujur, tangguh dan bertanggung-jawab sehingga apa yang ditetapkan dalam Undang-Undang sebagai kewajiban pelaku usaha sebagaimana diatur dalam Pasal 7 UUPK dapat terlaksana dengan baik.

Dikaitkan dengan teori perlindungan hukum, maka apa yang diatur dalam UUPK terkait dengan perlindungan hukum yang diberikan kepada konsumen adalah perlindungan hukum yang bersifat represif menurut Philipus M. Hadjon atau yang menurut La Forta merupakan bentuk perlindungan hukum yang bersifat pencegahan (prohibited) dan menurut Wahyu Sasongko merupakan bentuk perlindungan hukum yang diberikan negara atau pemerintah melalui pembuatan peraturan perundang-undangan yang bertujuan untuk memberikan hak dan kewajiban dan menjamin hak-hak para subjek hukum, yang dalam hal ini adalah konsumen.

Sebaliknya, bilamana UUPK memberikan sejumlah ketentuan yang menguntungkan kepada konsumen, maka tampaknya UUPK telah menetapkan sejumlah kewajiban, termasuk larangan dan pertanggung-jawaban kepada pelaku usaha untuk mengimbangi kedudukannya yang dominan lebih dibanding dengan konsumen. Namun dapat dicatat, dari segi sanksi yang diatur dalam UUPK, ternyata sanksi tersebut hanya diberlakukan dan dibebankan kepada pelaku usaha, baik sanksi pidana maupun sanksi perdata termasuk sanksi administrasi. Seolah-olah konsumen dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa tidak mungkin bersalah dan tidak mungkin melakukan perbuatan yang merugikan pelaku usaha, sehingga pembuat undang-undang hanya mengatur pengenaan sanksi kepada pelaku usaha. Dengan perkataan lain, bilamana konsumen mengakibatkan kerugian kepada pelaku usaha sebagai akibat dari transaksi pembelian barang dan/atau jasa baik

dalam bentuk wanprestasi maupun perbuatan melawan hukum atau bahkan dugaan tindak pidana, pembuat undang-undang tidak mengaturnya dalam UUPK.

Sesungguhnya, perlindungan kepada pelaku usaha dalam UUPK adalah penetapan sejumlah kewajiban kepada konsumen sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UUPK, namun sayangnya, pembuat undang-undang tidak mengatur lebih lanjut akibat hukum atau sanksi bagi konsumen yang melanggar kewajibannya tersebut yang mengakibatkan kerugian bagi pelaku usaha. Andai kata konsumen melanggar kewajibannya, yaitu tidak membaca atau tidak mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa demi keamanan dan keselamatan serta kewajibannya untuk tidak beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa, perbuatan mana telah mengakibatkan kerugian bagi pelaku usaha, tidak ada sanksi yang akan dikenakan kepada konsumen, baik pidana maupun perdata. Konsekwensinya, pelaku usaha yang mengalami kerugian akibat perbuatan konsumen sedemikian harus mengajukan gugatan melalui pengadilan negeri yang memerlukan waktu yang relatif lama.

Dalam bentuk tabel, pengaturan normatif ketentuan perlindungan hukum terhadap konsumen dalam UUPK dapat diuraikan berikut:

Tabel 4 : Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Dalam Tataran Normatif Menurut UU No. 8 Tahun 1999

No	Perihal	Pengaturan
1	Penetapan kewajiban dan larangan serta pertanggung jawaban bagi pelaku usaha	Psl 7, 8 s/d 18 + Psl 19 s/d Psl 22 UUPK
2	Penetapan beban pembuktian terbalik	Psl 19 UUPK jo Ps 22 Kepmerindag No. 350/2001
3	Ditetapkannya jangka waktu penyelesaian sengketa di BPSK yaitu 21 hari harus putus	Pasal 55 UUPK jo Ps 7 dan Ps 38 Kepmerindag No. 350/2001
4	Diperkenankannya gugatan perwakilan kelompok (class action) dan legal standing	Pasal 46 ayat (1) UUPK
5	Penetapan sanksi administrasi dan sanksi pidana bagi pelaku usaha termasuk ganti rugi (perdata)	Pasal 60 dan Pasal 61 UUPK jo Ps 40 ayat (3) Kepmerindag No. 350/2001
6	Keberadaan BPKN dan LPKSM	Pasal 31 dan Psl 44 UUPK

Selain memberikan perlindungan hukum kepada konsumen, UUPK secara normatif juga mengatur beberapa ketentuan yang merupakan wujud perlindungan hukum kepada pelaku usaha, yaitu:

1) Pengaturan Asas Perlindungan Konsumen

Asas perlindungan konsumen sesuai Pasal 2 UUPK yang tak hanya ditujukan kepada konsumen melainkan juga kepada pelaku usaha, yaitu:

- a. Asas manfaat yang mengamanatkan bahwa segala upaya dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan.
- b. Asas keseimbangan yang dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha dan pemerintah dalam arti materil dan sprituil.

Wujud nyata dari pelaksanaan asas keseimbangan dalam menjamin kepentingan pelaku usaha adalah berkaitan dengan keanggotaan BPSK yang berasal dari pelaku usaha selain dari unsur pemerintah dan konsumen. Demikian juga dengan keanggotaan Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) yang terdiri dari unsur pelaku usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 UUPK jo Pasal 4 ayat (2) PP No. 57 Tahun 2001 tentang Badan Perlindungan Konsumen Nasional yang menetapkan bahwa anggota Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) terdiri atas unsur:

- a) Pemerintah
- b) Pelaku usaha
- c) Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat
- d) Akademisi, dan
- e) Tenaga ahli.

2) Penetapan Tujuan Perlindungan Konsumen

Selain bentuk perlindungan yang diberikan kepada pelaku usaha dalam UUPK melalui penetapan asas perlindungan konsumen sebagaimana diuraikan di atas, juga diatur melalui penetapan tujuan perlindungan konsumen sebagaimana tersebut dalam Pasal 3 khususnya huruf (f) yang menetapkan bahwa perlindungan konsumen bertujuan meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan dan keselamatan konsumen.

- 3) Penetapan Sejumlah Kewajiban Konsumen
Penetapan sejumlah kewajiban konsumen melalui Pasal 5 UUPK, khususnya beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa merupakan bentuk perlindungan hukum yang diberikan undang-undang kepada pelaku usaha.
- 4) Pengaturan tentang pengecualian pemberlakuan beban pembuktian terbalik.
Diaturinya pengecualian pemberlakuan pembuktian terbalik dalam penyelesaian sengketa konsumen dalam UUPK merupakan bentuk perlindungan hukum yang diberikan Undang-Undang kepada pelaku usaha sebagaimana diatur dalam Pasal 27 UUPK.²²⁹
- 5) Keberadaan Badan Perlindungan Konsuen Nasional
Keberadaan Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) dalam UUPK secara institusional tak saja ditujukan untuk melindungi hak dan kepentingan konsumen, tetapi juga untuk melindungi kepentingan pelaku usaha dengan fungsinya untuk memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah dalam upaya mengembangkan perlindungan konsumen di Indonesia.
Dalam bentuk tabel, pengaturan normatif ketentuan perlindungan hukum terhadap pelaku usaha dalam UUPK dapat diuraikan berikut:

229 Indonesia, Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen No. 8 Tahun 1999, *op.cit*, Pasal 27 : Pelaku usaha yang memproduksi barang dibebaskan dari tanggung jawab atas kerugian yang diderita konsumen, apabila: a. barang tersebut terbukti seharusnya tidak diedarkan atau tidak dimaksudkan untuk diedarkan; b. cacat barang timbul pada kemudian hari; c. cacat timbul akibat ditatainya ketentuan mengenai kualifikasi barang; d. kelalaian yang diakibatkan oleh konsumen; e. lewatnya jangka waktu penuntutan 4 (empat) tahun sejak barang dibeli atau lewatnya jangka waktu yang diperjanjikan. Pengaturan ini merupakan pengaturan lebih lanjut dari Pasal 19 ayat (5) yang menentukan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) tidak berlaku apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen.

Tabel 5 : Perlindungan hukum terhadap pelaku usaha dalam tataran normatif menurut UU No. 8 tahun 1999

No	Perihal	Pengaturan
1	Penetapan asas (asas manfaat dan asas keseimbangan) dalam perlindungan konsumen	Psl 2 UUPK
2	Penetapan tujuan perlindungan konsumen	Psl 3 UUPK
3	Penetapan kewajiban konsumen terutama “itikad baik”	Pasal 5 UUPK
4	Penetapan pengecualian penerapan “pembuktian terbalik”	Pasal 27 UUPK
5	Keberadaan BPKN	Pasal 31 UUPK

Setelah menguraikan pengaturan normatif perlindungan hukum terhadap konsumen dalam UUPK, berikut ini akan diuraikan bagaimana implementasi pengaturan normatif tersebut dalam tataran praktiknya. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan, dapat diketahui bahwa dalam tataran praktik, implementasi pengaturan perlindungan hukum terhadap konsumen sebagaimana tersebut di atas dapat diuraikan sebagai berikut:

- 1) Dalam tataran praktik masih banyak ditemukan pelanggaran kewajiban pelaku usaha dan larangan-larangan yang telah ditetapkan dalam UUPK namun tidak dilakukan tindakan penegakan hukum (law enforcement) sebagaimana mestinya sehingga seolah-olah terjadi “pembiaran,” diantaranya, perbuatan pelaku usaha yang:
 - a. Tidak memberi kompensasi atau ganti rugi dan/atau pengembalian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tak sesuai dengan yang diperjanjikan. Dalam praktik banyak terdapat klausula baku yang memuat ketentuan “barang yang sudah dibeli tidak dapat dikembalikan lagi.”
 - b. Memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang tak sesuai dengan janji yang dinyatakan, dalam label, etiked, keterangan, iklan atau promosi penjualan barang dan/atau jasa.
 - c. Menawarkan, mempromosikan atau mengiklankan suatu barang dan/atau jasa secara tak benar dan/atau seolah-olah barang dan/atau jasa tersebut tersedia.

- d. Menawarkan, mempromosikan atau mengiklankan suatu barang dan/atau jasa dengan cara menjanjikan pemberian hadiah tetapi tidak memberikannya atau memberikannya tetapi tak sesuai perjanjian.
 - e. Membuat atau mencantumkan klausula baku yang memuat:
 - Pengalihan tanggung-jawab pelaku usaha, seperti “bank dibebaskan dari segala tuntutan nasabah deposan atas kerugian yang dialaminya pada rekening tabungan;”
 - Menyatakan pelaku usaha berhak menolak penyerahan barang yang dibeli konsumen;
 - Mencantumkan klausula baku yang pengungkapannya sulit dimengerti karena huruf cetaknya kecil-kecil.
- 2) Dalam praktiknya di persidangan BPSK, penerapan beban pembuktian terbalik tak dilaksanakan dengan baik karena kenyataannya, yang diberlakukan adalah beban pembuktian biasa yang diatur dalam Pasal 163 HIR/Pasal 283 Rbg karena dalam acara pembuktian di BPSK, kewajiban pembuktian yang pertama adalah dibebankan kepada konsumen sebagai Pemohon atau Penggugat;
- Dan bila dilihat dari segi pengaturan normanya, pengaturan norma penerapan beban pembuktian terbalik dalam persidangan BPSK adalah kurang tepat karena hanya diatur dalam bentuk Keputusan Menteri (Perdagangan) sehingga daya mengikatnya sangat lemah dari aspek hierarki peraturan perundang undangan, seharusnya pengaturan normanya harus dilakukan dalam Undang-Undang (formal) tak dalam bentuk peraturan perundangan-undangan diluar Undang-Undang formal.
- 3) Dalam praktiknya, sering sekali waktu maksimal yang ditentukan untuk menyelesaikan sengketa konsumen di BPSK paling lama 21 hari kerja tak terpenuhi, namun tak mempunyai akibat hukum apapun bagi konsumen.²³⁰
- 4) Penetapan sanksi administrasi yang diatur dalam Pasal 60 UUPK termasuk sanksi pidana dalam Pasal 61 UUPK, dalam implementasinya tidak dapat berjalan maksimal. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan, belum ada ditemukan putusan

230 Putusan BPSK No. 185/Arbitrase/BPSK-BB/2015 tanggal 29 Juni 2015 diputus dalam waktu kurang lebih 45 hari di BPSK Batubara terhitung sejak gugatan diterima secara lengkap.

BPSK yang menghukum pelaku usaha untuk membayar sanksi administrasi kepada konsumen. Sedangkan untuk sanksi pidananya, sedikit sekali pelaku usaha dihukum penjara akibat kesalahan atau pelanggaran yang dilakukannya yang mengakibatkan kerugian bagi konsumen, kecuali kasus yang menghebohkan masyarakat seperti kasus keracunan makanan dan yang lain sebagainya. Selebihnya, hanya merupakan tindakan operasi atau pemeriksaan mendadak (sidak) yang dilakukan kepada para pelaku usaha.

- 5) Demikian juga dengan implementasi putusan BPSK yang menghukum pelaku usaha untuk mengganti rugi kepada konsumen, dalam tataran praktiknya sering tak memberikan pemihakan atau keadilan serta kemanfaatan kepada konsumen karena waktu dan birokrasi yang diperlukan untuk eksekusi putusan BPSK melalui pengadilan yang memerlukan waktu yang lama dan biaya yang tidak sedikit.

Tabel 6 : Implementasi Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen Dalam Tataran Praktik

No	Perihal	Pengaturan
1	Lemahnya penegakan hukum atas pelanggaran pelaku usaha atas kewajiban dan larangan-larangan yang ditetapkan dalam UUPK	Psl 7 huruf f, Pasal 8 huruf f, Pasal 9 huruf e, Pasal 13 ayat (1), Pasal 18 ayat (1) huruf dan b dan Pasal 18 ayat (2) UUPK
2	Penerapan beban pembuktian terbalik tidak sebagaimana mestinya	Pasal 19 UUPK jo Pasal 22 Kepmerindag No. 350/2001
3	Lewatnya waktu 21 hari untuk adanya putusan BPSK	Pasal 55 UUPK
4	Penegakan hukum melalui penerapan sanksi baik administrasi maupun pidana penjara yang tidak maksimal	Pasal 60 dan Pasal 61 UUPK
5	Eksekusi putusan BPSK yang tidak sederhana dan membutuhkan waktu yang relatif serta biaya yang tidak sedikit	Pasal 42 ayat (2) Kepmerindag No. 350/2001 jo Pasal 7 ayat (2) Perma No. 1 Tahun 2006

C. PENGATURAN KEDUDUKAN BADAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN SEBAGAI LEMBAGA PENYELESAIAN SENGKETA DALAM SISTEM PERADILAN DI INDONESIA

Secara etimologi, kedudukan berasal dari kata dasar “duduk” yang dapat berarti “tinggal,” “diam.” Dan kedudukan adalah “letak atau tempat suatu benda.”²³¹ Berdasarkan pengertian kedudukan tersebut, maka yang dimaksudkan dalam analisis pembahasan ini adalah tempat dan keberadaan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) sebagai lembaga penyelesaian sengketa dalam sistem peradilan di Indonesia, yaitu tempat BPSK dalam tata letak sistem peradilan atau dalam sistem kekuasaan kehakiman di Indonesia menurut undang-undang, yaitu UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.²³² Undang-Undang ini merupakan aturan organik dari Pasal 24 UUD 1945 jo Pasal 24 Amandemen Ketiga UUD Tahun 1945 sebagai dasar hukum sistem peradilan di Indonesia yang pada ayat dua-nya ditetapkan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi;

Selanjutnya, melalui Pasal 18 UU No. 48 Tahun 2009 tentang

231 Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: PT. Balai Pustaka, 2005), hal. 279-280.

232 Dalam sejarah sistem peradilan di Indonesia, terdapat sejumlah undang-undang yang pernah mengatur sistem peradilan di Indonesia, yaitu mulai UU No. 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1964 Nomor 107, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2699 yang kemudian dirubah dengan UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1970 Nomor 74, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2951 yang disempurnakan dengan UU No. 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 147, kemudian dengan UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4358 dan terakhir dengan UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 159, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076.

Kekuasaan Kehakiman, ditetapkan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. ²³³Lebih lanjut, melalui Pasal 27 ayat (1) UU No. 48 tahun 2009 ditetapkan bahwa Pengadilan Khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25.²³⁴

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 25 dan Pasal 27 UU No. 48 Tahun 2009 tersebut dapat diketahui bahwa tak diperkenankan adanya pengadilan khusus yang berdiri sendiri di luar lembaga peradilan yang sudah ada dan pembentukannya pun harus didasarkan kepada undang-undang sesuai Pasal 27 ayat (2).²³⁵

Sebagai contoh, keberadaan Pengadilan Hubungan Industrial (PHI) yang berada dibawah lembaga peradilan umum didirikan berdasarkan UU No. 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4356. Dalam konsiderans bagian “mengingat” angka (2) dicantumkan UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman sebagaimana telah dirubah dengan UU No. 35 Tahun 1999 dan pada angka (4) dicantumkan UU No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum sebagai dasar pembentukannya. Demikian juga dengan Pengadilan Hak Asasi Manusia yang berada dibawah peradilan umum, yang didirikan

233 Ketentuan yang sama diulang lagi dalam Pasal 25 ayat (1) yang menetapkan bahwa badan peradilan yang berada dibawah Mahkamah Agung meliputi badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara

234 Indonesia, *Undang Undang tentang Kekuasaan Kehakiman*, No. 48 Tahun 2009, Op.cit, Penjelasan Pasal 27 ayat (1) menegaskan bahwa yang dimaksud dengan pengadilan khusus antara lain adalah pengadilan anak, pengadilan niaga, pengadilan hak asasi manusia, pengadilan tindak pidana korupsi, pengadilan hubungan industrial dan pengadilan perikanan yang berada di lingkungan peradilan umum serta pengadilan pajak yang berada di lingkungan peradilan tata usaha negara.

235 Ibid, Pasal 27 ayat (2) menentukan bahwa ketentuan mengenai pembentukan Pengadilan Khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Undang Undang.

dengan UU No. 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 208, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4026. Pada bagian “mengingat” angka (2) dicantumkan UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dan pada angka (3) dicantumkan UU No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum sebagai dasar pembentukannya.

Dengan dicantumkannya UU No. 14 Tahun 1970 jo UU No. 35 Tahun 1999 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dan UU No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum dalam kedua UU No. 2 Tahun 2004 dan UU No. 26 Tahun 2000 tentang pembentukan Pengadilan Hubungan Industrial dan Pengadilan Hak Asasi Manusia tersebut di atas, membuktikan bahwa kedua Pengadilan tersebut adalah merupakan Pengadilan Khusus yang berada dibawah peradilan umum dan dibentuk berdasarkan undang-undang sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 27 ayat (2) UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Bagaimana dengan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)? Dasar hukum pendirian BPSK adalah UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Berdasarkan penafsiran secara sistematis terhadap UU No. 8 Tahun 1999, khususnya Pasal 45 ayat (1) dan Pasal 49 ayat (1), dapat diketahui bahwa secara normatif BPSK adalah lembaga penyelesaian sengketa khusus di luar pengadilan bagi sengketa yang terjadi antara konsumen dengan pelaku usaha.²³⁶ Di sisi lain, dalam Pasal 1 angka 11 ditetapkan bahwa Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen adalah badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen, yaitu UU No. 2 Tahun 2004 tentang Pengadilan Hubungan Industrial dan UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

Hal yang sama diatur juga dalam aturan organik pembentukan BPSK, yaitu dalam Pasal 1 angka 1 Keputusan Menteri Perindustrian

236 Indonesia, Undang Undang tentang Perlindungan Konsumen, No. 8 Tahun 1999, *Op.cit*, Pasal 45 ayat (1) menentukan setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui Pengadilan yang berada di lingkungan peradilan umum. Sementara Pasal 49 ayat (1) menentukan Pemerintah membentuk Badan Penyelesaian Sengketa Kosnumen di Daerah Tingkat II untuk penyelesaian sengketa konsumen di luar Pengadilan.

dan Perdagangan Republik Indonesia No. 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen yang menyatakan, bahwa Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen yang selanjutnya dalam keputusan ini disebut BPSK adalah badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen. Demikian juga dalam Pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 06/M-DAG/PER/2/2017 tentang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen yang menetapkan bahwa Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen selanjutnya disingkat BPSK adalah badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa konsumen.

Berdasarkan ketentuan yang tersebut dalam Pasal 45 ayat (1) dan Pasal 49 ayat (1) serta Pasal 1 angka 11 UU No. 8 Tahun 1999 dan Pasal 1 angka 1 Kepmerindag No. 350/MPP/Kep/12/2001 jo Pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri Perdagangan No. 06/M-DAG/PER/2/2017 sebagaimana diuraikan di atas, dapat diketahui bahwa BPSK merupakan suatu lembaga penyelesaian sengketa yang khusus dibentuk untuk menyelesaikan, sengketa yang timbul antara konsumen dengan pelaku usaha. Untuk hal ini, Yusuf Shofie mengemukakan bahwa dengan merujuk pada Pasal 45 ayat (1) dan Pasal 54 ayat (1) Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) jo Pasal 2 SK Menperindag No. 350/Kep/12/2001, fungsi utama Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) yaitu sebagai instrumen hukum penyelesaian sengketa di luar Pengadilan.²³⁷ Jannus Sidabalok juga mengemukakan bahwa Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) adalah lembaga yang memeriksa dan memutus sengketa konsumen, yang berfungsi seolah-olah sebagai sebuah Pengadilan. Karena itu, BPSK dapat disebut sebagai peradilan kuasi.²³⁸

Ketentuan lain yang memperkuat dan membuktikan bahwa BPSK adalah lembaga penyelesaian sengketa layaknya pengadilan adalah ketentuan yang berkaitan dengan tugas dan kewenangan BPSK yang menurut Pasal 52 UUPK diantaranya adalah:

- melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen dengan cara melalui mediasi atau arbitrase atau konsiliasi.

237 Yusuf Shofie, *Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut Undang Undang Perlindungan Konsumen, Teori dan Praktik Penegakan Hukum*, (Bandung : PT. Citra Aditya Bhakti, 2003), hal. 20-21.

238 Jannus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, (Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2010), hal. 196.

- memutuskan dan menetapkan ada atau tidaknya kerugian di pihak konsumen
- menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-Undang.²³⁹

Dalam rangka melaksanakan tugas dan kewenangan BPSK sebagai lembaga penyelesaian sengketa sebagaimana diuraikan diatas, melalui Pasal 55 UUPK ditetapkan bahwa BPSK wajib mengeluarkan putusan paling lambat dalam waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja setelah gugatan diterima.²⁴⁰ Dengan demikian, berdasarkan hal-hal yang diuraikan diatas, baik menurut hukum atau undang-undang maupun menurut doktrin, tak terdapat keraguan lagi untuk menyatakan bahwa BPSK adalah suatu lembaga penyelesaian sengketa konsumen dan pelaku usaha. Dari segi tugas dan kewenangannya, BPSK dapat dikatakan merupakan pengadilan khusus, yaitu khusus menyelesaikan sengketa konsumen dengan pelaku usaha.

Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen sebagai suatu pengadilan khusus untuk menyelesaikan sengketa konsumen dan pelaku usaha, apakah pembentukannya sudah sesuai dengan dan menurut UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman atau UU No. 14 Tahun 1970 yang berlaku saat itu pada saat pendirian BPSK yaitu dengan UU No. 8 Tahun 1999? Hal ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana kedudukan BPSK dalam sistem peradilan dan/atau kekuasaan kehakiman di Indonesia.

Pasal 10 ayat (1) UU No. 14 Tahun 1970 menetapkan bahwa Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan

239 Indonesia, *Undang Undang tentang Perlindungan Konsumen*, No. 8 Tahun 1999, Op.cit, Pasal 52 huruf (a), (k) dan (m). Hal yang sama diatur dalam Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Idnonesia No. 350/MPP/Kep/12/2001 Op.cit Pasal 3 huruf a, k dan m dan Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 06/M-DAG/PER/2/2017, Op.cit, Pasal 4 ayat (1) huruf a, k dan m.

240 Indonesia, *Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Idnonesia* No. 350/MPP/Kep/12/2001, Op.cit, Pasal 7 ayat (1) menyatakan bahwa sengketa konsumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 dan Pasal 6 wajib diselesaikan selambat-lambatnya dalam waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja terhitung sejak permohonan diterima oleh Sekretariat BPSK. Pasal 38 juga menentukan bahwa majelis wajib menyelesaikan sengketa konsumen selambat-lambatnya dalam waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja terhitung sejak gugatan diterima oleh BPSK.

Tata Usaha Negara. Penjelasannya mengemukakan bahwa Undang-Undang ini membedakan antara empat lingkungan peradilan yang masing-masing mempunyai lingkungan wewenang mengadili tertentu dan meliputi badan-badan peradilan tingkat Pertama dan tingkat Banding. Peradilan Agama, Militer dan Tata Usaha Negara merupakan peradilan khusus, karena mengadili perkara-perkara tertentu atau mengenai golongan rakyat tertentu, sedangkan peradilan umum adalah peradilan bagi rakyat pada umumnya mengenai baik perkara perdata maupun perkara pidana. Perbedaan dalam empat lingkungan peradilan ini, tidak menutup kemungkinan adanya pengkhususan (*differensiasi/spesialisasi*) dalam masing-masing lingkungan, misalnya dalam Peradilan Umum dapat didirikan pengkhususan berupa Pengadilan Lalu Lintas, Pengadilan Anak-Anak, Pengadilan Ekonomi dan sebagainya dengan Undang-Undang. Lebih lanjut dalam Pasal 13 ditetapkan bahwa badan-badan peradilan khusus disamping badan-badan peradilan yang sudah ada, hanya dapat diadakan dengan Undang-Undang.

Dibawah berlakunya UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman terdapat pengadilan khusus yang dibentuk dengan Undang-Undang dan berada dibawah peradilan umum, yaitu Pengadilan Anak yang dibentuk dengan UU No. 3 Tahun 1997, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 No. 3, Tambahan Lembaga Negara Republik Indonesia Nomor 3668 dan Pengadilan Niaga yang dibentuk dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (Perpu) No. 1 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Kepailitan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 No. 87 yang kemudian disahkan menjadi Undang-Undang dengan UU No. 4 Tahun 1998 tentang Penetapan Perpu No. 1 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-Undang tentang Kepailitan menjadi Undang-Undang.

Dengan memperhatikan konsiderans, pertimbangan yang menjadi dasar penetapan keputusan, bagian “mengingat” dari UU No. 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak, dapat diketahui bahwa pembentukan Pengadilan Anak didasarkan kepada UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dan UU No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum.²⁴¹

241 Indonesia, *Undang Undang tentang Pengadilan Anak UU No. 3 Tahun 1997*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 No. 3, Tambahan Lembara Negara Republik Indonesia Nomor 3668, 1997, konsiderans bagian “mengingat” angka (2) dan angka (3).

Demikian dengan Perpu No. 1 Tahun 1998 yang disahkan menjadi Undang-Undang dengan UU No. 4 Tahun 1998, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 No. 135, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 3778, juga mencantumkan UU No. 14 tahun 1970 tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dan UU No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum dalam konsideransnya sebagai rujukan atau dasar pembentukan Pengadilan Niaga yang berada dibawah Peradilan Umum.²⁴²

Dengan memperhatikan UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen sebagai dasar pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen sebagai suatu lembaga penyelesaian sengketa khusus yang terjadi antara pelaku usaha dengan konsumen, termasuk aturan pelaksanaannya yang tersebut dalam Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia No. 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dan Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 06/M-DAG/PER/2/2017 tentang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen,²⁴³ dapat diketahui bahwa pembentukan BPSK sebagai lembaga penyelesaian sengketa khusus konsumen di luar Pengadilan tidak didasarkan kepada Undang-Undang Pokok Kekuasaan Kehakiman, yaitu UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang saat itu berlaku maupun peraturan perundang-undangan lainnya di bidang Kekuasaan Kehakiman. Pada konsiderans bagian “mengingat” dari peraturan perundang-undangan pembentukan BPSK, termasuk UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen hanya mencantumkan Pasal 5 ayat (1), Pasal 21 ayat (1), Pasal 27 dan Pasal 33 UUD 1945 dan tak mencantumkan Undang-Undang tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman maupun peraturan perundang-undangan lainnya bidang kekuasaan kehakiman sebagai dasar pembentukannya.

242 Indonesia, *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (Perpu)* No. 1 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang Undang Kepailitan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 No. 87, konsiderans bagian “mengingat” angka (5) dan angka (7).

243 Sebelumnya diatur dalam Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 13/M-DAG/PER/3/2010 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 213.

Dari segi struktur kelembagaan, keadaan tidak mencantumkan UU No. 14 Tahun 1970 maupun peraturan perundang-undangan lain bidang Kekuasaan Kehakiman dalam UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen sebagai dasar pembentukan BPSK sesungguhnya dapat dimaklumi karena BPSK dari segi struktur kelembagaan tak sengaja dibentuk sebagai lembaga peradilan yang diberi kekuasaan yudikatif yang memeriksa secara *pro justitia*. Bahkan, melalui Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia No. 350/MPP/Kep/12/2001 dan Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 06/M-DAG/PER/2/2017, pada konsiderans bagian “mengingat,” selain hanya mencantumkan UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen sebagai dasar pembentukannya adalah juga mencantumkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3839 sebagaimana diubah dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587 dan terakhir dengan UU No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679. Juga UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 72, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3848 sebagaimana telah dirubah dengan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438. Kemudian PP No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah Propinsi Sebagai Daerah Otonom, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3952, UU No. 2 Tahun 2014 tentang Perdagangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 45, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5512 serta Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 86/MPP/Kep/3/2001 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Departemen Perindustrian dan Perdagangan.

Hal ini mempertegas bahwa secara struktur kelembagaan, BPSK bukan lembaga peradilan yang sengaja dibentuk untuk melaksanakan kekuasaan kehakiman di Indonesia. Berdasarkan Pasal 49 ayat (1) UUPK ditetapkan bahwa Pemerintah membentuk Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen di Daerah Tingkat II untuk penyelesaian sengketa konsumen di luar Pengadilan, namun sejak berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 tanggal 7 Mei 1999 tentang Pemerintahan Daerah, maka istilah Daerah Tingkat II tidak digunakan lagi, karena dalam rangka otonomi Daerah, Undang-Undang Pemerintahan Daerah menggaris bawahi bahwa Daerah Provinsi bukan merupakan Pemerintahan atasan dari Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Sesuai Penjelasan Umum butir I.1.f dijelaskan bahwa tidak ada lagi hubungan hierarki antara Daerah Otonom Provinsi dengan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Oleh karena itulah, Pasal 3 Peraturan Menteri Perdagangan No. 06/M-DAG/PER/2/2017 tentang BPSK menetapkan bahwa Pemerintah Pusat membentuk BPSK di Provinsi khusus DKI Jakarta dan Kabupaten/Kota. Pembentukannya dilakukan berdasarkan usul dari Gubernur disertai kesanggupan penyediaan pembiayaan.

Untuk hal ini, Susanti Adi Nugroho mengemukakan bahwa secara struktural BPSK berada dibawah Departemen Perdagangan sehingga dalam menjalankan tugasnya masih melekat kewenangan eksekutif sehingga secara tak langsung membuka kemungkinan munculnya kendala-kendala dalam tugas-tugas judisial. UU No. 8 Tahun 1999 memosisikan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) sebagai badan yang memiliki kewenangan memeriksa dan memutus, namun tak disertai perangkat untuk melaksanakan putusannya. Sehingga dapat disimpulkan bahwa BPSK bukanlah suatu badan yang memiliki fungsi peradilan (kuasi peradilan). Oleh karena itu, di beberapa daerah, pelaku usaha yang dikalahkan dalam suatu sengketa konsumen yang diputuskan oleh BPSK mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri bahkan BPSK dalam gugatan ini dijadikan sebagai Tergugat.²⁴⁴

Dari segi tugas dan kewenangannya, BPSK memiliki peran atau multi fungsi, baik sebagai eksekutif maupun tugas yudikatif dan bahkan sebagai advokasi, yaitu sebagai berikut:

244 Susanti Adi Nugroho, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya*, (Jakarta : Kencana, 2011), hal. 211-212.

- 1) Peran BPSK di bidang eksekutif:
Melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku.
- 2) Peran BPSK di bidang yudikatif:
 - a. Melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen, dengan cara mediasi atau arbitrase atau konsiliasi.
 - b. Memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen.
 - c. Memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli dan/atau setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap Undang-Undang.
 - d. Mendapatkan, meneliti dan/atau menilai surat, dokumen atau alat bukti lain guna penyelidikan dan/atau pemeriksaan.
 - e. Memutuskan dan menetapkan ada atau tidaknya kerugian di pihak konsumen.
 - f. Memberitahukan putusan kepada pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen.
 - g. Menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-Undang.
- 3) Peran BPSK di bidang advokasi:
 - a. Memberikan konsultasi perlindungan konsumen.
 - b. Menerima pengaduan, baik tertulis maupun tak tertulis dari konsumen tentang terjadinya pelanggaran terhadap perlindungan konsumen.

Didasarkan kepada tugas dan kewenangan yang dimiliki BPSK sebagaimana diuraikan di atas, Yatini dan Hj. Wahyuni Safitri mengemukakan, bahwa BPSK dalam hal ini bersifat ganda, di satu sisi UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen memberikan kewenangan yudikatif untuk menyelesaikan sengketa konsumen dan di sisi lain diberikan kewenangan eksekutif kepada BPSK untuk mengawasi pencantuman klausula baku yang dibuat secara sepihak oleh pelaku usaha.²⁴⁵

Sebagai lembaga atau badan yang pengusulannya pembentukan dilakukan oleh Gubernur, maka pertanggungjawaban pelaksanaan tugas BPSK dilaporkan kepada Gubernur melalui dinas yang membidangi urusan perdagangan di Pemerintah Daerah Propinsi dan ditembuskan

245 Yatini dan Hj. Wahyuni Safitri, *Penyelesaian Sengketa Konsumen Di Lembaga Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Kota Samarinda*, dalam *Journal. uwgm.ac.id*, diunduh pada Minggu, 17 Juni 2018, halaman 67.

kepada Menteri Perdagangan melalui Direktorat Jenderal Perlindungan Konsumen dan Tertib Niaga. Keberadaan Menteri Perdagangan adalah sebagai pembina dan pengawas atas pelaksanaan tugas BPSK baik bersama-sama maupun sendiri-sendiri dengan Gubernur yang dalam pelaksanaan tugas pembinaan dan pengawasannya Menteri Perdagangan mendelegasikannya kepada Direktorat Jenderal Perlindungan Konsumen dan Tertib Niaga.²⁴⁶ Hal ini cukup membuktikan bahwa sesungguhnya BPSK bukan merupakan bagian dari sistem peradilan atau kekuasaan kehakiman di Indonesia, karena sebagai peradilan dan pelaksana kekuasaan kehakiman, pembinaan dan pengawasan dilakukan oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Melalui Pasal 31 Peraturan Menteri Pedagangan No. 06/M-DAG/PER/2/2017 ditetapkan bahwa biaya penyelenggaraan BPSK untuk biaya operasional, honorarium ketua, wakil ketua dan anggota BPSK dan honorarium kepala Sekretariat dan anggota sekretariat dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi sesuai dengan kemampuan keuangan Daerah. Menurut ketentuan Pasal 9 Keputusan Presiden No. 90 Tahun 2001 tentang Pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen pada Pemerintah Kota Medan, Kota Palembang, Kota Jakarta Pusat, Kota Jakarta Barat, Kota Bandung, Kota Semarang, Kota Yogyakarta, Kota Surabaya, Kota Malang dan Kota Makasar ditetapkan bahwa biaya pelaksanaan tugas BPSK dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).²⁴⁷ Sementara itu, menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan perubahannya dengan UU No. 9 Tahun 2015, maka pembiayaan BPSK dibebankan kepada Pemerintah Daerah Provinsi.

Dapat dikemukakan bahwa permasalahan keberadaan BPSK yang paling utama adalah masalah pendanaan sehingga membuat jumlah BPSK menurun drastis dari segi jumlah. Hal ini karena perbedaan pengaturan terkait dengan pendanaan tersebut yang ada dalam UUPK

246 Indonesia, Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 06/M-DAG/PER/2/2017, op.cit, Pasal 32 ayat (1).

247 Pembagian alokasi anggaran dana ini adalah untuk honor anggota/ sekretariat BPSK yang dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sementara biaya operasional dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten/Kota masing-masing.

maupun yang ada dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan perubahannya dengan UU No. 9 Tahun 2015 sebagaimana diuraikan di atas. Pemerintah Provinsi menganggap bahwa keberadaan BPSK hanya menjadi beban Daerah dan tidak produktif sehingga banyak BPSK akhirnya ditutup. Kementerian Perdagangan sebagai pembina selama ini tak berdaya karena Kementerian Perdagangan berpendapat bahwa untuk permasalahan ini berlaku asas *lex specialis derogat legi generalis*, yaitu ketentuan hukum yang bersifat khusus (UU Pemerintahan Daerah) mengesampingkan ketentuan hukum yang bersifat umum (UU Perlindungan Konsumen).

Dari segi putusannya, dikaitkan dengan syarat-syarat putusan menurut UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, terdapat penyimpangan atau ketidaksesuaian. UU No. 14 Tahun 1970 sebagai ketentuan Kekuasaan Kehakiman yang berlaku saat diundangkannya UU No. 8 Tahun 1999 melalui Pasal 4 ayat (1) telah ditetapkan bahwa Peradilan dilakukan “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.” Penjelasannya mengemukakan bahwa rumusan ini berlaku untuk semua Pengadilan dalam semua lingkungan peradilan. Hal yang sama diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menetapkan bahwa Peradilan dilakukan “Demi Keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.” Dan menurut UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman hal tersebut merupakan satu asas dalam penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang diatur dalam Pasal 2 ayat (1) yang menentukan Peradilan dilakukan “Demi Keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.”

Kekuatan eksekutorial suatu putusan pengadilan ada pada irah-irah “Demi Keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.” Dengan pengertian, bila tak ada irah-irah tersebut, maka putusan tersebut tidak dapat dieksekusi atau bersifat *non eksekutabel*. Irah-irah “Demi Keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa,” merupakan kepala putusan yang memberi kekuatan eksekutorial pada suatu putusan. Apabila kepala putusan ini tidak dibubuhkan pada suatu putusan pengadilan, maka hakim tidak dapat melaksanakan putusan tersebut.

M. Natsir Asnawi mengemukakan bahwa “Irah-irah “Demi Keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa” merupakan irah-irah yang wajib dalam suatu putusan. Kekuatan eksekutorial suatu putusan ada dalam irah-irah ini, sehingga bila irah-irah tersebut tak ada, maka

putusan batal demi hukum dan karenanya tidak dapat dijalankan. Secara filosofis, irah-irah dimaksud merupakan presentase kesadaran penuh para hakim bahwa pemeriksaan perkara hingga pengambilan keputusan oleh hakim diselenggarakan berdasarkan nilai-nilai keadilan Tuhan Yang Maha Esa dan hakim senantiasa berharap petunjuk dariNya agar dapat memberikan putusan yang seadil-adilnya.”²⁴⁸

Bagaimana dengan putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen? Struktur putusan BPSK, baik putusan yang diperoleh berdasarkan acara konsiliasi, mediasi maupun arbitrase, ternyata putusannya tidak mempunyai kepala putusan berupa irah-irah “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa,” maka akibatnya sesuai ketentuan hukum yang berlaku sebagaimana tersebut dalam UU No. 48 Tahun 2009, maka putusan BPSK sedemikian tidak dapat dieksekusi dan bersifat *non eksekutabel*. Kekuatan eksekutorial suatu putusan untuk dapat dieksekusi ada pada irah-irah “Demi Keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.”

Termasuk putusan BPSK yang diperoleh berdasarkan acara arbitrase pun demikian, tidak ada irah-irah. “Demi Keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa,” sementara dalam Pasal 54 ayat (1) UU No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa telah ditetapkan bahwa suatu putusan arbitrase harus memuat kepala putusan atau irah-irah “Demi Keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.” Akibatnya, apa yang diatur dalam Pasal 57 UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang menyatakan putusan majelis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 ayat (3)²⁴⁹ dimintakan penetapan eksekusinya kepada Pengadilan Negeri di tempat konsumen dirugikan adalah tidak dapat berlaku operasional karena tidak ada irah-irah “Demi Keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa” sebagaimana diharuskan dalam Pasal 2 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009.

248 M. Natsir Asnawi, *Hukum Acara Perdata, Permasalahannya di Peradilan Umum dan Peradilan Agama*, (Jakarta : UII Press, 2016), hal. 485-486.

249 Indonesia, *Undang Undang tentang Perlindungan Konsumen*, No. 8 Tahun 1999, Op.cit, Pasal 54 ayat (3) menetapkan bahwa putusan majelis bersifat final dan mengikat. Hal yang sama diatur dalam Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia No. 350/MPP/Kep/12/2001, Op.cit, Pasal 42 ayat (1) yang menetapkan bahwa putusan BPSK merupakan putusan yang final dan telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.

Penolakan eksekusi putusan BPSK karena tak memuat irah-irah “Demi Keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa,” pernah terjadi di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat yang menolak permohonan fiat eksekusi yang diajukan oleh BPSK Kota Bandung dalam perkara No. 66/Pts-BPSK/VII/2005 dengan alasan bahwa putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen tak dapat dilaksanakan karena tak mempunyai irah-irah “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.”

Tidak saja dalam perkara perdata, tetapi juga dalam perkara pidana dan bahkan secara khusus melalui Surat Edaran Mahkamah Agung RI No. 10 Tahun 1985 tanggal 1 Maret 1985 tentang Putusan Pengadilan Yang Sudah Memperoleh Kekuatan Hukum Tetap Yang Tidak Memuat Kata-Kata “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa” menetapkan bahwa jika terdapat putusan pengadilan dalam perkara pidana yang tidak mempunyai irah-irah “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa” dan terdakwa keberatan untuk dieksekusi maka Ketua Pengadilan Negeri/Ketua Pengadilan Tinggi harus menyidangkan kembali perkara tersebut untuk mengucapkan putusannya.

Sesungguhnya dapat dikemukakan bahwa baik UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen maupun Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia No. 350/MPP/Kep/12/2001 yang mengatur tentang pelaksanaan tugas dan kewenangan BPSK tak mengatur dan mewajibkan putusan BPSK mempunyai kepala putusan berupa irah-irah “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.” Hal ini disebabkan bahwa keberadaan BPSK yang secara struktur kelembagaan tak dibentuk khusus sebagai lembaga yang melaksanakan kekuasaan kehakiman di Indonesia. BPSK adalah lembaga yang didirikan di Provinsi khusus DKI Jakarta dan setiap Daerah Kabupaten/Kota yang dari segi tugas dan kewenangannya memiliki peran yang multi fungsi, baik sebagai eksekutif, yudikatif maupun fungsi advokasi sehingga pemeriksaannya tidak bersifat *pro justitia* atau *non yudisial*.

UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen tak mengatur secara khusus tatacara dan prosedur eksekusi putusan BPSK selain hanya ada dalam satu pasal yaitu Pasal 57 yang kemudian diatur lebih lanjut dalam Pasal 42 ayat (2) Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia No. 350/MPP/Kep/12/2001 yang menetapkan bahwa putusan BPSK sebagaimana

dimaksud dalam ayat (1) dimintakan penetapan eksekusi oleh BPSK kepada Pengadilan Negeri di tempat konsumen yang dirugikan. Ketentuan yang tersebut dalam Pasal 42 ayat (1) Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia No. 350/MPP/Kep/12/2001 tersebut yang berfungsi sebagai hukum acara BPSK selain yang tersebut dalam HIR/Rbg adalah bertentangan dengan hukum acara perdata yang mengatur dan menentukan bahwa pihak yang dimenangkan dalam putusan hakim (perkara) dialah yang sebagai pemohon eksekusi ke Pengadilan Negeri dalam rangka pelaksanaan eksekusi putusan sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 196 HIR/Pasal 207 ayat (1) Rbg.

Meskipun tujuan utama pendirian BPSK adalah untuk memberikan perlindungan hukum terhadap konsumen, tetapi ini tak berarti bahwa dalam upaya pelaksanaan putusan, termasuk pembayaran ganti kerugian, BPSK yang harus mengajukan permohonan eksekusinya ke Pengadilan dan bertindak sebagai Pemohon Eksekusi. Oleh karena ganti kerugian sebagai pelaksanaan isi putusan diberikan untuk kepentingan konsumen, maka sesungguhnya yang dapat mengajukan eksekusi terhadap putusan BPSK hanyalah konsumen, bukan BPSK sesuai hukum acara perdata yang berlaku.

Dalam hubungan ini, Abdul Halim Barkatullah mengemukakan bahwa dalam kacamata sistem peradilan di Indonesia, pada dasarnya putusan Majelis BPSK bersifat *non litigasi*, sehingga bila ada pihak yang keberatan atas putusan BPSK tersebut, mereka dapat mengajukan kepada Pengadilan Negeri. Dalam arti pula, putusan BPSK ini tidak memiliki kekuatan eksekutorial. Ketentuan Pasal 58 UU No. 8 Tahun 1999 yang mewajibkan Pengadilan Negeri disyaratkan untuk memproses penyelesaian suatu perkara dengan melalui acara gugatan perdata biasa. Hal ini menunjukkan bahwa posisi proses hukum dan putusan BPSK itu pada dasarnya *non yudisial*. Dalam arti pula, putusan BPSK itu merupakan gerbong lain dari rangkaian gerbong mekanisme sistem pengadilan, jadi berada di luar mekanisme peradilan umum.²⁵⁰

Dalam kaitan ini, Yusuf Shofie mengemukakan bahwa BPSK didesain bukan sebagai pengadilan, tidak ada hakim, juga tak ada

250 Abdulhakim Barkatullah, *Hak-Hak Konsumen*, (Bandung : Nusa Media, 2010), hal. 100.

kewenangan untuk melakukan eksekusi putusan. BPSK bukan *small claims court*, mungkin mirip. BPSK merupakan *quasi-rechtspraak* seperti Panitia Penyelesaian Perselisihan Daerah (P4D) atau Panitia Penyelesaian Perselisihan Pusat (P4P) yang telah dilikuidasi dan penggantinya Pengadilan Hubungan Industrial (PHI) yang sudah menjalankan tugasnya berdasarkan UU No. 2 Tahun 2004 tentang Pengadilan Hubungan Industrial (disingkat UU PHI 2004) dan peraturan-peraturan pelaksanaannya.²⁵¹

BPSK merupakan perpaduan antara lembaga *Alternative Disputes Resolution* (ADR) atau Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS) yang simpel dan fleksibel dan lembaga pengadilan yang memiliki otoritas dalam membuat putusan.²⁵²

Anggota BPSK yang memeriksa dan memutus sengketa tidaklah sebagai hakim menurut Undang-Undang. Sesuai pasal 1 angka 5 UU No. 48 Tahun 1999, hakim adalah hakim pada Mahkamah Agung dan hakim pada badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan hakim pada pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan tersebut. Selanjutnya, melalui Pasal 31 ditetapkan bahwa hakim pengadilan dibawah Mahkamah Agung merupakan pejabat negara yang melaksanakan kekuasaan kehakiman yang berada pada badan peradilan di bawah Mahkamah Agung. Dalam praktiknya, hakim dalam lingkungan peradilan dibawah Mahkamah Agung tersebut diangkat dan diberhentikan oleh Mahkamah Agung berdasarkan seleksi dan pendidikan calon hakim (Cakim), sedangkan anggota BPSK diangkat dan diberhentikan oleh Menteri berdasarkan usul dari Gubernur Kepala Daerah Provinsi yang berasal dari unsur pemerintah, konsumen dan pelaku usaha.

Berdasarkan hal-hal yang diuraikan di atas, baik menurut peraturan perundang-undangan yang ada sebagai data sekunder dan merupakan bahan hukum primer maupun doktrin atau pendapat

251 Yusuf Shofie, Optimalisasi Peran Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Dalam Penyelesaian Sengketa Pembiayaan di Tengah Terjadinya Disharmonisasi Pengaturan, *Jurnal Hukum Adil*, Volume 4 No. 1, 2013, hal. 54-55.

252 I. Putu Rasmadi Arsha Putra, *Transplantasi Common Law System ke Dalam Penyelesaian Sengketa Konsumen*, *Jurnal Hukum Acara Perdata*, Volume 2 No. 2, Juli-Desember 2016, halaman 242.

para sarjana sebagai bahan hukum sekunder dapat disimpulkan bahwa Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) adalah lembaga penyelesaian sengketa yang berada di luar dan tak termasuk sebagai lembaga peradilan dalam sistem peradilan dan/atau kekuasaan kehakiman di Indonesia. Pelantikan dan pengambilan sumpah dilakukan oleh Menteri Perdagangan yang untuk itu dapat didelegasikan kepada Gubernur.

BPSK tak juga dapat dikatakan merupakan lembaga penyelesaian sengketa di luar Pengadilan menurut Undang-Undang, karena sesuai Undang-Undang, maka lembaga penyelesaian sengketa di luar pengadilan adalah arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa sesuai Pasal 58 UU No. 48 Tahun 2009 yang menetapkan bahwa upaya penyelesaian sengketa perdata dapat dilakukan di luar pengadilan negara melalui arbitrase atau alternatif penyelesaian sengketa. Arbitrase adalah cara penyelesaian suatu sengketa perdata di luar pengadilan yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa.²⁵³ Sedangkan alternatif penyelesaian sengketa adalah merupakan lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian di luar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi atau penilaian ahli.²⁵⁴

Lahirnya BPSK sebagai lembaga penyelesaian sengketa yang khusus untuk menyelesaikan sengketa konsumen dan pelaku usaha sesungguhnya merupakan wujud pemberian perlindungan hukum kepada konsumen sebagai sarana pemenuhan hak konsumen menurut Undang-Undang, khususnya hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan dan upaya penyelesaian sengketa konsumen secara patut sebagaimana diatur dalam Pasal 4 huruf (f) UU No. 8 Tahun 1999. Sehingga dengan pembentukannya melalui aturan normatif, sesungguhnya dapat merupakan perlindungan hukum yang bersifat preventif yang diadakan sebelum terjadinya sengketa sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon, yaitu perlindungan hukum yang diberikan negara atau pemerintah melalui pengaturan dalam Undang- Undang yang menurut Rafael La Porta merupakan bentuk perlindungan hukum yang bersifat pencegahan (*prohibited*).

253 Ibid, Pasal 59 ayat (1) jo Pasal 1 angka (1) UU No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

254 Ibid, Pasal 60 ayat (1) jo Pasal 1 angka (10) UU No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

Namun demikian, dalam perspektif perlindungan hukum, sesungguhnya dengan kehadiran lembaga BPSK sebagai lembaga penyelesaian sengketa konsumen merupakan perlindungan hukum represif sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon, yang berfungsi setelah terjadi persoalan atau persengketaan yang dialami konsumen dan pelaku usaha. Tujuan perlindungan hukum itu sendiri adalah untuk memberikan rasa aman, keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan bagi masyarakat. Dalam perspektif perlindungan hukum seperti ini, maka keberadaan UU No. 8 Tahun 1999 dan sejumlah aturan organiknya tentang pembentukan dan pendirian BPSK yang berada di luar sistem peradilan dan tak termasuk bagian dari kekuasaan kehakiman di Indonesia taklah memberikan perlindungan hukum bagi para pihak antara konsumen dengan pelaku usaha karena pemeriksaan bukan bersifat *pro justitia* dan karenanya putusannya pun tidak mempunyai kekuatan eksekutorial. Demikian juga tak mencerminkan asas kemanfaatan karena tak memberikan manfaat yang sebesar-besarnya kepada konsumen sebagai bagian terbesar dari anggota masyarakat.

BAB IV

IMPLEMENTASI PERLINDUNGAN KONSUMEN DALAM PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN MELALUI BADAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN DAN KENDALA-KENDALANYA

A. PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN MELALUI BADAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN

Pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) sebagai lembaga penyelesaian sengketa konsumen di luar Pengadilan dimaksudkan adalah untuk memberikan perlindungan hukum kepada konsumen secara adil dan bermanfaat dengan waktu yang cepat dan biaya murah. Pada awal pendiriannya, sesuai Keputusan Presiden RI Nomor 90 tahun 2001 Tentang Pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen pada pemerintah kota Medan, Palembang, Jakarta Pusat, Jakarta Barat, Bandung, Semarang, Yogyakarta, Surabaya, Malang dan Makassar, hanya ada sepuluh kota yang memiliki Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen yang berfungsi untuk membantu masyarakat dalam menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha.

Namun dalam perbembangan berikutnya, pemerintah secara bertahap telah membentuk dan mendirikan BPSK di beberapa wilayah Kabupaten/Kota, yang saat ini, berdasarkan data Direktorat Jenderal Perlindungan Konsumen dan Tertib Niaga, Kementerian Perdagangan Republik Indonesia Tahun 2018, jumlah BPSK

yang ada di Indonesia berjumlah 171 BPSK²⁵⁵ dengan dasar pembentukannya sebagaimana dalam tabel berikut ini:

Tabel 7 : Jumlah BPSK di Seluruh Indonesia

No	Nomor Kepres	Kabupaten/Kota		Jumlah
1	90 Tahun 2001 tanggal 21-07-2001	1. Kota Medan	6. Kota Yogyakarta	9
		2. Kota Palembang	7. Kota Surabaya	
		3. Kota Jakarta Pusat	8. Kota Malang	
		4. Kota Bandung	9. Kota Makasar	
		5. Kota Semarang		
2	108 Tahun 2004 tanggal 18-10-2004	1. Kota Kupang	8. Kab. Kupang	14
		2. Kota Samarinda	9. Kab. Belitung	
		3. Kota Sukabumi	10. Kab. Sukabumi	
		4. Kota Bogor	11. Kab. Bulungan	
		5. Kota Kediri	12. Kab. Serang	
		6. Kota Mataram	13. Kab. Ogan Komerling Ulu	
		7. Kota Palangkaraya	14. Kab. Jenepono	
3	18 Tahun 2005 tanggal 12-07-2005	1. Kota Padang	3. Kab Indramayu	
		2. Kota Tangerang	4. Kab. bandung	
4	238 Tahun 2006 tanggal 12-12-2006	1. Kota Pekalongan	5. Kota batam	7
		2. Kota Parepare	6. Kab. Aceh Utara	
		3. Kota Pekanbaru	7. Kab Serdang Bedagai	
		4. Kota Denpasar		
5	32 Tahun 2008 tanggal 30-12-2008	1. Kota Banjarmasin	5. Kota Tanjung Pinang	8
		2. Kota Cirebon	6. Kab. Nganjuk	
		3. Kota Surakarta	7. Kab. Aceh Tengah	
		4. Kota Magelang	8. Kab. Bener Meriah	

255 Data dari Direktorat Pemberdayaan Konsumen Ditjen Perlindungan Konsumen dan Tertib Niaga, Kementerian Perdagangan Republik Indonesia, 25 Juni 2019.

6	23 Tahun 2009 tanggal 29-08-2009	1. Kota Tebing Tinggi	3. Kab Bogor	3
		2. Kota Binjai		
7	18 Tahun 2010 tanggal 27-08-2010	1. Kota Serang	6. Kab. Kota Waringin Barat	9
		2. Kota Kendari	7. Kab. Padang Pariaman	
		3. Kota Bukit Tinggi	8. Kab. karawang	
		4. Kota Singkawang	9. Kab Batu Bara	
		5. Kota Pontianak		
8	11 Tahun 2011 tanggal 10-05-2011	1. Kota Solok	7. Kota Semarang	11
		2. Kota Cirebon	8. Kab. Sumbaawa	
		3. Kab. Pirang		
		4. Kab. Lampung Barat	10. Kab Sukoharjo	
		5. Kab. Ketapang	11. Kab. Temanggung	
		6. Kab Lombok Utara	12. Kab. Maros	
9	5 Tahun 2012 tanggal 02-02-2012	1. Kab Lampung Tengah	5. Kab. Barru	8
		2. Kab. Paser	6. Kab. Cirebon	
		3. Kab. Purwakarta	7. Kota Bandar Lampung	
		4. Kab. Tapanuli Utara	8. Kota Tanjung Balai	
10	27 Tahun 2012 tanggal 17-09-2012	1. Kab Mappi	4. kab. Probolinggo	6
		2. Kab. Bantaeng	5. Kab. Lubuk Linggau	
		3. Kab. Muara Enim	6. Kota Tasikmalaya	
11	38 Tahun 2012 tanggal 10-12-2012	1. Kab. Sragen	4. Kota Probolinggo	5
		2. Kab. Boyolali	5. Kota Tangerang Selatan	
		3. Kab. Grobogan		
12	3 Tahun 2013 tanggal 18-01-2013	1. Kab. Sinjai	3. Kab. Kepulauan Selayar	4
		2. Kab. Takalar	4. Kab. Barito Utara	

13	12 Tahun 2013 tanggal 08-04-2013	1. Kab. Bone Bolango	7. Kab. Langkat	11
		2. Kab. Gorontalo	8. Kota Padang Panjang	
		3. Kab. Gorontalo Utara	9. Kota Bekasi	
		4. Kab. Pohuwato	10. Kota Pematang Siantar	
		5. Kab. Pemalang	11. Kota Salatiga	
		6. Kab. Cianjur		
14	22 Tahun 2013 tanggal 12-07-2013	1. Kab. Sumedang	7. Kab. Donggala	12
		2. Kab. Kuningan	8. Kab. Belitung Timur	
		3. Kab. Wonosobo	9. Kab. Pontianak	
		4. Kab. Ngawi	10. Kab. Ogan Ilir	
		5. Kab. Tj. Jabung Timur	11. Kota Palu	
		6. Kab. Sarolangun	12. Kota Kotamobagu	
15	4 Tahun 2014 tanggal 24-01-2014	1. Kab. Mojokerto	4. Kab. Bojonegoro	5
		2. Kab. Garut	5. Kota Tomohon	
		3. Kab. Kuantan Singingi		
16	5 Tahun 2014 tanggal 24-01-2014	1. Kab. Bangka	5. Kab. Tj. Jabung Barat	8
		2. Kab. Badung	6. Kab. Bengkawang	
		3. Kab. Minahasa	7. Kab. Kep. Siau Tagulandang Biaro	
		4. Kab. Gowa	8. Kota Sungai Penuh	
17	27 Tahun 2014 tanggal 21-07-2014	1. Kab. Kepahang	7. Kab. Labuhan Batu Selatan	11
		2. Kab. Tegal	8. Kab. Luwu Utara	
		3. Kab. Pasaman Barat	9. Kab. Kapuas Hulu	
		4. Kab. Purbalingga	10. Kota Sibolga	
		5. Kab. Katingan	11. Kota Gorontalo	
		6. Kab. Sijunjung		

18	28 Tahun 2014 tanggal 21-07-2014	1. Kab. Karang Asem	10. Kab. Tebo	17
		2. Kab. Labuhan Batu	11. Kab. Banyuwangi	
		3. Kab. Kubu Raya	12. Kota Gunung Sitoli	
		4. Kab. Jember	13. Kota Lhokseumawe	
		5. Kab. Bangkalan	14. Kota Payakumbuh	
		6. Kab. Solok	15. Kota Tarakan	
		7. Kab. Bungo	16. Kota Bengkulu	
		8. Kab. Mukomuko	17. Kota Pasuruan	
		9. Kab. Merangin		
19	48 Tahun 2014 tanggal 17-10-2014	1. Kab. Tolitoli	5. Kab. Jepara	7
		2. Kab. Barito Selatan	6. Kabupaten Agam	
		3. Kab. Sukamara	7. Kota Pariaman	
		4. Kab. Sidoarjo		
20	1 Tahun 2015 tanggal 29-01-2015	1. Kab. Indragiri Hilir	5. Kab. Jayawijaya	7
		2. Kab. Lebak	6. Kab. Limapuluh Kota	
		3. Kab. Rejang Lebong	7. Kab. Kapuas	
		4. Kab. Asahan		
21	13 Tahun 2015 tanggal 30-04-2015	1. Kab. Muna	4. Kab. Sintang	5
22	11 Tahun 2011 tanggal 10-05-2011	2. Kab. Seruyan	5. Kota Ternate	
		3. Kab. Gianyar		

Sumber: Data Direktorat Jenderal Perlindungan Konsumen dan Tertib Niaga, Kementerian Perdagangan Republik Indonesia, 25 Juni 2019.

Faktor lain yang mengakibatkan sejumlah BPSK tak dapat menjalankan fungsinya secara maksimal dan bahkan ada yang tutup adalah kekurangprofesionalan anggota BPSK (sumber daya manusianya) dalam memahami persoalan struktur hukum dan substansinya sehingga sering menghasilkan putusan yang bersifat ultravetita maupun putusan-putusan yang tak dapat dilaksanakan (non eksekutabel). Ultravetita adalah salah satu asas dalam hukum

acara perdata yang melarang hakim untuk memutuskan lebih daripada yang dituntut. Sedangkan putusan yang non eksekutabel adalah putusan-putusan yang tak dapat dilaksanakan karena sebab-sebab tertentu, seperti tak ada amar putusan yang bersifat condemnator atau “penghukum” melainkan hanya bersifat deklarator atau “menyatakan.”

Berdasarkan data di atas, dapat digambarkan penyebaran BPSK di seluruh Indonesia sebagaimana dalam gambar berikut:



Gambar
Tentang Penyebaran BPSK seluruh Indonesia

Berdasarkan data yang ada pada Kementerian Perdagangan Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Konsumen, tahun 2017 dan tahun 2018 sengketa konsumen didominasi sektor perumahan/property menyusul makanan/minuman sebagaimana diuraikan pada tabel berikut ini:

**Tabel 8 : Jumlah Kasus Sengketa Konsumen di BPSK
Tahun 2017 dan 2018 Kategori Barang**

Kategori Barang

No	Kategori Barang	Jumlah	
		2017	2018
1	Makanan dan minuman	24	28
2	Elektronik	13	15
3	Perumahan/Property	104	184

4	Bahan Bakar/Gas	12	9
5	Kosmetik/obat-obatan	6	3
6	Sandang	3	6
7	SPBU	4	5
8	Lain-lain	13	37
Total		179	287

Sumber : Direktorat Jenderal Perlindungan Konsumen Kementerian Perdagangan Republik Indonesia, 25 Juni 2019

Tabel 9 : Jumlah Kasus Sengketa Konsumen di BPSK Tahun 2017 dan 2018 Kategori Jasa

Kategori Jasa

No	Kategori Jasa	Jumlah	
		2017	2018
1	Listrik Negara	34	28
2	PDAM	12	6
3	Perbankan	82	145
4	Finance/Leasing (Non bank)	366	549
5	Asuransi	34	53
6	Telekomunikasi	3	9
7	Transportasi Darat, Udara dan Laut	9	8
8	Jasa Pengiriman	8	10
9	Layanan Kesehatan	17	9
10	Perparkiran	1	10
11	Lain-Lain	22	40
Total		588	867

Sumber : Direktorat Jenderal Perlindungan Konsumen Kementerian Perdagangan Republik Indonesia, 25 Juni 2019

Berdasarkan tabel diatas, sengketa konsumen pada sektor jasa paling banyak adalah bidang finance/leasing menyusul perbankan dan asuransi.

Secara nasional, pada tahun 2017 dan tahun 2018, dapat digambarkan jumlah pengaduan konsumen berdasarkan parameter tertentu sebagai berikut :²⁵⁶

256 Loc.cit.

Tabel 10 : Jumlah pengaduan konsumen tahun 2017 dan tahun 2018 berdasarkan parameter barang

No	Parameter	Jumlah	
		2017	2018
1	Obat dan makanan/minuman	214	494
2	Jasa Keuangan	101	155
3	Listrik/Gas Rumah Tangga	18	150
4	Perumahan/Property	20	96
5	Jasa Telekomunikasi	15	36
6	Jasa Layanan Kesehatan	2	10
7	E-Commerce	43	61
8	Barang Elektronik, Telematika dan Kendaraan Bermotor	782	195
9	Lain-lain	771	808
10	Jasa Transportasi	6	6
Total		1972	2011

Tabel 11 : Jumlah pengaduan konsumen tahun 2017 dan tahun 2018

No	Parameter	Jumlah	
		2017	2018
1	Standar	810	476
2	Label	355	259
3	Klausula baku	341	206
4	Cara Menjual	174	167
5	Pelayanan Purna Jual	122	189
6	Pengiklanan	-	67
7	Lain-lain	170	647
Total		1.972	2.011

Dalam praktiknya, tata cara pengajuan permohonan atau gugatan hingga pemeriksaan perkara di BPSK serta ketentuan hukum acaranya telah diatur dalam Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia No. 350/MPP/kep/12/2001 yang dapat diuraikan sebagai berikut:

- 1) Pengajuan permohonan kepada BPSK melalui Sekretariat

- BPSK yang dapat dilakukan baik lisan maupun tertulis, baik oleh konsumen yang bersangkutan maupun kuasanya.
- 2) Berkas permohonan penyelesaian sengketa konsumen baik lisan maupun tertulis dicatat oleh Sekretariat BPSK dan diberi tanggal dan nomor registrasi.
 - 3) Permohonan penyelesaian sengketa konsumen yang dibuat secara tertulis, harus dibuat secara benar dan lengkap mengenai:
 - a. Nama dan alamat lengkap konsumen, ahli waris atau kuasanya disertai bukti diri.
 - b. Nama dan alamat lengkap pelaku usaha.
 - c. Barang atau jasa yang diadukan.
 - d. Bukti perolehan (bon, faktur, kwitansi dan dokumen bukti lain).
 - e. Keterangan tempat, waktu dan tanggal diperoleh barang atau jasa tersebut.
 - f. Saksi yang mengetahui barang atau jasa tersebut diperoleh.
 - g. Foto-foto barang dan kegiatan pelaksanaan jasa, bila ada.
 - 4) Setiap penyelesaian sengketa diperiksa oleh Majelis dan dibantu oleh Panitera. Majelis terdiri dari Ketua (yang berasal dari unsur Pemerintah) dan anggota.
 - 5) Ketua BPSK memanggil pelaku usaha secara tertulis disertai dengan copy permohonan penyelesaian sengketa konsumen selambat-lambatnya dalam waktu 3 (tiga) hari sejak permohonan diterima secara lengkap dan benar.

Dalam surat panggilan kepada Pelaku Usaha dicantumkan secara jelas mengenai hari, jam dan tempat persidangan serta kewajiban Pelaku Usaha untuk memberikan surat Jawaban atas permohonan/gugatan konsumen pada persidangan pertama.
 - 6) Persidangan pertama dilaksanakan selambat-lambatnya pada hari kerja ketujuh terhitung sejak diterimanya permohonan oleh BPSK. Tidak ada keseragaman terhadap apakah sidang di BPSK bersifat terbuka atau tertutup. Pada BPSK Provinsi DKI Jakarta dan BPSK Kota Medan, persidangan BPSK dilakukan secara terbuka. Sedangkan pada BPSK Kota Bogor sesuai keterangan yang disampaikan Mangihut Sinaga, seorang anggota BPSK, persidangan dilakukan secara tertutup untuk persidangan dengan cara mediasi karena menyangkut kerahasiaan perusahaan dan konsumen.²⁵⁷

257 BPSK Bogor Selesaikan 17 Kasus Sengketa Konsumen pada Antara Megapolitan News.com, tanggal 18 Februari 2016 diunduh pada Senin, 18 Juni 2018

- 7) Tidak ada jawab jinawab dalam bentuk Replik dan Duplik.
- 8) Putusan atas perkara sengketa konsumen harus sudah dijatuhkan dalam waktu paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak gugatan atau permohonan diterima di sekretariat BPSK.²⁵⁸
- 9) Pembuktian dalam penyelesaian sengketa konsumen merupakan beban dan tanggung jawab Pelaku Usaha.
- 10) Alat bukti yang dapat digunakan adalah:²⁵⁹
 - a. Barang dan/atau jasa.
 - b. Keterangan para pihak yang bersengketa
 - c. Keterangan saksi dan/atau saksi ahli.
 - d. Surat dan/atau dokumen.
 - e. Bukti-bukti lain yang mendukung.
- 11) Putusan BPSK merupakan putusan yang final dan mengikat.²⁶⁰
- 12) Terhadap putusan BPSK dapat diajukan keberatan melalui Pengadilan Negeri di tempat kedudukan konsumen dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah menerima pemberitahuan putusan atau setelah putusan BPSK dibacakan.²⁶¹
- 13) Pengadilan Negeri harus memberikan putusan dalam perkara keberatan dalam waktu paling lama 21 (dua puluh satu) hari sejak sidang pertama dilakukan.²⁶²
- 14) Putusan Pengadilan Negeri yang memeriksa dan memutus perkara keberatan dapat diajukan kasasi kepada MARI dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja.
- 15) Mahkamah Agung Republik Indonesia wajib mengeluarkan

258 Indonesia, *Undang Undang tentang Perlindungan Konsumen*, No. 8 Tahun 1999, Op.cit, Pasal 55 jo Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 38 Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia No. 350/MPP/kep/12/2001 tentang Tugas dan Wewenang BPSK.

259 Ibid, Pasal 21

260 Indonesia, *Undang Undang tentang Perlindungan Konsumen*, No. 8 Tahun 1999, Op.cit, Pasal 54 ayat (3).

261 Indonesia, *Undang Undang tentang Perlindungan Konsumen*, No. 8 Tahun 1999, Op.cit, Pasal 56 ayat (2) jo Pasal 7 ayat (2) Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia No. 350/MPP/kep/12/2001 tentang Tugas dan Wewenang BPSK jo Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 5 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Terhadap Putusan BPSK

262 Ibid, Pasal 58 ayat (1) jo Pasal 6 ayat (7) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Terhadap Putusan BPSK.

putusan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak menerima permohonan kasasi.

Tata cara persidangan yang dilakukan di BPSK tergantung kepada jenis metode atau cara penyelesaian sengketa yang dipilih para pihak, yaitu sebagai berikut:

1) Tatacara Persidangan Dengan Cara Konsiliasi

Majelis dalam menyelesaikan sengketa konsumen dengan konsiliasi mempunyai tugas:

- a. Memanggil konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa.
- b. Memanggil saksi dan saksi ahli bila diperlukan.
- c. Menyediakan forum bagi konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa.
- d. Menjawab pertanyaan konsumen dan pelaku usaha, perihal peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan konsumen.

Tata cara penyelesaian sengketa konsumen dengan cara konsiliasi dilakukan sebagai berikut:

- a. Penyelesaian sengketa dengan cara konsiliasi dilakukan sendiri oleh para pihak yang bersengketa dengan didampingi oleh Majelis yang bertindak pasif sebagai Konsiliator.
- b. Majelis menyerahkan sepenuhnya proses penyelesaian sengketa kepada konsumen dan pelaku usaha yang bersangkutan, baik mengenai bentuk maupun jumlah ganti rugi.
- c. Majelis menerima hasil musyawarah konsumen dan pelaku usaha dan mengeluarkan putusan.
- d. Hasil penyelesaian sengketa konsumen dengan cara konsiliasi dibuat dalam bentuk perjanjian tertulis yang ditanda tangani oleh konsumen dan pelaku usaha yang bersangkutan dan kemudian dikuatkan dengan Keputusan Majelis.

2) Tata cara Persidangan Dengan Cara Mediasi

Majelis dalam menyelesaikan sengketa konsumen dengan mediasi mempunyai tugas:

- a. Memanggil konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa.
- b. Memanggil saksi dan saksi ahli bila diperlukan.
- c. Menyediakan forum bagi konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa.

- d. Secara aktif mendamaikan konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa.
- e. Secara aktif memberikan saran atau anjuran penyelesaian sengketa konsumen sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan konsumen.

Tata cara penyelesaian sengketa konsumen dengan cara mediasi dilakukan sebagai berikut:

- a. Penyelesaian sengketa dengan cara mediasi dilakukan sendiri oleh para pihak yang bersengketa dengan didampingi oleh Majelis yang bertindak aktif sebagai Mediator.
 - b. Majelis menyerahkan sepenuhnya proses penyelesaian sengketa kepada konsumen dan pelaku usaha yang bersangkutan, baik mengenai bentuk maupun jumlah ganti rugi.
 - c. Majelis menerima hasil musyawarah konsumen dan pelaku usaha dan mengeluarkan putusan.
 - d. Hasil penyelesaian sengketa konsumen dengan cara mediasi dibuat dalam bentuk perjanjian tertulis yang ditanda tangani oleh konsumen dan pelaku usaha yang bersangkutan dan kemudian dikuatkan dengan Keputusan Majelis.
- 3) Tata Cara Persidangan Dengan Cara Arbitrase
- a. Penyelesaian sengketa dengan cara arbitrase dilakukan sepenuhnya dan diputuskan oleh Majelis yang bertindak sebagai Arbiter.
 - b. Para pihak memilih arbiter dari anggota BPSK yang berasal dari unsur pelaku usaha dan konsumen.
 - c. Arbiter yang dipilih para pihak memilih arbiter ketiga sebagai Ketua yang berasal dari anggota BPSK yang mewakili unsur Pemerintah.
 - d. Ketua Majelis dalam persidangan wajib memberikan petunjuk kepada para pihak yang bersengketa mengenai upaya hukum yang digunakan.
 - e. Pada persidangan pertama, Ketua Majelis wajib mendamaikan para pihak, dan jika tak tercapai perdamaian akan dilanjutkan dengan pembacaan gugatan dan jawaban dari pelaku usaha
 - f. Apabila dalam proses penyelesaian sengketa konsumen

- tercapai perdamaian, majelis wajib membuat putusan dalam bentuk penetapan perdamaian.
- g. Apabila pelaku usaha dan konsumen tidak hadir pada persidangan pertama, Majelis memberikan kesempatan terakhir kepada konsumen dan pelaku usaha untuk hadir pada persidangan kedua dengan membawa alat bukti yang diperlukan.
 - h. Persidangan kedua dilaksanakan selambat-lambatnya dalam waktu 5 (lima) hari kerja terhitung sejak hari persidangan pertama dan diberitahukan dengan surat panggilan kepada konsumen dan pelaku usaha oleh Sekretariat BPSK.
 - i. Bilamana dalam persidangan kedua, konsumen tak hadir, maka gugatannya dinyatakan gugur demi hukum, sebaliknya jika pelaku usaha yang tidak hadir, maka gugatan konsumen dikabulkan oleh Majelis tanpa kehadiran pelaku usaha.
 - j. Hasil penyelesaian sengketa konsumen dengan cara arbitrase dibuat dalam bentuk putusan Majelis yang ditanda tangani oleh Ketua dan Anggota Majelis.

Untuk mengetahui bagaimana pamor dan sikap masyarakat terhadap BPSK, penulis telah mengadakan penelitian melalui pendistribusian questioner kepada berbagai kalangan. Berdasarkan penelitian yang dilakukan, dari 20 (dua puluh) daftar pertanyaan yang diedarkan kepada para akademisi/praktisi, 16 orang atau sekitar 80 % yang masih berkeinginan supaya BPSK tetap dipertahankan dengan mengingat kewenangan dan kinerjanya selama ini, namun diberi catatan supaya kekuatan putusannya dapat bersifat eksekutorial, maka keberadaan lembaganya harus disesuaikan dengan sistem peradilan Indonesia berdasarkan Undang-Undang Pokok Kekuasaan Kehakiman, yaitu dengan menempatkan dan menjadikannya sebagai lembaga pengadilan tersendiri dibawah peradilan umum. Hanya sedikit sekali yaitu 4 orang atau 20 % yang menyatakan, bahwa BPSK lebih baik ditiadakan karena semakin membuat rancu sistem peradilan di Indonesia.

Tak demikian dengan pelaku usaha, berdasarkan 10 (sepuluh) daftar pertanyaan yang diedarkan kepada pelaku usaha, 8 (delapan) pelaku usaha atau sekitar 80 % menyampaikan pendapatnya bahwa BPSK tak signifikan dalam menyelesaikan sengketa karena terbukanya upaya hukum keberatan ke Pengadilan Negeri melalui keberatan dan kasasi ke

Mahkamah Agung. Selain itu, terkesan putusannya memihak kepada konsumen dengan tidak memperhatikan asas keseimbangan dan keadilan. Oleh karenanya, keberadaannya tidak perlu dipertahankan. Hanya 2 (dua) responden atau sekitar 20 % yang menyatakan BPSK membantu pelaku usaha dan konsumen dalam menyelesaikan sengketa.

Bagaimana dengan sikap dan pandangan konsumen terhadap keberadaan BPSK dapat diketahui bahwa melalui 100 daftar pertanyaan yang disebar kepada konsumen tergantung kepada latar belakang pekerjaan atau profesinya dan tingkat pendidikan serta mahasiswa yang dapat digambarkan dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 12 : Sikap dan pandangan konsumen terhadap BPSK

BPSK	Mahasiswa		SMA	S1/S2
	Hukum	Lainnya		
Kenal	38	4	0	7
Tidak Kenal	12	21	15	3
Total	50	25	15	10

B. IMPLEMENTASI PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN MELALUI BADAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN PROPINSI DKI JAKARTA

Pembentukan BPSK Pemerintah Propinsi DKI Jakarta didasarkan kepada:

- a. Keputusan Presiden RI Nomor 90 tahun 2001 Tentang Pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen pada Pemerintah Kota Medan, Kota Palembang, Kota Jakarta Pusat, Kota Jakarta Barat, Kota Bandung, Kota Semarang, Kota Yogyakarta, Kota Surabaya, Kota Malang dan Kota Makassar.
- b. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 350/MPP/Kep/12/2001 Tanggal 10 Desember 2001 Tentang Tugas dan Wewenang BPSK.
- c. Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor. 13/M-DAG/PER/3/2010 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota BPSK dan Sekretariat BPSK.
- d. Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor. 06/M-DAG/PER/2/2017 tentang BPSK, Berita Negara Republik Indonesia tahun 2017 Nomor 291.

- e. Keputusan Gubernur Propinsi DKI Jakarta Nomor 1239 Tahun 2015 tentang Honorarium Bagi Ketua, Wakil Ketua, Anggota, Kepala Sekretariat dan Anggota Sekretariat BPSK Provinsi DKI Jakarta.

BPSK Propinsi DKI Jakarta beralamat di Jalan Perintis Kemerdekaan/Jalan BGR I No. 3, Kelapa Gading, Jakarta Utara.

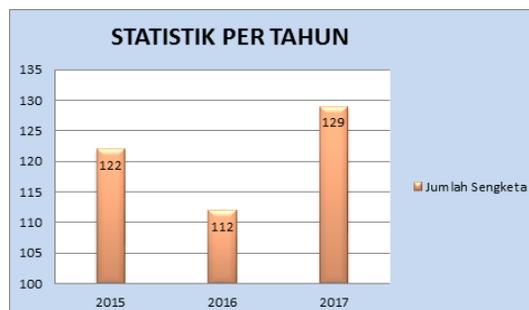
Tabel 13 : Jumlah Sengketa Konsumen di BPSK DKI Jakarta

Tahun	Jumlah Sengketa
2015	122
2016	112
2017	129

Secara grafik dapat diuraikan sebagai berikut :



Dalam bentuk statistik dapat diuraikan sebagaimana berikut :



Sumber : Data Sekretariat BPSK Propinsi DKI Jakarta, 12 Juni 2019.

Khusus untuk tahun 2015, tahun 2016 dan tahun 2017, berdasarkan bidang usaha, sengketa konsumen yang diselesaikan BPSK Propinsi DKI Jakarta dapat diuraikan sebagaimana dalam tabel berikut ini.

Berdasarkan bidang usaha, sengketa konsumen yang diselesaikan BPSK Propinsi DKI Jakarta pada tahun 2015 dapat diuraikan sebagaimana dalam tabel berikut ini:

**Tabel 14 : Sengketa Konsumen Tahun 2015
pada BPSK DKI Jakarta**

No	Bidang Usaha	Jumlah	Presentase
1	Perumahan/apartemen	27	23
2	Pengambilan tarif IPL lama	26	22
3	Perdagangan barang	8	7
4	Jasa leasing	8	7
5	Jasa asuransi	6	6
6	Jasa penerbangan	6	6
7	Pengambilan BPKB motor	5	5
8	Jasa pengiriman	3	2
9	Penggantian meteran listrik	3	2
10	Perdagangan paket wisata	2	2
11	Perdagangan kavling tanah	2	2
12	Sewa ruko/rumah	2	2
13	Perdagangan mobil	1	1
14	Pemakaian oaket telkomsel	1	1
15	Penolakan pembuatan L/C	1	1
16	Jasa perparkiran	1	1
17	Jasa pelayanan	1	1
18	Kartu kredit	1	1
19	Pemakaian kartu ATM	1	1
20	Pelanggaran atas PPJB	1	1
21	Pencairan deposito	1	1
22	Pengembalian uang pembayaran kuliah	1	1
23	Jasa perbaikan mobil	1	1
24	Jasa telekomunikasi	1	1
25	Paket Gym	1	1
26	Keterlambatan pembayaran iuran IPL	1	1
Total		122	100

Berdasarkan tabel 14 tersebut di atas, diketahui bahwa sengketa konsumen yang diselesaikan di BPSK Provinsi DKI Jakarta pada tahun 2015 didominasi sengketa perumahan/apartemen sejumlah 27 (23 %), menyusul pengambilan tarif IPL lama sejumlah 26 (22 %).

Dari 122 sengketa konsumen yang diperiksa selama tahun 2015, penyelesaiannya dilakukan dengan cara seperti tabel berikut ini:

Tabel 15 : Jumlah Penyelesaian Sengketa Tahun 2015 di BPSK DKI Jakarta

No	Cara Penyelesaian	Jumlah	Keterangan
1	Konsiliasi	8	Selesai
2	Mediasi	18	Selesai
3	Arbitrase	14	Selesai
4	Tidak Memilih	14	Tidak ada kesepakatan para pihak dan pelaku usaha tidak bersedia dengan cara arbitrase
		5	Pelaku usaha tidak pernah hadir
		21	Pelaku usaha tidak bersedia diselesaikan di BPSK
		2	Tidak ada keterangan dari para pihak
		1	Pelaku usaha pailit
		1	Konsumen tidak pernah hadir
		2	Bukan kewenangan BPSK DKI Jakarta
		4	Konsumen mencabut gugatan
		1	Kasus tidak dapat diselesaikan di BPSK DKI Jakarta karena berhubungan dengan kewajiban pelaku usaha untuk membayar pajak
		1	Kasus yang diajukan lagi
		1	Konsumen bukan merupakan konsumen akhir
5	Masih Proses	29	Kasus
Jumlah		122	Kasus

Penyelesaian sengketa dengan cara konsiliasi sebanyak 8 sengketa, penyelesaian sengketa dengan cara mediasi sebanyak 18 sengketa dan penyelesaian sengketa dengan cara arbitrase sebanyak 14 sengketa.

Sedangkan sengketa yang ditutup penyelesaiannya di BPSK sebanyak 53 sengketa dan sengketa yang masih dalam proses sebanyak 29 sengketa.

Berdasarkan bidang usaha, sengketa konsumen yang diselesaikan BPSK Propinsi DKI Jakarta pada tahun 2016 dapat diuraikan sebagaimana dalam tabel berikut ini:

**Tabel 16 : Sengketa Konsumen Tahun 2016
pada BPSK DKI Jakarta**

No	Bidang Usaha	Jumlah	Presentase
1	Pembelian apartemen/rumah	25	23
2	Pembelian mobil	12	11
3	Jasa leasing	11	10
4	Jasa perbankan	9	8
5	Jasa kelistrikan	8	7
6	Jasa asuransi	7	6
7	Jasa travel	7	6
8	Jasa penerbangan	4	4
9	Pembelian barang	3	3
10	Jasa pengiriman	3	3
11	Jasa laundry	3	3
12	Pembelian motor	3	3
13	Pembelian alat kesehatan	2	2
14	Pembelian ruko	2	2
15	Jasa kursus	2	2
16	Investasi	2	2
17	Pembelian sapi	1	1
18	Kartu kredit	1	1
19	Jasa perparkiran	1	1
20	Sewa menyewa	1	1
21	Jasa service	1	1
22	Pengembalian aset	1	1
23	Pembelian canopy	1	1
24	Jasa pelayanan	1	1
25		1	1
Total		122	100

Berdasarkan tabel 16 tersebut di atas, diketahui bahwa sengketa konsumen yang diselesaikan di BPSK Provinsi DKI Jakarta pada tahun 2016 didominasi pembelian apartemen/rumah sejumlah 25 (23 %), menyusul pembelian mobil sejumlah 12 (11 %) dan jasa *leasing* sejumlah 11 (10 %).

Dari total 112 sengketa konsumen yang masuk di BPSK Provinsi DKI Jakarta pada tahun 2016, penyelesaiannya dilakukan sebagaimana tabel berikut ini.

Tabel 17 : Jumlah Penyelesaian Sengketa Tahun 2016 di BPSK DKI Jakarta

No	Cara Penyelesaian	Jumlah	Presentase
1	Konsiliasi	5	Selesai
2	Mediasi	25	Selesai
3	Arbitrase	15	Selesai
4	Tidak Memilih	5 17 5 1 5 1	Pelaku usaha tidak bersedia diselesaikan di BPSK DKI Jakarta Tidak ada kesepakatan antara para pihak atas salah satu cara penyelesaian sengketa Pelaku usaha tidak pernah hadir Konsumen tidak pernah hadir Bukan kewenangan BPSK DKI Jakarta Menunggu adanya putusan pengadilan negeri
5	Masih Proses	33	Pra Sidang/Sidang
Jumlah		122	Kasus

Berdasarkan bidang usaha, sengketa konsumen yang diselesaikan BPSK Provinsi DKI Jakarta pada tahun 2017 dapat diuraikan sebagaimana dalam tabel berikut ini:

Tabel 18 : Sengketa Konsumen Tahun 2017 pada BPSK DKI Jakarta

No	Bidang Usaha	Jumlah	Presentase
1	Property	56	43
2	Leasing	22	17

3	Perbankan	16	12
4	Pelayanan/jasa	11	9
5	Showroom	5	4
6	Transportasi	3	2
7	Pembelian Tiket	3	2
8	Asuransi	2	2
9	Electronik	2	2
10	Pendidikan	2	2
11	Akomodasi	2	2
12	Pembelian modil	1	1
13	Pembelian produk	1	1
14	E-Commerce	1	1
15	Travel	1	1
16	Manufacturing	1	1
Total		129	100

Berdasarkan tabel 18 tersebut di atas, diketahui bahwa sengketa konsumen yang diselesaikan di BPSK Provinsi DKI Jakarta pada tahun 2017 didominasi bidang usaha property sejumlah 56 (43 %), menyusul leasing sejumlah 22(17 %) dan perbankan sejumlah 16(12 %).

Dari total 129 sengketa konsumen yang masuk di BPSK Provinsi DKI Jakarta pada tahun 2017, penyelesaiannya dilakukan sebagaimana tabel berikut ini.

Tabel 19 : Jumlah Penyelesaian Sengketa Tahun 2017 di BPSK DKI Jakarta

No	Cara Penyelesaian	Jumlah	Keterangan
1	Konsiliasi	1	Selesai
2	Mediasi	68	Selesai
3	Arbitrase	7	Selesai
4	Tidak Memilih	3	Bukan Kewenangan BPSK DKI Jakarta
5	Masih Proses	51	Pemberkasan Pra Sidang/Sidang
Jumlah		129	Kasus

Dariansyah, Ketua BPSK Provinsi DKI Jakarta dalam sebuah kesempatan mengemukakan bahwa pihaknya mengapresiasi kepuasan masyarakat atas keberadaan lembaga BPSK Propinsi DKI Jakarta, sehingga dapat menjadikan suatu semangat dalam membantu menyelesaikan kasus-kasus konsumen. Dia mengaku bahwa sosialisasi BPSK belum maksimal sehingga masyarakat belum terlalu mengenal BPSK. Sementara itu, seorang anggota BPSK yang mewakili unsur pelaku usaha, Imas Naeni, *legal Konsorsium Kemandirian Industri Fotovoltaik Nasional (KKIFN)* mengutarakan bahwa BPSK Provinsi DKI Jakarta sesungguhnya sudah sangat bagus mengedepankan mufakat selama ini mengakomodir pelaku usaha secara berimbang atau tidak berat sebelah, yakni pihak yang mengutamakan mediasi agar ada titik temu. BPSK Provinsi DKI Jakarta adalah sebuah pengadilan yang lebih aktif untuk menyelesaikan masalah yang bisa langsung memutuskan dengan jalan musyawarah sehingga kepuasan perwakilan pelaku usaha melihat kinerja BPSK lebih cepat. Dari segi waktu, termasuk cepat karena 3 (tiga) kali sidang selesai.²⁶³

Sama halnya dengan BPSK Kota Medan dan beberapa BPSK di Kabupaten/Kota lainnya di Indonesia, pada tahun 2012, berkat kinerja BPSK Provinsi DKI Jakarta yang menurut Kementerian Perdagangan Republik Indonesia melalui Forum Komunikasi Nasional BPSK Kementerian Perdagangan Republik Indonesia telah menetapkan BPSK Propinsi DKI Jakarta mempunyai kinerja yang baik bersama-sama dengan 14 (empat belas) BPSK lainnya di seluruh Indonesia, yaitu masing-masing BPSK Kota Padang, Kota Yogyakarta, Kabupaten Sukabumi, Kota Bandung, Kota Medan, Kota Bogor, Kota Semarang, Kota Batam, Kota Palembang, Kota Surabaya, Kabupaten Bandung, Kota Mataram, Kota Makassar dan Kota Sukabumi. Indikator yang dipergunakan untuk menilai adalah kemampuan untuk menciptakan perdamaian terkait sengketa yang terjadi antara konsumen dengan pelaku usaha.²⁶⁴

263 BPSK DKI Jakarta, Berikan Solusi Cepat dan Murah pada Masyarakat, Lensa Indonesia.com, 12 Desember 2017, diunduh pada hari Senin, 18 Juni 2018.

264 Siaran Pers Pusat Hubungan Masyarakat Kementerian Perdagangan Republik Indonesia, 13 Juni 2012

C. KENDALA-KENDALA PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN MELALUI BADAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN

Berdasarkan data-data sekunder yang diperoleh melalui penelitian, diperoleh kenyataan bahwa banyak kendala yang dihadapi BPSK dalam kaitannya dengan penyelesaian sengketa konsumen di Indonesia. Di Kalimantan Timur, terdapat beberapa BPSK yang tidak aktif atau tidak dapat melaksanakan tugasnya dengan baik. Dari 3 (tiga) BPSK yang ada, yaitu di Kota Samarinda, Kabupaten Berau dan Kabupaten Paser, hanya yang di Kota Samarinda yang dapat melaksanakan tugas dengan baik. Diantara penyebabnya adalah keengganan pemerintah daerah dalam mendukung pendanaan dan kurangnya sumber daya manusia yang memadai dari masing-masing BPSK.²⁶⁵ Namun demikian, lebih lanjut diuraikan terdapat kendala dalam pelaksanaan BPSK di Kota Samarinda, yaitu berkaitan dengan :

- a. Kendala Kelembagaan
Kalimantan Timur yang terdiri dari 10 (sepuluh) Kabupaten/ Kota secara keseluruhan hanya ada 3 (tiga) BPSK yang telah terbentuk dan yang telah melakukan kegiatan penyelesaian sengketa secara aktif hanya BPSK Kota Samarinda.
- b. Kendala Pendanaan
Dalam rangka pelaksanaan semua operasional BPSK dibebankan kepada pemerintah Kota Samarinda termasuk honor majelis BPSK dan hal ini merupakan kendala penganggaran.
- c. Kendala Sumber Daya Manusia
Kurangnya sumber daya manusia yang berlatar belakang Sarjana Hukum, sekalipun tidak ada keharusan, tetapi mengingat tugas dan fungsinya adalah menyelesaikan sengketa, maka seyogianya semua komponen baik dari unsur pemerintah, pelaku usaha dan konsumen haruslah berlatar belakang Sarjana Hukum.
- d. Kendala Peraturan
Dalam UUPK tidak diatur secara rinci terkait mekanisme penyelesaian sengketa, diantaranya bagaimana mekanisme penyelesaian sengketa dengan arbitrase, termasuk adanya upaya

265 Yatini dan Hj. Wahyuni Safitri, *Penyelesaian Sengketa Konsumen di Lembaga Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Kota Samarinda*, Jurnal Uwgen.ac.id, diunduh pada Minggu, 17 Juni 2018, hal. 64 dan 73.

hukum keberatan atas putusan BPSK yang justru tidak dikenal dalam sistem hukum acara yang berlaku.

- e. Kendala Pembinaan dan Pengawasan dan Rendahnya Koordinasi Antar Aparat Penanggung-Jawab.

Khusus untuk BPSK Kabupaten Karawang, terdapat beberapa kendala yang dialami, yaitu:²⁶⁶

- a. Kendala Kelembagaan
Hal ini dilihat dari aspek kompleksnya peran yang diberikan kepada BPSK sehingga menimbulkan kendala dalam pelaksanaannya, yaitu peranya sebagai penyedia jasa penyelesaian sengketa sebagai mediator, konsiliator, arbiter, peran sebagai konsultan masyarakat atau *public defender*, peran sebagai *administrative regulator* atau sebagai pengawas dan pemberi sanksi, peran *ombudsman*, *adjudicator* atau pemutus.
- b. Kendala Pendanaan
Berupa kurangnya dukungan dana, baik dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.
- c. Kendala Sumber Daya Manusia
- d. Rendahnya kesadaran hukum perlindungan konsumen.

Selanjutnya, dalam proses penyelesaian sengketa konsumen pada BPSK Kota Semarang, terdapat beberapa kendala, yaitu:

- a. Kurangnya sosialisasi yang dilakukan oleh BPSK maupun pemerintah kota. Hal ini dikarenakan minimnya dana operasional BPSK.
- b. Dukungan sarana dan prasarana dari pemerintah kota serta kurangnya dukungan dari instansi yang terkait.
- c. Kualitas dan kuantitas sumber daya manusia yang masih kurang.

Sementara itu, pada BPSK Kota Bandung, terdapat beberapa kendala yang dihadapi sehingga tidak dapat menjalankan tugas dengan maksimal, yaitu :²⁶⁷

266 Imam Budi Santoso & Dedi Pahroji, *Optimalisasi Peran dan Fungsi Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Dalam Penyelesaian Sengketa Konsumen di Kabupaten Karawang*, Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat, Universitas Singaperbangsa, Karawang, hal. 2-3.

267 Bra Putri Wulan Sari Dewi, thesis, *Peran Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dalam Penyelesaian Sengketa Konsumen Berdasarkan UU No. 8 Tahun 1999 (Studi Penyelesaian Sengketa Konsumen BPSK Kota Bandung*, Program Studi Magister Kenotariatan, Program Pascasarjana

- a. Sengketa yang masuk bukan kewenangan BPSK, yaitu pihak Penggugat (Konsumen) bukan konsumen akhir.
- b. Tidak adanya kesepakatan terkait pemilihan metode penyelesaian sengketa.
- c. Anggota BPSK tidak memahami sepenuhnya tentang perlindungan konsumen di Alternatif Penyelesaian Sengketa.

Berdasarkan penelitian melalui wawancara yang dilakukan, baik terhadap pelaku usaha, konsumen, pengamat dan advokat, dapat dikemukakan bahwa kendala atau hambatan yang ada dalam penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK dapat diuraikan sebagai berikut:²⁶⁸

1) Kendala pendanaan

Pada awalnya, sebagaimana dalam Keputusan Presiden No. 90 Tahun 2001, pendanaan BPSK dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara khusus untuk honor anggota/ sekretariat BPSK dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk biaya operasional, termasuk untuk honor anggota BPSK. Namun kebijakan selanjutnya melalui Kepres tentang pembentukan BPSK dan Peraturan Menteri Perdagangan No. 06/M-DAG/PER/2/2017 tentang BPSK, biaya penyelenggaraan BPSK untuk biaya operasional, honorarium ketua, wakil dan anggota BPSK serta honorarium kepala sekretariat dan anggota sekretariat BPSK merupakan beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah propinsi sesuai kemampuan keuangan daerah. Persoalan yang muncul selama ini adalah kesiapan dan alokasi dan partisipasi dana APBD dari masing-masing daerah yang maksimal terhadap BPSK, hal ini sangat mempengaruhi kinerja BPSK sebagai lembaga penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan. Kendala ini sangat nyata dialami oleh BPSK Kota Tangerang Selatan, yang sudah 8 bulan sejak Juni 2017 hingga Februari 2018 honor anggota BPSK tidak dibayar namun mereka tetap menjalankan tugasnya untuk menyelesaikan sengketa konsumen.²⁶⁹

Universitas Diponegoro Semarang, 2009, hal. 120-121.

268 Hasil pengolahan data melalui wawancara, penelitian literatur sebagai bahan hukum primer maupun sejumlah data yang diperoleh melalui media cetak dan media elektronik termasuk media sosial.

269 Selama 8 Bulan Honor Tidak Dibayar, BPSK Tangsel Tetap Bersidang,

Pada tahun 2002, BPSK masih menerima anggaran dari APBN, kemudian dialokasikan pemerintah daerah melalui APBD. Namun ternyata, pemerintah daerah, pemerintah kabupaten dan kota tidak memasukkan dana operasional BPSK ke dalam APBD. Mengingat kenyataan bahwa otonomi daerah sampai saat ini belum berjalan lancar, maka beberapa BPSK belum menerima dana operasional.²⁷⁰

2) Kendala Kelembagaan

Dari segi kelembagaan, kendala yang dialami adalah berkaitan dengan keberadaan BPSK di setiap Daerah Tingkat II (Kabupaten Kota), kecuali di Propinsi DKI Jakarta dan ternyata hingga saat ini belum semua Daerah Tingkat II (Kabupaten/ Kota) yang memiliki BPSK. Selain itu, kendala kelembagaan berkaitan dengan dualisme kelembagaan dan kewenangan yang dimiliki BPSK, yaitu sebagai badan yang melaksanakan tugas eksekutif dan yudikatif sekaligus dan bahkan tugas advokasi.

3) Kendala Peraturan

Kendala peraturan yang dimaksudkan adalah kendala yang tersebut dan ada pada UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen itu sendiri, yang berkaitan dengan:

a. Kekurang lengkapan pengaturan dari segi materi (susbtansial)

Kekuranglengkapan yang dimaksudkan adalah berkaitan dengan pengertian konsumen, yang menurut Undang-Undang ini konsumen hanya mengatur orang perorangan, dalam arti tidak mengatur badan usaha sebagai konsumen tidak seperti halnya dengan pelaku usaha yang terdiri dari orang perorangan dan badan usaha, baik berbadan hukum maupun tidak berbadan hukum.

RUU Perubahan UUPK merumuskan bahwa konsumen adalah konsumen akhir yaitu orang perseorangan atau badan, baik berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum, yang menggunakan barang dan/atau memanfaatkan jasa dengan tujuan tidak diperdagangkan

Suara Dewan, Berita Parlemen & Demokrasi, diunduh pada Minggu, tanggal 17 Juni 2018.

270 Susanti Adi Nugroho, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau Dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya*, (Jakarta : Kencana, 2011), hal. 212

kembali atau tidak digunakan untuk menghasilkan barang lain dan/atau tidak dimanfaatkan untuk menghasilkan jasa lain.

Termasuk mengingat UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen tak merumuskan apa yang dimaksud dengan sengketa konsumen, namun terdapat dalam Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 350/MPP/Kep/2001 tentang Tugas dan Kewenangan BPSK dan Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 6/M-DAG/PER/2/2017 tentang BPSK, telah mengakibatkan banyak putusan MARI yang membatalkan putusan BPSK untuk menyatakan, BPSK tak berwenang untuk memeriksa dan mengadili jenis sengketa konsumen yang diajukan ke BPSK.²⁷¹

b. Adanya aturan yang bersifat kontradiksi

Aturan atau ketentuan yang kontradiksi dimaksud adalah ketentuan yang tersebut dalam Pasal 54 ayat (3) yang menyatakan, bahwa putusan BPSK adalah bersifat final dan mengikat. Namun pada ketentuan Pasal 56 ayat (2) menentukan bahwa para pihak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah menerima pemberitahuan putusan. Kedua ketentuan ini tentunya bersifat kontradiksi, karena di satu sisi menyatakan, final berarti in kracht van gewijsde (berkekuatan hukum tetap) dalam arti tidak ada upaya hukum, namun disisi lain masih dimungkinkan mengajukan “keberatan” melalui Pengadilan Negeri dan terhadap putusan Pengadilan Negeri masih dapat diajukan upaya hukum kasasi ke Mahkamah Agung.

Selain itu, dalam tataran aturan pelaksana dari UU No. 8 Tahun 1999 terdapat aturan yang kontradiksi, yaitu ketentuan yang terdapat dalam Kepmendag No. 350/MPP/

271 Putusan MARI No. 103 K/Pdt.Sus-BPSK/2016 tanggal 31 Mei 2016 jo No. 647 K/Pdt.Sus-BPSK/2016 tanggal 8 September 2016 jo No. 796 K/Pdt.Sus-BPSK/2016 tanggal 21 September 2016 yang memuat kaidah hukum bahwa sengketa yang timbul dari perjanjian dan karenanya merupakan sengketa wanprestasi bukan merupakan kewenangan BPSK untuk memeriksa dan mengadilinya melainkan merupakan kewenangan Peradilan Umum.

Kep/12/2001 dengan perma No. 1 Tahun 2006 tentang Tatacara Pengajuan Keberatan Terhadap Putusan BPSK. Pasal 42 ayat (2) Kepmerindag No. 350/MPP/KEP/12/2001 menentukan bahwa terhadap putusan BPSK sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dimintakan penetapan eksekusi oleh BPSK kepada Pengadilan Negeri di tempat si konsumen yang dirugikan. Sementara itu, Pasal 7 ayat (1) Perma No. 1 Tahun 2006 menentukan bahwa konsumen mengajukan permohonan eksekusi atas putusan BPSK yang tidak diajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri di tempat kedudukan hukum konsumen tersebut atau dalam wilayah hukum BPSK yang mengeluarkan putusan.

- c. Pengaturan upaya hukum yang tidak dikenal dalam hukum acara

Hukum acara menurut sistem peradilan di Indonesia hanya mengenal verzet sebagai upaya hukum atas putusan verstek dan banding serta kasasi sebagai upaya hukum biasa dan Peninjauan Kembali sebagai upaya hukum luar biasa. Dengan demikian, sistem peradilan di Indonesia tidak mengenal adanya upaya hukum keberatan.²⁷²

- d. Ketidakkonsistenan antara peraturan perundang-undangan yang terkait dengan perlindungan konsumen.

Hal ini dapat dilihat ketidak konsistenan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang pada bagian lampirannya menyebutkan bahwa kewenangan pelaksanaan perlindungan konsumen beralih dari Kabupaten/Kota ke Provinsi sementara sesuai Pasal 49 ayat (2) UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menentukan bahwa Pemerintah membentuk BPSK di Daerah Tingkat II.

272 Selain UU No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat juga mengenal upaya hukum keberatan terhadap putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) melalui Pengadilan Negeri serta keberatan yang diajukan atas putusan arbitrase sesuai UU No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa dan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengajuan Gugatan Sederhana sebagaimana telah dirubah dan disempurnakan dengan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2019 tentang Perubahan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengajuan Gugatan Sederhana.

- 4) Kendala Sumber Daya Manusia BPSK
Anggota BPSK dari unsur pemerintah yang direkrut dari wakil instansi yang ruang lingkupnya meliputi bidang industri, perdagangan, kesehatan, pertambangan, pertanian, kehutanan, perhubungan dan keuangan, terbiasa dengan sistem birokrasi pemerintahan yang kaku dan hati-hati. Hal ini dapat menghambat proses BPSK menjadi sebuah lembaga yang independen.²⁷³

Kendala lain adalah kurang profesionalnya anggota BPSK dalam menyelesaikan sengketa konsumen karena anggota BPSK berasal dari latar belakang ilmu yang berbeda. Keadaan ini sebagai suatu kendala dibuktikan dengan adanya putusan BPSK yang dihasilkan tidak memenuhi syarat sebagai suatu putusan dan memutuskan lebih daripada yang dituntut (*ultra vires*). Hal ini telah mengakibatkan putusan BPSK tak dapat dilaksanakan (*non eksekutabel*). Faktor penyebabnya adalah kurangnya pemahaman dan pengalaman bidang hukum bagi anggota BPSK.²⁷⁴

- 5) Kendala Tidak Adanya Irah-Irah “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”

Ketiadaan irah-irah “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa” dalam putusan BPSK ternyata telah mengakibatkan kendala atau hambatan dalam eksekusi putusan BPSK. Irah-irah inilah yang menyebabkan suatu putusan mempunyai titel eksekutorial, yang jika tanpa adanya irah-irah sedemikian, suatu putusan tidak dapat dilaksanakan (*non eksekutabel*). Hal ini telah diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman yang menentukan bahwa Peradilan dilakukan “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.”

273 Susanti Adi Nugroho, *Op.cit*, hal. 215.

274 Penetapan Pengadilan Negeri Yogyakarta No. 09/Pdt.Eks/PN.Yk tanggal 17 September 2009 menolak permohonan eksekusi putusan BPSK Kota Yogyakarta dalam perkara antara Veronika Lindawaty vs PT. Bank Century karena memuat amar putusan yang bersifat alternatif memuat kata-kata dan/ atau dalam kaitannya dengan pengembalian uang kepada konsumen namun tidak menjelaskan secara limitatif jumlah uang yang harus dikembalikan. Amar putusnya tanggal 8 Agustus 2009 menyatakan Tergugat bersalah karena memasarkan produk Antaboga Delta Sekuritas secara illegal.

Kendala ini pernah dialami dan terjadi di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat yang menolak permohonan eksekusi atas putusan BPSK Kota Bandung No. 66/Pts-BPSK/VII/2005 dengan suratnya No.W7.Db.Ht.04.10.3453.2005 dengan alasan tidak adanya irah-irah “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa” dalam putusan BPSK Kota Bandung tersebut.

Putusan BPSK yang tidak memuat irah-irah “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa” dapat dimaklumi karena pemeriksaan yang dilakukannya bukan bersifat *pro yustitia* karena BPSK bukan lembaga yang sengaja dibentuk sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman di Indonesia sehingga putusannya pun dapat diajukan keberatan melalui Pengadilan Negeri.

- 6) Kendala Pemilihan Metode Penyelesaian Sengketa di BPSK
Telah ditetapkan bahwa ada 3 (tiga) cara atau metode penyelesaian sengketa konsumen yang diterapkan di BPSK, yaitu konsiliasi, mediasi dan arbitrase. Pemilihan dilakukan berdasarkan kesepakatan para pihak. Permasalahan yang muncul adalah, jikalau salah satu pihak yang berperkara tidak sepakat atau tidak memberikan persetujuannya untuk memilih salah satu cara atau metode penyelesaian sengketa tersebut, maka penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK tidak dapat dilanjutkan.²⁷⁵

D. PERBANDINGAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN DI INDONESIA DENGAN BEBERAPA NEGARA LAIN

1. Penyelesaian Sengketa Konsumen di Indonesia

Sesuai dengan UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen sebagai payung hukum (*umbrella act*) perlindungan konsumen di Indonesia melalui Pasal 45 ayat (2) telah ditetapkan bahwa penyelesaian sengketa konsumen dapat diselesaikan melalui

275 Dalam perkara No. 003/REG/BPSK-DKI/I/2015 antara Aditya Rahmat Pardamean dengan PT. Kembang Griya Cahaya tak dapat dilanjutkan karena pelaku usaha tak memberikan persetujuannya untuk memilih salah satu dari ketiga cara atau metode penyelesaian sengketa yang diterapkan di BPSK. Demikian juga dengan sengketa konsumen reklamasi yang melaporkan BPSK Propinsi DKI Jakarta kepada Ombudsman karena tak melanjutkan proses pemeriksaan sengketa konsumen disebabkan pelaku usaha tak memberikan persetujuannya untuk memilih salah satu dari ketiga cara penyelesaian sengketa pada BPSK (Berita dalam Bisnis.com, 4 Januari 2018, Konsumen PT. Kapuk Niaga Indah Laporkan BPSK Ke Ombudsman).

pengadilan dan di luar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang berperkara. Selanjutnya, melalui Pasal 49 ayat (1) UUPK dapat diketahui bahwa penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan yang dimaksudkan adalah penyelesaian sengketa konsumen melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.²⁷⁶

Berdasarkan aturan normatif dalam UU No. 8 Tahun 1999, dapat diuraikan beberapa karakteristik penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK sebagai berikut:

- 1) Permohonan penyelesaian sengketa konsumen dapat dilakukan baik lisan maupun tertulis, baik oleh konsumen yang bersangkutan maupun kuasanya.
- 2) Penyelesaian sengketa melalui BPSK dilakukan dengan persetujuan tertulis para pihak dari ketiga cara penyelesaian sengketa, yaitu konsiliasi, mediasi dan arbitrase.
- 3) Putusan BPSK harus dijatuhkan dalam waktu paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diterima di BPSK.
- 4) Beban pembuktian yang digunakan di BPSK adalah beban pembuktian terbalik (*presumption of liability*).
- 5) Putusan BPSK adalah final dan mengikat, namun dapat diajukan keberatan melalui Pengadilan Negeri untuk selanjutnya kasasi kepada MARI namun sesuai dengan SEMA No. 7 Tahun 2012 tentang Rumusan Hukum Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan ditetapkan bahwa Peninjauan Kembali atas putusan kasasi dalam perkara konsumen tidak dapat dilakukan.
- 6) BPSK tak mempunyai kewenangan untuk melaksanakan putusannya sehingga pelaksanaan putusan BPSK harus dilakukan melalui Pengadilan Negeri.
- 7) Bentuk putusan yang dapat dijatuhkan adalah menghukum pelaku usaha untuk membayar ganti rugi kepada konsumen, tetapi tak termasuk ganti rugi immaterial, sekalipun diperkenankan penetapan sanksi administrasi kepada pelaku usaha untuk membayar denda maksimal sebesar Rp. 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah).

276 Indonesia, Undang Undang Tentang Perlindungan Konsumen Nomor 8 Tahun 1999, op. cit, Pasl 49 ayat (1) : Pemerintah membentuk Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen di Daerah Tingkat II untuk penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan.

2. Penyelesaian Sengketa Konsumen Di Negara-Negara Yang Menganut Sistem Hukum Common Law

Sistem hukum dunia yang bermula dari pemikiran Plato mengenai negara hukum dikelompokkan dalam dua sistem hukum yang besar, yaitu sistem hukum Eropah Kontinental (*civil law*) yang berkembang dan diberlakukan di negara-negara Eropa Daratan (Barat) seperti Prancis, Belanda, Jerman, Belgia, Swiss dan Italia kemudian ke negara Amerika Latin dan Asia, termasuk Indonesia. Sistem hukum lainnya adalah sistem hukum Anglo Saxon (*common law*) yang berkembang di negara-negara Anglo Saxon seperti Inggris, Amerika, Australia, Italia, Pakistan, Malasya, Singapura dan yang lainnya. Pembagian sistem hukum ke dalam dua bagian besar inilah yang melatarbelakangi untuk mengadakan, perbandingan penyelesaian sengketa konsumen dalam penelitian ini, yaitu penyelesaian sengketa konsumen di Indonesia sebagai negara yang menganut sistem hukum *civil law* dengan negara-negara lain yang menganut sistem hukum *common law*.

Menyadari bahwa penyelesaian sengketa melalui pengadilan sering di luar jangkauan konsumen yang pada umumnya dengan nilai tuntutan yang rendah, maka sejumlah besar negara maju telah memperkenalkan sistem dan prosedur penyelesaian sengketa konsumen untuk klaim atau tuntutan yang kecil. Prosedur ini dirancang sebagai *alternative traditional informal disputes resolution* untuk proses pengadilan perdata yang memungkinkan individu untuk menyelesaikan sengketa dan pemulihan hak dengan biaya dan beban tak proporsional dengan jumlah klaim mereka yang relatif kecil. *Small Claims Court* menawarkan pada konsumen manfaat utama dari sistem peradilan tanpa biaya tinggi dengan prosedur yang lebih sederhana, putusan yang mengikat dan dapat dilaksanakan.

Bagi negara-negara yang menganut sistem hukum *common law*, kasus sengketa konsumen diselesaikan oleh lembaga yang disebut dengan *Small Claims Court* atau *Small Claims Tribunal*, *Consumer Claims Tribunal* dan *Market Court* (di Finlandia dan Swedia) serta *Consumer Disputes Redressal Agencies/District Forum* (India) sebagaimana diuraikan berikut ini.

1) *Small Claims Court (SCC)*

Penyelesaian sengketa dengan cara *small claim court* merupakan lembaga yang khusus dibentuk dan didirikan untuk menyelesaikan sengketa perdata yang termasuk dan dikategorikan berskala kecil dengan cara sederhana, tidak formalistik dan karenanya cepat dan biaya murah, termasuk dengan pembuktian yang sederhana. Ralph Warner mengemukakan, bahwa SCC didesain untuk pengajuan gugatan dengan pembatasan jumlah tuntutan tertentu menyangkut perkara-perkara pelanggaran perjanjian (*breach of contract*), kerusakan barang-barang (*property damage*), luka fisik dan rohani (*personal injury (and mental distress)*), luka fisik akibat produk cacat (*injured by a defective product*), pelanggaran garansi (*breach of warranty*), praktik tidak terpuji profesi (*professional malpractice*) dan kerugian semata-mata ekonomis.

Terhadap objektif nilai perkara, terdapat perbedaan di berbagai negara yang mempraktikkan penyelesaian perkara SCC. Di Filipina melalui pengaturan dalam Section 2 dari *Republic of The Philipines Supreme Court*, AM. No. 08-8-7-SC, yang efektif berlaku pada 1 Oktober 2008, nilai tuntutan yang diajukan di SCC tidak boleh melampaui 100.000 pesos. Di Singapura, nilai perkara yang boleh diselesaikan adalah tidak lebih dari Sin \$ 2.000.

Khusus di Amerika Serikat dapat diuraikan beberapa hal yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa konsumen melalui *Small Claims Court* yang mulai dikembangkan pada awal abad kedua puluh karena proses formal peradilan perdata yang begitu kompleks, rumit dan mahal yang tak dapat digunakan oleh sebagian besar orang yang memiliki penghasilan sedikit atau pengusaha kecil yang memiliki upah atau rekening yang kecil sebagai sarana yang murah untuk melakukan penagihan utang.²⁷⁷

Lima komponen utama latar belakang pendirian SCC di Amerika Serikat, yaitu: pengurangan biaya pendidikan;

277 Efa Laela Fakhriah, *Mekanisme Small Claims Court Dalam Mewujudkan Tercapainya Peradilan Sederhana, Cepat dan Biaya Ringan*, Mimbar Hukum Volume 25, Nomor 2, Juni 2013, halaman 260.

penyederhanaan proses permohonan berperkara; prosedur berperkara sebagian besar diserahkan kepada kebijaksanaan hakim pengadilan; hakim dan panitera pengadilan diharapkan dapat membantu berperkara baik dalam persiapan sebelum ke pengadilan dan di pengadilan sehingga perwakilan oleh pengacara akan sebagian besar tidak diperlukan; dan hakim diberi kekuasaan untuk memerintahkan pembayaran angsuran secara langsung dalam putusannya.²⁷⁸

Perkara yang dapat diajukan melalui SCC adalah: *money debts* (hutang uang), *personal injury* (luka individu), *property damage* (kerusakan properti) dan *cancellation of a contract* (pembatalan kontrak). Sedangkan perkara yang tak dapat diajukan di SCC adalah: *libel or slander* (pencemaran nama baik atau fitnah), *injunctive relief* (pembebasan), *class action*, *criminal matters* (berbagai masalah kriminal), *forcible entry or detainer* (masuk kategori kekerasan atau orang yang menahan), *action againts the state of Arizona* (perbuatan melawan negara Arizona), *prejudgment remedies* (perbaikan setelah proses peradilan), *specific performance; traffic violation* (korban kecelakaan) dan klaim *greater than \$2.500* (klaim yang lebih besar dari 2.500 dollar).²⁷⁹

Selain Amerika dan Singapura sebagai negara yang mempraktikkan lembaga SCC, juga adalah India melalui *Consumer Disputes Redressal Agencies/District Forum* yang perbedaannya dengan penyelesaian sengketa melalui BPSK dapat diuraikan dalam tabel berikut.²⁸⁰

278 Septi Wulan Sari, *Penyelesaian Sengketa Melalui Small Claim Court*, Jurnal AHKAM, Volume 4 Nomor 2, November 2016, halaman 329-330

279 Yance Arizona, dalam Seminar Hasil Penelitian SCC oleh LeIP dan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 19 Agustus 2010.

280 Kurniawan, *Perbandingan Penyelesaian Sengketa Konsumen di Indonesia dengan Negara-Negara Common Law System*, Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-44 No. 2, April-Juni 2014 halaman 286.

Tabel 20 : Perbedaan Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Consumer Disputes Redressal Agencies/District Forum dengan Penyelesaian Sengketa Melalui BPSK

No	<i>Consumer Disputes Redressal Agencies/District Forum</i>	BPSK
1	Hanya dimungkinkan satu kali mengajukan upaya hukum	Dimungkinkan pengajuan upaya hukum keberatan ke PN dan kasasi ke MA
2	Anggota merupakan gabungan dari hakim aktif dan pensiunan hakim serta komponen masyarakat	Anggota terdiri dari unsur pemerintah, pelaku usaha dan konsumen
3	Penyelesaian sengketa dikaitkan dengan nilai gugatan	Pengajuan gugatan tidak dikaitkan dengan nilai gugatan
4	Hanya bertugas untuk menyelesaikan sengketa konsumen	Mempunyai multi fungsi, yaitu eksekutif, yudikatif dan advokasi.

2) *Small Claims Tribunal (SCT)*

SCT digunakan untuk menyelesaikan sengketa perdata berskala kecil dengan cara sederhana, tidak formal, cepat dan biaya murah. Lembaga penyelesaian sengketa semacam ini ada dan diterapkan di negara New Zealand, Hongkong dan Singapura. Dengan demikian, *Small Claim Tribunal* (SCT) adalah mirip dengan SCC. Perbedaannya hanya terletak pada *legal standing* dari “*court*” dan “*tribunal*”. Dengan “*court*” pada SCC, kelembagaannya bersifat tetap sedangkan “*tribunal*” pada SCT, lembaganya lebih bersifat *ad hoc*. Mereka yang bertindak untuk memeriksa dan memutus perkara pada SCC adalah benar-benar hakim (*presiding judge*) pada *court* tersebut sehingga putusannya pun disebut *judgement*. Sementara itu, pada SCT, yang bertindak sebagai pihak yang memeriksa dan memutus perkara adalah seorang *Barrister* atau *Solicitor* sebagai *Referee*. Anggota Tribunal yang memimpin jalannya persidangan dikenal dan disebut dengan ‘President’ dan karenanya, putusannya disebut dengan *decision* atau *settlement* atau *award*.

Baik penyelesaian sengketa melalui SCC maupun melalui SCT memiliki ciri dan karakteristik sebagai berikut:²⁸¹

281 Susanti Adi Nugroho, Op.cit, hal. 87

- a. Pada umumnya merupakan bagian dari sistem peradilan atau peradilan khusus di luar sistem peradilan yang bersifat independent.
- b. Terdapat batasan mengenai kasus apa saja yang dapat diajukan atau tidak dapat diajukan pada *Small Claims Court* maupun *Small Claims Tribunal*.
- c. Terdapat batasan nilai gugatan. Pada umumnya yang dapat diajukan adalah sengketa yang nilai gugatannya kecil.
- d. Biaya perkara yang lebih rendah dibandingkan biaya perkara yang diajukan pada pengadilan.
- e. Prosedur yang sederhana dan lebih bersifat informal sehingga para pihak yang awam hukum pun dapat mengajukan sendiri.
- f. Proses pemeriksaan berlangsung cepat dan tidak berbelit-belit.
- g. Dengan prosedur yang cepat, sederhana dan biaya ringan tersebut, maka pihak yang berperkara tidak memerlukan bantuan seorang advokat/penasehat hukum.
- h. Alternatif penyelesaian sengketa lebih terbuka, dalam arti tidak selalu tergantung pada pertimbangan hakim berdasarkan hukum (formal) yang berlaku, namun dimungkinkan sebuah putusan yang didasarkan pada tawar menawar para pihak yang difasilitasi hakim.
- i. Pada umumnya *Small Claims Court* maupun *Small Claims Tribunal* memeriksa, mengadili dan memutus tuntutan berupa uang ganti kerugian yang bersifat material, sekalipun dimungkinkan pula tuntutan dalam bentuk yang lain, misalnya permintaan maaf.

Suatu perkembangan baru dalam sistem penyelesaian sengketa perdata yang cepat dan biaya murah diluar pengadilan adalah penyelesaian sengketa secara *online* yang dikenal dengan *Online Disputes Resolution* (ODR) sebagaimana telah diterapkan di Korea melalui *Korea Consumer Agency* (KCA) yang mengembangkan *disputes resolution* dengan sistem *on line*, yaitu *Online Disputes Resolution* (ODR) yang merupakan upaya untuk meningkatkan efisiensi dan penghematan biaya penyelesaian kasus konsumen dimana konsumen tidak perlu hadir ke kantor atau membayar telepon jarak jauh. Untuk ini tercatat 13266 sengketa konsumen yang mempergunakan sistem ODR dan dari sejumlah itu ada

7.994 (60,3 %) yang dapat diselesaikan.²⁸²

Demikian juga dengan di Amerika melalui American Arbitration Association (AAA) yang didirikan pada tahun 1926 dengan UU Federal Arbitration Act telah menerapkan ODR. AAA sebagai lembaga yang menyediakan pelayanan ODR dalam websitenya (www.adr.org) telah menyediakan tools “online services” yang diperuntukkan bagi para pihak yang ingin menyelesaikan sengketanya secara online. Online services yang disediakan oleh AAA menawarkan pelayanan yang cepat, efektif dan efisien dengan memberikan pelayanan pengajuan klaim secara online melalui pelayanan webfile pada *tolls online service* AAA. Selain dapat mengajukan klaim secara online, klien dapat melakukan pembayaran, manajemen sengketa secara online, pertukaran dokumen secara elektronik dan memilih pihak netral (dalam mediasi atau arbitrase) untuk menyelesaikan sengketa yang diajukannya.

Pada AAA, pelaksanaan penyelesaian sengketa alternatif secara *online*, dilakukan secara bertahap sebagai berikut:

- a. Pada tahap awal, para pihak yang bersengketa harus mendaftarkan diri pada AAA *WebFile*.
- b. Para pihak yang bersengketa mengisi formulir data diri masing-masing.
- c. Setelah mendaftarkan diri dan mengisi formulir, maka para pihak yang bersengketa dapat mengajukan penyelesaian sengketa secara *online* kepada AAA melalui surat menyurat, *facsimile*, *e-mail* atau berbagai cara *online* lainnya.
- d. Proses pemeriksaan secara *online*, termasuk tukar menukar berkas.

Bagi konsumen, keuntungan dengan penggunaan penyelesaian sengketa *online* atau ODR terutama berkaitan dengan efisiensi waktu dan biaya. Kecepatan ODR adalah salah satu keuntungan dasarnya. Pihak-pihak dan pihak netral tidak perlu melakukan perjalanan untuk bertemu, mereka tidak perlu ada di waktu yang sama, jangka waktu antara penyerahan dapat singkat, penyelesaian sengketa dapat berdasarkan dokumen saja. Selain itu, dikarenakan

282 Kunjungan BPKN ke *Korea Consumer Agency* (KCA) tanggal 13 Desember 2019, dalam www://bpkn.go.id, diunduh, tanggal 4 Oktober 2020.

tidak adanya suatu pertemuan untuk menyelesaikan sengketa, mengingat para pihak ini dibatasi jarak yang jauh, maka para pihak dapat menghemat/menyimpan uang (*cost savings*) dikarenakan tidak adanya keperluan akomodasi untuk saling bertemu dalam menyelesaikan sengketanya. Dengan demikian, penyelesaian sengketa secara *online* dapat mengefisiensi waktu dan biaya.²⁸³

Dalam penyelesaian sengketa secara SCC dan SCT, gugatan diajukan secara tertulis melalui suatu formulir yang sudah disediakan untuk itu dan dapat diperoleh di pengadilan mana saja, bahkan di toko hukum yang menjual buku-buku hukum atau di England dan Wales dapat diperoleh melalui <http://www.court.service.gov.uk>. Gugatan dibuat dalam rangkap 2 (di Irlandia Utara rangkap 3) dan bahkan di England dan Wales gugatan untuk jumlah kerugian yang pasti dan kurang dari £ 100.000,- dapat juga diajukan secara *online* melalui situs tersebut.²⁸⁴

Ternyata bahwa penyelesaian sengketa SCC dan SCT yang selama ini dipraktikkan di negara-negara yang menganut sistem hukum *common law*, namun saat ini, diperoleh fakta bahwa negara-negara di dunia tidak lagi menerapkan sistem hukum yang berlaku sebelumnya secara murni sehingga SCC dan SCT telah pula diterapkan di berbagai negara yang menganut sistem hukum *civil law* seperti Jepang dan Belanda. Di Eropa sejak tahun 2009 semua negara yang tergabung dalam Uni Eropa kecuali Denmark, pengadilannya telah mengenal prosedur klaim kecil (SCC) dengan nilai sengketa tidak lebih dari 2000 Euro terutama diperlukan untuk menyelesaikan sengketa konsumen.²⁸⁵

Di Masyarakat Ekonomi Eropa (MEE), sudah diterapkan dengan objek perkara yang ditangani dan diselesaikan yaitu perkara-perkara yang berkaitan dengan pembayaran hutang, pengembalian barang-barang yang dibeli secara kredit (*return of goods bought on credit*), pelanggaran perjanjian menyangkut barang atau kepemilikan (*breach of contract concerning goods or*

283 Meline Gerarita Sitompul, dkk, *Online Disputes Resolution (ODR): Prospek Penyelesaian Sengketa E-Commerce di Indonesia*, Jurnal Renaissance, Volume I No. 02, Agustus 2016, halaman 89.

284 Ibid, hal. 88-89

285 Anita Afriana, dkk, *Konseptualisasi Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Small Claims Prosedure di Indonesia*, Jurnal Arena Hukum Volume 11 Nomor 3, Desember 2018, halaman 468

property) dan sengketa perumahan (*housing disputes*). *Minor disputes* juga diperiksa di *Small Claims Court*.

Untuk hal ini, tepatlah apa yang dikemukakan Erman Rajagukguk bahwa globalisasi hukum akan menyebabkan peraturan negara-negara berkembang mengenai investasi, perdagangan dan jasa bidang ekonomi mendekati negara-negara maju (*convergency*), oleh karena dewasa ini tidak saja dalam bidang hukum ekonomi tetapi juga hukum acara terdapat pengaruh yang cukup kuat dari sistem hukum *common law*.²⁸⁶

3. Pembelajaran dari Studi Perbandingan

Dalam praktik peradilan di Indonesia, lembaga *Small Claims Court* sering diterjemahkan menjadi gugatan sederhana yang secara institusional diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengajuan Gugatan Sederhana sebagaimana telah diubah dan disempurnakan dengan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2019 tentang Perubahan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengajuan Gugatan Sederhana. Pada konsiderans Perma No. 2 Tahun 2015 dinyatakan bahwa perkembangan hubungan hukum di bidang ekonomi dan keperdataan lainnya di masyarakat membutuhkan prosedur penyelesaian sengketa yang lebih sederhana, cepat dan biaya ringan, terutama di dalam hubungan hukum yang bersifat sederhana. Di lain pihak, penyelesaian perkara perdata yang tersebut dalam HIR maupun RBg dan peraturan lain mengenai hukum acara perdata, dilakukan persidangan tanpa membedakan lebih lanjut nilai objek dan gugatan serta sederhana tidaknya pembuktian sehingga untuk penyelesaian perkara sederhana memerlukan waktu yang lama. Hal inilah yang menjadi dasar pertimbangan bagi MARI untuk menerbitkan dan memberlakukan Perma No. 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penyelesaian Gugatan Sederhana, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1172 sebagaimana telah diubah dan disempurnakan dengan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2019 tentang Perubahan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun

286 Erman Rajagukguk, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Pada Era Globalisasi*, Jurnal Hukum Bisnis, Vol 6 No. II, September 2016, halaman 114.

2015 tentang Tata Cara Pengajuan Gugatan Sederhana. Peraturan Mahkamah Agung ini diharapkan dapat membantu masyarakat kecil yang tidak mampu yang bersengketa yang nilai perkaranya relatif kecil dan memakan waktu yang lama bila diselesaikan melalui pengadilan. Semua lapisan masyarakat dapat mengakses keadilan secara cepat sesuai asas peradilan cepat, sederhana dan biaya ringan.

Berdasarkan Pasal 3 dan Pasal 1 angka 1 Perma No. 4 Tahun 2019, dapat dirumuskan bahwa gugatan sederhana adalah gugatan perdata dalam bentuk perkara cedera janji dan/atau perbuatan melawan hukum dengan nilai gugatan materil paling banyak Rp. 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah) yang diselesaikan dengan tata cara dan pembuktian sederhana, namun dikecualikan dari perkara yang penyelesaian sengketanya dilakukan melalui pengadilan khusus sebagaimana diatur di dalam peraturan perundang-undangan atau sengketa hak atas tanah.

Berdasarkan pengaturan yang tersebut dalam Pasal 3 dan Pasal 4 Perma No. 4 Tahun 2019, beberapa kriteria dan persyaratan untuk adanya gugatan sederhana ditetapkan dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Objektif perkara adalah gugatan cedera janji atau wanprestasi dan perbuatan melawan hukum.
- b. Nilai gugatan materi tidak lebih dari Rp. 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah).
- c. Tidak merupakan sengketa yang objek sengketanya harus diselesaikan melalui Pengadilan khusus seperti perkara hak kekayaan intelektual yang harus diselesaikan melalui Pengadilan Niaga.
- d. Tidak termasuk sengketa hak atas tanah.
- e. Masing-masing Penggugat dan Tergugat tidak boleh lebih dari satu kecuali memiliki kepentingan hukum yang sama.
- f. Tidak dapat diajukan jikalau tempat tinggal Tergugat tidak diketahui.
- g. Penggugat dan Tergugat berdomisili di wilayah hukum Pengadilan yang sama.
- h. Dalam hal Penggugat berada di luar wilayah hukum Tergugat, maka Penggugat dapat mengajukan gugatan dengan menunjuk kuasa, kuasa insidentil atau wakil kuasa yang beralamat di wilayah hukum Tergugat.

- i. Penggugat dan Tergugat wajib menghadiri sidang dan tidak boleh diwakilkan kepada kuasa hukum.

Secara substansial dan praktik peradilan dapat dikemukakan bahwa keberadaan gugatan sederhana sebagaimana diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung tersebut di atas sesungguhnya adalah mengadopsi kaidah-kaidah penyelesaian sengketa melalui SCC yaitu mekanisme penyelesaian sengketa perdata dengan nilai perkara kecil dengan cara sederhana, cepat dan biaya murah.

Dalam praktiknya, setelah kurang lebih 2 (dua) tahun Perma ini dikeluarkan, berdasarkan penelitian yang dilakukan, dapat dicatat bahwa pengajuan gugatan sederhana cukup mendapat respon yang baik dari anggota masyarakat. Terbukti dari banyaknya perkara gugatan sederhana yang masuk ke pengadilan, sebagai berikut:

- 1) Pengadilan Negeri Medan, pada tahun 2018 hingga Mei, tercatat ada 14 perkara gugatan sederhana²⁸⁷ dengan komposisi, 12 perkara wanprestasi dan 2 perkara perbuatan melawan hukum.
- 2) Pengadilan Negeri Cibinong, pada sepanjang Tahun 2017 ada 72 perkara gugatan sederhana dan seluruhnya perkara wanprestasi dan hingga Mei 2018 tercatat 5 perkara gugatan sederhana²⁸⁸, dengan komposisi :
 - a. 4 perkara wanprestasi
 - b. 1 perkara perbuatan melawan hukum
- 3) Di Pengadilan Negeri Serang, sepanjang tahun 2017 tercatat 58 perkara gugatan sederhana yang terdiri dari 50 perkara wanprestasi dan 8 perkara perbuatan melawan hukum. Sepanjang tahun 2018 tercatat 51 perkara gugatan sederhana yang terdiri dari 41 perkara wanprestasi dan 10 perkara perbuatan melawan hukum.²⁸⁹
- 4) Di Pengadilan Negeri Kutai Barat, sepanjang tahun 2017

287 Hasil wawancara dengan sdr. Yusman H, Panitera Muda Perdata pada Pengadilan Negeri Medan pada hari Rabu, tanggal 23 Mei 2018 di Pengadilan Negeri Medan.

288 Hasil wawancara dan data dari dan oleh sdr. Tasdik, Panitera Muda Perdata pada Pengadilan Negeri Cibinong, pada hari Kamis, 7 Juni 2018 di Pengadilan Negeri Cibinong

289 Wawancara dengan Abner Sirait, Kepala Panitera Pengadilan Negeri Serang pada 5 Februari 2019.

- tercatat 1 perkara gugatan sederhana dan tahun 2018 tercatat 1 perkara gugatan sederhana, kesemuanya perkara wanprestasi.²⁹⁰
- 5) Di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan, sepanjang tahun 2017 tercatat 74 perkara gugatan sederhana yang terdiri dari 57 perkara wanprestasi dan 17 perkara perbuatan melawan hukum. Sepanjang tahun 2018 tercatat 15 perkara gugatan sederhana yang terdiri dari 13 perkara wanprestasi dan 2 perkara perbuatan melawan hukum.²⁹¹
 - 6) Tahun 2016 diseluruh Pengadilan di Indonesia tercatat 759 perkara gugatan sederhana yang terdiri dari perkara perbuatan melawan hukum sebanyak 142 perkara (18,83 %) dan perkara wanprestasi sebanyak 612 perkara (81,17 %).²⁹²

Mahkamah Agung Republik Indonesia sendiri mengakui bahwa terdapat perkembangan yang signifikan dalam pengajuan gugatan sederhana sejak diberlakukannya Perma No. 2 Tahun 2015 sehingga berdasarkan pertimbangan tersebut, maka Perma No. 2 Tahun 2015 telah diubah dan disempurnakan dengan Perma No. 4 Tahun 2019.²⁹³ Salah satu perbedaan materi pengaturannya adalah besarnya nilai gugatan yang sebelumnya maksimal Rp. 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) dalam Perma No. 2 Tahun 2015 menjadi Rp. 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah) dalam Perma No. 4 Tahun 2019.

Secara umum berdasarkan uraian di atas, dapat dikemukakan dalam tabel berikut perihal perbedaan antara penyelesaian sengketa konsumen melalui SCC dan SCT di negara-negara yang menganut sistem hukum Common Law dengan penyelesaian sengketa melalui BPSK sebagaimana dalam tabel berikut:

290 Wawancara dengan Ramod Zeplin Siagian, Jurusita Pidana pada Pengadilan Negeri Kutai Barat, 13 Februari 2019.

291 Hasil wawancara dengan Tanudin Lumban Gaol, jurusita pidana pada Pengadilan Negeri Jakarta Selatan, tanggal 12 Maret 2019.

292 Mahkamah Agung Republik Indonesia, Laporan Tahunan Mahkamah Agung Republik Indonesia Tahun 2006, Bab I tentang Manajemen Perkara, halaman 98.

293 Konsiderans, bagian Menimbang huruf (a) Perma No. 4 Tahun 2019 menetapkan bahwa pelaksanaan Perma No. 2 Tahun 2015 tentang Tatacara Pengajuan Gugatan Sederhana telah mendapat respon positif dari masyarakat dalam menyelesaikan sengketa dan mencari keadilan.

Tabel 21 : Perbedaan Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui SCC dan/atau SCT dengan Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui BPSK dan Gugatan Sederhana

No	SCC dan/atau SCT	BPSK	Gugatan Sederhana
1	Lembaga penyelesaian perkara perdata berskala kecil dengan cara sederhana, tidak formal, cepat dan biaya murah	Penyelesaian sengketa konsumen berskala kecil, formal dan biaya gratis	Penyelesaian sengketa konsumen berskala kecil, formal dan biaya murah
2	SCC bersifat tetap namun SCT bersifat ad hoc	Bersifat tetap atau permanen	Bersifat tetap atau permanen
3	Pada SCC yang bertindak sebagai pemutus adalah hakim sedangkan pada SCT adalah <i>barrister</i> atau <i>solicitor</i> sebagai <i>referee</i>	Majelis BPSK	Hakim Tunggal
4	Putusan SCC disebut <i>judgement</i> Dan putusan SCT disebut <i>decision</i> atau <i>settlement</i> atau <i>award</i>	Putusan	Putusan
5	Menetapkan batasan nilai gugatan	Tidak memberikan batasan nilai gugatan	Menetapkan batasan nilai gugatan
6	Terdapat batasan mengenai kasus yang dapat diselesaikan	Sengketa konsumen	Sengketa perdata, kecuali perdata khusus dan perkara tanah
7	Biaya perkara murah dan bahkan di beberapa negara dibebaskan	Biaya perkara dibebankan kepada pelaku usaha	Biaya perkara sama dengan peradilan umum
8	Masing-masing pelaku usaha dan konsumen dapat bertindak sebagai Penggugat dan Tergugat	Hanya konsumen yang dapat menggugat atau Penggugat	Konsumen dan pelaku usaha dapat bertindak baik sebagai Penggugat maupun sebagai Tergugat

Berdasarkan Tabel 23 tentang perbedaan penyelesaian sengketa konsumen melalui SCC dan/atau SCT sebagai

penyelesaian sengketa yang dipraktikkan di negara-negara dengan sistem hukum common law dengan penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK dan dengan sistem gugatan sederhana yang dipraktikkan di Indonesia yang menganut sistem hukum civil law, dapat dikatakan bahwa sesungguhnya pada negara-negara dengan sistem hukum common law seperti Amerika, Singapura dan India tidak terdapat lembaga penyelesaian sengketa khusus di luar pengadilan yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa konsumen seperti halnya dengan BPSK. Dalam hal ini, SCC dan/atau SCT bukan merupakan lembaga penyelesaian sengketa khusus konsumen melainkan sebagai lembaga penyelesaian sengketa perdata dengan nilai tuntutan kecil dan bersifat informal. Dalam sistem seperti ini, masing-masing pihak, baik konsumen maupun pelaku usaha, dapat saling menggugat atau masing-masing dapat sebagai Penggugat maupun sebagai Tergugat. Penyelesaian sengketa semacam inilah yang diadopsi dalam praktik peradilan di Indonesia melalui Gugatan Sederhana sebagaimana diatur dalam PERMA No. 2 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan PERMA No. 4 Tahun 2019.

E. PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN MELALUI BADAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN DALAM PERSPEKTIF TUJUAN HUKUM DAN KESEIMBANGAN KEPENTINGAN KONSUMEN DAN PELAKU USAHA

1. Keadilan Dalam Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen

Penyelesaian sengketa konsumen melalui lembaga peradilan umum pada umumnya menghasilkan putusan yang tidak dapat memuaskan para pihak dan cenderung dapat menimbulkan masalah baru, membutuhkan biaya yang mahal dan waktu yang relatif lama dan bahkan sering menumbuhkan permusuhan diantara para pihak. Oleh karenanya, kehadiran lembaga atau tatacara penyelesaian sengketa di luar pengadilan (*non litigasi*) menjadi harapan dan tumpuan besar para pihak yang berperkara sebagai lembaga penyelesaian sengketa secara sederhana, cepat dan biaya murah.

Demikian halnya dengan konsumen, harapan yang penuh

dan besar dari konsumen terhadap Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen sebagai alternatif penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan sangat beralasan mengingat penyelesaian sengketa konsumen atas pelanggaran hak-hak konsumen selama ini yang dilakukan melalui Pengadilan Negeri sebagai bagian dari peradilan umum dirasakan tidak mampu memberikan perlindungan hukum yang baik dan maksimal kepada konsumen dan terkesan tidak memihak kepada konsumen. Konsumen merasakan tidak diuntungkan dan tidak dapat menuntut haknya secara adil dengan penyelesaian sengketa melalui Pengadilan Negeri. Hal ini disebabkan lamanya waktu yang diperlukan untuk adanya suatu putusan yang berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*) dalam suatu sengketa konsumen. Belum lagi tenaga dan biaya yang tidak sedikit yang harus dikeluarkan konsumen untuk menyelesaikan sengketanya melalui Pengadilan mulai dari tingkat Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi hingga Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Tujuan pembentukan BPSK adalah untuk melindungi konsumen maupun pelaku usaha dengan menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur keadilan, kepastian hukum dan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi konsumen dan pelaku usaha. Keberadaan BPSK diharapkan akan menjadi bagian dari pemerataan keadilan, terutama bagi konsumen yang merasa dirugikan oleh pelaku usaha, karena sengketa diantara konsumen dan pelaku usaha biasanya memiliki nominalnya kecil sehingga konsumen enggan untuk mengajukan sengketanya ke Pengadilan karena tidak sebanding antara biaya perkara dan besarnya ganti kerugian yang dialami konsumen.²⁹⁴

294 Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 191 K/Pdt/2003 tanggal 30 Januari 2007 jo putusan Pengadilan Tinggi Kalimantan Timur No. 01/PDT/2002/PT.KT.Smda tanggal 6 Maret 2002 jo putusan Pengadilan Negeri Samarinda No. 96/Pdt.G/2000/PN. Smda tanggal 09 Mei 2001 dalam perkara kehilangan motor di tempat parkir dengan nilai gugatan Rp. 8.000.000 baru memperoleh putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap dalam waktu kurang lebih 7 (tujuh) tahun. Demikian dalam putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta No. 228/PDT/PT. DKI tanggal 22 September 2008 jo putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No. 309/Pdt.G/2007/PN. Jkt. Pst tanggal 28 Januari 2008 dalam perkara keterlambatan pengangkutan pesawat udara dengan nilai gugatan

Telah diakui bahwa persoalan keadilan merupakan suatu tujuan hukum yang paling banyak dibicarakan dan menjadi topik pembahasan dalam filsafat hukum. Hal ini menunjukkan bahwa persoalan keadilan merupakan titik sentral dalam pembicaraan ilmu hukum, karena selama itu persoalan keadilan itu mempunyai ruang lingkup dan cakupan yang sangat luas yang meliputi aspek etis, filosofis, moral, teologis dan keadilan sosial. Dalam sistem peradilan di Indonesia, bahkan ini ditetapkan sebagai suatu asas sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 2 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menetapkan bahwa peradilan negara menerapkan dan menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila. Dan bahkan suatu putusan pengadilan disyaratkan harus mempunyai kepala putusan “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa” dengan acaman batal dan tidak dapat dilaksanakan sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 2 ayat (1) yang menetapkan bahwa peradilan dilakukan “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.”.

Dalam bukunya “*A Theory of Justice*,” John Rawls mengembangkan teori keadilan sebagai suatu kejujuran (*justice as fairness*), Keadilan adalah *fairness* atau kejujuran yang harus berproses sekaligus terefleksi melalui suatu prosedur yang adil untuk menjamin hasil yang adil pula. Ada dua prinsip utama dari keadilan yang dikemukakan John Rawls dalam bukunya tersebut, yaitu prinsip persamaan hak (*the greatest equal principle*) dan prinsip perbedaan (*the different principle*) bersama-sama dengan prinsip perbedaan objektif (*the principles of fair equality of opportunity*) yang sebagaimana dikemukakan Bahder Johan Nasution dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga) prinsip, yaitu:²⁹⁵

1) *Principle of greatest equal liberty*

Prinsip kebebasan yang sama bagi semua orang. Ini sama dengan prinsip persamaan hak.

2) *The difference principle*

Prinsip perbedaan yang merupakan modifikasi dari prinsip persamaan hak untuk dapat memberikan manfaat kepada

Rp. 718.000 baru memperoleh putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap dalam waktu kurang lebih 1 (satu) tahun.

295 Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, (Bandung : Mandar Maju, 2012), hal. 126.

semua orang, sehingga perbedaan sosial ekonomi harus diatur sedemikian rupa untuk memberikan manfaat bagi setiap orang, khususnya bagi orang yang kurang beruntung.

3) *The principle of fair equality of opportunity*

Merupakan prinsip persamaan yang adil untuk memperoleh kesempatan yang sama bagi setiap orang untuk dapat menikmatinya.

Dalam kaitannya dengan penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK, maka proses penyelesaian sengketa, baik dengan cara konsiliasi, mediasi maupun arbitrase untuk adanya keadilan harus dilakukan serta berproses secara adil untuk mampu menjamin hasil atau putusan yang adil hingga pelaksanaan putusnya. Penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK harus mencerminkan pemenuhan hak dan kewajiban konsumen sebagai manusia seutuhnya dan karenanya tidak boleh ada pelanggaran hak asasi dalam proses penyelesaian sengketa hingga eksekusi putusnya. Konsumen sebagai pihak yang kurang beruntung karena mempunyai perbedaan dalam sosial ekonomi harus mendapat proses yang adil dalam penyelesaian sengketa melalui BPSK.

Dikaitkan dengan asas peradilan di Indonesia sebagaimana ditetapkan dalam UU No. 48 Tahun 2009 sebagai suatu peradilan cepat, sederhana dan biaya ringan²⁹⁶ dan penerapan asas *audio et alterem partem*²⁹⁷ atau dalam pengertian keadilan yang disampaikan Nindyo Pramono karena dengan demikian, peradilan atau proses penyelesaian sengketa konsumen di BPSK menunjukkan lembaga peradilan yang bersifat *impartiality* (tidak memihak). Sederhana maksudnya adalah pemeriksaan dan penyelesaian perkara dilakukan dengan cara efisien dan efektif. Biaya ringan adalah biaya perkara yang dapat dijangkau oleh masyarakat. Namun demikian, asas sederhana, cepat dan biaya ringan dalam pemeriksaan dan penyelesaian perkara di

296 Indonesia, *Undang Undang tentang Kekuasaan Kehakiman* No. 48 Tahun 2009, Op.cit, Pasal 2 ayat (4) menetapkan “Peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat dan biaya ringan”.

297 Asas ini merupakan salah satu asas dalam hukum acara perdata untuk memperlakukan pihak-pihak yang bersengketa secara adil yaitu para pihak harus diberlakukan sama dan diberikan hak dan kesempatan yang sama untuk membela hak dan kepentingannya.

pengadilan tidak mengesampingkan ketelitian dan kercermatan dalam mencari kebenaran dan keadilan.²⁹⁸

Bilamana ketentuan yang tersebut dalam Pasal 47 UUPK dikaitkan dengan tugas dan kewenangan BPSK sebagaimana diatur dalam Pasal 52 UUPK jo Pasal 3 Kepmerindag No. 350/MPP/Kep/12/2001 dan Pasal 4 Permendag No. 06/M-DAG/PER/2/2017 dapat diketahui bahwa sesungguhnya kewenangan BPSK sebagai lembaga penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan mempunyai tugas dan kewenangan yang sangat luas cakupannya dan bahkan sesuai Pasal 60 UUPK ditetapkan bahwa BPSK berwenang menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha.²⁹⁹

Jannus Sidabalok mengemukakan bahwa melihat pada tugas dan wewenang BPSK sebagaimana disebutkan di atas, dapat dikatakan bahwa BPSK ini lebih luas dari sebuah badan peradilan perdata yang sampai masuk pada tugas dan wewenang Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) yang dapat melakukan tugas di bidang pengawasan dan konsultasi. Sebaiknya tugas dan wewenang ini dipersempit sampai batas-batas penyelesaian sengketa saja sehingga BPSK ini dapat mencapai tujuannya.³⁰⁰

Berdasarkan tugas dan kewenangan BPSK sebagaimana diatur dalam UUPK dan aturan pelaksanaannya terdapat multi peran yang dilakukan sekaligus, yaitu sebagai peran *disputes settlement service provider* (konsiliator, mediator dan arbitrator), konsultan masyarakat (*public defender*), pengawas pemberi sanksi (*administratif regulator*) dan *adjudicator* serta *ombudsman*.³⁰¹

298 Indonesia, *Undang Undang tentang Kekuasaan Kehakiman* No. 48 Tahun 2009, Op.cit, Penjelasan Pasal 2 ayat (4).

299 Ketentuan yang sama diatur dalam Kepmerindag No. 350/MPP/Kep/12/2001, Op.cit, Pasal 40 ayat (3) yang menetapkan bahwa kerugian sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dapat berupa pemenuhan : a). Ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (2) atau; b). Sanksi administratif berupa penetapan ganti rugi paling banyak Rp. 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah).

300 Jannus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, (Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2010), hal. 198.

301 Indonesia, *Undang Undang tentang Ombudsman Republik Indonesia* No. 37 Tahun 2008, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4899, Pasal

Dalam tataran juridis normatif, terdapat beberapa ketentuan dalam UUPK yang mewujudkan asas keadilan dalam penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK, diawali dengan penetapan “keadilan” sebagai salah satu asas dalam perlindungan konsumen melalui Pasal 2 UUPK. Asas keadilan yang dimaksudkan adalah agar partisipasi seluruh masyarakat dapat diwujudkan secara maksimal dan memberikan kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil. Betapa pentingnya asas keadilan tersebut dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen sehingga pembentuk undang-undang menetapkannya sebagai salah satu asas dalam perlindungan konsumen.

Selain itu, ketentuan yang mencerminkan asas keadilan bagi konsumen dalam penyelesaian sengketa konsumen dalam UUPK terdapat dalam pengaturan hak yang dimiliki konsumen dalam Pasal 4, terutama:

- Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut (huruf e).
- Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya (huruf h).

Apa yang merupakan hak konsumen sebagai wujud pencerminan asas keadilan sebagaimana diuraikan di atas, khususnya pada Pasal 4 huruf h, sebaliknya merupakan kewajiban bagi pelaku usaha sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 7 huruf f dan g UUPK, yaitu :

- Memberikan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan (huruf f).

1 angka (1) menetapkan bahwa Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.

- Memberikan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian (huruf g).

Lebih lanjut sebagai pelaksanaan hak konsumen dan perwujudan kewajiban pelaku usaha sebagaimana diatur dalam Pasal 4 dan Pasal 7 UUPK tersebut, pembentuk undang-undang telah mengaturnya melalui penetapan pertanggung jawaban pelaku usaha dalam UUPK sebagaimana diatur dalam Pasal 19 yang menentukan:

- (1) Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.
- (2) Ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa pengembalian barang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (3) Pemberian ganti rugi dilaksanakan dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi.
- (4) Pemberian ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak menghapuskan kemungkinan adanya tuntutan pidana berdasarkan pembuktian lebih lanjut mengenai adanya unsur kesalahan.
- (5) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak berlaku apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen.

Lebih lanjut pengaturan tentang penerapan beban pembuktian terbalik sebagaimana yang tersebut dalam Pasal 19 UUPK diatur dalam Pasal 22 Kepmerindag No. 350/MPP/Kep/12/2001 yang menentukan bahwa pembuktian dalam proses penyelesaian sengketa konsumen merupakan beban dan tanggungjawab pelaku usaha.

Selain pengaturan hak dan kewajiban konsumen dan pelaku usaha serta beban pembuktian terbalik dalam penyelesaian sengketa konsumen sebagai perwujudan asas keadilan bagi konsumen dalam UUPK, maka penetapan sanksi, baik sanksi administratif bagi pelaku usaha yang melanggar kewajiban dan

larangan yang diatur dalam UUPK sebagaimana diuraikan dalam Pasal 60 UUPK adalah juga merupakan perwujudan asas keadilan bagi konsumen dalam penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK.

Demikian juga dengan pengaturan tentang bentuk atau hasil akhir dari penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan melalui BPSK yang diatur dalam Pasal 47 UUPK yang menetapkan bahwa 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 konsumen. Penjelasannya mengemukakan bahwa bentuk jaminan yang dimaksud dalam hal ini berupa pernyataan tertulis yang menerangkan bahwa tak akan terulang kembali perbuatan yang telah merugikan konsumen tersebut.

Dalam tabel, dapat diuraikan pengaturan normatif perlindungan hukum terhadap konsumen dalam penyelesaian sengketa melalui BPSK tersebut sebagai berikut:

Tabel 22 : Perwujudan Asas Keadilan Bagi Konsumen Dalam Penyelesaian Sengketa Melalui BPSK Dalam UUPK

No	Perihal	Pengaturan
1	Asas keadilan	Pasal 2 UUPK
2	Hak Konsumen	Pasal 4 huruf e dan huruf h UUPK
3	Kewajiban pelaku usaha	Pasal 7 huruf f dan g UUPK
4	Pertanggung jawaban pelaku usaha (sistem pembuktian terbalik)	Pasal 19 UUPK jo Pasal 22 Kepmendag No. 350/2001
5	Penetapan sanksi administrasi bagi pelaku usaha	Pasal 60 UUPK jo Psl 40 ayat (3) Kepmerindag No. 350/2001
6	Hasil akhir penyelesaian sengketa di luar pengadilan berupa kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi	Pasal 47 UUPK

Dalam tataran praktik, berdasarkan penelitian yang dilakukan terutama melalui data sekunder berupa putusan BPSK justru diketahui bahwa khusus terhadap apa yang diatur

dalam Pasal 47 UUPK dan penjelasannya berkaitan dengan hasil akhir dari penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan, khususnya Surat Pernyataan dari pelaku usaha untuk menjamin tidak akan terjadinya kembali atau tidak akan terulangnya kembali kerugian yang diderita oleh konsumen, tidak pernah ditemukan dalam praktik peradilan BPSK.

Sebagai contoh dapat diuraikan pada putusan BPSK Batubara No. 520 Arbitrase/BPSK-BB/VI/2016 tanggal 26 Oktober 2016, yang amarnya berbunyi sebagai berikut.³⁰²

- 1) Mengabulkan permohonan konsumen seluruhnya;
- 2) Menyatakan ada kerugian di pihak konsumen.
- 3) Menyatakan pelaku usaha tidak pernah menghadiri persidangan yang secara patut dipanggil oleh Majelis BPSK Kabupaten Batubara menurut peraturan dan perundang-undangan yang berlaku di Wilayah Negara Republik Indonesia.
- 4) Menyatakan pelaku usaha yang tidak pernah memberikan salinan/fotokopy dokumen perjanjian yang mengikat diri antara konsumen dengan pelaku usaha seperti perjanjian kredit, polis asuransi dan akte Hak Tanggungan maupun yang lainnya adalah merupakan perbuatan melawan hukum dan bertentangan dengan UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.
- 5) Menyatakan bahwa perjanjian kredit sebagaimana yang telah dibuat dan ditandatangani bersama antara konsumen dan pelaku usaha adalah batal demi hukum dan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat.
- 6) Menyatakan konsumen telah beritikad baik dalam melaksanakan kewajibannya kepada pelaku usaha dengan membayar angsuran setiap bulannya kepada pelaku usaha.

302 Putusan ini pada tingkat keberatan di Pengadilan Negeri Pasir Pangaraian No. 328/Pdt.Sus.BPSK/2016/PN/Prp tanggal 29 Desember 2016 telah dibatalkan dengan menyatakan BPSK Kabupaten Batubara tidak berwenang mengadili dan memutus perkara dan membatalkan putusan BPSK No. 520 Arbitrase/BPSK-BB/VI/2016 tanggal 26 Oktober 2016 dengan pertimbangan hukum adanya pilihan forum dalam perjanjian kredit antara pelaku usaha dan konsumen yang menyatakan bahwa penyelesaian perkara diselesaikan melalui Pengadilan Negeri Pasir Pangaraian. Dalam tingkat kasasi di MARI melalui putusannya No. 1248 K/Pdt.Sus-BPSK/2017 tanggal 19 Desember 2017 telah menolak permohonan kasasi yang diajukan Pemohon Kasasi semula Pemohon/Termohon Keberatan.

- 7) Menyatakan pelaku usaha yang akan/dan atau telah melakukan lelang eksekusi Hak Tanggungan di muka umum atas agunan yang menjadi jaminan guna untuk pembayaran kembali atas fasilitas pinjaman kredit yang telah diberikan oleh pelaku usaha kepada konsumen, yaitu dengan melalui perantara Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang Pekanbaru, berupa SHM No. 071 di Jalan Tuanku Tambusai No. 33 & 33 A, Babussalam, Kec. Rambah , Rokan Hulu berupa tanah dan bangunan ruko seluas 197 M2 adalah batal demi hukum karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 8) Menyatakan tidak sah dan batal demi hukum permintaan lelang yang akan dan/atau telah dilakukan oleh KPKNL Pekanbaru terhadap agunan yang menjadi jaminan konsumen kepada pelaku usaha atas SHM No. 071 di Jalan Tuanku Tambusai No. 33 & 33 A dan Lelang yang akan dan/atau telah dilakukan oleh KPCLN Pekanbaru atas SHM No. 071 di Jalan Tuanku Tambusai No. 33 & 33 A tersebut;
- 9) Menghukum pelaku usaha membatalkan lelang yang akan dan/atau telah dilakukan dengan cara lelang eksekusi hak tanggungan atas agunan SHM No. 071 di Jalan Tuanku Tambusai No. 33 & 33 A ;
- 10) Menghukum pelaku usaha untuk menghapus biaya denda tunggakan yang menjadi akibat keterlambatan pembayaran angsuran setiap bulannya seperti penalty, bunga berjalan maupun lainnya yang bertentangan dengan peraturan;
- 11) Menghukum pelaku usaha untuk membayar denda sebesar Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah) setiap harinya apabila lalai atau tidak mau mematuhi keputusan pada butir 9 dan 10 di atas, terhitung sejak keputusan ini berkekuatan hukum tetap.

Terdapat hal yang baru dalam putusan BPSK Kota Batubara tersebut diatas, yaitu yang menghukum pelaku usaha untuk membayar denda sebesar Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah) setiap harinya apabila lalai atau tidak mau mematuhi keputusan pada butir 9 dan 10 di atas, terhitung sejak keputusan ini berkekuatan hukum tetap (vide amar putusan No. 11). Jadi apa yang diputus majelis BPSK dalam putusannya adalah sama dengan putusan uang paksa (dwangsom) menurut

hukum acara perdata. Pasal 60 UUPK jo Pasal Pasal 40 ayat (3) Kepmerindag No. 350/MPP/Kep/12/2001 hanya mengenal sanksi administrasi dan bukan uang paksa seperti hal tersebut. Dan karenanya menurut hukum, BPSK tidak berwenang untuk menjatuhkan putusan uang paksa dalam putusannya.

Selain itu, putusan Majelis BPSK Batubara tersebut di atas telah menyalahi ketentuan yang prinsip, yaitu membatalkan atau menyatakan batal perbuatan hukum yang belum terjadi atau yang baru akan terjadi di kemudian hari, yaitu lelang yang akan dieksekusi (vide amar putusan angka (8) dan (9)). Bagaimana mungkin Majelis bisa membatalkan perbuatan yang belum terjadi atau perbuatan yang baru akan terjadi di kemudian hari.

Apa yang dilakukan Majelis BPSK Batubara dalam amar putusannya yang tidak lazim dan tidak berdasar tersebut, yaitu membatalkan perbuatan hukum yang belum terjadi dan penetapan denda layaknya uang paksa (dwangsom) cukup membuktikan kekurang profesionalan dan kekurang pahaman masalah hukum dari sumber daya manusia anggota BPSK.

Di lain pihak, terdapat putusan BPSK Kotas Bekasi No. 004//A/BPSK-BEKASI/VI/2015 tanggal 8 Juli 2015, yang amar putusannya adalah:³⁰³

- 1) Mengabulkan permohonan Pemohon (konsumen) untuk sebagian.
- 2) Menyatakan bahwa surat perjanjian pembiayaan konsumen No. 110001168910 tanggal 30 November 2010 batal demi hukum.
- 3) Menghukum Termohon untuk menyerahkan kendaraan motor yang menjadi objek sengketa dalam perjanjian pembiayaan konsumen No. 110001168910 tanggal 30 Nopember 2010.

303 Putusan ini pada tingkat keberatan di Pengadilan Negeri Bekasi No. 383/Pdt.Sus.BPSK/2015/ PN.Bks tanggal 25 September 2015 telah dibatalkan dengan menyatakan BPSK Kabupaten Bekasi tidak berwenang mengadili dan memutus perkara dan membatalkan putusan BPSK No. 004//A/BPSK-BEKASI/VI/2015 tanggal 8 Juli 2015 dengan pertimbangan hukum adanya pilihan forum dalam perjanjian pembiayaan antara pelaku usaha dan konsumen yang menyatakan bahwa penyelesaian perkara diselesaikan melalui Pengadilan Negeri di tempat tinggal pelaku usaha.

- 4) Menghukum Pemohon untuk membayar uang sisa cicilan yang belum dibayar beserta dendanya, sebagaimana dalam perjanjian pembiayaan konsumen No. 110001168910 tanggal 30 Nopember 2010 kepada Termohon.
- 5) Menolak permohonan Pemohon (konsumen) yang lain dan selebihnya.

Dalam ketentuan normatif lain yang tidak mencerminkan asas keadilan dan proses penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK adalah dimungkinkannya mengajukan “keberatan” atas putusan BPSK sekalipun ditetapkan sebelumnya bahwa putusan BPSK adalah bersifat final dan mengikat. Lebih lanjut atas putusan Pengadilan Negeri dalam perkara tersebut dapat diajukan kasasi kepada MARI. Pengajuan upaya hukum keberatan kepada Pengadilan Negeri dan kemudian kasasi ke MARI justru dalam praktiknya telah menutup akses keadilan kepada konsumen yang dalam posisi sosial ekonomi merupakan pihak yang kurang beruntung karena dengan pengajuan upaya hukum “keberatan” tersebut justru semakin menambah panjang waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan sengketanya dan telah tak melaksanakan asas peradilan cepat, sederhana dan biaya ringan yang sudah barang tentu memerlukan biaya yang tidak sedikit sehingga tak terdapat keadilan sebagai suatu kejujuran yang terefleksi dalam proses penyelesaian sengketa yang adil sebagaimana dikemukakan John Rawls dalam teori keadilannya *justice as fairness*. Tidak terdapat proses penyelesaian sengketa yang adil sehingga dengan demikian, tidak menjamin hasil atau keputusan yang adil pula.

Dengan pengaturan yang demikian, pemerintah telah tidak mampu memberikan keadilan yang bersifat distributif (*justice distributive*) kepada masyarakatnya yang dalam hal ini adalah konsumen sebagaimana dikemukakan Aristoteles dalam teori keadilannya melalui perumusan keadilan dalam peraturan perundang-undangan secara substansial, khususnya yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa melalui BPSK.

Ketidakadilan dalam praktik persidangan keberatan di Pengadilan Negeri hingga pengajuan kasasi ke Mahkamah Agung dimaksud, khususnya bagi konsumen adalah berkenaan dengan penerapan beban pembuktian karena dalam persidangan BPSK

sebagaimana diatur dalam Pasal 22 Kepmerindag No. 350/MPP/Kep/12/2001,³⁰⁴ beban pembuktian yang diterapkan adalah pembuktian terbalik atau yang dikenal dengan prinsip *presumption of liability* dalam arti pelaku usaha selalu dianggap bertanggungjawab kecuali dia dapat membuktikan bahwa dirinya tidak bersalah.

Penerapan beban pembuktian terbalik seperti ini tidak diberlakukan pada acara pembuktian dalam persidangan “keberatan” di Pengadilan Negeri, melainkan pembuktian biasa berupa pertanggung jawaban karena kesalahan (*fault liability*) sesuai hukum acara yang tersebut dalam HIR/Rbg sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 163 HIR/Pasal 283 Rbg/Pasal 1865 KUHPerdara yang pada pokoknya menentukan bahwa barang siapa yang mengaku mempunyai hak atau yang mendasarkan pada suatu peristiwa untuk menguatkan haknya itu atau untuk menyangkal hak orang, harus membuktikan adanya hak atau peristiwa itu. Sulit bagi konsumen sebagai golongan masyarakat yang dari segi sosial dan ekonomi serta intelektual termasuk pihak yang kurang beruntung untuk menerapkan beban pembuktian seperti ini, karena konsumen tidak dapat mengetahui bagaimana proses produksi yang dilakukan oleh pelaku usaha hingga suatu barang atau jasa yang dihasilkannya dapat tersedia dalam masyarakat dan siap untuk dikonsumsi. Hanya pelaku usahalah yang dapat mengetahui proses tersebut, sehingga penerapan pembuktian terbalik dalam penyelesaian sengketa konsumen merupakan wujud pemberian keadilan kepada konsumen.

Susanti Adi Nugoroho mengemukakan, tidak adil kiranya jika konsumen harus membuktikan ke empat unsur tersebut (unsur perbuatan melawan hukum) dengan dasar pertimbangan:³⁰⁵

- a. Secara sosial ekonomi kedudukan konsumen lemah dibandingkan dengan kedudukan pengusaha/perusahaan,
- b. Dalam menghadapi gugatan konsumen, pengusaha lebih mudah mendapatkan pengacara untuk membela

304 Indonesia, *Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan RI No.350/MPP/Kep/12/2001*, Op.cit, Pasal 22 menetapkan bahwa pembuktian dalam proses penyelesaian sengketa konsumen merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha.

305 Susanti Adinugroho, Op.cit, hal. 185.

kepentingan-kepentingannya, termasuk dalam membuktikan dalil-dalilnya lewat keahlian para ahli dan berbagai bidang sesuai dengan produk yang dihasilkan.

- c. Bagi konsumen sulit membuktikan unsur ada tidaknya kesalahan/kelalaian pengusaha/produsen dalam proses produksi, pendistribusian dan penjualan barang atau jasa yang telah dikonsumsi konsumen.

Dikaitkan dengan *justitia distributiva* sebagai jenis keadilan menurut Aristoteles, yaitu setiap orang mendapat apa yang menjadi haknya atau jatahnya (*suum cuique tribuere* atau *to each his own*) tidak terdapat dalam pemeriksaan keberatan di Pengadilan Negeri hingga kasasi ke Mahkamah Agung.

Dalam tataran praktik, ketentuan lain yang tidak mencerminkan asas keadilan kepada konsumen adalah ketentuan yang berkaitan dengan eksekusi putusan BPSK melalui Pengadilan Negeri yang hukum acaranya memberlakukan hukum acara perdata yang tersebut dalam Pasal 195 s/d Pasal 208 HIR/Pasal 206 s/d Pasal 280 Rbg dengan tahapan-tahapan tertentu yang dimulai dengan teguran (*aanmaning*), penetapan sita eksekusi dan lelang eksekusi atau eksekusi riil lainnya. Dengan demikian, dalam proses eksekusi putusan BPSK melalui Pengadilan, konsumen sebagai golongan masyarakat yang kurang beruntung dari aspek sosial dan ekonomi serta intelektualitas tidak diberikan akses keadilan karena masalah biaya dan waktu yang diperlukan, sehingga tidak menjamin adanya hasil yang adil. Tidak terdapat keadilan sebagai kejujuran (*fairness*).

Hal ini juga menunjukkan bahwa eksekusi putusan BPSK yang dilakukan melalui Pengadilan Negeri tidak mencerminkan adanya *justitia distributiva* sebagaimana teori keadilan menurut Aristoteles. Dengan tahapan proses eksekusi putusan BPSK yang mengikuti dan mempergunakan hukum acara perdata, maka kepada konsumen sebagai pihak yang lemah tak diberikan haknya secara proporsional, baik dari segi ekonomi, akses maupun waktu yang dibutuhkan untuk pelaksanaan eksekusi sehingga juga tak mencerminkan asas keadilan sebagaimana dikemukakan Nindyo Pramono yaitu; tak memberikan kepada seseorang apa yang semestinya merupakan haknya.

Dari segi metode atau cara penyelesaian sengketa yang

diterapkan di BPSK yaitu konsiliasi, mediasi dan arbitrase, ternyata dalam praktiknya telah menimbulkan ketidakadilan bagi konsumen dan tidak memposisikan konsumen dalam kedudukan yang sama dengan pelaku usaha, karena pelaku usaha dapat memaksakan kehendaknya untuk menyelesaikan perkaranya melalui Pengadilan Negeri dengan mana pelaku usaha lebih mempunyai akses, baik aspek sosial, psikologis dan finansial, dengan cara pelaku usaha tidak memberikan persetujuannya untuk memilih salah satu dari tiga cara penyelesaian sengketa di atas. Hal ini disebabkan karena pemilihan salah satu cara penyelesaian sengketa antara konsiliasi, mediasi dan arbitrase harus melalui persetujuan para pihak, yang bilamana salah satu pihak, yang dalam hal ini pelaku usaha tidak memberikan persetujuannya, maka proses penyelesaian sengketa tidak dapat dilanjutkan.³⁰⁶

Dalam kaitannya dengan penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK, maka UUPK dan aturan pelaksanaannya tidak mengenal adanya tuntutan immateril, yaitu ganti kerugian atas hilangnya kesempatan untuk mendapatkan keuntungan, kenikmatan dan sebagainya, melainkan hanya tuntutan materil atau kerugian yang nyata dialami konsumen.³⁰⁷ Oleh sebab

306 Perkara No. 003/REG/BPSK-DKI/I/2015 antara Aditya Rahmat Pardamean dengan PT. Kembang Griya Cahaya di BPSK DKI Jakarta tidak dapat dilanjutkan karena pelaku usaha tidak memberikan persetujuannya untuk memilih salah satu dari ketiga cara atau metode penyelesaian sengketa yang diterapkan di BPSK. Demikian dengan sengketa konsumen reklamasi yang melaporkan BPSK Propinsi DKI Jakarta kepada Ombudsman karena tidak melanjutkan proses pemeriksaan sengketa konsumen disebabkan pelaku usaha tidak memberikan persetujuannya untuk memilih salah satu dari ketiga cara penyelesaian sengketa pada BPSK (Berita dalam Bisnis.com, 4 Januari 2018, Konsumen PT. Kapuk Niaga Indah Laporkan BPSK Ke Ombudsman).

307 Untuk halnya pengajuan tuntutan materil, kiranya harus memperhatikan putusan MARI No. 492 K/Sip/1970, tanggal 16 Desember 1970 yang memuat kaidah hukum bahwa ganti kerugian sejumlah uang tertentu tanpa perincian kerugian dari bentuk apa yang menjadi dasar tuntutan harus dinyatakan tidak dapat diterima karena tuntutan-tuntutan tersebut adalah tidak jelas/tidak sempurna. Demikian juga dengan putusan MARI No. 459 K/Sip/1975, tanggal 18 September 1975 jo No. 598 K/Sip/1971 jo No. 1075 K/Sip/1973 jo No. 371 K/Sip/1973 yang memuat kaidah hukum bahwa hakim baru dapat mengabulkan tuntutan ganti rugi bilamana Penggugat dapat membuktikan secara terperinci adanya kerugian dan berapa besarnya kerugian tersebut.

itu, majelis BPSK dilarang mengabulkan gugatan immateril yang diajukan konsumen. Hal ini justru merupakan ketentuan yang tidak memberikan jaminan keadilan bagi konsumen dan membatasi hak konsumen yang dirugikan untuk menuntut orang lain sesuai ketentuan hukum, karena baik dalam gugatan wanprestasi maupun gugatan yang didasarkan kepada perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*), komponen ganti kerugian yang dapat dituntut adalah terdiri dari “biaya, rugi dan bunga” (*kosten, schaden en interesten*) sesuai Pasal 1243 dan seterusnya dari KUHPerdata. R. Subekti mengemukakan bahwa “*kosten*” adalah biaya-biaya yang sungguh dikeluarkan sedangkan “*schaden*” adalah kerugian yang sungguh-sungguh menimpa harta benda si berpiutang dan “*interesten*” adalah kehilangan keuntungan.³⁰⁸

Dalam bentuk tabel dapat diuraikan praktik penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK yang justru tak mencerminkan asas keadilan bagi konsumen sebagai berikut:

Tabel 23 : Praktik Penyelesaian Sengketa di BPSK yang Tidak Memenuhi Keadilan Bagi Konsumen

No	Perihal	Pengaturan
1	Bentuk putusan BPSK khususnya Pernyataan pelaku usaha untuk tidak mengulangi perbuatan yang mengakibatkan kerugian bagi konsumen	Pasal 47 UUPK
2	Pengajuan keberatan atas putusan BPSK melalui Pengadilan Negeri hingga kasasi ke MA	Pasal 56 ayat (2) UUPK jo Pasal 41 ayat (3) Kepmendag No. 350/2001
3	Pelaksanaan beban pembuktian biasa di Pengadilan Negeri dalam acara keberatan	Pasal 163 HIR/Pasal 283 Rbg
4	Eksekusi putusan BPSK yang mempergunakan hukum acara perdata	Pasal 195 HIR
5	Pemanggilan para pihak untuk hadir di sidang BPSK dengan meminta bantuan penyidik	Pasal 52 huruf i UUPK jo Pasal 3 huruf i Kemendag No. 350/2001

308 R. Subekti, *Pokok-pokok Hukum Perdata*, (Jakarta : PT. Itermassa, 1980), hal. 148.

6	Pemilihan metode penyelesaian sengketa di BPSK antara konsiliasi, mediasi atau arbitrase yang harus dengan persetujuan para pihak	Pasal 4 ayat (1) Kepmendag No. 350/2001
7	Tidak dimungkinkannya konsumen mengajukan tuntutan immateril kepada pelaku usaha	Pasal 1243 KUHPerdara

Bagi pelaku usaha, terdapat ketentuan dalam proses penyelesaian sengketa melalui BPSK yang tidak mencerminkan keadilan, diantaranya adalah ketentuan yang berkaitan dengan eksekusi putusan BPSK yang menyatakan, bahwa Pemohon eksekusi adalah BPSK bukan konsumen. Selain keadaan ini membuktikan ketidaknetralan BPSK dan melanggar asas *audio et alterem partem*, juga merupakan ketentuan yang tak mencerminkan asas keadilan bagi pelaku usaha, karena dalam keadaan seperti ini, BPSK sudah bertindak mewakili hak dan kepentingan konsumen sehingga telah berpihak kepada konsumen.

Selain itu, hal yang tidak adil bagi pelaku usaha dalam proses penyelesaian sengketa melalui BPSK adalah tak dimungkinkannya pelaku usaha mengajukan gugatan kepada konsumen atas kerugian yang dialaminya sebagai akibat perbuatan konsumen yang merugikan pelaku usaha melalui BPSK, apakah karena wanprestasi atau perbuatan melawan hukum sehingga dalam hal terjadi hal yang belakangan ini, pelaku usaha harus mengajukannya melalui Pengadilan Negeri. Dalam proses penyelesaian sengketa melalui BPSK, Penggugatnya hanya konsumen dan pelaku usaha hanya sebagai tergugat dan tak pernah menjadi Penggugat.

Dalam kaitan ini, penulis mengutip apa yang disampaikan Takenia Tifany dan A.M. Tri Anggraini yang mengemukakan, bahwa pelanggaran terhadap perlindungan konsumen kerap kali dilakukan oleh pelaku usaha yang beritikad tidak baik maupun karena kelalaiannya ternyata berdampak serius kepada konsumen. Namun, terkadang pelanggaran tersebut tidak hanya disebabkan karena kelalaian ataupun tindakan pelaku usaha yang beritikad tidak baik, pelanggaran terhadap perlindungan konsumen tersebut juga terkadang disebabkan karena tindakan/perbuatan konsumen itu sendiri.³⁰⁹

309 Takenia Tifany dan A.M. Tri Anggraini, Op.cit, hal. 15.

2. Kepastian Hukum Dalam Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen

Kepastian hukum sebagai tujuan hukum dari aspek juridis normatif sebagaimana dikemukakan Gustav Radbruch merupakan hal yang tidak terpisahkan dengan tujuan hukum dari aspek filsafat hukum yaitu keadilan. Bahkan, dapat dikatakan bahwa persoalan kepastian hukum, khususnya kepastian Undang-Undang sebagai suatu kepastian dalam atau karena hukum yang harus tercipta dalam suatu Undang-Undang atau yang menurut van Apeldoorn sebagai kepastian undang undang akan melahirkan atau menciptakan keadilan dalam praktiknya. Secara filosofis, sulit untuk membedakan antara kepastian hukum dengan keadilan sebagaimana dikemukakan Rochmat Sumitro bahwa kepastian hukum adalah keadilan oleh karena kepastian hukum yang terwujud dalam undang undang sudah mengakomodasi nilai-nilai keadilan.

Dalam perspektif *ius constituendum*, demi memberikan perlindungan hukum kepada konsumen termasuk menjamin keseimbangan kepentingan konsumen dan pelaku usaha, kepastian hukum diwujudkan melalui substansi peraturan perundang-undangan secara normatif dan penerapannya (*law enforcement*). Dengan pengertian lain, dalam perspektif perlindungan konsumen, kepastian hukum berarti tepat dan benar hukumnya, subjek dan objeknya serta law enforcement-nya.

UUPK dan khususnya ketentuan hukum yang mengatur penyelesaian sengketa konsumen agar dapat memenuhi nilai-nilai kepastian hukum, khususnya dalam penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK perlu memperhatikan nilai filosofis, sosiologis dan yuridis dalam pembentukannya. Dalam kaitan ini, Satjipto Rahardjo mengemukakan:³¹⁰

- 1) Filosofis adalah pandangan hidup bangsa Indonesia dalam berbangsa dan bernegara, yaitu Pancasila. Penjabaran nilai-nilai Pancasila di dalam hukum mencerminkan suatu keadilan, ketertiban dan kesejahteraan yang diinginkan oleh masyarakat Indonesia.
- 2) Sosiologis, yaitu budaya bangsa Indonesia yang tumbuh dan berkembang sesuai dengan kesadaran hukum masyarakat

310 Satjipto Rahardjo, *Hukum Dan Perubahan Sosial*, (Bandung : Alumni, 1987), hal. 40

- Indonesia yang ber-Bhineka Tunggal Ika, berwawasan Nusantara.
- 3) Yuridis, yaitu nilai-nilai dasar UUD 1945, yang dijiwai oleh nilai-nilai keadilan bagi seluruh lapisan masyarakat yang tak memihak kepada kepentingan orang seorang saja melainkan kepentingan orang banyak.

Ketentuan normatif dalam UUPK bila dikaitkan dengan implementasi dalam tataran praktik yang tak mencerminkan asas kepastian hukum adalah ketentuan tentang proses penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK yang menetapkan bahwa jika pada hari yang ditentukan pelaku usaha tak hadir memenuhi panggilan, maka sebelum melampaui 3 (tiga) hari kerja sejak pengaduan, pelaku usaha dapat dipanggil sekali lagi. Jika pelaku usaha tetap tak hadir tanpa alasan yang sah, maka berdasarkan ketentuan Pasal 52 huruf (i) UUPK jo Pasal 3 huruf (i) Kepmerindag No. 350/MPP/Kep/12/2001, BPSK dapat meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha tersebut.

Menurut penulis, apa yang diatur dalam Pasal 52 huruf (i) UUPK jo Pasal 3 huruf (i) Kepmerindag No. 350/MPP/Kep/12/2001, BPSK tersebut adalah ketentuan yang berlebihan dan tidak tepat karena sengketa konsumen sebagai bagian dari sengketa perdata dalam proses pemeriksaan perkara tidak pernah melibatkan pihak lain, yang dalam hal ini adalah penyidik untuk menghadirkan pihak yang tidak datang menghadiri sidang. Ketentuan semacam ini hanya berlaku untuk perkara pidana, di mana hakim dapat memerintahkan jaksa penuntut umum untuk menghadirkan terdakwa atau saksi dalam persidangan. Baik dalam UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara maupun dalam UU No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana tak diatur tugas penyidik sebagaimana tersebut di atas. Sehingga dalam praktiknya, pemanggilan pelaku usaha yang tidak hadir di persidangan, tidak pernah dilakukan oleh penyidik berdasarkan permintaan dari majelis BPSK. Hal ini dirasakan justru mengakibatkan suatu ketidakpastian karena memperlambat proses penyelesaian sengketa sebagai akibat ketidakhadiran pelaku usaha, karena permintaan majelis BPSK kepada penyidik telah memerlukan birokrasi yang memakan waktu.

Untuk hal ini, dapat diuraikan hasil penelitian dari B. Rini Heryanti bahwa BPSK Kota Semarang mengalami kesulitan

dalam hal pelaksanaan tugasnya untuk melaporkan pelaku usaha kepada penyidik umum apabila terjadi pelanggaran ketentuan dalam UUPK dan meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli atau setiap orang yang tak bersedia memenuhi panggilan BPSK, hal ini disebabkan belum adanya kesepakatan antar penyidik POLRI dan BPSK Kota Semarang tentang hal tersebut, penyidik selalu mempertanyakan dasar hukum pemanggilan tersebut, padahal di dalam UUPK tidak dinyatakan dengan jelas bahwa BPSK berwenang untuk meminta bantuan kepada penyidik.³¹¹

Ketentuan lain secara yuridis normatif jika dikaitkan dengan implementasi dalam praktik penyelesaian sengketa melalui BPSK yang tidak mencerminkan asas kepastian hukum adalah ketentuan yang berkaitan dengan pengenaan sanksi administratif kepada pelaku usaha sebagaimana diatur dalam Pasal 60 UUPK jo Pasal 40 Kepmerindag RI No.350/MPP/Kep/12/2001 yaitu berupa penetapan ganti rugi kepada pelaku usaha yang harus dibayarkan kepada konsumen paling banyak Rp. 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah). Menurut Pasal 60 ayat (1) UU No. 8 Tahun 1999, sanksi administratif tersebut dijatuhkan kepada pelaku usaha yang melanggar Pasal 19 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 20, Pasal 25 dan Pasal 26.³¹² Menurut penulis, penetapan sanksi administratif seperti ini adalah merupakan kekeliruan, karena sesuai ketentuan hukum yang berlaku, sanksi administratif bukanlah ganti rugi melainkan pencabutan izin usaha dan lain-lain yang bersifat administratif.

311 Hasil wawancara B. Rini Heryanti dengan BPSK Kota Semarang, tanggal 12 Januari 2011, dimuat dalam makalah Pelaksanaan Tugas dan Wewenang BPSK Kota Semarang Dalam Menyelesaikan Sengketa Konsumen Berdasarkan UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, dimuat dalam Jurnal J. Dinamika Sosial Budaya, Volume 13 Nomor 2, Desember 2011 hal. 114.

312 Penetapan ganti rugi sebagai sanksi administratif tersebut adalah terkait dengan penggantian kerugian atau kerusakan, pencemaran dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan (Pasal 19). Pelanggaran pelaku usaha periklanan atas segala akibat yang ditimbulkan iklan tersebut (Pasal 20) dan pelanggaran pelaku usaha yang tidak menyediakan suku cadang dan/atau fasilitas perbaikan dan tidak memenuhi jaminan atau garansi yang dijanjikan (Pasal 25 dan Pasal 26) UUPK.

Ketentuan semacam ini adalah justru merupakan bukti bahwa penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK tak mewujudkan kepastian sebagai tujuan hukum dari aspek yuridis normatif.

Khusus untuk hal ini, Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo mengemukakan bahwa pemahaman yang telah terbiasa dalam masyarakat istimewa dalam praktik pengadilan sebagaimana dicontohkan di atas, ternyata dijungkirbalikkan oleh ketentuan Pasal 60 Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Hal ini disebabkan karena di satu sisi dinyatakan, BPSK berwenang menjatuhkan sanksi administratif, sementara di sisi lain ternyata yang dimaksudkan adalah sanksi perdata. Dari sisi penggunaan istilah sanksi administrasi, BPSK tak memiliki kewenangan untuk itu oleh karena dia bukan merupakan instansi penerbit izin (*regulatory agency*), sehingga hak atau kewenangan menjatuhkan sanksi administratif oleh BPSK secara hukum tak berdasar. Akan tetapi dari sisi substansi pada dasarnya adalah sanksi perdata, sehingga mengenai hal ini dapat dipastikan bahwa tidak ada pihak yang menyangsikan kewenangan tersebut.³¹³

Sidharta mengemukakan, bahwa pengertian sanksi administratif disini telah mendapat pengaruh dari sistem *common law* sehingga dapat berupa penetapan ganti rugi (lihat Pasal 60 UUPK).³¹⁴

Mengingat secara yuridis normatif, UUPK tak memberikan rumusan otentik terhadap apa yang dikategorikan sebagai sengketa konsumen, maka dalam tataran praktik, justru telah mengakibatkan adanya ketidakpastian hukum. Secara yuridis normatif, menurut UUPK dan sejumlah peraturan organik lainnya tentang pembentukan dan hukum acara yang berlaku di BPSK, tidak ada perbedaan jenis perkara yang dapat diajukan ke persidangan, dalam arti, baik gugatan yang didasarkan kepada perbuatan wanprestasi maupun perbuatan melawan hukum dapat diajukan dan diselesaikan di BPSK. Namun dalam praktiknya, MARI melalui sejumlah putusannya telah menetapkan bahwa sengketa konsumen yang timbul karena perjanjian bukan merupakan kewenangan BPSK melainkan merupakan kewenangan Pengadilan Negeri sebagai bagian dari Peradilan Umum.

313 Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen Edisi Revisi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015), hal. 280.

314 Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, (Jakarta : Grassindo, 2006), halaman 180.

Berbagai putusan MARI tentang hal ini dapat diuraikan sebagaimana dalam tabel berikut:

Tabel 24: Putusan Mahkamah Agung tentang Sengketa Konsumen Yang Timbul Karena Perjanjian

No	Putusan MARI	Kaidah Hukum
1	No. 114 K/Pdt.Sus-BPSK/2014 tanggal 1 September 2014	BPSK tidak berwenang mengadili perkara karena berkaitan dengan masalah wanprestasi yang merupakan kewenangan dari Pengadilan Negeri
2	No. 25 K/Pdt.Sus-BPSK/2015 tanggal 27 Maret 2015	BPSK tidak berwenang mengadili perkara perselisihan yang timbul dari perjanjian kredit atau masalah wanprestasi
3	No. 341 K/Pdt.Sus-BPSK/2015 tanggal 18 Juni 2015	BPSK tidak berwenang mengadili perkara yang timbul dari perjanjian pembiayaan konsumen
4	No. 549 K/Pdt.Sus-BPSK/2015 tanggal 22 Oktober 2015	BPSK tidak memiliki kewenangan untuk mengadili perselisihan yang timbul dari perjanjian kredit karena perselisihan tersebut tidak termasuk sengketa konsumen dan produsen yang diatur dalam UUPK
5	No. 770 K/Pdt.Sus-BPSK/2015 tanggal 22 Desember 2015	BPSK Batubara tidak berwenang mengadili perkara perselisihan yang timbul dari perjanjian kredit
6	No. 118 K/Pdt.Sus-BPSK/2016 tanggal 13 Mei 2016	BPSK tidak berwenang mengadili perkara perselisihan yang timbul dari perjanjian pembiayaan konsumen dan karenanya putusan <i>jdex factie</i> harus dibatalkan
7	No. 56 K/Pdt.Sus-BPSK/2016 tanggal 15 Juni 2016	Pihak kreditur telah wanprestasi atas perjanjian tersebut, sehingga penyelesaiannya merupakan kewenangan Pengadilan Negeri bukan kewenangan BPSK

8	No. 64 K/Pdt.Sus-BPSK/2016 tanggal 18 Juni 2016	Persengketaan yang timbul karena hubungan utang piutang yang diajmin dengan fiducia dan salah satu pihak wanprestasi, maka penyelesaiannya dilakukan di Pengadilan Negeri dengan acara perdata biasa, bukan oleh BPSK seperti halnya dalam perkara ini
9	No. 103 K/Pdt.Sus-BPSK/2016 tanggal 31 Mei 2016	BPSK tidak berwenang mengadili perkara perselisihan yang timbul dari perjanjian pembiayaan konsumen
10	No. 189 K/Pdt.Sus-BPSK/2016 tanggal 3 Agustus 2016	Persengketaan yang timbul dari perjanjian kredit atau wanprestasi harus diadili di Pengadilan Negeri pada tingkat pertama sehingga BPSK tidak berwenang mengadili perkara tersebut
11	No. 796 K/Pdt.Sus-BPSK/2016 tanggal 21 September 2016	Sengketa yang timbul dari perjanjian asuransi yang berpotensi kepada wanprestasi secara absolut bukan merupakan kewenangan BPSK
12	No. 647 K/Pdt.Sus-BPSK/2016 tanggal 8 September 2016	Sengketa mengenai pelaksanaan lelang atas objek hak tanggungan oleh karena wanprestasi debitur, ini merupakan yurisdiksi Pengadilan Negeri sehingga BPSK tidak berwenang mengadili dan memeriksa

Demikian juga dengan adanya Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) No. 1 Tahun 2014 tentang Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Jasa Keuangan (LAPS) telah menimbulkan perbedaan sikap dan pandangan diantara anggota BPSK. Sehingga akibatnya, BPSK yang menolak permohonan penyelesaian sengketa jasa keuangan bahkan berujung pada laporan kepada Komisi Ombudsman karena dinilai mengabaikan kepentingan publik. Hal ini disebabkan penolakan penyelesaian sengketa konsumen jasa keuangan di BPSK karena dianggap merupakan kompetensi absolut dari OJK.

Ketentuan lain yang dianggap tak mencerminkan asas kepastian hukum dalam tataran yuridis normatif melalui UUPK yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK adalah adanya ketentuan yang kontradiksi antar dan sesama ketentuan yang terdapat dalam UUPK seperti ketentuan yang berkaitan dengan putusan BPSK yang bersifat final dan mengikat sesuai Pasal 54 ayat (3) namun dalam Pasal 56 ayat (2) terhadap putusan BPSK dapat diajukan keberatan melalui Pengadilan Negeri dan sesuai Pasal 58 ayat (2) kemudian dapat diajukan kasasi ke Mahkamah Agung.³¹⁵ Hal ini adalah kontradiksi karena dengan mengajukan keberatan maupun kasasi tersebut, tidak menjadikan putusan BPSK menjadi final dan mengikat. Menurut penjelasan Pasal 54 ayat (3) UUPK, pengertian final adalah bahwa dalam badan penyelesaian sengketa konsumen tidak ada upaya hukum banding dan kasasi. Namun demikian, dengan dimungkinkannya pengajuan “keberatan” atas putusan BPSK melalui Pengadilan Negeri, ini sama saja halnya dengan upaya hukum banding atas putusan BPSK.³¹⁶ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo mengemukakan, bahwa adanya peluang mengajukan keberatan atas putusan BPSK kepada Pengadilan, sesungguhnya memiliki hakekat yang sama dengan upaya hukum banding putusan BPSK. Keduanya adalah sama-sama “menganulir sifat final dan mengikat” dari putusan arbitrase yang dilakukan oleh BPSK.³¹⁷

Ketentuan lain yang bersifat kontradiksi dan karenanya, dianggap tidak mencerminkan kepastian hukum adalah ketentuan yang berkaitan dengan permohonan eksekusi melalui Pengadilan Negeri yang menurut Kepmerindag No. 350/MPP/Kep/12/2001 diajukan oleh BPSK sesuai Pasal 42 ayat (2) namun menurut Pasal 7 ayat (2) Perma No. 1 Tahun 2006 tentang Tatacara Pengajuan

315 Hal ini mengingatkan kita terhadap upayan hukum atas putusan Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Pusat (P4P) untuk mengajukan banding melalui Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dan kemudian kasasi ke Mahkamah Agung Republik Indonesia.

316 Lihat Retnowulan Sutantio dan Iskandar Oerip Kartawinata, dalam bukunya *Hukum Acara Perdata Dalam Teori dan Praktik*, (Bandung : Mandar Maju, 1989), hal. 109 yang mengemukakan bahwa upaya hukum banding adalah upaya hukum yang diberikan undang-undang untuk mengajukan perkaranya kepada Pengadilan yang lebih tinggi untuk diminbakan pemeriksaan ulangan atas putusan Pengadilan tingkat pertama.

317 Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Op.cit*, hal. 270.

Keberatan Terhadap Putusan BPSK ditetapkan bahwa yang mengajukan permohonan eksekusi dimaksud adalah konsumen.

Demikian juga pertentangan atau kontradiksi yang berkaitan dengan pembiayaan BPSK antara ketentuan yang tersebut dalam Keppres No. 90 Tahun 2001 tentang Pembentukan BPSK yang menetapkan pembiayaan BPSK dibebankan kepada APBN dan APBD namun menurut UU No. 23 Tahun 2014 dan perubahannya dengan UU No. 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, pembiayaan BPSK merupakan beban dan tanggung-jawab APBD Pemerintah Provinsi.

Ketentuan normatif kepastian hukum dan implementasi yang tak mencerminkan kepastian hukum dalam penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK dapat dilihat dalam tabel berikut ini.

Tabel 25 : Ketentuan dan Implementasi Kepastian Hukum Dalam Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui BPSK

No	Perihal	Pengaturan
1	Pemanggilan pelaku usaha yang tidak hadir sidang melalui bantuan penyidik	Psl 52 huruf i UUPK jo Ps 3 huruf f Kepmerindag No. 350/2001
2	Pengenaan sanksi administrasi kepada pelaku usaha	Pasal 60 UUPK jo Pasal 40 ayat (3) Kepmendag No. 350/2001
3	Tidak ada rumusan sengketa konsumen	Peraturan OJK No. 1 Tahun 2014 tentang LAPSJK dan Jurisprudensi
4	Kontradiksi putusan BPSK yang final dan mengikat dengan adanya pengajuan keberatan melalui Pengadilan Negeri	Pasal 54 ayat 3 versus Pasal 56 ayat (2) UUPK
5	Kontradiksi dalam pengajuan permohonan eksekusi oleh BPSK versus Konsumen	Pasal 42 ayat (2) Kepmendag No. 350/2001 versus Pasal 7 ayat (2) Perma No. 1 Tahun 2006
6	Kontradiksi pembebanan anggaran antara APBN/APBD versus APBD Provinsi	Keppres No. 90/2001 vs UU No. 23/2014 jo UU No. 9 Tahun 2015

Berdasarkan uraian di atas, maka kepastian hukum menurut van Apeldoorn sebagai kepastian dalam suatu undang undang tidak terwujud dalam penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK. Demikian juga dengan kepastian hukum menurut

Indroharto yang mengharuskan hukum harus objektif yang berkaitan dengan kepastian norma hukum tak tercipta dalam aturan normatif penyelesaian sengketa melalui BPSK.

3. Kemanfaatan Dalam Penyelesaian Sengketa Konsumen melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen

Kemanfaatan merupakan salah satu tujuan hukum dari aspek sosiologis menurut Gustav Radbruch selain tujuan hukum dari aspek filsafat yaitu keadilan dan tujuan hukum dari aspek juridis normatif yaitu kepastian hukum. Sesuai dengan asas kemanfaatan dalam penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK, maka proses penyelesaian mulai dari pemeriksaan hingga pelaksanaan putusan dalam perspektif *ius constituendum* harus mampu memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi konsumen sebagai anggota masyarakat. Dalam aspek yang lebih substansial harus mampu memberikan kebahagiaan bagi konsumen.

Betapa pentingnya asas kemanfaatan ini bagi konsumen, termasuk bagi pelaku usaha, pembentuk Undang-Undang secara juridis normatif telah menetapkannya, dalam UUPK sebagai suatu asas dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen di Indonesia yang mengandung arti bahwa segala upaya dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan. Hal ini sesuai dengan teori kemanfaatan (*utilitarianisme*) oleh Jeremy Bentham dan John Stuart Mill.

Dalam hubungannya dengan penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK, dapat dikemukakan bahwa sesungguhnya perwujudan asas kemanfaatan berbanding lurus dengan asas keadilan dan asas kepastian hukum. Dengan pengertian, bahwa jikalau penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK telah mencerminkan dan mewujudkan asas keadilan dan kepastian hukum, maka sudah barang tentu telah mencerminkan asas kemanfaatan bagi konsumen, sekalipun sebaliknya tidak dapat dipastikan jika penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK telah mencerminkan dan mewujudkan asas kemanfaatan sudah barang tentu dan pasti mencerminkan asas keadilan dan kepastian hukum.

Hal ini disebabkan bahwa dalam tataran praktik peradilan, tidak jarang terjadi adanya benturan atau pertentangan diantara ketiga tujuan hukum yang disampaikan Gustav Radbruch

tersebut, dalam arti tak bisa secara keseluruhan terwujud dalam suatu putusan hakim (majelis BPSK). Adakalanya salah satu dari tujuan hukum itu harus dikorbankan untuk memenuhi tujuan hukum lainnya. Itulah sebabnya, menurut Gudtav Radbruch, jika terjadi hal seperti itu, maka prioritasnya adalah keadilan baru kemanfaatan serta kepastian hukum.

Berdasarkan analisis yang dilakukan sebagaimana diuraikan di atas, dengan mana diketahui bahwa dalam perspektif penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK, sekalipun dalam tataran yuridis normatif terdapat beberapa ketentuan yang mencerminkan asas keadilan dan kepastian hukum, namun dalam tataran praktik justru tidak dapat diimplementasikan sebagaimana mestinya dan bahkan, tak mencerminkan dan mewujudkan keadilan dan kepastian hukum, maka dapat dikemukakan bahwa dalam perspektif penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK adalah juga tidak mencerminkan asas kemanfaatan karena dengan demikian telah tak memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi konsumen.

Dapat dikemukakan bahwa secara yuridis normatif terdapat banyak ketentuan dalam UUPK yang menguntungkan dan karenanya memberikan manfaat kepada konsumen namun dalam tataran praktik justru yang terjadi adalah sebaliknya yaitu “kesengsaraan” atau “penderitaan” sehingga tujuan hukum sebagaimana dikemukakan Jeremy Bentham, sebagai penganut teori kemanfaatan (*utilitarianisme*) di mana hukum harus berguna dan bermanfaat bagi individu masyarakat demi mencapai kebahagiaan yang sebesar-besarnya tak dapat tercapai. Kebahagiaan yang sebesar-besarnya menurut Jeremy Bentham adalah kenikmatan dan kehidupan yang bebas dari kesengsaraan. Ketentuan yang dimaksudkan yang secara yuridis normatif telah mencerminkan dan mewujudkan kemanfaatan namun dalam tataran praktik justru sebaliknya adalah ketentuan yang berkaitan dengan:

- 1) Penetapan kewajiban dan larangan serta pertanggung jawaban bagi pelaku usaha sebagaimana diatur dalam Pasal 7, 8 s/d 18 dan Pasal 19-22 UUPK;
- 2) Pengaturan beban pembuktian terbalik sebagaimana diatur dalam Pasal 19 UUPK pada persidangan BPSK, termasuk pada pemeriksaan keberatan di Pengadilan Negeri.

- 3) Jangka waktu penyelesaian sengketa melalui BPSK yang harus putus dalam waktu paling lama 21 hari kerja sejak gugatan diterima di BPSK sebagaimana diatur dalam Pasal 55 UUPK.
- 4) Eksekusi putusan BPSK melalui Pengadilan Negeri yang mempergunakan hukum acara perdata sebagai pedoman mengharuskan konsumen merogoh kocek yang tidak sedikit dan waktu yang relatif lama.

Pelanggaran pelaku usaha terhadap kewajiban dan larangan-larangan yang ditetapkan dalam UUPK, dalam tataran praktiknya tidak diimbangi dengan penegakan hukum yang maksimal dan pengenaan sanksi kepada pelaku usaha sebagai upaya pembinaan maupun membuat efek jera. Penerapan beban pembuktian terbalik dalam praktik persidangan BPSK dalam kenyataannya tidak dilaksanakan karena dalam kaitannya dalam persidangan BPSK tetap mempergunakan pembuktian biasa sebagaimana diatur dalam Pasal 163 HIR/Pasal 283 Rbg, termasuk pada persidangan keberatan di Pengadilan Negeri.

Ketentuan normatif asas kemanfaatan dan implementasinya yang tidak mencerminkan asas kemanfaatan dalam penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK dapat dilihat dalam tabel berikut ini.

Tabel 26 : Ketentuan dan Implementasi Asas Kemanfaatan Dalam Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui BPSK

No	Perihal	Pengaturan
1	Pengaturan kewajiban dan larangan serta pertanggung jawaban pelaku usaha	Pasal 7 s/d Pasal 22 UUPK
2	Implementasi beban pembuktian terbalik dalam persidangan BPSK dan keberatan di Pengadilan Negeri	Pasal 19 UUPK jo Pasal 22 Kepmendag No. 350/2001
3	Jangka waktu putusan BPSK yang tidak sesuai dengan praktik penyelesaian sengketa melalui BPSK	Pasal 55 UUPK jo Pasal 7 dan Pasal 38 Kepmendag No. 350/2001
4	Eksekusi putusan BPSK melalui Pengadilan Negeri	Pasa 42 ayat (2) Kepmerindag No. 350/2001 jo Psl 7 ayat (2) Perma No. 1 Tahun 2006

4. Keseimbangan Kepentingan Konsumen dan Pelaku Usaha Dalam Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen

Asas keseimbangan selain merupakan asas dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen di Indonesia juga merupakan asas penting dalam hukum perjanjian dan karenanya mendasari hubungan hukum antara konsumen dengan pelaku usaha dalam suatu transaksi konsumen yang menempatkan pelaku usaha dan konsumen dalam posisi dan kedudukan yang sama dan sederajat tak satu pihak berada di bawah pihak lainnya atau bersifat *sub ordinat*.

Dalam kaitannya dengan pemberian perlindungan hukum kepada konsumen, maka pemberdayaan konsumen mutlak dilakukan sesuai asas keadilan dan keseimbangan sebagaimana diamanatkan UUPK, namun untuk menjamin keseimbangan kepentingan konsumen dan pelaku usaha, maka hal ini tak boleh merugikan kepentingan pelaku usaha. Melalui Penjelasan Umum UUPK juga dijelaskan bahwa piranti hukum yang melindungi konsumen tak dimaksudkan untuk mematikan usaha para pelaku usaha, tetapi, sebaliknya melalui perlindungan konsumen tersebut dapat mendorong iklim usaha yang sehat dan lahirnya perusahaan yang tangguh dalam menghadapi persaingan melalui penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas.

Dari aspek keseimbangan juga harus memberikan perhatian terhadap pelaku usaha, termasuk pengawasan terhadap barang dan/atau jasa yang beredar di pasar tidak semata-mata ditujukan untuk melindungi kepentingan konsumen, tetapi sekaligus bermanfaat bagi pelaku usaha dalam upaya meningkatkan daya saing barang dan/atau jasa di pasar global. Di samping itu, diharapkan pula tumbuhnya hubungan hukum yang sehat antara konsumen dengan pelaku usaha yang pada gilirannya dapat menciptakan iklim usaha yang kondusif. Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo mengemukakan, bahwa meskipun UU No. 8 Tahun 1999 disebut sebagai Undang Undang Perlindungan Konsumen, bukan berarti kepentingan pelaku usaha tak mendapat perhatian, teristimewa karena keberadaan perekonomian nasional banyak ditentukan oleh pelaku usaha.³¹⁸

318 Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, Op.cit, hal. 1.

Keseimbangan perlindungan hukum terhadap pelaku usaha dan konsumen tidak terlepas dari adanya pengaturan tentang hubungan-hubungan hukum yang terjadi antara para pihak. Secara umum, hubungan-hubungan hukum baik yang bersifat publik maupun privat dilandaskan prinsip-prinsip atau asas kebebasan, persamaan dan solidaritas. Dengan prinsip atau asas kebebasan, setiap subjek hukum akan bebas melakukan apa saja yang diinginkannya namun dibatasi oleh keinginan orang lain dalam rangkaian pelaksanaan fungsi sosial dan ketertiban sosial. Dengan prinsip atau asas kesamaan, setiap individu mempunyai kedudukan yang sama di dalam hukum untuk melaksanakan dan meneguhkan hak-haknya. Dalam hal ini, hukum memberikan perlakuan yang sama terhadap individu, sedangkan prinsip atau asas solidaritas sebenarnya merupakan sisi balik dari asas kebebasan. Apabila dalam prinsip asas kebebasan yang menonjol adalah hak, maka dalam prinsip atau asas solidaritas yang menonjol adalah sebaliknya yaitu kewajiban dan seakan-akan setiap individu sepakat untuk tetap mempertahankan kehidupan bermasyarakat yang merupakan *modus survival* bagi manusia. Melalui prinsip atau asas solidaritas dikembangkan kemungkinan negara mencampuri urusan yang sebenarnya bersifat privat dengan alasan tetap terpelihara kehidupan bersama.

Keseimbangan kepentingan konsumen dengan pelaku usaha perlu semakin diwujudkan dalam praktik penegakan hukum melalui penyelesaian sengketa konsumen. Permasalahannya adalah apakah penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK selama ini telah mencerminkan asas keseimbangan antara kepentingan konsumen dengan pelaku usaha?

Sesungguhnya pemberlakuan asas keseimbangan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen dikaitkan dengan transaksi konsumen atau hubungan konsumen dengan pelaku usaha yang bersifat kontraktual adalah merupakan pelaksanaan lebih lanjut dari asas persamaan (persamaan hak), yaitu kedudukan pihak yang kuat dan dominan diimbangi dengan pelaksanaan kewajibannya dengan itikad baik sehingga tercipta kedudukan para pihak yang seimbang dan seadil. Dapat dikemukakan bahwa pertimbangan dibentuknya UUPK antara lain karena ketentuan hukum yang melindungi kepentingan hukum

konsumen di Indonesia belum memadai, sehingga perlu ada perangkat peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan keseimbangan perlindungan kepentingan konsumen dan pelaku usaha demi tercapainya perekonomian yang sehat.

Secara normatif, UUPK telah mengatur adanya keseimbangan antara kepentingan konsumen dan pelaku usaha, seperti penetapan hak dan kewajiban secara bertimbang balik antara konsumen dan pelaku usaha dalam Pasal 4 dan Pasal 6 UUPK serta larangan-larangan bagi Pelaku usaha yang diatur dalam Pasal 7 s/d Pasal 17 UUPK, termasuk pembatasan pemberlakuan klausula baku dalam Pasal 18 UUPK bahkan, menetapkan asas keseimbangan tersebut sebagai asas dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen di Indonesia sesuai Pasal 2 UUPK yang menentukan bahwa perlindungan konsumen berasaskan manfaat, keadilan, keseimbangan, keamanan dan keselamatan konsumen serta kepastian hukum. Penjelasannya menjelaskan, bahwa asas keseimbangan yang dimaksudkan adalah untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha dan pemerintah dalam arti materil ataupun sprituil.

Susanti Adi Nugroho mengemukakan bahwa berdasarkan tugas dan kewenangan BPSK yang diatur dalam Pasal 52 UUPK jo Kepmerindag No. 350/MPP/Kep/12/2001 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.³¹⁹

Dalam kaitannya dengan asas keseimbangan, khususnya keseimbangan kepentingan pelaku usaha dan konsumen dalam sistem perekonomian, Dian Fuji N. Simatupang mengemukakan bahwa dalam kehidupan sosial ekonomi, maka rumusan asas keadilan dalam kepentingan sosial ekonomi harus ditata sedemikian rupa hingga menjadi nilai-nilai terbesar bagi mereka yang paling tidak beruntung, konsisten dengan asas pengamatan yang adil.³²⁰

319 Susanti Adinugroho, Op.cit, hal. 84.

320 Dian Fuji D. Simatupang, *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, (Jakarta : Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011), hal. 31.

Dalam pelaksanaan asas keseimbangan antara kepentingan konsumen dengan pelaku usaha sangat terkait dengan asas persamaan hak (the greatest equal principle) dan asas perbedaan objektif (the principle of fair equality of opportunity) yang dikemukakan John Rawls dalam teori keadilannya, termasuk pelaksanaan asas *audi et alteram partem* dalam proses beracara di BPSK hingga berujung kepada pelaksanaan eksekusi putusannya.

Sesungguhnya, jika dikaitkan dengan asas keadilan, maka penerapan asas keseimbangan antara kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara prinsip tidak jauh berbeda, khususnya jika dihubungkan dengan prinsip-prinsip keadilan sebagaimana dikemukakan John Rawls di atas. Asas keseimbangan merupakan bagian dari asas keadilan karena hakikat keseimbangan yang dimaksud adalah juga keadilan bagi kepentingan masing-masing pihak, yaitu konsumen dan pelaku usaha. Sama halnya dengan pengertian keadilan yang dikemukakan Nindyo Pramono yaitu memberikan kepada setiap orang apa yang semestinya sesuai dengan ukuran haknya serta perbandingan kemampuan atau jasa seseorang dengan orang lain. Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo juga mengemukakan bahwa asas keadilan yang ada dalam Pasal 2 UUPK adalah meliputi asas keseimbangan.³²¹

Lebih lanjut dikemukakan, oleh Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo dengan mengutip uraian Charles Himawan yang mengemukakan bahwa dalam hukum ekonomi, keadilan disejajarkan dengan asas keseimbangan, kemanfaatan disejajarkan dengan asas maksimalisasi dan kepastian hukum disejajarkan dengan asas efisiensi. Hukum yang berwibawa adalah hukum yang efisien, dibawah naungan mana seseorang dapat melaksanakan hak-haknya tanpa ketakutan dan melaksanakan kewajibannya tanpa penyimpangan.³²² Mengingat aspek keseimbangan merupakan bagian dari keadilan, maka dapat dikemukakan bahwa dalam tataran praktik penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK tak mencerminkan asas keadilan bagi para pihak dan karenanya tak memberikan perlindungan hukum, baik secara refresif maupun

321 Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *op.cit*, hal. 28.

322 *Ibid*, hal. 33.

secara preventif sebagaimana dikemukakan Philipus M. Hadjon sehingga dengan demikian juga dapat dikatakan bahwa praktik penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK sesungguhnya tak mencerminkan pelaksanaan asas keseimbangan antara kepentingan konsumen dan pelaku usaha.

Dalam tataran normatif memang dapat dikatakan bahwa UUPK telah banyak memberikan kemudahan dan pemihakan bagi konsumen dalam proses penyelesaian sengketa konsumen karena proses penyelesaian yang cepat dan sederhana yaitu harus putus dalam waktu paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak gugatan diterima di BPSK. Namun, dalam tataran praktik tidak demikian halnya, karena adanya upaya pengajuan “keberatan” melalui Pengadilan Negeri dan akhirnya kasasi ke MARI, selain proses dan mekanisme eksekusi putusan yang dilakukan melalui Pengadilan Negeri dengan mempergunakan hukum acara yang tersebut dalam HIR/Rbg. Keadaan ini telah menempatkan posisi yang tak seimbang antara konsumen dan pelaku usaha serta telah tak memberikan hak dan kesempatan yang seluas-luasnya kepada konsumen untuk mempertahankan kepentingannya dibanding dengan pelaku usaha.

Dari segi perlindungan hukum, dengan terbentuknya BPSK, diharapkan dapat memberikan perlindungan hukum kepada konsumen dan mengantarkannya untuk menjadi konsumen mandiri yang mengetahui dan menyadari hak dan kewajibannya. Demikian dengan pelaku usaha agar menjadi pelaku usaha yang jujur, tangguh dan bertanggung-jawab sehingga apa yang ditetapkan dalam Undang-Undang sebagai kewajiban pelaku usaha sebagaimana diatur dalam Pasal 7 UU No. 8 Tahun 1999 dapat terlaksana dengan baik. Dengan demikian, asas keseimbangan antara kepentingan konsumen dan pelaku usaha dapat terwujud yang sekaligus merupakan tujuan dari penyelenggaraan perlindungan konsumen di Indonesia.

Dari aspek kepentingan pelaku usaha, dengan memperhatikan ketentuan normatif maupun tataran praktik penyelesaian sengketa melalui BPSK dapat diuraikan bahwa berdasarkan penelitian juridis normatif yang dilakukan, khususnya melalui bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan bidang perlindungan konsumen,

diantaranya UU No. 8 Tahun 1999 dan sejumlah aturan pelaksanaannya, dapat diketahui bahwa undang-undang ini lebih memihak kepada konsumen daripada pelaku usaha sehingga dapat dikatakan telah mengesampingkan asas keseimbangan dimaksud. Terbukti dari pengaturan kewajiban pelaku usaha ditambah dengan larangan-larangan yang ditetapkan bagi pelaku usaha yang sedemikian ketat dan banyak, hingga penetapan sanksi perdata maupun pidana termasuk sanksi administrasi. Dengan memperhatikan secara sistematis UUPK, ketentuan pidananya hanya ditujukan kepada pelaku usaha dan tidak satu pasalpun yang dikenakan kepada konsumen. Demikian dengan sanksi perdata maupun sanksi administrasi hanya dibebankan kepada pelaku usaha.

Namun demikian sebagaimana diuraikan sebelumnya, bahwa penetapan sejumlah hak dan kewajiban dalam UUPK dan ketentuan lain yang memberikan kelonggaran kepada konsumen adalah justru merupakan perwujudan dari asas keseimbangan antara kepentingan konsumen dan pelaku usaha. Kedudukan pelaku usaha yang dominan dan lebih dibanding konsumen harus diimbangi dengan pengetatan kewajiban dan sejumlah larangan. Sebaliknya, untuk mengimbangi kedudukan dan posisi konsumen yang lemah dan kurang beruntung dalam aspek sosial, ekonomi dan intelektualitas harus diimbangi dengan sejumlah ketentuan yang melindunginya.

Selain pengaturan hak dan kewajiban konsumen dan pelaku usaha, maka dengan itikad baik, khususnya dalam perjanjian yang mendasari hubungan hukum antara konsumen dan pelaku usaha (kontraktual) sudah barang tentu memperhatikan kepentingan-kepentingan para pihak antara konsumen dengan pelaku usaha.

Secara terbatas dalam tataran praktik, dalam aspek penyelesaian sengketa, terdapat proses penyelesaian sengketa melalui BPSK yang telah mencerminkan asas keseimbangan sebagaimana dikemukakan oleh Imas Naeni, anggota BPSK Provinsi DKI Jakarta dari unsur pelaku usaha yang mengemukakan bahwa BPSK Provinsi DKI Jakarta sesungguhnya sudah sangat bagus mengedepankan mufakat serta mengakomodir pelaku usaha secara berimbang atau tidak berat sebelah, yakni pihak yang mengutamakan mediasi agar

ada titik temu. BPSK Propinsi DKI Jakarta adalah sebuah pengadilan yang lebih aktif untuk menyelesaikan masalah yang bisa langsung memutuskan dengan jalan musyawarah sehingga kepuasan perwakilan pelaku usaha melihat kinerja BPSK lebih cepat. Dari segi waktu, termasuk cepat karena 3 (tiga) kali sidang selesai.³²³ Tetapi, hal ini tidak dirasakan oleh pelaku usaha lain, sehingga pernyataan Imas Naeni seperti ini tidak dapat dikatakan mewakili pendapat pelaku usaha lainnya.

Dalam praktik beracara, asas *audio et alterem partem*, tak dilaksanakan sebagaimana mestinya, karena BPSK sebagai institusi pemutus telah bersikap tidak netral pada saat eksekusi putusan BPSK melalui Pengadilan, sesuai ketentuan yang tersebut dalam Pasal 42 ayat (2) Kepmerindag No. 350/MPP/Kep/12/2001, maka yang bertindak sebagai Pemohon Eksekusi putusan BPSK adalah BPSK bukan konsumen sebagai pihak yang dimenangkan. Ketentuan ini cukup membuktikan ketidaknetralan BPSK dan pemihakan BPSK kepada konsumen yang justru membuktikan pelanggaran terhadap asas kesimbangan dimaksud melalui asas *audio et alterem partem*. Peradilan harus bersikap tidak memihak (*impartiality*) sebagaimana disampaikan Nindyo Pramono. Beruntung ketentuan ini telah dianulir oleh Perma No. 1 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Atas Putusan BPSK dengan menetapkan melalui Pasal 7 ayat (2) bahwa pihak pemohon eksekusi atas putusan BPSK yang tidak diajukan keberatan melalui Pengadilan Negeri adalah konsumen melalui Pengadilan Negeri di tempat kedudukan konsumen atau dalam wilayah hukum BPSK yang mengeluarkan putusan.

Dari segi pengaturan, terdapat ketentuan yang saling kontradiksi atau bertentangan, yaitu apa yang diatur dalam Pasal 42 ayat (2) Kepmerindag No. 350/MPP/Kep/12/2001 yang menetapkan pemohon eksekusi atas putusan BPSK ke Pengadilan Negeri adalah BPSK dan ketentuan yang tersebut dalam Pasal 7 ayat (2) Perma No. 1 Tahun 2006 yang menentukan bahwa pemohon eksekusi atas putusan BPSK melalui Pengadilan Negeri adalah konsumen. Dalam tataran praktik, sudah dapat dipastikan bahwa ketentuan yang diberlakukan adalah apa yang diatur dalam Perma No. 1 Tahun 2006, namun dalam tataran akademik,

323 Wawancara penulis tanggal 2 Oktober 2019.

hal ini akan menimbulkan permasalahan karena terdapat dua aturan yang berbeda dikeluarkan oleh institusi yang berbeda. Menurut penulis, dalam hal ini tidak dapat diterapkan asas *lex superior derogat lex inferior* karena antara Menteri Perindustrian dan Perdagangan yang mengeluarkan Kepmerindag No. 350/MPP/Kep/12/2001 dan Mahkamah Agung yang mengeluarkan Perma No. 1 Tahun 2006 adalah kedudukannya sama yaitu sama-sama sebagai lembaga negara. Pemberlakuannya dalam praktik peradilan didasarkan kepada asas *lex posteriori legi priori* yang berarti ketentuan hukum yang terbit belakangan mengesampingkan ketentuan hukum yang terbit sebelumnya.

Dalam rangka menjamin kepentingan pelaku usaha dan konsumen dalam perspektif perlindungan konsumen, pemerintah sebagai institusi pengawas dan pembina perlindungan konsumen harus memberikan peran untuk menciptakan iklim usaha yang sehat dan kondusif demi terciptanya hubungan yang sehat antara pelaku usaha dan konsumen sebagaimana digariskan dalam PP No. 58 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen.

Dalam tabel di bawah ini akan diuraikan ketentuan perwujudan asas keseimbangan yang terdapat dalam UUPK.

Tabel 27: Ketentuan Perwujudan Asas Keseimbangan Dalam UUPK

No	Perihal	Pengaturan
1	Penetapan asas keseimbangan sebagai asas dalam perlindungan konsumen	Pasal 2 UUPK
2	Penetapan kewajiban konsumen dan pelaku usaha untuk beritikad baik dalam transaksi konsumen	Pasal 4 dan Pasal 7 UUPK
3	Penetapan unsur pemerintah, pelaku usaha dan konsumen dalam keanggotaan BPSK	Pasal 49 ayat (3) UUPK jo Pasal 6 ayat (1) Permendag No. 6/2017
4	Penetapan unsur pemerintah, pelaku usaha dan konsumen dalam keanggotaan BPKN	Pasal 36 UUPK jo Pasal 4 PP No. 57/2001

BAB V

**BENTUK REPOSISI
BADAN PENYELESAIAN SENGKETA
KONSUMEN MELALUI PEMBENTUKAN
PENGADILAN SENGKETA KONSUMEN
UNTUK MEMPERKUAT PERLINDUNGAN
HUKUM KEPADA KONSUMEN DAN
MENJAMIN KESEIMBANGAN
KEPENTINGAN KONSUMEN DAN
PELAKU USAHA**

**A. BENTUK REPOSISI BADAN PENYELESAIAN
SENGKETA KONSUMEN SEBAGAI PENGADILAN
SENGKETA KONSUMEN.**

**1. Aspek Struktur Kelembagaan: Reposisi ke Dalam Sistem
Peradilan**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, reposisi adalah penempatan kembali ke posisi semula; penataan kembali posisi yang ada; penempatan ke posisi yang berbeda atau baru.³²⁴ Dalam kaitan ini reposisi yang dimaksudkan adalah penempatan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen sesuai sistem peradilan di Indonesia yang didasarkan kepada undang-undang pokok Kekuasaan Kehakiman berupa penempatan kepada posisi yang berbeda atau posisi yang baru.

324 Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: PT. Balai Pustaka, 2005), halaman 950.

Reposisi yang dilakukan terhadap BPSK untuk memperkuat perlindungan hukum terhadap konsumen harus dilakukan terhadap keseluruhan sistem hukum yang disampaikan Lawrence M. Friedman, yaitu terhadap struktur hukum, substansi hukum dan budaya hukumnya. Struktur hukum itu sendiri adalah kerangka atau rangkanya, bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberikan semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan. Termasuk di dalamnya adalah struktur institusi penegak hukumnya seperti lembaga peradilan dan aparatnya atau sumber daya manusia yang terlibat di dalamnya.

Dari segi struktur hukum (*legal structure*), reposisi yang dimaksudkan terhadap BPSK dari aspek kelembagaan adalah dengan menempatkannya ke dalam sistem peradilan di Indonesia sebagai suatu pengadilan khusus dibawah peradilan umum sehingga merupakan pelaksana kekuasaan kehakiman sesuai dengan Undang Undang Kekuasaan Kehakiman.

Dilatarbelakangi banyaknya kendala dan hambatan yang dialami BPSK sebagai lembaga penyelesaian sengketa konsumen selama ini dari aspek struktur kelembagaan, yaitu dalam kedudukan dan keberadaannya yang tak merupakan bagian dari pelaksanaan kekuasaan kehakiman di Indonesia, maka diperlukan pemikiran untuk mereposisi kedudukan dan keberadaannya saat ini untuk ditempatkan dan dijadikan sebagai suatu lembaga penyelesaian sengketa dibawah sistem peradilan di Indonesia sehingga merupakan bagian dari pelaksana kekuasaan kehakiman di Indonesia.

Hal ini sesuai dengan teori keadilan yang disampaikan John Rawls dalam bukunya "*A Theory of Justice*," yaitu:

*"Justice is the first virtue of social institutions, as truth is of systems of thought. A theory however elegant and economical must be rejected or revised if it is untrue; likewise laws and institutions no matter how efficient and well-arranged must be reformed or abolished if they are unjust."*³²⁵

Yang pada pokoknya berarti, suatu teori, bagaimanapun elegan dan ekonomisnya harus ditolak atau direvisi jika

325 John Rawls, *A Theory of Justice*, Revised Edition, (Cambridge Massachusetts: The Belnap Press of Harvard University Press, 2001), hal. 3.

ia tidak benar, demikian juga hukum dan institusi, tidak peduli, betapapun efisien dan rapinya harus direformasi dan dihapuskan jika tidak adil.

Dalam kaitannya dengan pemberian perlindungan hukum kepada konsumen, termasuk menjamin keseimbangan kepentingan konsumen dengan pelaku usaha, maka kelembagaan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen yang selama ini didirikan di Daerah Tingkat II dan/atau Daerah Kabupaten/Kota sesuai UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan dari segi pembinaan dan pengawasan berada di Kementerian Perdagangan dan tidak merupakan bagian dari pelaksana kekuasaan kehakiman di Indonesia perlu dilakukan reposisi ke dalam sistem peradilan dengan menempatkannya pada posisi yang sesungguhnya, yaitu sebagai pengadilan khusus dibawah peradilan umum sehingga merupakan pelaksana kekuasaan kehakiman dan oleh sebab itu sebagai bagian dari sistem peradilan di Indonesia sama halnya dengan keberadaan Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Daerah (P4D) dan Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Pusat (P4P) yang didirikan dengan UU No. 22 Tahun 1957 tentang Penyelesaian Perselisihan Perburuhan yang telah direposisi menjadi Pengadilan Hubungan Industrial berdasarkan UU No. 2 Tahun 2004 dan menempatkannya dibawah peradilan umum.

Penulis berpendapat pengadilan khusus yang dimaksudkan adalah Pengadilan Sengketa Konsumen. Alasan pemilihan nama ini didasarkan kepada pertimbangan *impartiality* dan indenpendensi lembaga peradilan yang tak memihak sehingga penamaan lembaganya diambil dari jenis sengketa yang akan diperiksa dan diputuskannya yaitu sengketa konsumen sehingga tak merupakan pemihakan kepada salah satu pihak yang berperkara. Sama halnya dengan Pengadilan Hubungan Industrial yang didirikan dengan UU No. 2 Tahun 2004 yang penamaannya diambil dari jenis sengketa yang diperiksa dan diputus yaitu sengketa Hubungan Industrial yaitu sengketa yang terjadi antara pengusaha dengan pekerja atau antara pengusaha dengan serikat pekerja. Demikian juga dengan Pengadilan Pajak yang didirikan dengan UU No. 14 Tahun 2002 yang sebelumnya dikenal dengan Badan Penyelesaian Sengketa Pajak yang didirikan dengan UU No. 17 Tahun 1997 tentang Badan

Penyelesaian Sengketa Pajak yang penamaannya diambil dari jenis sengketa yang diperiksa dan diputus yaitu sengketa pajak. Demikian juga halnya dengan Pengadilan Hak Asasi Manusia yang didirikan dengan UU No. 26 Tahun 2000, penamaan pengadilannya diambil dari jenis sengketa yang merupakan kewenangan absolutnya yaitu sengketa hak asasi manusia.

Dalam kedudukannya yang tak merupakan bagian dari pelaksana kekuasaan kehakiman, dari segi tugas dan kewenangannya sesuai Pasal 52 UUPK jo Pasal 3 Kepmerindag No. 350/MPP/Kep/12/2001 jo Pasal 4 ayat (1) Permendag No. 06/M-DAG/PER/2/2017 adalah bersifat multi peran, yaitu sebagai peran *disputes settlement service provider* (konsiliator, mediator dan arbitrator), konsultan masyarakat (*public defender*), pengawas dan pemberi sanksi (*administratif regulator*) dan *adjudicator* serta ombudsman akan berpotensi terjadinya konflik kepentingan (*conflict of interest*) seperti peran sebagai mediator dan *regulator* dan *adjudicator* selain membutuhkan sumber daya manusia yang benar-benar *highly skill*.

Berdasarkan tugas dan kewenangan BPSK yang multi peran sebagaimana diuraikan di atas, maka BPSK dapat dikategorikan sebagai *quasi* peradilan karena kewenangannya ada yang bersifat eksekutif sekaligus kewenangan yang bersifat yudikatif. Dan, bahkan, tersedia upaya hukum melalui Pengadilan Negeri untuk selanjutnya kasasi ke Mahkamah Agung. Sama halnya dengan P4D dan P4P sebagai lembaga penyelesaian perselisihan perburuhan yang merupakan *quasi* pengadilan karena putusannya dapat diajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara untuk selanjutnya kasasi ke Mahkamah Agung.

Untuk lebih memberikan perlindungan hukum kepada buruh, maka secara struktur kelembagaan, keberadaan P4D dan P4P telah direposisi ke dalam sistem peradilan dengan menjadikannya sebagai suatu pengadilan khusus yang berada dibawah peradilan umum yang bernama Pengadilan Hubungan Industrial (PHI) yang didirikan dengan UU No. 2 Tahun 2004 tentang Pengadilan Hubungan Industrial. PHI sebagai lembaga peradilan khusus dibawah peradilan umum sebagai hasil reposisi dari P4D dan P4P ke dalam sistem peradilan telah merupakan pelaksana kekuasaan kehakiman di Indonesia sesuai undang undang kekuasaan kehakiman.

Dalam kaitannya dengan reposisi BPSK dari segi struktur kelembagaan, yaitu dengan menjadikannya sebagai pengadilan khusus untuk menyelesaikan sengketa konsumen dengan pelaku usaha yang berada dibawah peradilan umum yaitu Pengadilan Sengketa Konsumen sehingga lembaga penyelesaian sengketa konsumen tersebut merupakan bagian dari sistem peradilan dan kekuasaan kehakiman di Indonesia, termasuk mereposisi aparat penegak hukum yang ada di dalamnya melalui perekrutan hakim yang kompeten dan memahami permasalahan dan bukan merupakan hakim umum melainkan hakim khusus seperti halnya dengan hakim niaga atau hakim Pengadilan Hubungan Industrial. Hal ini sekaligus dimaksudkan untuk mengatasi masalah dan merupakan solusi dari permasalahan yang dialami BPSK selama ini dari segi kelembagaan atau institusi yang menjadikan BPSK tak mampu memberikan keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan bagi konsumen dan menjamin keseimbangan kepentingan pelaku usaha dan konsumen. Hal ini disebabkan bahwa BPSK tak sengaja dibentuk sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman sehingga pemeriksaan dan putusannya tidak bersifat *pro justitia* atau bersifat *non yudisial* karena tugas dan kewenangannya yang sekaligus mencakup bidang eksekutif, yudikatif dan bahkan advokasi, ditambah lagi kurangnya pemahaman anggota BPSK dari segi hukum yang menjadikan putusannya banyak yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip hukum yang berlaku.

Reposisi BPSK dari segi unsur stuktur hukum (*legal structure*), dalam rangka mewujudkan asas keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan konsumen, maka hakim pada Pengadilan Sengketa Konsumen selain hakim karir juga harus diangkat hakim *ad hoc* yang berasal dari unsur pelaku usaha dan konsumen seperti halnya hakim *ad hoc* pada Pengadilan Hubungan Industrial yang berasal dari unsur pengusaha dan pekerja.

Dengan mereposisi BPSK dengan menjadikannya sebagai Pengadilan Sengketa Konsumen dan menempatkannya dibawah peradilan umum, maka kendala-kendala yang dialami BPSK selama ini yang berkaitan dengan kendala di bidang struktur kelembagaan dapat diatasi dan merupakan solusi sehingga sebagai sutau lembaga penyelesaian sengketa benar-benar

dapat melaksanakan fungsinya sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman dan merupakan bagian dari sistem peradilan di Indonesia, yaitu:

1) Kendala Pendanaan

Dengan mereposisi BPSK dan menjadikannya sebagai Pengadilan Sengketa Konsumen sebagai pengadilan khusus dibawah peradilan umum, maka kendala pendanaan sudah barang tentu tidak lagi merupakan permasalahan utama karena dengan serta merta pendanaannya merupakan beban APBN untuk kelembagaan atau dibawah anggaran Mahkamah Agung.

2) Kendala Kelembagaan

Dengan mereposisi BPSK dan menjadikannya sebagai Pengadilan Sengketa Konsumen sebagai pengadilan khusus dibawah peradilan umum, maka kendala kelembagaan yang selama ini dialami BPSK dapat diatasi karena dengan menjadikannya sebagai pengadilan khusus dibawah peradilan umum melalui Pengadilan Sengketa Konsumen. Maka keberadaannya telah memenuhi aspek aksesibilitas yaitu dapat dan mudah diakses di seluruh Indonesia di Daerah Kabupaten/Kota.

3) Kendala Upaya Hukum Keberatan

Dengan menjadikan BPSK sebagai pengadilan khusus dibawah peradilan umum melalui Pengadilan Sengketa Konsumen, maka upaya hukum yang dapat diajukan adalah jenis upaya hukum yang dikenal dalam sistem peradilan di Indonesia sesuai dengan undang undang kekuasaan kehakiman.

4) Kendala Sumber Daya Manusia

Dengan menjadikan BPSK sebagai pengadilan khusus dibawah peradilan umum melalui Pengadilan Sengketa Konsumen, maka kendala sumber daya manusia yang selama ini ada pada BPSK karena ketidakpahaman materi dan substansi hukum akan dapat teratasi karena dengan demikian, hakim yang akan memutus perkara adalah hakim yang profesional yang penerimaannya dilakukan melalui seleksi penerimaan atau rekrutmen yang ketat dan selektif oleh Mahkamah Agung. Selain adanya hakim ad hoc yang diangkat dan diberhentikan Presiden berdasarkan usul

Ketua Mahkamah Agung yang berasal dari unsur pelaku usaha dan konsumen.

Susanti Adi Nugroho dengan mengutip, apa yang disampaikan Agus Brotosusilo dalam Seminar Evaluasi 5 Tahun Penetapan UUPK mengemukakan bahwa proses pengangkatan anggota BPSK menimbulkan masalah tersendiri, karena dalam kenyataannya, pengangkatan anggota BPSK lebih menekankan keterwakilan unsur daripada kompetensi anggota dalam mengelola dan menyelesaikan sengketa sehingga banyak anggota BPSK yang tidak menguasai materi pokok sengketa antara pelaku usaha dan konsumen.³²⁶

- 5) Kendala 'Irah-Irah Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa'.

Pengadilan Sengketa Konsumen yang berada dibawah peradilan umum dan karenanya merupakan bagian dari sistem peradilan atau kekuasaan kehakiman di Indonesia sebagaimana dengan putusan pengadilan (khusus) lainnya, diwajibkan memuat kepala putusan berupa irah-irah "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa" dan bahkan pencantuman irah-irah sedemikian merupakan suatu asas dalam penyelenggaraan kekuasaan kehakiman di Indonesia sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 2 UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Konsekwensi dari ketiadaan irah-irah "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa" adalah ancaman batal demi hukum atas putusan tersebut sehingga dengan demikian, kendala atau permasalahan eksekusi dan/atau kekuatan eksekutorial putusan BPSK selama ini dapat teratasi.

- 6) Kendala Pemilihan Metode Penyelesaian Sengketa.
Dengan menjadikan BPSK sebagai Pengadilan Sengketa Konsumen dibawah peradilan umum, maka kendala selama ini yang dialami konsumen berkaitan dengan pemilihan metode penyelesaian sengketa di BPSK, yaitu konsiliasi, mediasi dan arbitrase dapat diatasi, karena dengan demikian, pemeriksaan perkara sepenuhnya ada pada kekuasaan Majelis Hakim Pengadilan Sengketa Konsumen.

326 Susanti Adi Nugroho, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau Dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya*, (Jakarta : Kencana, 2011), hal. 214.

Dalam melakukan reposisi kelembagaan BPSK sebagai lembaga penyelesaian sengketa konsumen sehingga diharapkan mampu memberikan keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan hukum serta menjamin keseimbangan kepentingan konsumen dan pelaku usaha, yaitu dengan menjadikannya sebagai Pengadilan Sengketa Konsumen dibawah peradilan umum, terdapat beberapa hal yang harus dipenuhi, yaitu sebagai berikut:

a. Aksesibilitas

Dimaksudkan adalah bagaimana mengupayakan agar lembaga penyelesaian sengketa konsumen tersebut dapat diakses seluas-luasnya oleh masyarakat konsumen. Prinsip ini meliputi atau termasuk dalam aspek biaya yang murah dan terjangkau, prosedur yang sederhana dan tersedianya lembaga institusi penyelesaian sengketa tersebut di berbagai daerah setidak-tidaknya di setiap daerah Kabupaten/Kota.

b. *Fairness*

Maksudnya harus adil dan untuk itu lembaga penyelesaian sengketa konsumen yang dimaksud harus mandiri (*independent*) dan dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat (*public accountability*).

Dengan mereposisi BPSK dari aspek struktur kelembagaan dengan menjadikannya sebagai Pengadilan Sengketa Konsumen dibawah peradilan umum, hal ini sudah merupakan pelaksanaan dari Resolusi Majelis Umum PBB No. A/Res/39/248 tanggal 16 April 1985 tentang Pedoman Perlindungan Konsumen (*guidelines for consumer protection*) yang pada butir 3 e menetapkan bahwa salah satu kebutuhan yang harus dipenuhi bagi konsumen adalah tersedianya penyelesaian ganti rugi yang efektif (*availability of effective consumer redress*). Hal ini harus ditindaklanjuti pemerintah masing-masing negara anggota untuk menetapkan perangkat-perangkat hukum dan administratif yang memungkinkan konsumen atau organisasi-organisasi terkait lainnya untuk memperoleh penyelesaian melalui prosedur formal dan informal yang cepat (*expeditious*), adil (*fair*), murah (*inexpensive*) dan terjangkau (*accessible*) untuk menampung kebutuhan konsumen berpenghasilan rendah (*the needs of low income consumer*).

Reposisi yang dilakukan terhadap BPSK dengan menjadikannya sebagai pengadilan khusus dibawah peradilan

umum melalui pembentukan Pengadilan Sengketa Konsumen diharapkan mampu memberikan dan mewujudkan keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sebagai wujud perlindungan hukum kepada konsumen dibandingkan dengan penyelesaian sengketa konsumen yang dilakukan melalui Komisioner Perlindungan Konsumen sebagaimana dalam praktik penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan selama ini melalui BPSK. Kelebihan dari penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan khusus dibanding dengan penyelesaian sengketa konsumen melalui Komisioner Perlindungan Konsumen dapat diuraikan sebagaimana dalam tabel berikut ini.

Tabel 28 : Perbandingan Penyelesaian Sengketa Konsumen melalui Pengadilan Sengketa Konsumen dengan Komisioner Perlindungan Konsumen

No	Pengadilan Sengketa Konsumen	Komisioner Perlindungan Konsumen
1	Peradilan murni	Quasi peradilan
2	Tugas dan kewenangan khusus memutus sengketa	Tugas dan kewenangan bersifat multi fungsi (eksekutif, yudikatif, advokasi dan administratif)
3	Pemeriksaan dan putusan bersifat <i>pro justitia</i>	Pemeriksaan dan putusan bersifat <i>non yudisial</i>
4	Putusan bersifat eksekutorial karena ada Irah-Irah Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa	Putusan bersifat non eksekutabel karena tidak ada Irah-Irah Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa
5	Diputus oleh hakim	Diputus oleh anggota atau Komisioner (bukan hakim)
6	Tidak ada upaya hukum banding tetapi kasasi dan tidak ada upaya hukum Peninjauan Kembali	Ada upaya hukum keberatan melalui Pengadilan Negeri kemudian kasasi dan Peninjauan Kembali
7	Waktu relatif lebih cepat	Waktu relatif lebih lama
8	Masing-masing konsumen dan pelaku usaha dapat saling menggugat	Hanya konsumen yang dapat menggugat pelaku usaha
9	Adanya hukum acara khusus	Hukum acara BPSK, Arbitrase dan Hukum acara perdata

Berdasarkan data primer melalui wawancara yang dilakukan terhadap beberapa praktisi/akademisi perlindungan konsumen serta pimpinan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat dan anggota BPSK, dapat diketahui bahwa reposisi dan penguatan BPSK dengan menjadikannya sebagai pengadilan khusus dibawah peradilan umum, cukup mendapat respon yang baik dan positif.

Dari 20 responden sebagai praktisi/akademisi, terdapat 16 orang atau sekitar 80 % yang memberikan persetujuannya untuk mereposisi BPSK sebagai bentuk penguatan dengan menjadikannya sebagai pengadilan khusus dan menempatkannya dibawah peradilan umum dengan alasan supaya putusannya mempunyai kekuatan eksekutorial.

Imas Naeni, anggota BPSK Provinsi DKI Jakarta mengemukakan bahwa mengingat sejumlah kendala yang ada dan dialami BPSK sebagai alternatif penyelesaian sengketa konsumen selama ini, diantaranya kendala pendanaan, sumber daya manusia, eksekusi putusan, dan lain-lain, maka bentuk reposisi dan penguatan BPSK dengan menjadikannya sebagai pengadilan khusus dibawah peradilan umum melalui pembentukan Pengadilan Sengketa Konsumen sudah saatnya dilakukan sehingga putusannya mempunyai kekuatan eksekutorial tidak seperti selama ini putusan BPSK seperti tidak bergigi. Namun, untuk tetap menjamin keseimbangan kepentingan konsumen dan pelaku usaha, maka unsur hakim pada Pengadilan Sengketa Konsumen nantinya harus tetap mewakili konsumen dan pelaku usaha sehingga ada keseimbangan dan tak berat sebelah.³²⁷

Demikian juga dengan David L. Tobing, Ketua LPKSM Komunitas Konsumen Indonesia (KKI) yang juga pernah menjadi anggota BPKN mengemukakan bahwa reposisi dan penguatan BPSK dengan menjadikannya sebagai pengadilan khusus dibawah peradilan umum melalui pembentukan Pengadilan Sengketa Konsumen sangat beralasan dengan alasan untuk lebih memberikan perlindungan hukum kepada konsumen, termasuk menjamin keterjangkauan atau akses konsumen terhadap lembaga penyelesaian sengketa konsumen

327 Wawancara tanggal 21 Desember 2020

karena dengan menjadikan BPSK sebagai Pengadilan Sengketa Konsumen dibawah peradilan umum, maka keberadaannya akan ada di setiap Daerah Kabupaten/Kota. Namun, untuk lebih memberikan perlindungan hukum kepada konsumen, sebaiknya Pengadilan Sengketa Konsumen harus mempunyai hukum acara khusus yang mengatur jangka waktu penyelesaian sengketa yang cepat dan sederhana hingga hukum acara eksekusinya, yang tidak kalah pentingnya adalah biaya perkara gratis.³²⁸

Sama halnya dengan Tulus Abadi, Ketua Harian LPKSM Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), Jakarta mengemukakan bahwa mengingat kelemahan yang ada pada BPSK selama ini, khususnya dari segi struktur kelembagaan dan pendanaan, maka BPSK banyak yang mandul, termasuk sumber daya manusia yang mengangkat anggotanya tidak didasarkan kepada kompetensi atau kemampuan melainkan karena faktor lain, seperti rekrutmen pensiunan PNS dan faktor mencari penghasilan telah mengakibatkan banyak putusannya tidak profesional dari segi hukum. Berdasarkan alasan dan latar belakang tersebut, sudah saatnya BPSK direposisi dan diberi penguatan dengan menjadikannya sebagai pengadilan khusus dibawah peradilan umum, dimana hal ini akan memberikan jaminan kepastian hukum. Dan untuk itu, UUPK sebagai landasan harus direvisi.³²⁹

Liliek Widyawaty, Ketua LPKSM Mutiara Madani Nganjuk berpendapat bahwa reposisi dan penguatan BPSK dengan menjadikannya sebagai pengadilan khusus dibawah peradilan umum melalui pembentukan Pengadilan Sengketa Konsumen adalah beralasan dan dimaksudkan untuk lebih memberikan perlindungan hukum kepada konsumen karena selama ini BPSK adalah mandul dan tak mempunyai kekuatan, khususnya dalam hal eksekusi selain adanya kelemahan daam pendanaan dan sumber daya manusia. Menurut UUPK, pembentukannya ada pada Daerah Tingkat II (Kabupaten/Kota) namun menurut UU Pemda, pembentukannya adalah ada pada Pemerintah Daerah Provinsi. Ada ketidakkonsistenan pengaturan sehingga banyak BPSK tidak efektif dan tidak dapat memberikan akses yang mudah terjangkau kepada konsumen karena keberadaannya

328 Wawancara tanggal 22 Desember 2020

329 Wawancara tanggal 22 Desember 2020

hanya ada di tingkat propinsi. Namun dengan menjadikannya sebagai Pengadilan Sengketa Konsumen Konsumen yang berada dibawah peradilan umum, maka nantinya keberadaannya telah ada pada setiap Daerah Kabupaten/Kota.³³⁰

2. Aspek Substansi Pengaturan

Bentuk reposisi yang dilakukan terhadap kelembagaan BPSK dalam rangka memberikan perlindungan hukum terhadap konsumen dan menjamin keseimbangan kepentingan konsumen dan pelaku usaha selain dari aspek kelembagaan dengan melakukan reposisi ke dalam sistem peradilan di Indonesia yang dalam teori sistem hukum yang dikemukakan Lawrence M. Friedman termasuk dalam unsur struktur hukum (*legal structure*) sebagaimana diuraikan di atas, juga harus dilakukan reposisi dari aspek substansi pengaturan atau *legal substance*.

Dari aspek substansi pengaturan (*legal substance*), reposisi kelembagaan Pengadilan Sengketa Konsumen harus dilakukan melalui pembentukan Undang-Undang khusus bidang Pengadilan Sengketa Konsumen sebagai suatu pengadilan khusus dibawah peradilan umum sebagaimana diamanatkan Undang-Undang kekuasaan kehakiman di Indonesia sehingga pembentukannya adalah 'dengan' undang undang bukan 'dalam' Undang-Undang. Oleh karena itu, secara ideal, pengaturan normatif tentang ketentuan penyelesaian sengketa yang ada dalam UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen harus diamandemen atau direvisi dan sebagai dasar dari pembentukan Pengadilan Sengketa Konsumen.

2.1. Penguatan Perlindungan Hukum Kepada Konsumen

Dalam rangka penguatan perlindungan hukum kepada konsumen, maka reposisi yang akan dilakukan terhadap BPSK sebagai lembaga penyelesaian sengketa konsumen dari aspek substansi pengaturan (*legal substance*) adalah pengaturan sedemikian rupa tentang hak-hak konsumen dan kewajiban serta larangan bagi pelaku usaha sehingga benar-benar memberikan perlindungan hukum kepada konsumen sebagai pihak yang berada pada posisi yang lemah. Tidak kalah pentingnya adalah penetapan penggunaan beban pembuktian terbalik (*presumption of liability*) dalam persidangan.

330 Wawancara tanggal 24 Desember 2020.

Untuk menghindari itikad tidak baik dari konsumen untuk mengajukan gugatan kepada pelaku usaha (*"booming"*) sebagai akibat pemberlakuan beban pembuktian terbalik (*presumption of liability*), maka perlu diatur adanya pemeriksaan persiapan atau pemeriksaan pendahuluan atau *dismissal* untuk menetapkan dan menilai apakah suatu gugatan yang diajukan konsumen memenuhi syarat atau tidak untuk dilanjutkan pemeriksaannya pada pengadilan. Dengan demikian akan terhindar *"booming"* gugatan yang sengaja dilakukan oleh konsumen yang beritikad tidak baik atau bahkan, gugatan yang sengaja diajukan untuk menjatuhkan pelaku usaha lain.³³¹

Dalam kaitannya dengan penguatan perlindungan hukum terhadap konsumen dari aspek substansi pengaturan (*legal substance*), terdapat beberapa hal penting sebagai hal yang perlu diperhatikan sebagaimana dikemukakan Johannes Gunawan sebagai pihak yang ikut menyusun naskah akademik perubahan UUPK sejak tahun 2007, mengemukakan setidaknya ada 4 (empat) perubahan substansial, yaitu:³³²

- 1) Hak dan kewajiban konsumen dan pelaku usaha/penyedia jasa. Dalam naskah akademik, terdapat klausula bahwa negara memiliki kewajiban untuk melindungi konsumen, penggantian istilah pelaku usaha jasa/pemasok jasa, rincian barang/jasa yang dibagi menjadi bergerak dan tidak bergerak serta berada/berwujud untuk barang dan profesional atau komersil untuk jasa. Naskah akademik juga memuat pemisahan hak dan kewajiban konsumen dan pelaku usaha/penyedia jasa,

331 Proses atau tahapan pemeriksaan persiapan atau pemeriksaan pendahuluan seperti ini telah diterapkan dalam pengajuan gugatan *class action* sesuai PERMA No. 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok dan pengajuan gugatan sederhana sesuai PERMA No. 2 Tahun 2015 jo PERMA No. 4 Tahun 2019 tentang Pengajuan Gugatan Sederhana, yang dalam pemeriksaan perkara di Pengadilan Tata Usaha Negara dikenal dengan pemeriksaan *dismissal* sebagaimana diatur dalam UU No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 Tahun 2004 jo UU No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

332 Hukum Online.com, 24 Nopember 2015, diunduh tanggal 24 April 2018.

terutama hak dan kewajiban konsumen dan penyedia jasa. Jasa profesional wajib memiliki kode etik, sementara jasa komersial yang bertujuan untuk mencari laba tidak diwajibkan memiliki kode etik.

- 2) Perubahan UUPK harus menjelaskan secara rinci tanggung-jawab pelaku usaha barang dan jasa.
- 3) Perjanjian baku dan klausula baku. Mengingat kontrak yang dilakukan dalam *e-commerce* justru belum melindungi konsumen, maka harus dibentuk *cross border resolution* dalam UUPK terutama untuk transaksi yang dilakukan secara *on line*. Misalnya, membeli sebuah produk di sebuah situs *on line* seperti Amazone. *Digital contract* atau *e-commerce*, hukum yang berlaku apakah dari penjual atau pembeli. Ini belum ada aturannya, *choice of law* belum ada, apalagi *choice of forum*. Maka harus diatur *e-commerce* ini dalam UUPK.
- 4) Mengenai penyelesaian sengketa konsumen atau kelembagaan perlindungan konsumen. Pasal 23 UUPK menjelaskan sengketa konsumen dapat diselesaikan melalui dua cara yakni pengadilan dan luar pengadilan. UUPK menyebutkan, putusan yang diselesaikan melalui jalur non litigasi atau BPSK adalah final dan mengikat. Kemudian atas putusan tersebut ada pihak-pihak yang mengajukan keberatan melalui Pengadilan. Alur penyelesaian semacam ini adalah keliru.

Dalam revisi UUPK, putusan BPSK final dan mengikat. Pelaku usaha wajib melaksanakan putusan dalam waktu tujuh hari kerja. Jika tidak, maka BPSK dipersilahkan untuk menyerahkan putusan kepada penyidik sesuai hukum acara pidana.

Selain ke empat hal di atas, dalam rangka memberikan penguatan perlindungan hukum bagi konsumen, perlu mendapat pengaturan terkait dengan perlindungan hukum terhadap konsumen dalam transaksi *e-commerce* karena UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen secara normatif belum mengatur bagaimana perlindungan hukum terhadap konsumen dalam transaksi *e-commerce*. Padahal, transaksi semacam ini sangat banyak dan telah merupakan *trend milenial*. Dalam transaksi *e-commerce* atau yang sering juga

disebut dengan transaksi *digital* atau transaksi elektronik,³³³ karena tidak bertemunya secara langsung antara konsumen sebagai pembeli dengan penjual sebagai pelaku usaha dan yang tidak jarang juga transaksi pembelian dilakukan melalui perantara sehingga pembeli tidak mendapat akses untuk mengetahui siapa pelaku usaha yang sesungguhnya seperti jual beli yang dilakukan melalui TOKOPEDIA, BUKALAPAK dan sebagainya. Hal ini sangat potensial dan beresiko untuk menimbulkan permasalahan hukum, belum lagi permasalahan tentang pilihan hukum maupun pilihan forum sebagai sarana penyelesaian sengketa diantara para pihak jika kelak timbul dalam transaksi elektronik tersebut.

Dalam memberikan perlindungan hukum kepada konsumen dalam transaksi elektronik, dapat mengharmonisasikan pengaturannya dengan ketentuan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan lainnya, terutama bidang transaksi elektronik yang tersebut dalam Pasal 46 PP No. 82 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Sistem dan Transaksi Elektronik yang menetapkan bahwa penyelenggaraan transaksi elektronik wajib memperhatikan itikad baik, prinsip kehati-hatian, transparansi, akuntabilitas dan kewajiban. Khusus untuk klausula baku, Pasal 48 PP No. 82 Tahun 2012 menentukan bahwa kontrak elektronik yang dibuat dalam bentuk klausula baku harus sesuai dengan ketentuan mengenai klausula baku sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.³³⁴

2.2. Kepastian dan Jaminan Keseimbangan Kepentingan Konsumen dan Pelaku Usaha

Dari aspek substansi pengaturan (*legal substance*), maka yang tidak kalah pentingnya untuk menjadi sasaran atau objek pengaturan adalah pengaturan kepastian dan jaminan keseimbangan kepentingan konsumen dan pelaku usaha.

333 Transaksi elektronik adalah perbuatan hukum yang dilakukan dengan menggunakan komputer, jaringan komputer dan/atau media elektronik lainnya.

334 Hulman Panjaitan, *Perlindungan Konsumen Dalam Transaksi Digital*, dalam *Prosiding Seminar Nasional "Gagasan Reformasi Hukum Nasional Menghadapi Perkembangan Industri di Era Digital"*, (Jakarta : Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia, 2018), halaman 101.

Dalam rangka menjamin kepastian hak dan kepastian hukum bagi para pihak antara konsumen dan pelaku usaha, maka dari substansi pengaturan harus mendapat tempat untuk diatur terkait dengan batas waktu penyelesaian sengketa dengan mengadopsi kaidah-kaidah hukum jangka waktu penyelesaian sengketa yang diterapkan pada pengadilan khusus lainnya, seperti Pengadilan Niaga, Pengadilan Hubungan Industrial, Pengadilan Perikanan dan sebagainya. Harus diatur batas waktu maksimal penyelesaian sengketa, termasuk upaya hukum yang dapat dilakukan atas putusannya.

Solusinya kita dapat mengadopsi kaidah hukum jangka waktu penyelesaian sengketa pada Pengadilan Hubungan Industrial sesuai UU No. 2 Tahun 2004 yaitu paling lama 50 (lima puluh) hari kerja harus sudah putus sejak sidang pertama dan tidak dikenal upaya hukum banding melainkan langsung kasasi ke MARI dengan jangka waktu tertentu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal penerimaan permohonan kasasi. Alasannya adalah bahwa sengketa yang terjadi antara konsumen dan pelaku usaha yang merupakan kewenangan absolut dari Pengadilan Sengketa Konsumen adalah sengketa dan karakteristik perdata biasa dan tidak rumit sehingga tidak butuh waktu penyelesaian yang lama melainkan dapat segera diputus.

Harus juga diatur adanya jangka waktu paling lama atau maksimal pengiriman berkas permohonan kasasi dari Pengadilan Negeri pengusul kepada MARI, demikian dengan batas waktu pemberitahuan dan pengiriman berkas putusan kasasi dari MARI kepada Pengadilan Negeri pengusul sehingga dengan demikian, asas keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan bagi para pihak, tidak saja kepada konsumen tetapi juga kepada pelaku usaha benar-benar dapat terwujud serta menjamin keseimbangan antara kepentingan konsumen dengan pelaku usaha, karena disisi lain, pelaku usaha dari segi ekonomi butuh penyelesaian sengketa yang cepat, efisien dan efektif.

Demikian dengan pengaturan upaya hukum luar biasa atas putusan dalam sengketa konsumen melalui Pengadilan Sengketa Konsumen. Untuk memberikan jaminan kepastian,

maka terhadap putusan Pengadilan Sengketa Konsumen tidak dapat diajukan upaya hukum luar biasa atau Peninjauan Kembali dengan mengadopsi kaidah hukum putusan Mahkamah Konstitusi No. 34/PUU-XVII/2019 yang melarang diajukannya Peninjauan Kembali atas putusan Pengadilan Hubungan Industrial dalam perkara pemutusan hubungan kerja. Normanya sudah diatur dalam Surat Edaran MARI No. 07 Tahun 2012 tentang Rumusan Hukum Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan yang melarang upaya hukum peninjauan kembali dalam perkara sengketa konsumen.

Berdasarkan analisis terhadap kelemahan penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK selama ini dari segi substansi pengaturan, maka hal lain yang perlu mendapat pengaturan demi jaminan kepastian hukum dalam penyelesaian sengketa konsumen melalui Pengadilan Sengketa Konsumen adalah:

a. Pengertian Konsumen

Pengertian konsumen dalam Undang-Undang Pengadilan Sengketa Konsumen harus diatur secara tegas demi adanya kepastian hukum dalam undang-undang. Pengertian konsumen yang ada dalam Pasal 1 angka 2 UUPK, 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, ternyata dalam tataran praktik penyelesaian sengketa telah mengakibatkan adanya permasalahan sebagaimana dialami BPSK Kota Medan dan BPSK Kota Semarang, yaitu konsumen yang mengajukan gugatan ke BPSK bukan konsumen akhir. Rumusannya dianggap tidak memberikan kepastian hukum karena dalam praktiknya dapat ditafsirkan secara berlainan sesuai kepentingan masing-masing pihak. Kelemahan yang utama adalah bahwa konsumen menurut UUPK hanyalah orang perorangan atau orang dalam pengertian biologis (*natuurlijke persoon*) tidak termasuk badan usaha, sedangkan dalam praktik, badan usaha, baik badan usaha

berbadan hukum maupun badan usaha tidak berbadan hukum dapat berkedudukan sebagai konsumen.

Apa yang diatur dalam draft perubahan RUU Perlindungan Konsumen tentang pengertian konsumen dapat dijadikan pedoman dengan merumuskan bahwa konsumen adalah konsumen akhir yaitu orang perseorangan atau badan, baik berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum, yang menggunakan barang dan/atau memanfaatkan jasa dengan tujuan tidak diperdagangkan kembali atau tidak digunakan untuk menghasilkan barang lain dan/atau tidak dimanfaatkan untuk menghasilkan jasa lain.

b. Pengertian Sengketa Konsumen

Dari aspek susbtansi pengaturan, harus diberikan rumusan otentik tentang apa yang dimaksud dengan sengketa konsumen sebagai kompetensi absolut dari penyelesaian sengketa di Pengadilan Sengketa Konsumen. Selama ini, pengertian sengketa konsumen hanya diatur dalam Kepmerindag No. 350/MPP/Kep/12/2001 dan Permendag No. 06/M'DAG/PER/2/2017 yaitu sengketa antara pelaku usaha dengan konsumen yang menuntut ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan atau yang menderita kerugian akibat mengkonsumsi barang atau memanfaatkan jasa.

Ketiadaan pengertian sengketa konsumen dalam UUPK ini telah mengakibatkan permasalahan dalam praktik, karena setiap persengketaan yang terjadi antara konsumen dengan pelaku usaha dalam bentuk dan jenis apapun telah diajukan konsumen untuk diselesaikan di BPSK. Permasalahan dalam praktik adalah bahwa khusus untuk sengketa yang terjadi antara konsumen dan pelaku usaha dalam jual beli *indent* seperti jual beli *property* atau kendaraan bermotor dimana konsumen sudah membayar harganya sedangkan barangnya belum ada atau belum tersedia, ternyata dalam praktik penyelesaian sengketa terdapat pendapat yang berbeda dengan menyatakan, bahwa sengketa seperti ini tidak termasuk sengketa konsumen yang dapat diselesaikan di BPSK karena tidak sesuai dengan rumusan sengketa

konsumen yang diatur dalam Kepmerindag No. 350/MPP/Kep/12/2001 dan Permendag No. 06/M-DAG/PER/2/2017. Alasannya adalah dalam hal jual beli *indent* tersebut, si konsumen belum memanfaatkan dan/atau belum mengomsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan pelaku usaha karena barang dan/atau jasa tersebut belum tersedia dalam masyarakat. Dengan pengertian lain, unsur “barang” dalam pengertian konsumen yang tersebut dalam Pasal 1 angka 2 UUPK belum terpenuhi karena unsur “barang” dalam Pasal tersebut haruslah barang yang sudah tersedia dalam masyarakat.

Termasuk juga dari pihak yang berperkara, khususnya tergugat, maka dalam proses penyelesaian sengketa melalui BPSK tidak dikenal adanya kumulasi gugatan subjektif, yaitu adanya pihak tergugat yang lebih dari satu orang. Misalnya, gugatan konsumen terhadap produk barang yang kedaluarsa yang oleh konsumen diperoleh berdasarkan transaksi konsumen dengan konsumen antara atau grosir atas barang produksi dari pelaku usaha lain (pabrik) tidak dijelaskan dalam Undang-Undang, apakah konsumen dapat menggugat pelaku usaha pabrik tersebut bersama-sama dengan grosir sebagai konsumen antara. Sepanjang penelitian yang dilakukan, belum ada ditemukan adanya sengketa konsumen yang diselesaikan dan diputus melalui BPSK yang jumlah tergugatnya lebih dari satu. Namun, bilamana penyelesaian sengketa konsumen dilakukan melalui Pengadilan Sengketa Konsumen sebagai pengadilan khusus yang berada di bawah peradilan umum, hal ini sangat dimungkinkan sesuai hukum acara perdata yang berlaku.

Selain itu, dalam praktik peradilan sebagaimana diuraikan sebelumnya, sebagai akibat ketidaktegasan pengertian sengketa konsumen dalam UUPK, telah mengakibatkan permasalahan dalam praktik karena pada umumnya Mahkamah Agung yang memeriksa dan memutus sengketa konsumen pada tingkat kasasi telah menyatakan, bahwa sengketa yang terjadi antara konsumen dengan pelaku usaha yang terikat dan

timbul karena perjanjian dan karenanya berkaitan dengan wanprestasi tak merupakan kewenangan BPSK melainkan merupakan kewenangan peradilan umum untuk memeriksa dan mengadilinya.

Demikian, dengan penegasan adanya klausula penyelesaian sengketa yang diatur dan disepakati para pihak dalam perjanjian yang merupakan dasar hubungan hukum antara pelaku usaha dan konsumen harus menjadi pedoman dan ditaati oleh para pihak antara konsumen dengan pelaku usaha karena apa yang disepakati para pihak adalah merupakan undang-undang bagi mereka yang membuatnya sesuai Pasal 1338 KUHPerdara yang mengatur tentang asas kebebasan berkontrak dan kekuatan mengikat dari suatu perjanjian. Hal ini harus ditegaskan dan diatur dalam revisi atau perubahan UUPK yang akan datang (*ius constituendum*) sebagai bentuk penguatan terhadap kelembagaan penyelesaian sengketa melalui Pengadilan Sengketa Konsumen dengan menempatkannya dibawah peradilan umum untuk tidak menimbulkan permasalahan hukum di kemudian hari.

Dalam praktik, sekalipun dalam kontrak atau perjanjian telah diatur dan disepakati pilihan forum sebagai lembaga penyelesaian sengketa tertentu, namun BPSK tetap saja menerima perkara tersebut untuk diperiksa dan diadili dan akibatnya, putusan BPSK sedemikian telah dibatalkan pada tingkat keberatan di Pengadilan Negeri kemudian dikuatkan pada kasasi di Mahkamah Agung dengan menolak permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi semula Pemohon Keberatan/Konsumen.³³⁵

Apa yang diatur dalam Pasal 118 ayat (5) HIR/Pasal 142 ayat (5) Rbg³³⁶ sebagai pengaturan kompetensi relatif

335 Putusan MARI No. 1248 K/Pdt.Sus-BPSK/2017 tanggal 19 Desember 2017 jo putusan Pengadilan Negeri Pangaraian No. 328/Pdt.Sus-BPSK/2016/PN.Prp tanggal 29 Desember 2016 jo putusan BPSK Kabupaten Batubara No. 520/Arbitrase/BPSK-BB/VI/2016 tanggal 26 Oktober 2016.

336 Pasal 118 ayat (5) HIR/Pasal 142 ayat (5) Rbg menetapkan bahwa apabila ada suatu tempat tinggal yang dipilih atau ditentukan bersama dalam suatu akta, maka Penggugat kalau dia mau, dapat mengajukan gugatannya

adalah bersifat alternatif harus dikesampingkan oleh kesepakatan para pihak. Dan sikap seperti ini sudah diakui dalam praktik peradilan di Indonesia.

Sama halnya dengan kekuatan mengikat klausula arbitrase yang menurut UU No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa merupakan ketentuan yang mengikat sebagaimana diatur dalam Pasal 3 yang menetapkan bahwa Pengadilan Negeri tidak berwenang untuk mengadili sengketa para pihak yang telah terikat perjanjian arbitrase. Demikian juga diatur dalam Pasal 11 ayat (1) yang menentukan bahwa adanya suatu perjanjian arbitrase meniadakan hak para pihak untuk mengajukan penyelesaian sengketa atau beda pendapat yang termuat dalam perjanjian ke Pengadilan Negeri.

Apa yang diuraikan di atas merupakan tuntutan dari kepastian hukum sebagaimana dikemukakan van Apeldoorn sebagai kepastian Undang-Undang, sekaligus untuk memenuhi unsur-unsur:

a. Efektif

Hal ini berkaitan dengan kejelasan apa yang merupakan kewenangan absolut dari jenis sengketa yang dapat diperiksa dan diputus pada lembaga penyelesaian sengketa konsumen dimaksud, seperti kompleksitas dan nilai tuntutan sehingga penyelesaian perkara dapat dilakukan dengan cepat.

b. *Certainty*

Berkaitan dengan kejelasan aturan normatif dalam peraturan perundang-undangan untuk tidak menimbulkan penafsiran ganda atau aturan yang saling bertentangan sehingga tak menjamin kepastian hukum.

Asas keseimbangan kepentingan konsumen dan pelaku usaha juga harus menjadi faktor penting yang harus menjadi perhatian dalam rangka reposisi BPSK sebagai lembaga penyelesaian sengketa dari aspek substansi pengaturan. Dengan melakukan reposisi terhadap BPSK dengan menjadikannya sebagai Pengadilan Sengketa Konsumen dibawah peradilan

kepada Pengadilan Negeri yang daerah hukumnya meliputi tempat tinggal yang dipilih tersebut.

umum, maka asas keseimbangan kepentingan konsumen dengan pelaku usaha akan tercipta sehingga benar-benar mewujudkan keadilan dalam proses peradilan yang tak memihak (*impartiality*). Pada hakikatnya, keseimbangan kepentingan pelaku usaha dan konsumen menunjukkan fungsi hukum sebagai sarana pengendalian hidup bermasyarakat dengan menyeimbangkan kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat atau dengan kata lain sebagai sarana kontrol sosial sebagaimana dikemukakan Roscou Pound. Hal ini harus benar-benar dapat diwujudkan sehingga tercipta iklim yang kondusif dan hubungan yang harmonis antara konsumen dan pelaku usaha dan tertib hidup dalam masyarakat.

Untuk menjamin keseimbangan kepentingan pelaku usaha dan konsumen sebagai bentuk reposisi dari aspek substansi pengaturan melalui pembentukan Undang-Undang, maka diperlukan pengaturan sanksi yang seimbang antara pelaku usaha dengan konsumen. Jika selama ini dalam UUPK hanya ada sanksi bagi pelaku usaha yang melanggar ketentuan yang tersebut dalam UUPK baik sanksi pidana maupun sanksi perdata serta sanksi administrasi, maka dalam reposisi BPSK dari aspek substansi pengaturan harus diatur adanya larangan bagi konsumen dalam kaitannya dengan transaksi konsumen yang dilakukannya serta sanksi bagi konsumen yang melanggar larangan tersebut atau yang melanggar kewajiban-kewajiban yang ditetapkan dalam Undang-Undang, baik sanksi perdata, pidana maupun administrasi. Termasuk pengaturan yang berkaitan dengan struktur keanggotaan majelis hakim yang harus terdiri dari hakim karir sebagai ketua majelis dan dua orang hakim *ad hoc* yang masing-masing berasal dari unsur dan mewakili pelaku usaha dan konsumen. Hal ini dimaksudkan untuk menjamin keseimbangan kepentingan konsumen dan pelaku usaha.

Dalam rangka itu, dari aspek substansi pengaturan, maka reposisi BPSK dengan menjadikannya sebagai Pengadilan Sengketa Konsumen sebagai pengadilan khusus dengan menempatkannya dibawah peradilan umum sesuai Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman dapat mengadopsi kaidah-kaidah hukum penyelesaian sengketa *Small Claim Court* (SCC) yang diterapkan di negara-negara yang menganut sistem hukum

common law atau *Small Tribunal Court* (SCT) yang dalam sistem peradilan di Indonesia diterapkan melalui gugatan sederhana yang diatur dalam Perma No. 2 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Perma No. 4 Tahun 2019 tentang Tatacara Pengajuan Gugatan Sederhana.

Sekalipun lembaga SCC dan STC yang diterapkan di negara-negara *common law* tak didesain khusus untuk menyelesaikan sengketa konsumen, namun kaidahnya dapat diadopsi untuk lembaga penyelesaian sengketa konsumen yang dilakukan melalui Pengadilan Sengketa Konsumen yang berada di bawah peradilan umum. Dengan diadopsinya kaidah hukum praktik penyelesaian sengketa melalui SCC tersebut, maka hal ini akan memberikan hak yang sama kepada pelaku usaha yang dapat menggugat konsumen atas perbuatan konsumen yang mengakibatkan kerugian bagi pelaku usaha. Tidak seperti selama ini dalam penyelesaian sengketa melalui BPSK, pelaku usaha tidak dapat bertindak sebagai Penggugat melainkan hanya sebagai tergugat. Selain itu, tujuan hukum sebagaimana dikemukakan Gustav Radbruch, yaitu keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan dapat diwujudkan melalui Pengadilan Sengketa Konsumen dibawah peradilan umum.

Kaidah-kaidah dalam sistem penyelesaian sengketa yang diterapkan pada negara-negara *common law*, yaitu SCC/SCT maupun *Consumer Disputes Redressal Agency/District Forum* yang dapat diadopsi dan digunakan sebagai kaidah dalam sistem penyelesaian sengketa konsumen melalui Pengadilan Sengketa Konsumen adalah sebagai berikut:

- a. Aksesabilitas proses penyelesaian sengketa yang memungkinkan para pihak mendapat akses yang luas terhadap proses penyelesaian sengketa dan bahkan tidak perlu harus datang ke pengadilan dengan menerapkan penyelesaian sengketa *online* atau *Online Disputes Resolution* (ODR).
- b. Pemeriksaan sederhana sehingga dapat dilakukan secara langsung oleh para pihak yang berperkara tanpa diwakili oleh advokat atau kuasa.
- c. Pembatasan upaya hukum yang boleh diajukan, seperti tidak adanya upaya hukum banding melainkan langsung kasasi dan tak mengenal upaya hukum Peninjauan Kembali.

- d. Penetapan waktu penyelesaian sengketa yang cepat dan biaya murah.
- e. Masing-masing pihak antara konsumen dan pelaku usaha dapat saling menggugat.
- f. Penetapan nilai maksimal gugatan.

Dengan memperhatikan substansi pengaturan Perma No. 2 Tahun 2015 jo Perma No. 4 Tahun 2019 dan praktiknya di peradilan umum, maka gugatan sederhana yang diatur dan dipraktikkan di lembaga peradilan Indonesia saat ini adalah sama dengan hakekat SCC dan/atau SCT yang diterapkan di negara-negara dengan sistem hukum *common law*. Nilai perkara yang relatif rendah dan penyelesaian serta pembuktian yang sederhana dan tidak rumit serta diputus oleh hakim. Oleh karenanya, kaidah-kaidah hukum penyelesaian sengketa gugatan sederhana yang saat ini telah dipraktikkan dalam sistem peradilan perdata di Indonesia dapat diadopsi untuk aturan normatif penyelesaian sengketa konsumen melalui Pengadilan Sengketa Konsumen sebagai pengadilan khusus di bawah peradilan umum.

Dengan pengaturan tersebut, maka tujuan hukum dari aspek juridis normatif, yaitu kepastian hukum sebagaimana dikemukakan Gustav Radbruch akan dapat terwujud, termasuk kemanfaatan sebagai tujuan hukum dari aspek sosiologis, karena dengan demikian, telah memberikan manfaat yang besar bagi para pihak, terutama bagi konsumen sebagai wujud perlindungan hukum bagi golongan yang lemah atau kurang beruntung.

Dengan mereposisi kelembagaan BPSK dengan menjadikannya sebagai Pengadilan Sengketa konsumen sebagai pengadilan khusus dibawah Pengadilan Negeri sebagai bagian dari peradilan umum, maka ketidaknetralan dan keberpihakan BPSK selama ini kepada konsumen, khususnya pada saat eksekusi putusan dapat diatasi sehingga asas keseimbangan antara kepentingan konsumen dan pelaku usaha dapat terwujud dalam proses penyelesaian sengketa sekaligus untuk mewujudkan keadilan sebagai suatu kejujuran (*fairness*) dan kemanfaatan. Karena dengan menjadikannya sebagai Pengadilan Sengketa Konsumen dibawah peradilan umum, maka pihak pemohon eksekusi putusan adalah pihak yang menang dalam perkara sesuai ketentuan hukum acara perdata yang berlaku.

Reposisi BPSK dengan menjadikannya sebagai suatu pengadilan khusus dibawah peradilan umum melalui pembentukan Pengadilan Sengketa Konsumen, penguatan dari aspek susbtansi pengaturan harus mampu menjamin dan mewujudkan keseimbangan hak dan kewajiban konsumen dan pelaku usaha. Pengaturan dan implementasi asas *audio et alterem partem* harus dilakukan sedemikian rupa sehingga terdapat keadilan dalam praktik penyelesaian sengketa yang tidak memihak sebagai makna keadilan dalam praktik peradilan sehingga tercipta *justice of fairness* (keadilan sebagai kejujuuran) dalam praktik penyelesaian sengketa. Tidak saja dalam proses pemeriksaan dan penyelesaian sengketa dalam persidangan, tetapi termasuk dalam proses eksekusi putusan yang tidak memihak.

2.3. Aspek Budaya Konsumen dan Pelaku Usaha

Tidak saja unsur substansi hukum (*legal substance*) dan struktur hukum (*legal structur*) yang harus menjadi perhatian dan objek atau sasaran dalam reposisi lembaga penyelesaian sengketa konsumen sebagai pengadilan khusus dibawah peradilan umum melalui pembentukan Pengadilan Sengketa Konsumen, tetapi juga adalah budaya hukum (*legal culture*) sebagai unsur ketiga dari sistem hukum yang dikemukakan Lawrence M. Friedman, termasuk budaya konsumen dan pelaku usaha.

Selainnya dalam tataran pelaksanaan dan implementasi, khususnya penegakan hukum dalam praktik penyelesaian sengketa, maka budaya hukum para aparat penegak hukumnya harus mendapat perhatian sebagai sasaran reposisi. Sikap, karakter dan harapan serta nilai-nilai para aparat penegak hukum seperti kepolisian, hakim, jaksa dan advokat harus menjadi perhatian serius untuk terciptanya pelaksanaan dan penegakan hukum perlindungan konsumen, termasuk melalui proses penyelesaian sengketa yang baik demi terciptanya keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan. Oleh karenanya faktor ini mendapat aspek yang harus mendapat perhatian dalam rangka pembentukan Undang-Undang sebagai bentuk reposisi terhadap sistem penyelesaian sengketa konsumen melalui pembentukan Pengadilan Sengketa Konsumen sebagai pengadilan khusus dibawah peradilan umum.

Peningkatan kemampuan dan kapasitas aparat penegak hukum merupakan bagian dari budaya hukum yang wajib dilakukan dalam kaitannya dengan proses penyelesaian sengketa yang adil. Kendala terkait sumber daya manusia selama ini harus dapat teratasi melalui aspek budaya hukum, yaitu selama ini pada umumnya anggota BPSK berpegang pada paradigma hukum yang *legal positivistik*, sangat kaku dalam membaca dan memahami Undang-Undang. Cara penerapan hukum aparat penegak hukum perlu terus didorong agar tidak terjebak pada paradigma seperti itu. Melalui faktor budaya hukum, aparat penegak hukum harus mampu menciptakan hukum yang bersifat progresif yang tidak melihat hukum sebagai sesuatu yang “datar” melainkan mengandung muatan moralitas yang kuat.

2.3.1. Perilaku Konsumen

Perilaku konsumen adalah suatu kegiatan yang berkaitan erat dengan proses pembelian suatu barang dan/atau jasa dan merupakan hal-hal yang mendasari konsumen untuk membuat keputusan tentang pembelian, mulai dari harga, kualitas dan kegunaan barang atau jasa dan lain-lain.

Proses pengambilan keputusan pembelian sangat dipengaruhi oleh perilaku konsumen. Proses tersebut sesungguhnya merupakan proses pemecahan masalah dalam rangka memenuhi keinginan atau kebutuhan konsumen. Menurut Engel *et al* dalam Etta Manang Sangadji dan Sopiah, perilaku pembelian adalah proses keputusan dan tindakan orang-orang yang terlibat dalam pembelian dan penggunaan produk.³³⁷

Nugroho J. Setiadi mengemukakan, bahwa perilaku konsumen adalah tindakan yang langsung terlibat dalam mendapatkan, mengkonsumsi dan menghasilkan produk atau jasa termasuk proses keputusan yang mendahului dan menyusuli tindakan ini.³³⁸ Sementara itu, menurut

337 Etta Manang Sangadji dan Sopiah, *Perilaku Konsumen (Pendekatan Praktis): Disertasi* : dalam Himpunan Jurnal Penelitian (Yogyakarta : Andi, 2013), halaman 332.

338 Nugroho J. Setiadi, *Perilaku Konsumen (Perspektif Kontemporer pada Motif, Tujuan dan Keinginan Konsumen)*, (Jakarta : Kencana, 2010), halaman 2.

Pride dan Ferrell dalam Etta Manang Sangadji dan Sopiah mengemukakan, perilaku konsumen adalah perilaku pembelian konsumen akhir, mereka yang membeli suatu produk untuk digunakan secara pribadi bukan untuk tujuan bisnis atau dijual kembali kepada pihak lain.³³⁹

Berdasarkan pengolahan data sekunder, dapat dikemukakan kategori perilaku konsumen sebagai berikut:

- a. Berpikir jangka pendek (*short term perspective*)
Pada umumnya konsumen Indonesia adalah berpikir pendek tak berpikir panjang dalam memberikan keputusan pembelian barang atau jasa, sehingga kecenderungannya memilih yang serba instant.
- b. Tidak Terencana (*dominated by unplanned behavior*)
Perilaku ini tampak pada kebiasaan impulse buying, yaitu membeli produk yang kelihatan menarik tanpa ada perencanaan sebelumnya.
- c. Berorientasi pada Konteks (*context, not content oriented*)
Pada umumnya konsumen cenderung menilai dan memilih produk hanya dari tampilan bukan kualitas atau kegunaan maksimal.
- d. Gengsi (*putting prestige as important motive*)
Permasalahan “gengsi” banyak menjadi perilaku konsumen dengan tujuan pamer, termasuk budaya feodal yang melekat bagi sebagian besar konsumen Indonesia.
- e. Konsumerisme
Perilaku atau kebiasaan/kecenderungan selalu mengkonsumsi barang atau jasa tanpa perencanaan sebelumnya.
- f. Pasrah
Sikap dan perilaku konsumen yang pasrah sebagian disebabkan kurang tahanan atau ketidak pahaman akan hak dan kewajibannya sebagai konsumen dalam berhadapan dengan pelaku usaha, selain ukuran hak dari segi ekonomi yang tidak mempunyai nilai finansial yang relatif besar.

339 Etta Manang Sangadji dan Sopiah, op. Cit, halaman 332.

Bentuk reposisi terhadap BPSK sebagai Pengadilan Sengketa Konsumen yang merupakan pengadilan khusus dibawah peradilan umum harus juga memperhatikan perilaku konsumen sebagaimana diuraikan di atas sebagai bagian dari budaya konsumen itu sendiri. Budaya konsumen sebagai sikap dan penilaian konsumen terhadap konsumsi barang atau jasa merupakan faktor yang sangat mempengaruhi perilaku konsumen.

Budaya konsumerisme dan pasrah yang ada pada pribadi konsumen tidak dapat diberdayakan dan merupakan objek eksploitasi dari pelaku usaha dalam mencapai tujuan ekonominya. Konsumen sebagai golongan yang “kurang beruntung” harus mendapat perlindungan hukum dalam sistem penyelesaian sengketa konsumen, khususnya melalui pembentukan Pengadilan Sengketa Konsumen. Penyelesaian sengketa konsumen melalui Pengadilan Sengketa Konsumen harus mampu sebagai sarana pemberdayaan konsumen sehingga menjadi konsumen cerdas, kritis dan dapat memahami hak dan kewajiban hukumnya dalam berhadapan dengan pelaku usaha.

Dalam sistem penyelesaian sengketa konsumen melalui Pengadilan Sengketa Konsumen harus mampu memberi dan mengembangkan hak-hak konsumen yang tidak berdaya. Artinya, hukum dalam tataran praktik penyelesaian sengketa konsumen harus mempunyai nilai praktis, nilai-nilai yang secara jelas tercermin dalam praktik penggunaan hukum dan pelaksanaannya.

2.3.2. Budaya Pelaku Usaha

Jika sikap dan keputusan dalam proses pembelian suatu barang atau jasa merupakan pokok dari perilaku konsumen, maka segala tindakan atau aktivitas pelaku usaha dalam kegiatan berproduksi disebut sebagai perilaku pelaku usaha, yaitu segala kegiatan pelaku usaha dalam menjalankan usahanya.

Dalam praktik, sering sekali para pelaku usaha bertendensi “melecehkan” hak-hak konsumen dan memanfaatkan kelemahan dan posisi konsumen yang lemah, termasuk perilaku konsumen sebagaimana diuraikan di atas semata-

mata hanya untuk mencapai tujuan ekonominya. Pelaku usaha memiliki kebebasan memproduksi komoditi tanpa harus mengikuti standar yang berlaku seolah-olah kebal hukum dan tanpa sanksi. Kontrak baku berikut klausula eksonerasi yang ada di dalamnya merupakan bentuk perilaku pelaku usaha yang merugikan konsumen. Tidak jarang juga pelaku usaha menjadikan konsumen sebagai objek eksploitasi dalam mencapai tujuan ekonomi yang diharapkan.

Adrian Sutedi mengemukakan bahwa posisi tawar yang lemah dalam hal kemampuan ekonomi dan upaya hukum konsumen dalam mempertahankan hak-haknya, mengakibatkan konsumen menjadi objek aktivitas bisnis untuk meraup keuntungan yang sebesar-besarnya oleh pelaku usaha melalui kiat iklan, promosi, cara penjualan serta penerapan perjanjian standar yang merugikan konsumen.³⁴⁰

Budaya pelaku usaha yang dominan dalam berada pada posisi tawar yang kuat dan berada di atas dibanding dengan konsumen dalam sistem penyelesaian sengketa konsumen melalui Pengadilan Sengketa Konsumen harus diimbangi dengan penetapan kewajiban dan larangan-larangan yang sedemikian rupa sehingga konsumen dapat memperoleh perlindungan hukum. Demikian juga dengan penerapan beban pembuktian terbalik.

Di sisi lain, untuk menciptakan keseimbangan kepentingan konsumen dengan pelaku usaha dalam sistem penyelesaian sengketa konsumen, maka penerapan asas *audio et alterem partem* yang dalam pengertian keadilan menurut Nindyo Pramono dalam praktik peradilan adalah sikap “tidak memihak” atau *impartiality* harus benar-benar dapat diterapkan.

Budaya itikad baik dari pelaku usaha dalam melakukan kegiatan usaha mulai dari produksi dan distribusi harus benar-benar menjadi objek dan sasaran dari bentuk reposisi sistem penyelesaian sengketa konsumen melalui Pengadilan Sengketa Konsumen yang diwujudkan dalam tataran normatif perundang-undangan.

340 Adrian Sutedi, *Tanggungjawab Produk Dalam Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2008), halaman 1.

B. PENGUATAN SISTEM PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN MELALUI PEMBENTUKAN PENGADILAN SENGKETA KONSUMEN

1. Dasar Hukum Pembentukan Pengadilan Sengketa Konsumen

Dasar hukum pembentukan Pengadilan Sengketa Konsumen yang dimaksud adalah landasan yuridis dalam tatanan Undang-Undang dan landasan konstitusional dalam tataran konstitusi atau hukum dasar. Pengadilan Sengketa Konsumen merupakan suatu badan peradilan yang merupakan pelaksana kekuasaan kehakiman di Indonesia, dan karenanya sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman, maka landasan konstitusional pembentukannya adalah UUD Tahun 1945 yang tersebut dalam Pasal 24 Amandemen Ketiga dan Amandemen IV yang menentukan:

- (1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.
- (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.
- (3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.³⁴¹

Sebagai aturan organik dari Pasal 24 UUD Tahun 1945 sebagai landasan yuridis pembentukan Pengadilan Sengketa Konsumen adalah Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.³⁴² Undang-Undang ini telah

341 Ayat (1) dan ayat (2) merupakan hasil dari Amandemen Ketiga UUD Tahun 1945 sedangkan ayat (3) merupakan hasil dari Amandemen Keempat UUD Tahun 1945. Dalam Pasal 24 UUD Tahun 1945 sebelum Amandemen, Pasal 24 berbunyi: (1). Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah badan Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang; (2). Susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman itu diatur dengan undang-undang.

342 UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman merupakan undang-undang terakhir yang mengatur tentang kekuasaan kehakiman di Indonesia untuk menggantikan beberapa undang-undang kekuasaan kehakiman yang pernah berlaku di Indonesia, yaitu mulai dari UU No. 19

mengatur secara komprehensif penyelenggara kekuasaan kehakiman yang merupakan kekuasaan yang merdeka yang dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Landasan yuridis pembentukan Pengadilan Sengketa Konsumen dalam UU No. 48 Tahun 2009 terdapat dalam Pasal 18 dan Pasal 25 ayat (1) serta Pasal 27 ayat (1). Pasal 18 menentukan Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Selanjutnya, Pasal 25 ayat (1) menentukan bahwa badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung meliputi badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara. Pasal 27 ayat (1) menentukan bahwa pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25.

Mengingat Pengadilan Sengketa Konsumen yang merupakan pengadilan khusus di bawah peradilan umum, maka selain landasan yuridis pembentukannya dalam UU No. 48 Tahun 2009 adalah juga UU No. 49 Tahun 2009 tentang Peradilan Umum sebagai perubahan terhadap UU No. 2 Tahun 1986 dan UU No. 8 Tahun 2004 tentang Peradilan Umum. Dengan demikian, dalam konsiderans pembentukan Pengadilan Sengketa Konsumen harus mencantumkan Pasal 24 UUD Tahun 1945, UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan

Tahun 1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang dirubah dengan UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman jo UU No. 35 Tahun 1999 tentang Perubahan UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman jo UU No. 4 Tahun 2004 tentang Perubahan Kedua UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Kehakiman dan UU No. 49 Tahun 2009 tentang Peradilan Umum sebagai landasan yuridis yang berfungsi sebagai dasar hukum pembentukannya.

Dengan melakukan penguatan terhadap sistem penyelesaian sengketa konsumen melalui pembentukan Pengadilan Sengketa Konsumen, maka secara ideal harus dilakukan amandemen terhadap UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen karena UU No. 8 Tahun 1999 secara substansial mengatur ketentuan yang berkaitan dengan sistem dan lembaga penyelesaian sengketa konsumen baik melalui pengadilan maupun di luar pengadilan. Secara ideal harus terlebih dahulu dilakukan amandemen terhadap UU No. 8 Tahun 1999 dengan mengatur keberadaan Pengadilan Sengketa Konsumen sebagai lembaga penyelesaian sengketa konsumen yang berada di bawah peradilan umum.

Terhadap rencana amandemen UU No. 8 Tahun 1999 sesungguhnya para praktisi dan pengamat perlindungan konsumen telah lama menyuarakan pentingnya revisi atau penyempurnaan UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, termasuk bertujuan untuk melakukan penguatan terhadap lembaga penyelesaian sengketa yang ada di dalamnya dan menjadikannya sebagai pengadilan tersendiri. Johannes Gunawan, Guru Besar FH Universitas Parahyangan Bandung mengemukakan bahwa sudah saatnya UUPK dilakukan revisi sebab 15 tahun berjalan penegakan hukum masih menghadapi kendala. Salah satu penyebabnya UUPK punya kelemahan, kekurangan atau kekeliruan dalam berbagai aspek, yaitu gramatikal, sistematika, tanggung-jawab pelaku usaha, penyelesaian sengketa konsumen dan kelembagaan. UUPK harus dicabut dan dibentuk Undang-Undang baru karena UUPK dirancang dengan amat tergesa-gesa.

Pada kesempatan lain, A. Joko Purwoko mengemukakan bahwa hasil evaluasi Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) Tahun 2010 menyebutkan, adanya kekurangan yang terkandung di dalam UUPK sehingga menjadi hambatan dalam penerapan dan penegakan UUPK. Hambatan yang dimaksud antara lain:

- a. Pengertian konsumen akhir yang tidak jelas, sehingga menimbulkan beragam penafsiran dalam penerapan dan penegakan UUPK.
- b. Penyamaan pengertian kata “memproduksi” dan “memperdagangkan” yang memiliki pengertian dan jenis tanggung-jawab hukum yang berbeda, sehingga terjadi kekisruhan dalam penerapan dan penegakan UUPK.
- c. Pengertian klausula baku yang tak jelas dan pengaturan akibat hukum penggunaan klausula baku yang keliru, sehingga menimbulkan beragam penafsiran dalam penerapan dan penegakan UUPK.
- d. Ketidak jelasan pengaturan koordinasi antar berbagai instansi penegak hukum yang terlibat dalam penegakan UUPK, yaitu antar Departemen terkait, Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan.
- e. BPSK tidak diberi wewenang untuk mengeksekusi putusannya, melainkan harus dimintakan fiat eksekusi pada Pengadilan Negeri.
- f. Walaupun putusan BPSK bersifat final dan mengikat (*final and binding*), ternyata UUPK memberi peluang kepada para pihak yang tidak menerima putusan BPSK untuk mengajukan keberatan atas putusan tersebut ke pengadilan negeri.
- g. Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) hanya berfungsi sebagai badan penasehat (*advisory body*) sehingga tidak memiliki fungsi koordinatif dalam penerapan dan penegakan UUPK.³⁴³

Ardiansyah Parman, Ketua BPKN dalam sambutan pada *Forum Group Discussion* (FGD) “Telaahan Draft Naskah Akademik dalam RUU Perubahan UUPK No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen” di Jakarta pada tanggal 4 Juni 2018 mengemukakan bahwa UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang ditetapkan pada tanggal 20 April

343 A. Joko Purwoko, *Optimalisasi Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Sebagai Lembaga Penyelesaian Sengketa Konsumen di Luar Pengadilan*, Prosiding Seminar Nasional Multi Disiplin Ilmu & Call paper (SENDI_U) Ke-2 Tahun 2010, Jakarta, hal. 420.

1999 dan mulai berlaku efektif tanggal 20 April 2000, setelah kurang lebih 15 tahun sejak dinyatakan berlaku, masih banyak mengalami kelemahan dan kekurangan di beberapa faktor sehingga perlu ditelaah kembali.³⁴⁴

Menurut Suhardi, ketua BPSK Kota Bandung, UUPK harus segera diamandemen disebabkan karena pelaksanaan UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen di lapangan belum maksimal. BPSK mengalami berbagai kendala yang disebabkan oleh kelemahan UUPK sendiri, kelemahan SK Menperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001 dan kelemahan dari dalam BPSK sendiri. Beberapa kelemahan dari UUPK berkaitan dengan keberadaan BPSK antara lain adalah:

- a. Peluang untuk mengajukan keberatan terhadap putusan BPSK ke Pengadilan Negeri.
- b. Tidak jelas tugas dan kewenangan BPSK.
- c. Tidak adanya pengaturan jika pelaku usaha selaku tergugat di BPSK tidak memenuhi panggilan meski telah dipanggil secara patut.
- d. UUPK menugaskan BPSK untuk melakukan pengawasan pencantuman klausula baku.
- e. Tidak adanya perlindungan bagi anggota BPSK.
- f. Belum adanya keseragaman honor BPSK se-Indonesia yang diatur dalam APBN, sementara biaya operasional dibebankan pada APBD Kabupaten/Kota.³⁴⁵

Dengan memperhatikan uraian di atas sebagai alasan dan urgensi dilakukannya amandemen atau perubahan terhadap UU No. 8 Tahun 1999 dapat dikemukakan bahwa alasan perubahan adalah disebabkan kekurangjelasan pengaturan sistem penyelesaian sengketa konsumen yang diatur di dalamnya sehingga sudah saatnya untuk dilakukan perubahan selain alasan-alasan substansial lainnya.

Berdasarkan penelitian *juridis normatif* yang telah dilakukan melalui data sekunder berupa bahan hukum primer dan sekunder, diketahui bahwa maksud dan keinginan untuk melakukan

344 Jurnal Jakarta.com, 31 Maret 2018, diunduh pada 5 April 2018.

345 Kurniawan, *Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen*, Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke 41 No. 3, Juli-September 2011, hal. 347-348.

perubahan dan amandemen terhadap UUPK termasuk lembaga penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang ada di dalamnya telah lama menjadi perhatian dan kemauan politik (*political will*) dari Dewan Perwakilan Rakyat maupun pemerintah.

Sesungguhnya upaya perubahan terhadap UUPK sudah dilakukan pemerintah melalui Kementerian Perdagangan dan bahkan sejak tahun 2007 telah membentuk Tim Revisi Perubahan UUPK. Ardiansyah Parman, Ketua BPKN mengemukakan bahwa upaya serius dari BPKN untuk memikirkan perubahan UUPK telah dilakukan sejak tahun 2010 mengingat adanya sejumlah kelemahan yang dimiliki Undang-Undang tersebut. Beliau mengemukakan bahwa pengaturan perlindungan konsumen dalam UUPK saat ini cenderung gugup dan gagap ketika harus menyikapi berbagai isu perlindungan konsumen sesuai perkembangan zaman di era digital saat ini.³⁴⁶ Sejumlah kegiatan ilmiah telah dilakukan dalam rangka memperoleh masukan dan partisipasi masyarakat atas rencana perubahan UUPK. Terakhir tanggal 4 Juli 2018 telah dilakukan *Focus Group Discussion* (FGD) terkait rencana perubahan UUPK tersebut.

Secara resmi sejak tahun 2015 telah direncanakan melalui Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Tahun 2015-2019 dan tercatat dalam nomor urut 42 dari 160 RUU Prolegnas, namun sayangnya dalam 50 RUU Prolegnas Tahun 2018, RUU Perubahan UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen tidak lagi masuk dalam daftar. Demikian dengan dari 14 daftar RUU Prolegnas Prioritas Tahun 2020 usul Dewan Perwakilan Rakyat, maka RUU Perubahan UU Perlindungan Konsumen tidak termasuk dalam daftar.³⁴⁷

Dalam rangka menjamin penyelesaian sengketa konsumen secara *win-win solution* antara konsumen dengan pelaku usaha, maka secara substansial, harus diatur adanya sistem dan upaya penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan. Upaya ini merupakan persyaratan untuk dapat tidaknya suatu sengketa konsumen diajukan penyelesaiannya melalui Pengadilan. Pengaturan lembaga penyelesaian sengketa konsumen di luar

346 CNN Indonesia, 21 April 2019, diunduh, tanggal 24 Desember 2020.

347 Bahan Rapat Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia tanggal 3 Desember 2019 (lampiran 2)

pengadilan, tidak seperti BPSK selama ini, namun harus dilakukan sesuai amanat Pasal 58 UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yaitu dengan cara konsiliasi, mediasi atau arbitrase dengan melembagakan Alternatif Penyelesaian Sengketa yang diatur dalam UU No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Dengan demikian, penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan merupakan upaya terakhir yang bersifat *ultimum remedium*.

2. Penataan Administrtasi Peradilan

Pada umumnya masyarakat mengartikan dan memahami bahwa administrasi adalah kegiatan yang berkaitan dengan keuangan dan pekerjaan tata usaha. Padahal pengertian administrasi jauh lebih luas dari pengertian tersebut, khususnya apabila dikaitkan dengan administrasi peradilan. Dalam arti sempit, Basuki Rekso Wibowo merumuskan administrasi peradilan adalah *court management*.³⁴⁸ Muladi, sebagaimana dikutip Selestinus O.C. Asmoro, mengemukakan pengertian administrasi peradilan bisa bermakna ganda, yaitu bisa diartikan sebagai *court administration* dalam arti pengelolaan yang berkaitan dengan organisasi, administrai dan pengaturan finansial badan-badan peradilan. Dapat juga dimaknai sebagai *administration of justice* yang mencakup proses penanganan perkara (*cashflow management*) dan prosedur serta praktik litigasi dalam kerangka kekuasaan mengadili (*judicial power*).³⁴⁹

Dalam kaitannya dengan penguatan sistem penyelesaian sengketa konsumen melalui pembentukan Pengadilan Sengketa Konsumen sebagai pengadilan khusus di bawah peradilan umum, maka harus dilakukan penataan administrasi peradilan dalam pengertian luas, baik dalam arti *court administration* maupun dalam arti *administration of justice* atau *cashflow management*. Di bidang *court administration*, penguatan dilakukan mulai dari penataan di bidang pendaftaran perkara hingga distribusi atau

348 Basuki Rekso Wibowo, *Laporan Penelitian, Pembinaan Administrasi Peradilan*, (Jakarta : Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM RI, 2012), hal. 16.

349 Selestinus O.C. Asmoro, *Pentingnya Administrasi Pengadilan Dalam Proses Perkara Pidana*, Lex Crimen Vol. 1 No. 3, Juli-September 2012, halaman 75-76.

penetapan majelis perkara, proses persidangan hingga penjatuhan putusan, termasuk jangka waktu penyelesaian perkara untuk mewujudkan asas peradilan cepat, sederhana dan biaya murah. Merupakan bagian dari penataan administrasi peradilan yang berkaitan dengan pengaturan biaya perkara, misalnya untuk nilai tuntutan yang tidak lebih dari Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah), maka biaya perkara dibebaskan sebagaimana berlaku di Pengadilan Hubungan Industrial.

Sehubungan dengan hal tersebut, penataan administrasi peradilan yang akan dilakukan selain untuk mewujudkan asas peradilan cepat, sederhana dan biaya murah juga bertujuan untuk meningkatkan kinerja peradilan, khususnya dalam penyelesaian sengketa konsumen, sehingga dengan sendirinya akan meningkatkan kinerja (*performance*) individu, kelompok maupun institusi. Lebih lanjut hingga eksekusi putusan Pengadilan Sengketa Konsumen yang harus memberikan perlindungan hukum kepada konsumen dan keseimbangan kepentingan konsumen dan pelaku usaha, baik dari segi waktu, birokrasi dan biaya yang diperlukan.

Termasuk pengaturan upaya hukum yang dapat diajukan atas putusan Pengadilan Sengketa Konsumen, yang tidak mengenal upaya hukum banding melainkan kasasi dan tidak diperkenalkannya untuk mengajukan upaya hukum Peninjauan Kembali. Hal ini sekaligus bertujuan untuk mengurangi penumpukan perkara sebagai bagian dari penataan administrasi peradilan dalam arti *administration of justice* atau *cashflow management*.

Penataan administrasi peradilan sebagai penguatan sistem penyelesaian sengketa konsumen melalui pembentukan Pengadilan Sengketa Konsumen harus dibentuk kepaniteraan dan administrasi khusus sama halnya dengan kepaniteraan dan administrasi khusus pada pengadilan khusus lainnya seperti Pengadilan Hubungan Industrial, Pengadilan Niaga dan lainnya.

Dengan dilakukannya penataan administrasi peradilan sebagai bentuk penguatan terhadap sistem penyelesaian sengketa konsumen melalui pembentukan Pengadilan Sengketa Konsumen, maka dengan serta merta akan tercapai :

- a. Penyempurnaan tatatan (*improved order*). Keteraturan dalam pelaksanaan proses peradilan di Pengadilan Sengketa

Konsumen, karena berkaitan dengan proses dan kontrol. Dengan kata lain berupa penataan prosedural.

- b. Penyempurnaan metode (*improved method*). Penataan yang dilakukan dalam bidang teknis dan metode kerja untuk dapat mencapai tujuan pembentukan Pengadilan Sengketa Konsumen yaitu memberikan perlindungan hukum kepada konsumen dan menjamin keseimbangan kepentingan konsumen dan pelaku usaha. Dengan kata lain, berupa penataan technical.
- c. Penyempurnaan kinerja (*improved performance*). Fokus utamanya adalah pada pergeseran dari bentuk ke substansi, pergeseran dari efisiensi dan ekonomis ke efektivitas kerja, pergeseran dari kecakapan birokrasi ke kesejahteraan masyarakat.

Penataan administrasi peradilan harus mampu menciptakan *administrative self-regulation*, yaitu pelaksanaan sistem administrasi peradilan yang bersifat mandiri dan otonom sehingga dalam pelaksanaannya dapat dipertanggung jawabkan dan dipertanggung gugatkan (akuntabel), yang menurut Bintoro Tjokroamidjojo dapat diusahakan melalui dua cara, yaitu:³⁵⁰

- a. Adanya program-program kerja yang jelas, standar-standar pelaksanaan, kriteria-kriteria yang baik untuk pelaksanaan kegiatan administrasi.
- b. Melaksanakan adanya atau membina kode etik kepegawaian. Hal ini harus dilakukan sebagai bentuk penguatan terhadap sistem penyelesaian sengketa konsumen melalui pembentukan Pengadilan Sengketa Konsumen sehingga tercapai sistem administrasi yang ideal dengan mendasarkan mekanisme *administrative self-regulation*.

3. Penyiapan Hakim Khusus Pengadilan Sengketa Konsumen

Sebagaimana diuraikan sebelumnya bahwa salah satu kendala yang dihadapi BPSK sebagai lembaga penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan sehingga tidak mampu memberikan keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sebagai wujud perlindungan hukum kepada konsumen dan menjamin keseimbangan kepentingan

350 Bintoro Tjokroamidjojo, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, (Jakarta : LP3ES, 1983), halaman 214-215

konsumen dan pelaku usaha adalah kendala sumber daya manusia yang berkaitan dengan kurang profesionalan anggota BPSK. Sekalipun tidak merupakan keharusan, namun mengingat tugas dan fungsinya adalah menyelesaikan sengketa, maka seyogyanya, komponen anggota BPSK baik yang berasal dari pemerintah, pelaku usaha maupun konsumen haruslah mereka yang berlatar belakang Sarjana Hukum. Hal ini telah mengakibatkan adanya putusan BPSK yang tidak sesuai dengan asas-asas hukum acara seperti memutuskan lebih daripada yang dintuntut (*ultra vetita*) atau putusan yang tidak dapat dieksekusi (*non eksekutabel*).

Mengingat kendala sumber daya manusia yang dialami BPSK selama ini sebagaimana diuraikan di atas, maka dalam rangka penguatan sistem penyelesaian sengketa konsumen melalui pembentukan Pengadilan Sengketa Konsumen sehingga dapat memberikan perlindungan hukum kepada konsumen dan menjamin keseimbangan kepentingan konsumen dan pelaku usaha, maka penyiapan hakim khusus untuk memeriksa dan memutus sengketa konsumen mutlak diperlukan. Tidak merupakan hakim umum yang ada pada peradilan umum seperti halnya hakim khusus Pengadilan Hubungan Industrial, hakim khusus pada Pengadilan Niaga dan lainnya.

Untuk memenuhi asas keseimbangan kepentingan konsumen dengan pelaku usaha, maka struktur keanggotaan majelis hakim Pengadilan Sengketa Konsumen harus terdiri dari hakim karir sebagai ketua majelis dan dari unsur pelaku usaha dan unsur konsumen masing-masing sebagai anggota dan merupakan hakim *ad hoc*. Hakim *ad hoc* adalah hakim yang bersifat sementara yang memiliki keahlian dan pengalaman di bidang tertentu untuk memeriksa, mengadili dan memutus suatu perkara yang pengangkatannya diatur dengan undang undang.³⁵¹ Saat ini hakim *ad hoc* yang diangkat dan diberhentikan Presiden berdasarkan usul Ketua Mahkamah Agung untuk jangka waktu tertentu menurut undang undang berada di lima pengadilan khusus, yaitu Pengadilan Hak Asasi Manusia, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Pengadilan Hubungan Industrial, Pengadilan Perikanan dan Pengadilan Kehutanan.

351 Indonesia, Undang Undang tentang Kekuasaan Kehakiman No. 48 Tahun 2009, op.cit, Pasal 1 angka 9.

Pengangkatan dan pemberhentian hakim *ad hoc* pada Pengadilan Sengketa Konsumen sebagai bentuk penguatan sistem penyelesaian sengketa konsumen dilakukan dan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah sama dengan pengangkatan dan pemberhentian hakim *ad hoc* pada pengadilan khusus lainnya.³⁵²

Calon hakim *ad hoc* pada Pengadilan Sengketa Konsumen yang berasal dari unsur pelaku usaha berasal dan/atau direkomendasi dari dan oleh asosiasi atau organisasi pelaku usaha dan unsur dari konsumen berasal dari Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM), selain harus memenuhi syarat-syarat umum seorang pejabat negara, maka persyaratan lain adalah harus seorang yang berlatar belakang Sarjana Hukum dan mempunyai pengalaman di bidang hukum sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun.

4. Mitigasi Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen

Mitigasi yang dalam bahasa Inggris disebut "*mitigation*" adalah berarti peringatan atau kelonggaran. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, arti kata mitigasi adalah: 1). Menjadikan berkurang kekasaran atau kesuburannya (tentang tanah dan sebagainya). 2). Tindakan mengurangi dampak bencana.³⁵³

Dapat dikemukakan bahwa mitigasi dilakukan guna menghadapi dan meminimalisir kerugian akibat terjadinya suatu perubahan, sehingga dengan demikian tujuannya adalah untuk mengurangi atau bahkan mencegah terjadinya kerugian. Selain itu mitigasi juga dapat berfungsi sebagai pedoman bagi pemerintah agar dapat membuat perencanaan pembangunan yang lebih baik. Oleh karena itu, terdapat 2 (dua) jenis mitigasi, yaitu :

352 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 24 Tahun 2006 tentang Tatacara Pengangkatan dan Pemberhentian Hakim Ad Hoc Pengadilan Perikanan, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 41 Tahun 2004 tentang Tatacara Pengangkatan dan Pemberhentian Hakim Ad Hoc Pengadilan Hubungan Industri dan Hakim Ad Hoc pada Mahkamah Agung jo Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 26 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 26 Tahun 2009 tentang Tatacara Pengangkatan dan Pemberhentian Hakim Ad Hoc Pengadilan Hubungan Industri dan Hakim Ad Hoc pada Mahkamah Agung.

353 Kamus Bahasa Indonesia Edisi Elektronik (Jakarta : Pusat Bahasa, 2008), diakses tanggal 16 Nopember 2020.

- 1) Mitigasi struktural yaitu upaya yang dilakukan untuk mengurangi resiko terjadinya kerugian akibat adanya perubahan dengan cara melaksanakan pembangunan sarana fisik sehingga pencegahan dan upaya meminimalisir kerugian dapat dilakukan secara maksimal.
- 2) Mitigasi non struktural sebagai upaya yang dilakukan untuk mengurangi kerugian sebagai akibat adanya perubahan melalui penetapan atau kebijakan tertentu.

Dalam kaitannya dengan penguatan sistem penyelesaian sengketa konsumen melalui pembentukan Pengadilan Sengketa Konsumen sebagai sesuatu yang dicita-citakan (*ius constituendum*), maka yang dimaksud dengan mitigasi BPSK adalah tindakan yang dilakukan untuk mengurangi resiko atas perubahan atau peralihan dari sistem penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK menjadi sistem penyelesaian sengketa konsumen melalui Pengadilan Sengketa Konsumen sehingga sementara Pengadilan Sengketa Konsumen belum terbentuk, maka BPSK dapat menjalankan tugas dan fungsinya secara maksimal sebagai lembaga penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan.

Dengan demikian, mitigasi BPSK yang dilakukan dapat berbentuk mitigasi struktural dan mitigasi non struktural. Dengan mitigasi struktural, maka harus diupayakan keterjangkauan konsumen terhadap akses penyelesaian sengketa melalui BPSK, yaitu keberadaannya pada setiap Daerah Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia. Jumlah 171 BPSK yang ada saat ini di seluruh Indonesia, harus dioptimalkan dan difungsikan secara efektif. Harus dilakukan pembenahan, termasuk dari segi pelayanan, pendanaan dan sumber daya manusia. Peningkatan kemampuan sumber daya manusia tetap harus dilakukan sebagai bentuk mitigasi struktural. Termasuk perekrutan anggota BPSK dengan memperhatikan kompetensi.

Dalam bentuk mitigasi non struktural, dapat dilakukan melalui penetapan sejumlah aturan atau kebijakan pada tataran yang lebih operasional dibawah Undang Undang, yang dapat dilakukan melalui Peraturan atau Keputusan Menteri Perdagangan, Peraturan atau Surat Edaran Mahkamah Agung, yang sekalipun harus diakui bahwa daya mengikat dari norma

atau aturan dalam tataran Peraturan/Keputusan Menteri dan/atau Peraturan/Surat Edaran Mahkamah Agung adalah lemah dan tidak sekuat daya mengikat suatu Undang Undang, khususnya berkaitan dengan sanksi atas pelanggaran atau ketidak taatan terhadap suatu aturan.

Melalui mitigasi non struktural juga harus dilakukan pembenahan hukum acara khusus sebagai penguatan implementasi hukum acara BPSK yang dipraktikkan selama ini sesuai dengan Kepmerindag No. 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Tugas dan Kewenangan BPSK dan PERMA No. 1 Tahun 2006 tentang Tatacara Pengajuan Keberatan Atas Putusan BPSK.

Dengan demikian, mitigasi BPSK harus dilakukan melalui sejumlah upaya yang tidak saja pada tataran normatif melalui aturan atau kebijakan dalam bentuk mitigasi non struktural sebagaimana diuraikan di atas, tetapi juga sosialisasi dari fungsi BPSK sebagai lembaga penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan harus tetap dilakukan, termasuk keberadaannya dari segi aksesabilitasnya sehingga terjangkau oleh masyarakat konsumen, termasuk pembenahan sumber daya manusianya melalui perekrutan anggota BPSK.

C. PRA KONDISI DAN SOSIALISASI

1. Pengaturan Masa Transisi Pengalihan Sistem Penyelesaian Sengketa Konsumen

Sebagai akibat pengalihan sistem penyelesaian sengketa konsumen dari BPSK sebagai penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan menjadi ke dalam sistem peradilan melalui pembentukan Pengadilan Sengketa Konsumen yang merupakan pengadilan khusus di bawah peradilan umum, terdapat suatu masa yang disebut dengan masa peralihan atau masa transisi, yaitu peralihan dari suatu keadaan, tindakan, kondisi, tempat dan sebagainya ke keadaan, tindakan, kondisi atau tempat lain. Masa transisi juga diartikan sebagai masa pergantian yang ditandai dari perubahan fase awal ke fase yang baru.

Dalam rangka menghindari kevakuman atau kekosongan lembaga penyelesaian sengketa konsumen sebagai akibat pengalihan kelembagaan BPSK ke dalam sistem peradilan melalui pembentukan Pengadilan Sengketa Konsumen, maka melalui

Undang-Undang pembentukan Pengadilan Sengketa Konsumen harus diatur ketentuan peralihan sebagai masa transisi. Berbagai cara dapat dilakukan dalam mengantisipasi masa transisi tersebut melalui ketentuan peralihan dalam Undang-Undang. Sesuatu yang pasti adalah sebelum keberadaan Pengadilan Sengketa Konsumen belum terbentuk dan/atau belum dapat melaksanakan tugas dan fungsinya untuk memeriksa dan memutus sengketa konsumen berikut infra struktur yang diperlukan, maka keberadaan BPSK masih tetap eksis sebagai lembaga penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan. Bahkan setelah berfungsinya Pengadilan Sengketa Konsumen, harus diatur proses pemeriksaan sengketa konsumen melalui BPSK yang sedang dan/atau belum diputus, tetap dan masih diselesaikan dan diputus di BPSK, termasuk perkara keberatan yang belum diputus dan eksekusi putusan yang belum dilaksanakan akan tetap dilangsungkan sesuai ketentuan yang lama yang diatur dalam Kepmerindag No. 350/Kep/12/2001 tentang Tugas dan Kewenangan BPSK dan PERMA No. 1 Tahun 2006 tentang Tatacara Pengajuan Keberatan atas Putusan BPSK. Kewenangan Pengadilan Sengketa Konsumen adalah memeriksa dan memutus sengketa konsumen yang diajukan kepadanya dan tidak mengambil alih proses pemeriksaan sengketa konsumen yang tengah dan belum diputus BPSK dan Pengadilan Negeri atas perkara keberatan yang diajukan atas putusan BPSK.

Dalam ketentuan peralihan untuk mengatur masa transisi dimaksud dapat ditetapkan sebagai berikut:

- (1) Sebelum terbentuknya Pengadilan Sengketa Konsumen berikut seluruh infrastruktur yang diperlukan, maka BPSK tetap melaksanakan fungsi dan tugasnya sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku.
- (2) Dengan terbentuknya Pengadilan Sengketa Konsumen berdasarkan Undang-Undang, maka sengketa konsumen yang telah diajukan kepada:
 - a. BPSK dan belum diputuskan, tetap diselesaikan oleh BPSK yang bersangkutan.
 - b. Pengadilan Negeri sebagai upaya keberatan atas putusan BPSK dan belum diputus, tetap dilaksanakan oleh Pengadilan Negeri yang bersangkutan sesuai peraturan perundang undangan yang berlaku.

Sambil menunggu persiapan kelengkapan infrastruktur Pengadilan Sengketa Konsumen berdasarkan Undang-Undang terbentuk, maka sebaiknya dalam ketentuan Undang Undang Pengadilan Sengketa Konsumen dapat diatur bahwa Undang-Undang pembentukan Pengadilan Sengketa Konsumen berlakunya setahun kemudian, sehingga tidak berlaku sejak tanggal diundangkan.³⁵⁴

2. Sosialisasi Sistem Penyelesaian Sengketa Konsumen Yang Baru

Sosialisasi merupakan suatu proses bagaimana memperkenalkan sistem pada seseorang serta bagaimana orang tersebut menentukan tanggapan serta reaksinya. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, sosialisasi adalah upaya memasyarakatkan sesuatu sehingga menjadi dikenal, dipahami, dihayati oleh masyarakat, pemasyarakatan.³⁵⁵

Sosialisasi sistem penyelesaian sengketa yang baru yang dimaksudkan adalah sosialisasi pembentukan Pengadilan Sengketa Konsumen mulai dari perencanaan melalui Rancangan Undang-Undang Pengadilan Sengketa Konsumen sebagai sistem penyelesaian sengketa konsumen yang baru yang merupakan pengadilan khusus dan berada di bawah peradilan umum. Dalam rangka dan merupakan bagian dari proses sosialisasi tentang sistem penyelesaian sengketa konsumen yang baru melalui pembentukan Pengadilan Sengketa Konsumen melalui Undang Undang, maka proses pembentukan Undang-Undang Pengadilan Sengketa Konsumen harus mengikuti prosedur dan tatacara pembentukan undang undang sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan yang sudah diperbaharui dengan UU No. 15 Tahun 2019.

Diawali dengan perencanaan penyusunan undang undang melalui Program Legislasi Nasional (Prolegnas)³⁵⁶ yang

354 Hal yang sama berlaku untuk UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang menurut Pasal 65 ditetapkan bahwa undang undang tersebut mulai berlaku setelah 1 (satu) tahun sejak diundangkannya. Demikian juga dengan UU No. 2 Tahun 2004 tentang Pengadilan Hubungan Industrial yang melalui Pasal 126 ditetapkan bahwa undang undang tersebut mulai berlaku 1 (satu) tahun sejak diundangkan.

355 Departemen Pendidikan Nasional, *op.cit*, halaman 1085.

356 Indonesia, Undang Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang

penyusunannya dapat dilakukan baik oleh pemerintah maupun oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Naskah RUU Pengadilan Sengketa Konsumen harus disertai dengan Naskah Akademik.³⁵⁷

Dalam rangka memperoleh masukan dari masyarakat terutama untuk mengetahui sikap dan penerimaan anggota masyarakat terhadap keberadaan Pengadilan Sengketa Konsumen sebagai pengadilan khusus untuk menyelesaikan sengketa konsumen dan berada di bawah peradilan umum, harus dilakukan sosialisasi melalui berbagai cara, termasuk melalui kegiatan ilmiah dalam berbagai bentuknya, meminta masukan dan tanggapan dari para ahli, tokoh maupun aktivis perlindungan konsumen termasuk asosiasi pelaku usaha dan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM) bahkan pada tahap pembahasan di DPR. Sosialisasi semacam ini merupakan aspek sosiologis yang harus dilakukan dalam pembentukan suatu undang undang untuk mengetahui sikap dan penerimaan masyarakat terhadap undang undang yang bersangkutan setelah diundangkan, karena hal ini sangat berpengaruh terhadap efektivitas dan penegakan hukum undang undang tersebut dikemudian hari.

Soisalisasi Undang-Undang Pengadilan Sengketa Konsumen dalam perspektif UU No. 12 Tahun 2011 dikenal dengan penyebar luasan yang dapat dilakukan baik oleh pemerintah maupun oleh DPR sejak penyusunan Prolegnas, penyusunan dan pembahasan RUU hingga pengundangan UU yang bertujuan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan UU dan dapat dilakukan melalui :

Undangn No. 12 Tahun 2011, Pasal 1 angka 9: Program Legislasi Nasional (Prolegnas) adalah instrumen perencanaan program pembentukan undang undang yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis.

357 Ibid, Pasal 1 angka 11: Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Randangan Undang-Undang sebagai solusi terhadap permasalahan atau kebutuhan hukum masyarakat.

- a. Rapat dengan pendapat umum.
- b. Kunjungan kerja.
- c. Sosialisasi dan/atau.
- d. Seminar, lokakarya dan/atau diskusi.

Masyarakat yang dimaksud adalah orang perseorangan atau sekelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi RUU yang bersangkutan.

Tidak saja pada tahap RUU disosialisasikan kepada masyarakat melalui penyebar luasan, melainkan pasca pengundangannya juga harus dilakukan penyebar luasannya. Naskah Undang-Undang yang disebar luaskan harus merupakan salinan naskah yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia.

Sosialisasi keberadaan Pengadilan Sengketa Konsumen pasca pengundangan UU Pengadilan Sengketa Konsumen mutlak dilakukan untuk memberikan informasi dan memperkenalkan adanya sistem penyelesaian sengketa yang baru melalui Pengadilan Sengketa Konsumen sebagai suatu pengadilan khusus dan berada di bawah peradilan umum untuk menggantikan BPSK yang ada selama ini, termasuk sosialisasi ketentuan peralihan sebagai masa transisi.

Upaya sosialisasi Pengadilan Sengketa Konsumen sedemikian merupakan sesuatu yang harus dan mutlak dilakukan sehingga tidak terulang pengalaman sejarah yang membuat BPSK sebagai lembaga penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan tidak populer dan tidak dikenal di kalangan masyarakat banyak karena kurangnya sosialisasi.

BAB VI

P E N U T U P

A. KESIMPULAN

Berdasarkan analisis dan pembahasan serta temuan penelitian sebagaimana diuraikan dalam bab-bab sebelumnya, dapat kiranya dirumuskan pokok-pokok kesimpulan sebagai berikut:

1. Pengaturan kedudukan dan keberadaan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) di Indonesia, secara struktural tak merupakan badan yang sengaja dibentuk untuk melaksanakan kekuasaan kehakiman di Indonesia layaknya sebuah institusi badan peradilan (*judikatif*) karena pendirian dan pembentukannya tak didasarkan kepada Undang-Undang kekuasaan kehakiman yang berlaku di Indonesia. Dalam hal demikian, kewenangannya dalam melakukan pemeriksaan sengketa dan putusannya tidak bersifat *pro justitia* atau bersifat *non yudisial*. BPSK merupakan perpaduan antara lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS) dengan lembaga pengadilan yang memiliki otoritas dalam menghasilkan putusan dan memiliki kewenangan yang multi fungsi dan peran ganda yaitu sebagai *disputes settlement service provider* (konsiliator, mediator dan arbitrator), *public defender* (konsultan masyarakat), *administration regulator* (pengawas dan pemberi sanksi) serta *adjudicator* sehingga merupakan *quasi* peradilan.

Dalam kedudukan dan keberadaannya yang tidak merupakan bagian dari pelaksana kekuasaan kehakiman di Indonesia sesuai UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, dalam tataran praktiknya banyak mengalami kendala,

diantaranya terkait dengan hukum acara yang tak jelas dan ketidakpastian upaya hukum yang dapat diajukan terhadap putusan BPSK hingga akhir pelaksanaan putusan (eksekusi), termasuk kendala pendanaan dan sumber daya manusianya.

2. Kedudukan dan keberadaan BPSK sebagai lembaga penyelesaian sengketa konsumen yang berada di luar sistem peradilan dan tak merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman di Indonesia, dalam pelaksanaannya tak memberikan keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan kepada konsumen sebagai anggota masyarakat.

Putusan BPSK yang tak mempunyai irah-irah “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa” karena pemeriksaan dan putusannya bukan bersifat *pro justitia*, telah mengakibatkan putusannya tidak mempunyai kekuatan eksekutorial. Selain itu, proses penyelesaian sengketa dengan peluang dimungkinkannya mengajukan upaya “keberatan” atas putusan BPSK melalui Pengadilan Negeri hingga tingkat kasasi ke MA merupakan proses yang tak mencerminkan keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan, juga semakin menunjukkan lemahnya posisi konsumen.

Selain tak mencerminkan keadilan bagi konsumen dan pelaku usaha, proses penyelesaian sengketa hingga akhir pelaksanaan putusan BPSK, maka penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK juga tak mencerminkan dan mewujudkan keseimbangan kepentingan antara pelaku usaha dan konsumen. Dimulai dari pemilihan metode atau cara penyelesaian sengketa yang diterapkan pada BPSK yang memungkinkan pelaku usaha dapat memaksakan kehendaknya untuk tak berkehendak menyelesaikan sengketanya melalui BPSK melainkan lebih memilih Pengadilan, jelas menempatkan konsumen pada posisi yang tetap lemah. Demikian juga dari aspek pelaku usaha. Pengaturan kewajiban dan larangan yang dibebankan kepada pelaku usaha dalam UUPK dan penyelesaian sengketa melalui BPSK, termasuk penerapan sanksi, baik perdata, pidana maupun administratif sementara konsumen tak diatur hal yang sama, telah membuat tak adanya keseimbangan kepentingan pelaku usaha dengan konsumen. Termasuk dalam proses penyelesaian sengketa melalui BPSK yang tak memungkinkan pelaku usaha mengajukan gugatan kepada konsumen yang telah mengakibatkan kerugian bagi pelaku usaha. Lebih dari

itu, pemihakan BPSK kepada konsumen pada saat eksekusi putusan melalui Pengadilan Negeri, di mana BPSK telah mewakili konsumen sebagai Pemohon eksekusi atas putusannya sendiri. Asas *audio et alterem partem* dalam proses penyelesaian sengketa melalui BPSK tak diimplementasikan sebagaimana mestinya sehingga tak mencerminkan asas keadilan dalam praktik peradilan yang bersifat *impartiality*.

3. Berdasarkan sejumlah kelemahan dan kekurangan yang ada pada BPSK selama ini, maka diperlukan pemikiran untuk melakukan reposisi dan penguatan peran dan fungsi BPSK yang ideal. Bentuk reposisi yang dimaksudkan adalah menjadikannya sebagai Pengadilan Sengketa Konsumen yang merupakan pengadilan khusus dan menempatkannya dibawah Pengadilan Negeri sebagai bagian dari peradilan umum, dengan reposisi seperti itu, maka BPSK menjadi bagian dari sistem peradilan dan/atau kekuasaan kehakiman di Indonesia. Dengan menjadikan BPSK sebagai Pengadilan Sengketa Konsumen yang berada dibawah peradilan umum, maka kelemahan dari aspek kelembagaan (struktur) dan efektifitas eksekusi putusan serta dukungan dana dan sumber daya manusia yang dihadapi selama ini dapat diatasi. Dengan demikian, penyelesaian sengketa konsumen benar-benar dapat memberikan keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan serta menjamin keseimbangan kepentingan konsumen dan pelaku usaha. Putusan lembaga Pengadilan Sengketa Konsumen sebagai pengadilan khusus dibawah peradilan umum akan mempunyai irah-irah “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa” sehingga bersifat eksekutorial. Dari segi keterpaduan sistem hukum, maka upaya hukum dan landasan hukum acara yang digunakan benar-benar sesuai dengan ketentuan hukum acara perdata yang berlaku, termasuk hak dan prosedur pengajuan upaya hukum hingga eksekusi putusan.

Selain menjadikan Pengadilan Sengketa Konsumen yang merupakan pengadilan khusus dibawah peradilan umum sebagai bentuk reposisi, maka penguatan Pengadilan Sengketa Konsumen dilakukan melalui pembentukan Undang-Undang Pengadilan Sengketa Konsumen dalam rangka penguatan demi memberikan perlindungan hukum kepada konsumen dan menjamin keseimbangan kepentingan konsumen dan pelaku usaha.

B. SARAN

1. Pengadilan Sengketa Konsumen sebagai suatu pengadilan khusus dibawah peradilan umum sangat diperlukan sebagai forum penyelesaian sengketa konsumen yang mampu memfasilitasi dan merespon kepentingan konsumen dan pelaku usaha sehingga benar-benar dapat memberikan keadilan, mewujudkan kepastian hukum dan kemanfaatan serta menjamin keseimbangan kepentingan pelaku usaha dan konsumen. Reposisi fungsi pengadilan sengketa konsumen ini penting mengingat proses penyelesaian sengketa konsumen selama ini, baik yang dilakukan di luar pengadilan melalui BPSK maupun melalui pengadilan (litigasi) di Pengadilan Negeri pada umumnya tak memberikan keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan serta tidak menjamin adanya keseimbangan kepentingan pelaku usaha dengan konsumen.
2. Dalam rangka melakukan reposisi dan penguatan kelembagaan BPSK sebagai Pengadilan Sengketa Konsumen yang diharapkan mampu memberikan keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan serta menjamin keseimbangan kepentingan konsumen dan pelaku usaha, maka terdapat beberapa hal yang harus dipenuhi, yaitu:
 - a) Aksesabilitas. Artinya bahwa Pengadilan Sengketa Konsumen dapat diakses seluas-luasnya oleh masyarakat, termasuk meliputi aspek biaya yang murah dan terjangkau dan prosedur yang sederhana;
 - b) Fairness. Artinya, harus adil dan untuk itu Pengadilan Sengketa Konsumen harus mandiri (independent);
 - c) Efektif. Artinya mengatur dengan jelas jenis dan kualifikasi sengketa yang merupakan kewenangan absolut dari Pengadilan Sengketa Konsumen;
 - d) Certainty. Artinya, harus ada kejelasan aturan normatif dalam peraturan perundang-undangan guna mencegah timbulnya penafsiran ganda atau aturan yang saling bertentangan sehingga tak menjamin kepastian hukum.

Selain itu, yang utama harus dilakukan adalah pembentukan Undang-Undang khusus Pengadilan Sengketa Konsumen sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman. Pembentukan Undang-undang Pengadilan

Sengketa Konsumen harus dilakukan sesuai ketentuan pembentukan peraturan perundang undangan sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan jo UU No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan UU No. 12 Tahun 2011. Untuk itu, terlebih dahulu perlu menyusun Naskah Akademik serta melakukan sosialisasi kepada masyarakat serta pemangku kepentingan untuk memperoleh masukan guna menyusun naskah rancangan Undang-Undang yang diperlukan. Selanjutnya diajukan ke Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk dapat dimasukkan ke dalam Program Lesgisasi Nasional (Prolegnas) sebagai Rancangan Undang-Undang yang diprioritaskan pembahasannya.

Dalam pembentukan Undang-Undang khusus tentang Pengadilan Sengketa Konsumen tersebut harus benar-benar mengatur keberadaan Pengadilan Sengketa Konsumen sebagai suatu pengadilan khusus yang berada dibawah peradilan umum sehingga merupakan bagian dari sistem peradilan dan/atau kekuasaan kehakiman di Indonesia. Dengan demikian hukum acara, termasuk prosedur pengajuan gugatan berikut landasan penanganan sengketa di pengadilan mengikuti ketentuan dalam hukum acara perdata yang berlaku. Ini berarti, sejumlah kendala instrumental dan operasional dapat teratasi dan tertata dengan baik.

Dalam pembentukan Undang-Undang Pengadilan Sengketa Konsumen, maka serta merta harus juga dilakukan revisi atau perubahan terhadap UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, khususnya yang mengatur tentang tugas dan fungsi, kedudukan lembaga penyelesaian sengketa konsumen.

3. Untuk menghindari potensi dan resiko persengketaan antara konsumen dan pelaku usaha, maka konsumen dan pelaku usaha diharapkan dapat melaksanakan hak dan kewajibannya dengan penuh itikad baik, termasuk menaati larangan-larangan yang diatur dan ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Dengan itikad baik, maka setiap

DAFTAR PUSTAKA

B U K U

- Ali Achmad, *Menguak Toeri Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang Undang (Legis Prudence)*, Jakarta : Kencana, 2009.
- Ali H. Zainuddin, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : Sinar Grafika, 2019.
- Amiruddin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2013.
- Amriani Nunaningsih, *Mediasi, Alternatif Penyelesaian Sengketa Perdata di Pengadilan*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2013.
- Anderson R.A & W.A. Krump, *Business Law*, Cincinnati : South-Eastern Publishing Co, 1972.
- Apeldorn van L.J, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta : Djambatan, 1990.
- Arinanto Satya, *Hak Asasi Manusia Dalam Transisi Politik di Indonesia*, Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2008.
- Arto, H.A. Mukti, *Teori dan Seni Menyelesaikan Perkara Perdata di Pengadilan*, Jakarta : Kencana, 2017.
- Ashofa Burhan, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : Rineke Cipta, 2004.
- Asnawi M. Natsir, *Hukum Acara Perdata, Teori, Praktik dan Permasalahannya di Peradilan Umum dan Peradilan Agama*, Jakarta : UII Press, 2016.
- Badruzaman Marian Darius, *Sistem Hukum Benda Nasional*, Bandung : Alumni, 2015.

- _____, *KUHPerdata, Buku III, Hukum Perikatan Dengan Penjelasan*, Bandung : PT. Alumni, 2011.
- _____, *Perjanjian Baku (Standard) Perkembangannya di Indonesia, Dalam Kumpulan Pidato Pidato Pengukuhan*, Bandung : PT. Alumni, 1981.
- Barkatullah Abdul Halim, *Hak-Hak Konsumen*, Bandung : Nusa Media, 2010.
- Bentham Jeremy, *The Theory of Legislation (Teori Perundang Undangan)*, terjemahan Nurhadi, Bandung : Nuansa Cendekia, 2016.
- Boediono Herlien, *Asas Keseimbangan Bagi Hukum Perjanjian Indonesia*, Bandung : PT. Citra Aditya Bhakti, 2015.
- Cohen Morris L, *Sinopsis Penelitian Hukum*, Penyadur Ibrahim R, Jakarta: Rajawali Press, 1995.
- Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: PT. Balai Pustaka, 2005.
- Departemen Kehakiman Republik Indonesia, *Himpunan Komentar Atau Tanggapan Putusan-putusan Pengadilan Oleh Pakar Hukum Universitas Negeri dan Swasta di Indonesia, Jilid II*, Jakarta : 1998.
- Erwin Muhammad, *Filsafat Hukum*, Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2012.
- Erwin Muhammad, *Filsafat Hukum : Refleksi Kritis Terhadap Hukum*, Jakarta : Rajawali Press, 2011.
- Fauzan Uzair dan Heru Prasetyo, *A Theory of Justice, John Rawls, Teori Keadilan, Terjemahan Dalam Bahasa Indonesia*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2011.
- Friedman W, *Legal Theori*, London : Steven & Sons Limited, 1990.
- Friedman, Lawrence M, *American Law An Introduction*, New York, London : W.W. Nortoin & Company, 1984.
- Gamer A. Bryan, *Black's Law Dictionary*, St. Paul : West Publishing co, 1999.

- Harahap M. Yahya, *Hukum Acara Perdata : Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian dan Putusan Pengadilan*, Jakarta : Sinar Grafika, 2007.
- _____, *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*, Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 1997.
- Hadjon M. Philipus, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya : PT. Bina Ilmu, 1987.
- Hartono Sunaryati, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Bandung : PT.Alumni, 1994.
- Harris J.L. *Legal Philosophies*, London : Butterworths, 1980.
- Hatta Ali M, *Peradilan Sederhana, Cepat dan Biaya Ringan Menuju Keadilan Restoratif*, Bandung : PT. Alumni, 2012.
- Hernoko Agus Yudha, *Hukum Perjanjian, Asas Proporsionalitas Dalam Kontrak Komersil*, Jakarta : Kencana, 2013.
- Hoeve van W, *Kamus Belanda-Indonesia*, Jakarta : Ichtisar Baru, 1996.
- Huijbers Teo, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah, Cet VIII*, Yogyakarta: Kanisius, 1995.
- Husni Lalu, *Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial Melalui Pengadilan dan di Luar Pengadilan*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2005.
- Ibrahim Johannes dan Lindawaty Sewu, *Hukum Bisnis dalam Persepsi Manusia Modern*, Bandung : Refika Aditama, 2003.
- Indroharto, *Rangkuman Asas-asas Umum Tata Usaha Negara*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1984.
- Joachim Carl Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Bandung : Nusa Media, 2004.
- Kansil, C.S.T, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 1989.
- Kartaatmaja Komar, *Beberapa Masalah Dalam Penerapan ADR di Indonesia, Dalam Prospek dan Pelaksanaan di Indonesia*, Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2001.

- Keraf A Sony, *Pasar Bebas Keadilan dan Peran Pemerintah*, Yogyakarta: Kanisius, 1996.
- Kristiyanti Celina Tri Siwi, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta : Sinar Grafika, 2009.
- Lebacqz Karen, *Teori-teori Keadilan, Six Theories of Justice, terjemahan oleh Yudi Santoso*, Bandung : Nusa Media, 2015.
- Lubis M. Solly, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Bandung : Mandar Maju, 1994.
- Mahadi, *Hukum Benda Dalam Sistem Hukum Perdata Nasional*, Bandung: Bina Cipta, 1983.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Himpunan Peraturan Perundang Undangan Tentang Kekuasaan Kehakiman, Mahkamah Agung, Peradilan Umum, Peradilan Militer, Peradilan Agama, Peradilan Tata Usaha Negara serta Organisasi dan Tata Kerja Kepaniteraan/Sekretaris Jenderal Mahkamah Agung Republik Indonesia*, Jakarta, 1990.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Laporan Tahunan Mahkamah Agung Republik Indonesia Tahun 2006*.
- Manullang E. Fernando F., Legisme, *Legalitas dan Kepastian Hukum*, Jakarta : Kencana, 2016.
- Marzuki Peter Mahmud, *Pembaharuan Hukum Ekonomi Indonesia*, Surabaya : Universitas Airlangga, tanpa tahun.
- , *Penelitian Hukum*, Jakarta : Prenada Media, 2005.
- Massier, AB dan Marjanne Termorshuizen Arts, *Indonesische-Nederlands Woodenboek Privaatrecht*, Leiden : KITLV Uitgeverij, 2000.
- McConville Mike dan Wing Hong Chui, *Research Methods for Law*, Edinburg :EdinburgUniversity Press, 2007.
- Mill John Stuart S, *Utilitarianism*, New York : The Bobbs-Merrill Company, 1957.
- Miru Ahmadi, *Prinsip-Prinsip Perlindungan Hukum Bagi Konsumen di Indonesia*, Jakarta :RajaGrafindoPersada, 2013.

- Miru Ahmadi dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen Edisi Revisi*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2015.
- Moleong Lexy J., *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung : Rosda Karya, 1989.
- Mertokusumo Sudikno, *Bunga Rampai Ilmu Hukum*, Yogyakarta : Liberty, 1984.
- _____, *Hukum Acara Perdata Indonesia, Edisi Ketujuh*, Yogyakarta: Liberty, 1998.
- _____, *Mengenal Hukum*, Yogyakarta : Liberty, 2002.
- _____, *Penemuan Hukum*, Edisi Kedua, Yogyakarta : Liberty, 2006.
- Mujahidin Ahmad, *Peradilan Satu Atap di Indonesia*, Bandung : Refika Aditama, 2007.
- Muladi dan Barda Nawawi, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Bandung : PT. Alumni, 1993.
- Mulyadi Lilik, *Tuntutan Provisional Dalam Hukum Acara Perdata pada Praktik Peradilan*, Jakarta : Djambatan, 1996.
- Nasution A.Z, *Konsumen dan Hukum, Tinjauan Sosial Ekonomi dan Hukum pada Perlindungan Konsumen Indonesia*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1995.
- _____, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, Jakarta : Diadit Media, 2001.
- Nasution Bahder Johan, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Bandung: Mandar Maju, 2012.
- , *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Bandung : Mandar Maju, 2008.
- Nasution Saddat, *Metode Research (Penelitian Ilomiah)*, Jakarta : Bumi Aksara, 2000.
- Nugroho Adi Susanti, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya*, Jakarta : Kencana, 2011.
- _____, *Penyelesaian Sengketa Arbitrase Dan Penerapan Hukumnya*, Jakarta : Kencana, 2017.

- Nusantara Abdul Hakim G dan Benny H. Karman, *Analisis dan Perbandingan Undang Undang Anti Monopoli (Undang Undang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat) di Indonesia*, Jakarta : PT. Elex Media Komputindo, 1999.
- Ny. Retnowulan Sutantio dan Iskandar Oeripkartawinata, *Hukum Acara Perdata Dalam Teori dan Praktek*, Bandung : Mandar Maju, 1986.
- Panggabean Henry Pandapotan, *Peranan Mahkamah Agung Melalui Putusan-Putusan Hukum Perikatan*, Bandung : PT. Alumni, 2012.
- _____, *Penerapan Teori Hukum Dalam Sistem Peradilan Indonesia*, Bandung : Alumni, 2014.
- Panggabean RM, *Budaya Hukum Hakim, Dibawah Pemerintahan Demokrasi dan Otoriter (Studi Tentang Putusan-Putusan Mahkamah Agung RI, 1950-1965)*, Jakarta, Pusat Studi Hukum Ekonomi, Universitas Indonesia, Fakultas Hukum, 2008.
- Paton George Whitcoss, *A Thextbook of Jurisprudence*, Oxford : University Press, 1969.
- Pramono Nindyo, *Bunga Rampai Hukum Bisnis Aktual*, Bandung : Citra Aditya Bakti, 2006.
- Pramono Nindyo dan Sularso, *Hukum Kepailitan dan Keadilan Pancasila*, Yogyakarta : Andi, 2017.
- Prodjodikoro Wirjono, *Hukum Acara Perdata di Indonesia*, Bandung : Sumur Bandung, Cetakan VI, 1975.
- Pruitt Dean G. dan Jeffrey Z. Rubin, *Konflik Sosial*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2004.
- Pudyatmoko Y Sri, *Pengadilan dan Penyelesaian Sengketa di Bidang Pajak*, Jakarta, Kenana, 2017.
- Putman William H, *Legal Analisis and Writing for Paralegals*, United States of Amerika : West Thomson Learning, 1998.
- Rahardjo Satjipto, *Ilmu Hukum*, Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2000.
- _____, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Bandung : Alumni, 1987.

- Rasjidi H. Lili dan Ida Bagus Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Bandung : Fikahati Anesta, 2012.
- Rasjidi H. Lili dan Ira Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Bandung : PT. Citra Aditya Bhakti, 2001.
- Rasjidi H. Lili dan Ira Thania Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, Bandung : PT. Citra Aditya Bhakti, 2002.
- Rahmawanti Nur Intan dan Rukiyah Lubis, *Win-Win Solution Sengketa Konsumen*, Yogyakarta : Pustaka Yustitia, 2014.
- Rawls John, *A Theory of Justice*, Revised Edition, Cambridge Massachusetts: The Belnap Press of Harvard University Press, 2001.
- Rimdan, *Kekuasaan Kehakiman Pasca – Amandemen Konstitusi*, Jakarta : Kencana, 2012.
- Saidi Muhamad Djafar, *Hukum Acara Pengadilan Pajak*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2013.
- Salim H.S. dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2014.
- Salman S. Otje H.R. dan Anthon F Susanto, *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, Bandung : Refika Aditama, 2015.
- Sangadji Etta Manang dan Sopiiah, *Perilaku Konsumen (Pendekatan Praktis): Disertasi : dalam Himpunan Jurnal Penelitian*, Yogyakarta: Andi, 2013.
- Santoso Imam Budi & Dedi Pahroji, *Optimalisasi Peran dan Fungsi Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Dalam Penyelesaian Sengketa Konsumen di Kabupaten Karawang, Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat*, Universitas Singaperbangsa, Karawang.
- Sasongko Wahyu, *Ketentuan-Ketentuan Pokok Hukum Perlindungan Konsumen*, Bandar Lampung : Universitas Bandar Lampung, 2007.

- Setiadi Nugroho J, *Perilaku Konsumen (Perspektif Kontemporer pada Motif, Tujuan dan Keinginan Konsumen)*, Jakarta : Kencana, 2010.
- Sidharta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Jakarta : Grassindo, 2006.
- Shofie Yusuf dan Somi Awan, *Sosok Peradilan Konsumen, Mengungkap Pelbagai Persoalan Mendasar Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)*, Jakarta : Piramedia, 2004.
- Shofie Yusuf, *Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK), Teori dan Praktek Penegakan Hukum*, Bandung : PT. Citra Aditya Bhakti, 2003.
- Sidabalok Jannus, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2010.
- Sidharta Bernard Arief, *Ilmu Hukum Indonesia*, Yogyakarta : Genta Publishing.
- , *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Bandung : Mandar Maju, 2000.
- Sidharta Dardji Darmohardjo, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum : Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2006.
- Simatupang Dian Fuji N, *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, Jakarta : Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011.
- Soejono, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : Rineke Cipta, 2003.
- Soekanto Soerjono, *Mengenal Antropologi Hukum*, Bandung : Alumni, 1979.
- , *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : UI Press, 1986.
- Soekanto Soerjono, *Ringkasan Metodologi Penelitian Hukum Empiris*, Jakarta : Indo Hill-Co, 1990.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Peranan dan Penggunaan Perpustakaan dalam Penelitian Hukum*, Jakarta : Pusat Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1979.

- Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta : PT. Sinar Grafika, 2011.
- Soemitro Rochmat, *Asas dan Dasar Perpajakan*, Bandung : Refika Aditama, 2004.
- Subekti R, *Pokok-pokok Hukum Perdata*, Jakarta : PT. Itermassa, 1980.
- _____, *Hukum Acara Perdata*, Bandung : Bumicipta, 1977.
- Sudarsono, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Jakarta : Rineke Cipta, 1991.
- Sudaryatmo, *Hukum dan Advokasi Konsumen*, Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 1999.
- Sugeng AS Bambang dan Sujayadi, *Pengantar Hukum Acara Perdata Dan Contoh Dokumen Litigasi*, Jakarta : Kencana, 2012.
- Sularsi, *Penyelesaian Sengketa Konsumen dalam Undang Undang Perlindungan Konsumen dalam Liku Liku Perjalanan Undang Undang Perlindungan Konsumen*, Jakarta : Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, 2001.
- Sundari E, *Pengajuan Gugatan Secara Class Cation (Studi Perbandingan dan Penerapannya di Indonesia)*, Yogyakarta: Universitas Katolik Atmajaya, 2002.
- Sunggono Bambang, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta : Rajawali, 2015.
- Sunindhia YW & Ninik Widyanti, *Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi*, Jakarta : Rineke Cipta, 1990.
- Suparman H. Eman, *Arbitrase dan Dilema Penegakan Keadilan*, Jakarta : PT. Fikahati Aneska, 2012
- Supramono Gatot, *Arbitrase dan Mediasi di Indonesia*, Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama, 2006.
- Sutantio Retnowulan Ny dan Iskandar Oeripkartawinata, *Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktik*, Bandung : PT. Alumni, 1986.
- Susanti Dyah Ochtorina dan A'an Efendi, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, Jakarta : Sinar Grafika, 2014.

- Sutedi Adrian, *Tanggungjawab Produk Dalam Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 2008.
- Syahrani Riduan, *Kata-kata Kunci Mempelajari Ilmu Hukum*, Bandung : PT. Alumni, 2009.
- _____, *Sistem Peradilan Dalam Hukum Acara Perdata di Indonesia*, Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2016.
- Syamsul Inosentius, *Perlindungan Konsumen, Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, Jakarta : Fakultas Hukum Pascasarjana Universitas Indonesia, 2004.
- Termorshusein Marjane, *Kamus Hukum, Belanda – Indonesia*, Jakarta : Jembatan, 2002.
- Tim Redaksi Nuansa Aulia, *Himpunan Peraturan Perundang Undangan Republik Indonesia, Empat Undang Undang Peradilan*, Jakarta : Nuansa Aulia, 2009.
- Tobing Rudyanti Dorotea, *Hukum, Konsumen Dan Masyarakat, Sebuah Bunga Rampai*, Yogyakarta : LaksBang Mediatama, 2015.
- Ujan Andre Ata, *Keadilan dan Demokrasi (Telaah Filsafat Politik John Rawls)*, Yogyakarta : Kanisius, 1999.
- Umam Khotibul, *Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan, Prosedur dan Tahapan Proses Penyelesaian Sengketa Melalui Lembaga-Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Yogyakarta : Pustaka Yustitia, 2010.
- Utrecht E, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Jakarta : PT. Balai Buku Ichtiar, 1959.
- Widjajati Erna dan Yessy Kusumadewi, *Pengantar Hukum Dagang, Cetakan Kedua*, Jakarta : Roda Inti Media, 2010.
- Widjaja Gunawan dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama, 2003.
- Wisok Johaness, *Etika Mengalami Krisis, Membangun Pendirian*, Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Whitcoss Paton George, *A Textbook of Jurisprudence*, Oxford : University Press, 1969.

- Wibawa Samodra, *Kebijakan Publik (Proses dan Analisis)*, Cetakan I, Jakarta : Intermedia, 1994.
- Wibowo Basuki Rekso, *Laporan Hasil Penelitian, Pembinaan Administrasi Peradilan*, Jakarta : Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM RI, 2012.
- Wiwoho. R.H, *Keadilan Berkontrak*, Jakarta : Penaku, 2017.
- Yaqin Anwarul, *Legal Research and Writing*, Malasya : Malayan Law Journal SDN BHD, 2007.
- Zainal Asikin, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Jakarta : Rajawali Press, 2012.

DISERTASI DAN TESIS

- Siti Azizah, *Perlindungan Konsumen Muslim Melalui Pencantuman Sertifikat dan Label Halal oleh Produsen dan Otoritas Lembaga Sertifikat dan Labelisasi Halal pada Produk Pangan non Kemasan*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum, Pascasarjana Universitas Krisnadwipayana, Jakarta, 2016.
- Bra Putri Wulan Sari Dewi, *Peran Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dalam Penyelesaian Sengketa Konsumen Berdasarkan UU No. 8 Tahun 1999 (Studi Penyelesaian Sengketa Konsumen BPSK Kota Bandung)*, Thesis, Program Studi Magister Kenotariatan, Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang, 2009

MAKALAH

- Direktorat Perdagangan, *Investasi dan Kerjasama Ekonomi Internasional, Strategi Nasional Perlindungan Konsumen*, Dalam Forum Sinkronisasi Kebijakan Bidang PKTN di Jakarta, 18 September 2017.
- Direktorat Perlindungan Konsumen, Direktorat Jenderal Perdagangan Dalam Negeri, Departemen Perdagangan, *Penyempurnaan Peranan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)*, Jakarta, 2009.
- H.M. Darma Bakti Nasution, *Prosedur dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa Melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)*, Medan, 2008.

Prosiding Seminar Nasional Multi Disiplin Ilmu & Call paper (SENDI_U) Ke-2 Tahun 2010, Jakarta

A.Z. Nasution, *Perlindungan Hukum Konsumen, Tinjauan Singkat UU No. 8 Tahun 1999-LN 1999 No. 42*, Makalah Disampaikan pada Diklat Mahkamah Agung, Batu Malang

Prosiding Seminar Nasional “Gagasan Reformasi Hukum Nasional Menghadapi Perkembangan Industri di Era Digital, (Jakarta : Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia, 2018),

Bahan Rapat Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, tanggal 3 Desember 2019, Lampiran II

PERATURAN PERUNDANG UNDANGAN

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Amandemen Ketiga.

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Amandemen Keempat.

Undang Undang No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1970 Nomor 74.

Undang Undang No. 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3668.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang No. 1 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang Undang Kepailitan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 87.

Undang Undang No. 4 Tahun 1998 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang No. 1 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang Undang Kepailitan menjadi Undang Undang, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 135, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3778.

- Undang Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3821.
- Undang Undang No. 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang Undang No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 147, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3879.
- Undang Undang No. 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4356.
- Undang Undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4358.
- Undang Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indoensia Nomor 5076.
- Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2001 tentang Badan Perlindungan Konsumen Nasional, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 102, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4125.
- Peraturan Pemerintah No. 59 Tahun 2001 tentang Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat.
- Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 03 Tahun 2012 tentang Biaya Proses Penyelesaian Perkara dan Pengelolaannya pada Mahkamah Agung dan Badan Peradilan Yang Berada Dibawahnya.
- Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penyelesaian Gugatan Sederhana, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1172.

- Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 4 Tahun 2019 tentang Perubahan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penyelesaian Gugatan Sederhana.
- Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok.
- Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 1 Tahun 2006 tentang Tatacara Pengajuan Keberatan Terhadap Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.
- Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 07 Tahun 2012 tentang Rumusan Hukum Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan.
- Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 06/M-DAG/PER/2017 tentang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 291.
- Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia No. 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen

JURNAL DAN MAJALAH

- Jurnal *Honeste Vivere* No. 28 Tahun VII, Desember 1995.
- Jurnal *Honeste Vicere*, Volume XII, Maret 2000.
- Jurnal *Honeste Vicere*, Volume XIII, September 2001.
- Jurnal *Hukum to'ra*, Volume II No. 1, April 2016.
- Journal of Financial Economics* No. 58, Oktober 1999
- Jurnal *Mimbar Hukum*, Volume 22 No. 2, Juni 2010.
- Jurnal *Mimbar Hukum* Volume 25, Nomor 2, Juni 2013.
- Jurnal *Hukum Adigama*
- Jurnal *Hukum ADIL*, Volume 4 No. 1
- Jurnal *Hukum dan Pembangunan* Tahun ke 41 No. 3, Juli-September 2011

Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke 44 No. 2, April-Juni 2014
Jurnal Hukum Acara Perdata, Volumne 2 No. 2, Juli-Desember 2016.
Jurnal Hukum Bisnis Volume 6 Nomor II, September 2016.
Jurnal Arena Hukum Volume 11 Nomor 3, Desember 2018
Jurnal Mercatoria Vol. 5 No. 2, Tahun 2012
Jurnal uwgn.ac.id, diunduh pada Minggu, 17 Juni 2018
Journal Itenas No 2 Volume 10, Agustus 2006.
Jurnal Lex Crimen Vol. 1 No. 3, Juli-September 2012.
Jurnal Renaissance, Volume I No. 02, Agustus 2016
Warta Konsumen No. 187, Oktober 1989.
Majalah Varia Peradilan No. 304, Ikatan Hakim Indonesia, Jakarta, 2011
Majalah Varia Peradilan No. 315, Ikatan Hakim Indonesia, Jakarta, 2012

MEDIA SOSIAL

Antara Megapolitan News.com, 18 Februari 2016, diunduh pada
Senin, 18 Juni 2018.
CNN Indonesia, 21 April 2019, diunduh, Kamis, 24 Desember 2020.
Detik News, selasa 21 Nopember 2017, diunduh, Kamis, 26 April 2018.
Hukum On Line.com tanggal 24 Nopember 2015, diunduh pada
Selasa, 24 April 2018.
Hukum On Line.com tanggal 21 April 2018, diunduh pada Selasa,
24 April 2018.
News.com, tanggal 18 Februari 2016 diunduh pada Senin, 18 Juni 2018
Republika.Co.id, diunduh pada Senin, 18 Juni 2018.
Suara Dewa, Berita Parlemen dan Demokrasi, diunduh pada
Minggu, 17 Juni 2018.
Pikiran Rakyat.com, 21 April 2019, diakses tanggal 20 Oktober 2020.
ANTARA Sulteng, 16 September 2020, diakses tanggal 20 Oktober 2020.
www://bpkn.go.id : Kunjungan BPKN ke Korea Consumer Agency
(KCA) tanggal 13 Desember 2019.

TENTANG PENULIS



Hulman Panjaitan, lahir tanggal 20 September 1968, lulus Sarjana Hukum jurusan Hukum Perdata BW tahun 1992 dari FH Universitas Sumatera Utara dan memperoleh gelar Magister Hukum dari Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Kristen Indonesia, Jakarta, tahun 2004; Dosen di FH-UKI Jakarta sejak tahun 1994 dengan Jenjang Jabatan Akademik Lektor Kepala. Sejak tahun 2014 hingga saat ini Dekan FH-UKI Jakarta. Spesialisasi keilmuan di bidang hukum bisnis. Buku yang ditulisnya antara lain Hukum Pajak (Bagian Pertama) tahun 1996, Hukum Penanaman Modal Asing (2003), Komentar Pasal Demi Pasal Terhadap UU No. 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal (2007), Hukum Penanaman Modal Asing (Edisi Revisi) (2007), Performing Right Hak Cipta Atas Karya Musik dan Lagu Serta Aspek Hukumnya (2010), Kumpulan Kaidah Hukum Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Tahun 1953-2008 Berdasarkan Penggolongannya (2014 dan 2016), Performing Right Hak Cipta Atas Karya Musik dan Lagu Serta Aspek Hukumnya, Edisi Revisi (2017), Cakrawala Pemikiran dan Kajian Hukum Nasional (2019), Hukum Adat dalam Khasanah Sistem Hukum Nasional (2019), Kamus Etimologi Istilah Hukum (2020), Kemahiran Beracara Pidana (2020). Aktif menulis di berbagai media cetak, termasuk jurnal nasional dan internasional dan konsultan hukum pada berbagai perusahaan.