

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan dan perkembangan perekonomian umumnya dan khususnya di bidang perindustrian dan perdagangan nasional telah menghasilkan berbagai variasi barang dan/atau jasa yang dapat dikonsumsi. Globalisasi dan perdagangan bebas yang didukung oleh kemajuan teknologi telekomunikasi dan informatika telah memperluas ruang gerak arus transaksi barang dan/atau jasa melintasi batas-batas wilayah suatu negara, sehingga barang dan/jasa yang ditawarkan bervariasi baik produksi luar negeri maupun produksi dalam negeri. Kondisi yang demikian pada satu pihak mempunyai manfaat bagi konsumen, karena kebutuhan konsumen akan barang dan/atau jasa yang diinginkan dapat terpenuhi serta semakin terbuka lebar kebebasan untuk memilih aneka jenis kualitas barang dan/atau jasa sesuai dengan keinginan dan kemampuan konsumen. Di sisi lain, kondisi dan fenomena tersebut di atas dapat mengakibatkan kedudukan pelaku usaha dan konsumen menjadi tidak seimbang dan 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 standar yang merugikan konsumen. Faktor utama yang menjadi kelemahan konsumen adalah tingkat kesadaran konsumen akan haknya masih rendah. Hal ini terutama disebabkan oleh rendahnya tingkat pengetahuan konsumen. Sesuai dengan Undang-Undang

Dasar Tahun 1945 mengatur perlindungan bagi semua hak asasi manusia yang tertuang dalam Pasal 28d ayat (1) bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Hukum yang adil dapat diperoleh konsumen dari Pasal 28 d ayat (1) sehingga kedudukan konsumen dan produsen seimbang tidak ada yang dirugikan dan tidak ada yang diuntungkan. Kondisi seperti ini, pada satu sisi menguntungkan konsumen, karena kebutuhan terhadap barang dan jasa yang diinginkan dapat terpenuhi dengan beragam pilihan. (Gunawan Widjaja dan Ahmad yani, 2003: 12).

Ketidakterdayaan konsumen dalam menghadapi produsen merugikan kepentingan rakyat. Pada umumnya produsen berlindung di balik *standard contract* atau perjanjian baku yang telah ditandatangani oleh kedua belah pihak, yakni antara konsumen dan produsen, ataupun melalui informasi semu yang diberikan oleh produsen kepada konsumen. Hal tersebut bukan menjadi gejala regional saja, tetapi sudah menjadi persoalan global yang melanda seluruh konsumen di dunia. Timbulnya kesadaran konsumen ini telah melahirkan satu cabang baru ilmu hukum, yaitu hukum perlindungan konsumen. Hukum perlindungan konsumen tidak dimaksudkan untuk mematikan usaha para pelaku usaha, tetapi justru untuk mendorong iklim berusaha yang sehat dan lahirnya perusahaan yang tangguh dalam menghadapi persaingan melalui pelayanan dan penyediaan barang dan atau jasa yang berkualitas. Sikap keberpihakan kepada konsumen itu juga dimaksudkan untuk meningkatkan sikap peduli yang tinggi terhadap

konsumen (Susanti Adi Nugroho, 2008: 7). Konsumen harus dilindungi oleh hukum karena salah satu sifat sekaligus tujuan hukum adalah memberikan perlindungan (pengayoman) kepada masyarakat. Perlindungan kepada masyarakat tersebut harus diwujudkan dalam bentuk kepastian hukum yang menjadi hak konsumen (Abdul Halim Barkatullah, 2010: 1), sehingga dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen Pasal 1 angka (1), pengertian perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.

Perlindungan konsumen harus mendapat perhatian lebih, karena permasalahan yang dihadapi konsumen Indonesia seperti juga yang dialami konsumen di negara-negara berkembang lainnya, tidak hanya sekedar cara memilih barang, tetapi jauh lebih kompleks dari itu yaitu menyangkut pada kesadaran semua pihak, baik itu pengusaha, pemerintah, maupun konsumen sendiri tentang pentingnya perlindungan konsumen. Upaya pemberdayaan konsumen melalui pembentukan undang-undang yang dapat melindungi kepentingan konsumen serta dapat diterapkan secara efektif di masyarakat sangat dibutuhkan. Di samping kemudahan dalam proses penyelesaian perkara sengketa konsumen yang timbul karena kerugian harta bendanya, kesehatan tubuh atau kehilangan jiwa, dalam pemakaian penggunaan atau pemanfaatan produk oleh konsumen. Dalam hal terjadi sengketa, maka penyelesaian sengketa konsumen dapat diselesaikan melalui 2 cara yaitu litigasi dan non litigasi. Penyelesaian sengketa melalui litigasi mengacu

pada ketentuan yang berlaku dalam peradilan umum dengan memperhatikan ketentuan Pasal 45 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Di samping penyelesaian melalui litigasi sistem peradilan, dalam praktik di Indonesia dikenalkan pula model yang relatif baru. Model ini cukup populer di Amerika Serikat dan Eropa yang dikenal dengan nama *alternative dispute resolution* (Joni emirzon, 2001: 2) atau alternatif penyelesaian sengketa. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase Dan Alternatif Penyelesaian Sengketa Pasal 1 angka (10) menyatakan bahwa Alternatif Penyelesaian Sengketa adalah 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. Penyelesaian sengketa secara non-litigasi tidak menutup peluang penyelesaian masalah perkara tersebut secara litigasi. Penyelesaian sengketa non litigasi ini dilakukan dengan memanfaatkan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).

Tujuan pembentukan BPSK adalah untuk melindungi konsumen maupun pelaku usaha dengan menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi. Ada beberapa contoh kasus yang diselesaikan di BPSK yaitu Sherena Amalia yang membeli mobil "Nissan March". Dia tertarik membeli mobil tersebut karena jargon yang menarik yaitu "*city car* dan irit". Setelah membeli dan menggunakan mobil Nissan tersebut Sherena merasa ada kejanggalan yaitu mobil Nissan tersebut begitu boros tidak sesuai dengan jargonnya yang "*city*

car dan irit”, 1 liter bensin untuk pemakaian mobil 7,9-8,2km, sedangkan diiklan 1 liter bensin 21,8km. Sherena kemudian membawa kasus ini ke Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Jakarta (<http://meidyawwa23.blogspot.com/2013/07/contohkasuspengaduankonsumen.html>). Contoh lainnya adalah konsumen yang mengadukan produk roti kepada Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen. Konsumen tersebut menuntut ganti rugi hingga 250 juta. Saat perkara itu disidangkan oleh Majelis Hakim Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, pengusaha roti hanya dijatuhi putusan mengganti rugi yang telah dibeli konsumen seharga Rp. 5000,00-. Anggota Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen yang menangani kasus roti tersebut berpendapat bahwa konsumen membeli roti yang diobral karena akan kedaluwarsa keesokan harinya. Memang saat itu pihak penjual memajang roti dengan harga agak tinggi untuk yang masih panjang masa konsumsinya dan harga obral untuk roti yang kedaluwarsa. Pihak penjual berupaya melakukan jalan damai dengan konsumen dengan memberikann ganti rugi dan memberikan bingkisan, namun pihak konsumen menolak langkah itu untuk memilih menggugat produsen roti termasuk mengajukan tuntutan ganti rugi senilai Rp. 250.000.000,00-. Setelah persoalan itu ditangani Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, putusannya adalah mengganti roti yang telah dibeli konsumen dengan roti sejenis yang masa kedaluwarsanya masih panjang.

Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan

Konsumen 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 tingkat kabupaten untuk menyelesaikan sengketa konsumen di luar Pengadilan tetapi Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen bukanlah lembaga Pengadilan. Konsep dasar pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen ini adalah untuk menangani penyelesaian sengketa antara konsumen dan pelaku usaha/produsen yang pada umumnya meliputi jumlah nilai yang kecil, tetapi dalam pelaksanaannya tidak ada batasan nilai pengajuan gugatan, sehingga dimungkinkan gugatan konsumen meliputi jumlah nilai yang kecil sampai nilai yang besar. Meskipun Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen bukan pengadilan lebih tepat disebut peradilan semu, tetapi keberadaannya bukanlah sekedar tampil sebagai pengakuan hak konsumen untuk mendapatkan perlindungan dalam upaya penyelesaian sengketa konsumen secara patut, tetapi keberadaan yang lebih penting adalah melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausul baku oleh pelaku usaha dan untuk mendorong kepatuhan pelaku usaha pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Menurut ketentuan Pasal 54 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen sebagai hasil dari penyelesaian sengketa konsumen secara konsiliasi, mediasi, arbitrase, bersifat final dan mengikat. Pengertian final

berarti bahwa penyelesaian sengketa telah selesai dan berakhir. Kata mengikat mengandung arti memaksa dan sebagai sesuatu yang harus dijalankan oleh pihak yang diwajibkan untuk itu. Prinsip *res judicata pro veritate habetur* menyatakan bahwa suatu putusan yang tidak mungkin lagi untuk dilakukan upaya hukum, dinyatakan sebagai putusan yang mempunyai kekuatan hukum yang pasti. Berdasarkan prinsip tersebut putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen harus dipandang mempunyai kekuatan hukum yang pasti (*in kracht van gewijsde*) namun jika pasal tersebut dihubungkan dengan Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen para pihak ternyata dapat mengajukan “keberatan” kepada pengadilan negeri paling lambat 14 hari kerja setelah pemberitahuan putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen. Hal ini bertentangan dengan pengertian putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen yang bersifat final dan mengikat tersebut, sehingga dengan demikian ketentuan pasal-pasal tersebut saling kontradiktif dan menjadi tidak efisien (Susanti Adi Nugroho, 2008:17).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

- a. Bagaimana penerapan alternatif penyelesaian sengketa di Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen ?

- b. Mengapa putusan alternatif penyelesaian sengketa di Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen belum dapat mewujudkan kepastian hukum bagi konsumen?

C. Batasan Masalah

Permasalahan dalam penelitian ini dibatasi pada putusan alternatif penyelesaian sengketa di Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen untuk mewujudkan kepastian hukum, dalam penyelesaian sengketa konsumen dapat dilakukan dengan litigasi dan non litigasi. Non litigasi dapat dilakukan melalui arbitrase, mediasi, konsiliasi di Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen. Dalam Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen putusan bersifat final namun dalam pasal tertentu menyatakan putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dapat diajukan ke Pengadilan Negeri, sehingga bagaimana kekuatan hukum dalam Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen tersebut karena dalam satu undang-undang terdapat pasal yang saling bertentangan.

D. Batasan Konsep

Berdasarkan penulisan ini maka batasan konsepnya adalah:

- a. Penyelesaian sengketa alternatif adalah 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 (Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase Dan Alternatif Penyelesaian Sengketa Pasal 1 angka 10).

b. Badan Penyelesaian Sengketa Alternatif adalah badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen (Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen Pasal 1 ayat (12)).

c. Kepastian hukum menurut Van Apeldoorn (Achmad Ali, 1996: 134-135) meliputi dua hal yaitu :

- 1) Kepastian hukum adalah hal yang dapat ditentukan (*bepaalbaarheid*) dari hukum, dalam hal-hal yang kongkrit. Pihak-pihak pencari keadilan (*yustisiabelen*) ingin mengetahui apakah hukum dalam suatu keadaan atau hal tertentu, sebelum ia memulai dengan perkara;
- 2) Kepastian hukum berarti pula keamanan hukum, artinya melindungi para pihak terhadap kewenang-wenangan hakim. Roscoe Pound juga menambahkan bahwa yang disebut dengan kepastian hukum adalah *predictability* yang artinya terukur dan dapat diperhitungkan.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian mengenai “Penerapan Alternatif Penyelesaian Sengketa di Badan Perlindungan Konsumen Mewujudkan Kepastian Hukum” hasil karya yang merupakan karya asli penulis bukan merupakan karya orang lain. Sebagai perbandingannya ada 3 tesis yang memiliki kemiripan dengan penelitian ini :

- a. M. Masril nomor mahasiswa 077005052/HK Sekolah Pasca Sarjana Universitas Sumatera Utara Medan tahun 2009.
- b. BRA. Putri Woelan Sari Dewi, SH, nomor mahasiswa B4B006087, Program Studi Magister Kenotariatan Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang tahun 2009.
- c. Pancara Agus, Nomor Inventaris c.1(0308-H-2006) Program studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada Tahun 2006.

| No | Judul | Rumusan masalah | Tujuan | Hasil |
|----|---|---|---|---|
| A | Mekanisme penyelesaian sengketa konsumen terhadap produk cacat dalam kaitannya dengan tanggung jawab produsen | 1. bagaimana bentuk tanggungjawab produsen terhadap produk cacat dalam perspektif perlindungan konsumen? 2. bagaimana mekanisme penyelesaian | 1. untuk memberikan gambaran maupun penjelasan tentang bentuk tanggungjawab produsen terhadap produk cacat dalam perspektif | 1. terjadi sengketa akibat adanya perbedaan pandangan atau pendapat antara para pihak tertentu mengenai hal tertentu. 2. Proses penyelesaian |

| | | | | |
|---|------------------|---|--|--|
| | | <p>sengketa terhadap produk menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen?</p> | <p>perlindungan konsumen 2. untuk mengetahui dan memahami mekanisme penyelesaian sengketa terhadap produk menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen</p> | <p>sengketa perlindungan konsumen khususnya terhadap produk cacat dapat dilakukan semua konsumen baik perorangan maupun secara kelompok atau bahkan bisa dilakukan oleh lembaga swadaya masyarakat</p> |
| B | Peran BPSK dalam | 1. bagaimana proses | 1. untuk mengetahui | 1 proses penyelesaian |

| | | | |
|--|---|---|--|
| <p>penyelesaian sengketa konsumen berdasarkan Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 (studi penyelesaian sengketa konsumen di BPSK Kota Bandung)</p> | <p>penyelesaian sengketa konsumen di BPSK kota Bandung terutama penyelesaian sengketa ketika sengketa terjadi telah ada dasar perjanjian yang menjadi kesepakatan oleh para pihak yang bersengketa.</p> <p>2.faktor apa yang menjadi pendukung dan penghambat BPSK Kota Bandung sebagai</p> | <p>dan menganalisis proses penyelesaian sengketa konsumen di BPSK kota Bandung terutama penyelesaian sengketa ketika sengketa terjadi telah ada dasar perjanjian yang menjadi kesepakatan oleh para pihak yang bersengketa.</p> <p>2.untuk mngetahui dan menganalisis faktor apa yang</p> | <p>sengketa di kota BPSK Kota Bandung belum sesuai dengan peraturan yang ada 2.peran majelis yang bersifat pasif .</p> |
|--|---|---|--|

| | | | | |
|---|---|--|--|--|
| | | penengah atau mediator dalam proses penyelesaian di BPSK Kota Bandung | menjadi pendukung dan penghambat BPSK Kota Bandung sebagai penengah atau mediator dalam proses penyelesaian di BPSK Kota Bandung | |
| C | Mediasi pengadilan sebagai alternatif penyelesaian sengketa komersial | 1. bagaimanakah sistem penyelesaian sengketa di Pengadilan Negeri setelah adanya Perma No. 2 Tahun 2003 2. hambatan-hambatan yang | 1 untuk mengetahui dan menganalisis sistem penyelesaian sengketa di Pengadilan Negeri setelah adanya Perma No. 2 Tahun | 1. sistem penyelesaian sengketa di Pengadilan Negeri Pekalongan, Magelang dan Yogyakarta msih menggunakan |

| | | | | |
|--|--|---|---|---|
| | | menyebabkan Perma No. 2 Tahun 2003 yang belum berlaku | 2003 2.untuk mengetahui dan menganalisis hambatan- hambatan yang menyebabkan Perma No. 2 Tahun 2003 yang belum berlaku | n sistem litigasi sedangkan pengadilan negeri Jakarta Pusat dan semarang sudah dilaksanakan mediasi. 2.terbatasnya hakim dan panitera yang mengikuti pelatihan mediator segi sosiologis dan psikologis. |
|--|--|---|---|---|

Penulisan ini berbeda dengan ketiga penulisan di atas dari segi judul, rumusan masalah dan tujuan penulisan yang diteliti. Penulisan ini berjudul

Penerapan Alternatif Penyelesaian Sengketa Di Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Untuk Mewujudkan Kepastian Hukum. Rumusan masalahnya adalah bagaimana penerapan alternatif penyelesaian sengketa konsumen? Dan mengapa putusan alternatif penyelesaian di Badan Penyelesaian Konsumen belum dapat mewujudkan kepastian hukum bagi konsumen? Tujuan penulisan ini adalah untuk mengetahui dan mengkaji penerapan alternatif penyelesaian sengketa di Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dan untuk mengetahui dan mengkaji alasan-alasan belum terwujudnya kepastian hukum sebagai akibat dari adanya putusan Badan Penyelesaian Sengketa Alternatif.

F. Manfaat Penelitian

Manfaat hasil penelitian dalam penulisan ini adalah :

a. Secara teoritis

Memberikan kontribusi dalam rangka meningkatkan ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang ilmu hukum yang berkaitan dengan penerapan penyelesaian sengketa alternatif di Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) untuk mewujudkan kepastian hukum.

b. Secara praktis

1) Bagi konsumen

Konsumen mendapatkan kepastian hukum dalam penyelesaian sengketa melalui penyelesaian sengketa alternatif di Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.

2) Bagi pemerintah

- a) Memberi masukan kepada pemerintah mengenai penerapan penyelesaian sengketa alternatif di Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen untuk mewujudkan kepastian hukum
- b) Memberikan pandangan kepada pemerintah mengenai kepastian hukum mengenai penyelesaian sengketa alternatif di Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.

G. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan mengkaji penerapan alternatif penyelesaian sengketa di Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen
2. Untuk mengetahui dan mengkaji alasan-alasan belum terwujudnya kepastian hukum sebagai akibat dari adanya putusan Badan Penyelesaian Sengketa Alternatif.

H. Sistematika Penulisan

Penulisan ini terdiri dari lima (5) bab yaitu bab I tentang pendahuluan, bab II tentang tinjauan pustaka, bab III tentang metode penelitian, bab IV tentang hasil penelitian dan pembahasan, dan bab V merupakan penutup. Pada bab I menguraikan tentang latar belakang, rumusan masalah, batasan

masalah batasan konsep, keaslian penelitian, manfaat penelitian, tujuan penelitian, metode penelitian, tujuan penelitian, dan sistematika penulisan.

Pada bab II tentang tinjauan pustaka menguraikan mengenai pengertian alternatif penyelesaian sengketa, faktor penyebab tidak disukai alternatif penyelesaian di pengadilan, beberapa cara dalam penyelesaian sengketa, dasar hukum pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, tugas dan wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen. Bab III tentang metode penelitian menguraikan tentang jenis penelitian, pendekatan, jenis data, metode pengumpulan data, metode analisis data.

Pada bab IV tentang hasil penelitian dan pembahasan menguraikan tentang Bagaimana penerapan alternatif penyelesaian sengketa di Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dan Bagaimana Kekuatan Hukum Penyelesaian Sengketa Konsumen melalui penyelesaian sengketa konsumen melalui alternatif penyelesaian sengketa di Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen. Bab V adalah penutup. Bab ini menguraikan tentang kesimpulan yang merupakan jawaban permasalahan penelitian ini dan saran.