



SKRIPSI

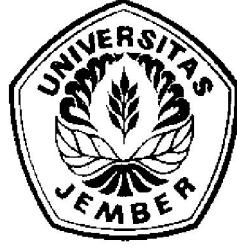
**EKSISTENSI KELEMBAGAAN BADAN PENYELESAIAN SENGKETA
KONSUMEN (BPSK) DALAM MENJALANKAN INDEPENDENSI
PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN**

*EXISTENTION OF INSTITUTIONALITY OF BADAN PENYELESAIAN
SENGKETA KONSUMEN (BPSK) IN PERFORM INDEPENDENCE DISPOSAL
CONSUMEN CONFLICT*

**RAHMAT SUDRAJAT
NIM : 080710101019**

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM**

2015



SKRIPSI

EKSISTENSI KELEMBAGAAN BADAN PENYELESAIAN
SENGKETA KONSUMEN (BPSK) DALAM MENJALANKAN
INDEPENDENSI PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN

EXISTENTION OF INSTITUTIONALITY OF BADAN
PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN (BPSK) IN PERFORM
INDEPENDENCE DISPOSAL CONSUMEN CONFLICT

RAHMAT SUDRAJAT

NIM : 080710101019

KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM
2015

SKRIPSI

EKSISTENSI KELEMBAGAAN BADAN PENYELESAIAN
SENGKETA KONSUMEN (BPSK) DALAM MENJALANKAN
INDEPENDENSI PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN

EXISTENTION OF INSTITUTIONALITY OF BADAN
PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN (BPSK) IN PERFORM
INDEPENDENCE DISPOSAL CONSUMEN CONFLICT

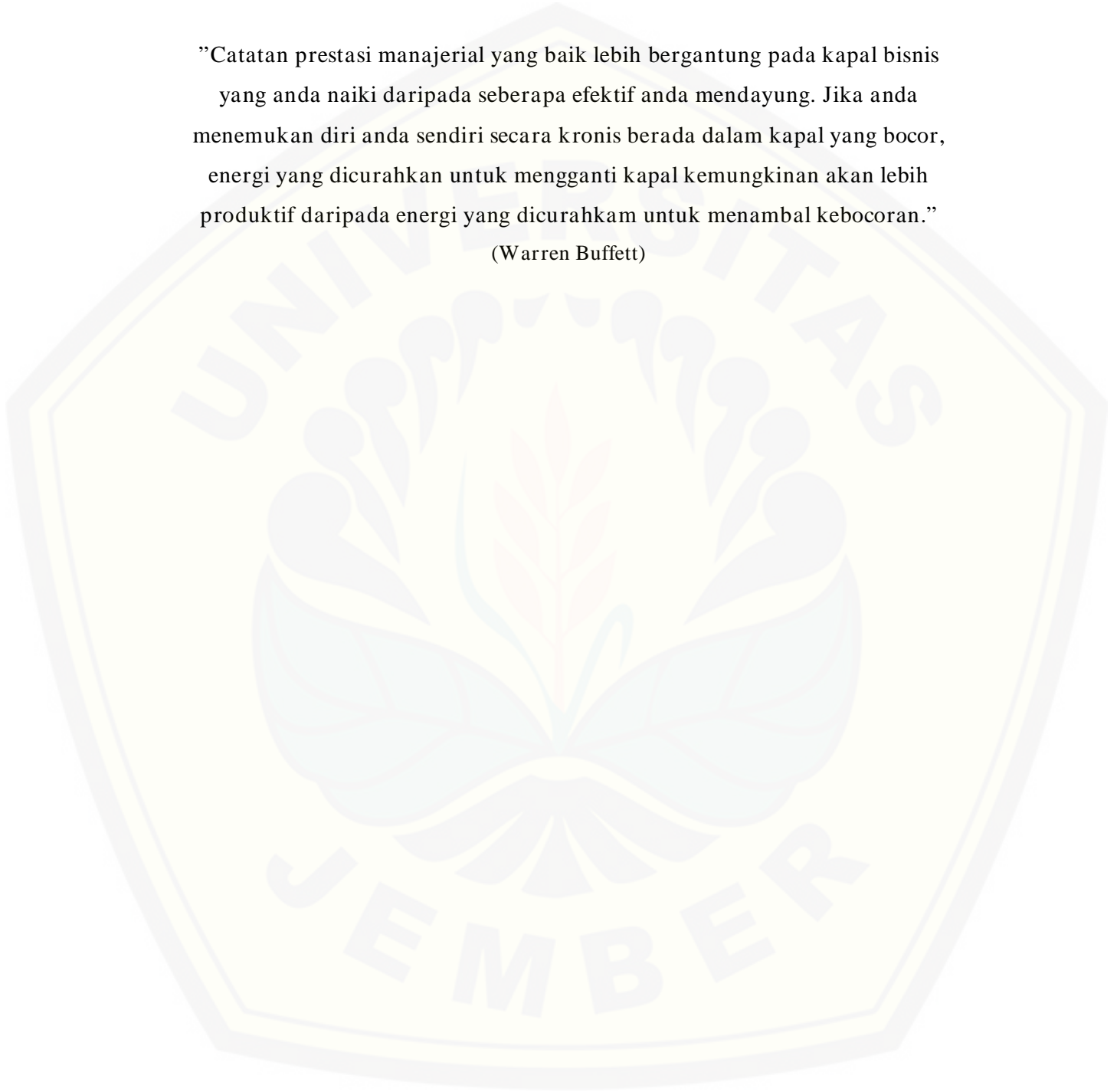
RAHMAT SUDRAJAT
NIM : 0807101019

KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM
2015

MOTTO

”Catatan prestasi manajerial yang baik lebih bergantung pada kapal bisnis yang anda naiki daripada seberapa efektif anda mendayung. Jika anda menemukan diri anda sendiri secara kronis berada dalam kapal yang bocor, energi yang dicurahkan untuk mengganti kapal kemungkinan akan lebih produktif daripada energi yang dicurahkan untuk menambal kebocoran.”

(Warren Buffett)



PERSEMBAHAN

Skripsi ini penulis persembahkan untuk :

1. Ibunda Siti Muntini, dan Bapak Sunarjadi tercinta yang penuh kesabaran, perhatian, motivasi, serta dorongan moral, spiritual, dan material selama ini;
2. Almamater Fakultas Hukum Universitas Jember;
3. Bapak/ibu guru dan dosen yang telah menjadi pelita dan menerangi kehidupan dengan ilmu pengetahuan yang diberikan;
4. Kakak tercinta Mukti Wibowo dan Nur Rachmawati.

PERSYARATAN GELAR

EKSISTENSI KELEMBAGAAN BADAN PENYELESAIAN
SENGKETA KONSUMEN (BPSK) DALAM MENJALANKAN
INDEPENDENSI PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN

EXISTENTION OF INSTITUTIONALITY OF BADAN
PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN (BPSK) IN PERFORM
INDEPENDENCE DISPOSAL CONSUMEN CONFLICT

SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada
Program Studi Ilmu Hukum (S1) Fakultas Hukum Universitas Jember

RAHMAT SUDRAJAT

NIM. 080710101019

KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM

2015

PERSETUJUAN

SKRIPSI INI TELAH DISETUJUI

TANGGAL 1 Oktober 2015

Oleh :

Pembimbing,

Dr. FENDI SETYAWAN, S.H., M.H.

NIP: 197202171998021001

Pembantu Pembimbing,

MARDI HANDONO, S.H., M.H

NIP : 196312011989021001

PENGESAHAN

Skripsi dengan judul :

EKSISTENSI KELEMBAGAAN BADAN PENYELESAIAN SENGKETA
KONSUMEN (BPSK) DALAM MENJALANKAN INDEPENDENSI PENYELESAIAN
SENGKETA KONSUMEN

EXISTENTION OF INSTITUTIONALITY OF BADAN PENYELESAIAN SENGKETA
KONSUMEN (BPSK) IN PERFORM INDEPENDENCE DISPOSAL CONSUMEN CONFLICT

Oleh:

RAHMAT SUDRAJAT
NIM.080710101019

Pembimbing,

Pembantu Pembimbing,

Dr. FENDI SETYAWAN, S.H., M.H.
NIP. 197202171998021001

MARDI HANDONO, S.H., M.H
NIP. 196312011989021001

Mengesahkan:
Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia
Universitas Jember
Fakultas Hukum
a.n Pejabat Dekan

Dr. NURUL GHUFRON, S.H. M.H
NIP.197409221999031003

PENETAPAN PANITIA PENGUJI

Dipertahankan di hadapan Panitia Penguji:

Hari : Kamis

Tanggal : 01

Bulan : Oktober

Tahun : 2015

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember.

Panitia Penguji :

Ketua

Sekretaris

I WAYAN YASA, S.H., M.H

NIP. 196010061989021001

IKARINI DANI WIDIYANTI, S.H., M.H

NIP. 197306271997022001

Anggota Penguji

Dr. FENDI SETYAWAN, S.H., M.H :

NIP. 197202171998021001

MARDI HANDONO, S.H., M.H :

NIP. 196312011989021001

PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : RAHMAT SUDRAJAT

NIM : 080710101019

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya tulis ilmiah yang berjudul “EKSISTENSI KELEMBAGAAN BADAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN (BPSK) DALAM MENJALANKAN INDEPENDENSI PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN” adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali jika disebutkan sumbernya dan belum pernah diajukan pada intitusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Saya bertanggungjawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian, pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya tanpa adanya tekanan dan paksaan dari pihak manapun serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 01 Oktober 2015

Yang menyatakan,

RAHMAT SUDRAJAT

NIM. 080710101019

Pertama-tama saya panjatkan puji syukur kehadirat Allah S.W.T yang maha pengasih lagi maha penyayang atas segala berkah, rahmat dan hidayah-Nya sehingga skripsi ini dapat diselesaikan.

Terima kasih tak terhingga dan penghargaan yang setingginya saya sampaikan kepada pihak-pihak yang telah membantu dalam penyelesaian skripsi ini, yaitu :

1. Bapak Dr. Fendi Setyawan, S.H., M.H., selaku Pembimbing dalam penyusunan skripsi ini yang telah bersedia meluangkan waktunya untuk membimbing, nasihat, dan memberikan arahan sehingga penulisan skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik;
2. Bapak Mardi Handono, S.H., M.H., selaku Pembantu Pembimbing skripsi yang juga telah bersedia meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan, nasihat, dorongan motivasi dan arahan hingga terselesaikan skripsi ini;
3. Bapak I Wayan Yasa, S.H., M.H. Selaku Ketua Penguji ujian skripsi yang telah membantu menyempurnakan skripsi ini;
4. Ibu Ikarini Dani Widyanti, S.H., M.H. Selaku Sekretaris Penguji ujian skripsi yang telah membantu menyempurnakan skripsi ini;
5. Bapak Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H., Selaku Penjabat Dekan dan Pembantu Dekan I;
6. Bapak Mardi Handono, S.H., M.H., Selaku Pembantu Dekan II;
7. Bapak Iwan Rachmad Soetijono, S.H., M.H., selaku Pembantu Dekan III;
8. Bapak Samsudi, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing Akademik;
9. Bapak dan ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Jember yang telah mencurahkan pikiran dan tenaganya untuk memberikan ilmu pengetahuan kepada mahasiswanya;
10. Seluruh staf dan Karyawan Keluarga Besar Fakultas Hukum Universitas Jember;
11. Kedua orang tuaku Ibunda Siti Muntini, S.Pd., dan Bapak Drs. Sunarjadi, yang telah banyak berkorban baik tenaga maupun pikirannya untuk mendidik, membimbing, memotivasi, mengarahkan penulis, dan memberi petunjuk

Digital Repository Universitas Jember

tentang pelajaran hidup yang bermanfaat untuk penulis, penulis ucapkan terima kasih.

12. Kakak tercinta Mukti Wibowo, S.AP dan Nur Rachmawati, S.Pd yang selalu memberikan motivasi;
13. Keluarga besar R.S. Soemodiharjo dan Keluarga Besar Karmaeni yang telah memberikan banyak pelajaran tentang pelajaran hidup;
14. Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) Cabang Jember Komisariat Hukum (Lingga Hendratno, Dizar Al Farizi, Rahmat Arifin, Nizar Kherid, Dymar Sinangga, Nizar Yuzka, Muhammad Bahrul Ulum, Indah Lestari, Alif Rahman Saleh, Fajar, Windy Ariyanto, Dian Novitasari, Toriq Fahri, Nayla Rizki Zakia, Ainul Afidah Rahmawati dan kawan-kawan yang lainnya bisa disebutkan satu persatu) yang sudah bersama-sama dalam berproses, berdinamika, dan berkarya dalam rumah hijau. YAKUSA!!;
15. Para Senior HMI Cabang Jember Komisariat Hukum (Faiq Assidiqi, S.H, Abdil Furqon, S.H, Fredy Andreas, S.H, Abdul Fatah, S.H., M.H, dan Senior-senior lainnya) yang telah membagikan pengalaman dan ilmunya;
16. YLAKJ (Yayasan Lembaga Advokasi Jember) yang sudah memberikan pengalaman dalam menangani sebuah kasus konsumen selama di Jember;
17. Warung MJ dan Komunitas Volkswagen Jember (Jafar, Fadli, Nanang, Roni, Sandy, Habib, Umam, Indra, Galih, Putra, Nila, Meya, Febri) yang sudah bercengkrama dan berbagi dalam kegiatan touring;
18. Kepada kawan-kawan yang tidak bisa disebutkan satu persatu, penulis ucapkan banyak terimakasih karena doa kalian pembuatan skripsi ini dapat berjalan dengan lancar.

Semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat dan berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan, bagi agama dan bangsaku.

Jember, 01 Oktober 2015

Penulis

RINGKASAN

Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) adalah salah satu lembaga peradilan konsumen adalah salah satu lembaga peradilan konsumen berkedudukan pada tiap Daerah Tingkat II kabupaten dan kota di seluruh Indonesia sebagaimana diatur menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen bertugas utama menyelesaikan persengketaan konsumen di luar lembaga peradilan umum. Sengketa konsumen tersebut dapat diselesaikan melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) atau mengajukan ke badan peradilan di tempat kedudukan konsumen. Penyelesaian sengketa ini seperti terdapat dalam Pasal 23 Undang-Undang Nomor 23 Undang-UNDANG Nomor 8 Tahun 1999. BPSK memiliki kewenangan untuk melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan dan keterangan dari para pihak yang bersengketa, melihat atau meminta tanda bayar, tagihan atau kuitansi, hasil test lab atau bukti-bukti lain. Keputusan BPSK bersifat mengikat dan penyelesaian akhir bagi para pihak

Prinsip mengenai cara untuk menyelesaikan sengketa diserahkan sepenuhnya kepada para pihak atau dengan kata lain menganut asas kebebasan berkontrak. Dalam penyelesaian sengketa konsumen secara berurutan ditentukan paling tidak empat alternatif yaitu secara musyawarah mufakat dan apabila mengalami kegagalan, maka dapat ditempuh melalui upaya mediasi, arbitrase, dan konsolidasi

UU Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen telah mengamanatkan pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) yang diberi wewenang dan diikutsertakan dalam menyelesaikan setiap sengketa antara pelaku usaha dengan konsumen, Penyelesaian sengketa konsumen berlangsung melewati 2 jalur, yaitu : pertama , Penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan (Out of Court Settlement) dan, kedua, Penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan (Court Settlement). Khusus bagi BPSK Tingkat II, hanya bertugas dan berwenang menyelesaikan sengketa diluar pengadilan. Hal ini tersura dalam Pasal 49 ayat (1) , Pasal 53.

Peranan BPSK dalam menyelesaikan konsumen adalah menerima sengketa yang diajukan oleh pihak yang bersengketa dimana para pihak menginginkan sengketanya diselesaikan melalui mediasi, konsilisasi, dan arbitrase. Penyelesaian sengketa konsumen dapat dilakukan di pengadilan atau lembaga BPSK karena sifatnya sukarela.

Kelembagaan BPSK yang termuat dalam UU No. 8 Tahun 1999 beserta peraturan pelaksanaannya amat terbatas, kurang jelas, dan bahkan beberapa substansinya saling bertentangan. Contoh Pasal 56 ayat (2) UUPK disebutkan bahwa putusan BPSK (yang bersifat final dan mengikat berdasarkan pasal 54 ayat (3) UUPK) dapat dimintakan upaya hukum keberatan ke Pengadilan Negeri. Artinya kekuasaan putusan BPSK secara yuridis masih digantungkan pada supremasi pengadilan sehingga tidak benar-benar bersifat final. BPSK mempunyai karakteristik dalam penyelesaian sengketa konsumen. Pertama seringkali bersifat khas dan kompleks sehingga memerlukan cara penyelesaian yang komprehensif . Kedua pembentukan system hukum yang tidak bisa dihindarkan dari pengaruh sistem ekonomi global yang bernuansa neoliberalisme dan kapitalistik. Ketiga, keberadaan UUPK beserta peraturan-peraturan pelaksanaannya amat terbatas dan beberapa substansinya bermasalah .

Pada prinsipnya lembaga ekstra itu selalu diidealkan bersifat independen dan seringkali memiliki fungsi campuran yang semilegislatif dan regulatif, semi administrative, dan bahkan semi yudikatif. BPSK adalah salah satu lembaga negara dibawah Dinas Perindustrian dan Perdagangan yang dibentuk pada era reformasi di Indonesia. Keberadaan BPSK harus tetap dipertahankan. Sebab menyelamatkan BPSK sama artinya dengan menyelamatkan hak-hak konsumen di Indonesia. Keberadaan BPSK sebagai lembaga negara yang tidak diatur di dalam UUD berpengaruh dalam menjalankan fungsi yang dimiliki. Peran BPSK dalam merealisasikan tugas kewajiban dan wewenang yang dimiliki dalam menguatkan hak-hak konsumen di Indonesia masih

sangat terbatas, hal ini dikarenakan sempitnya ruang gerak BPSK di dalam perauran perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen dan Kepmenperindag Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 Tentang Pembentukan BPSK di setiap kota maupun kabupaten. Dalam melakukan kegiatannya BPSK masih satu aap dengan Dinas Perindustrian dan Perdagangan (DISPERINDAG) keberadaan BPSK sebagai lembaga bantu atau penunjang dilihat dari prosedur pembentukannya lembaga tersebut selalu mendapat konflik antara norma yang lebih tinggi dengan norma yang lebih rendah muncul ini adalah masalah undang-undang yang tidak konstitusional.

Independensi bagi BPSK adalah kemampuan BPSK untuk berperilaku obyektif dalam merumuskan kebijakannya sendiri tanpa dipengaruhi kepentingan luar. Independensi BPSK lebih bbanyak dinilai oleh tersedianya mekanisme yang transparan untuk menilai kinerja BPSK yang bersangkutan, sehingga dapat menjaga agar fungsinya tidak bias. Pemilihan ketua dan Majelis BPSK menggunakan prosedur yang demokratis , transparent dan objektif, Pimpinan BPSK yang terpilih dikenal sebagai orang dengan integritas yang baik dan telah teruji independensinya. Masa keanggotaan BPSK berlaku selama 5 tahun, dan dapat diangkat kembali untuk sau masa kali jabatan berikutnya. Ketua dan Wakil Ketua berasal dsari unsur pemerintahan dan dipilih diantara dan oleh para anggota, Sekretaris BPSK terdiri dari Kepala dan Anggota Sekretariat berasal dari aparatur pemerintah yang ruang lingkup tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang perdagangan, memiliki pengetahuan dan pengalaman di bidang perlindungan konsumen. Kepala dan Anggota Sekreariat diangka dan diberhentikan oleh Menteri

Lahirnya BPSK diharapkan mampu memberikan solusi dalam menyelesaikan persoalan konsumen yang terjadi, keberadaan BPSK diharapkan menjadi alternative bagi kejenuhan dan keprihatinan masyarakat terhadap sisem peradilan Indonesia. Perlu adanya eksistensi dari lembaga BPSK sebab budaya hukum masyarakat termasuk faktor yang mempengaruhi arti penting penyelesaian sengketa konsumen diluar pengadilan.

BPSK hendaknya memperkua Sumber Daya Manusia termasuk juga pembenahan pada pemilihan yang didominasi dari unsur pemerintah demi menjaga independensinya di bidang perlindungan konsumen.

Halaman	
Halaman Sampul Depan.....	i
Halaman Sampul Dalam.....	ii
Halaman Motto	iii
Halaman Persembahan.....	iv
Halaman Prasyarat Gelar.....	v
Halaman Persetujuan	vi
Halaman Pengesahan.....	vii
Halaman Penetapan Panitia Penguji.....	viii
Halaman Pernyataan	ix
Halaman Ucapan Terimakasih.....	x
Halaman Ringkasan	xii
Halaman Daftar Isi	xiv
BAB 1 PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Rumusan Masalah	7
1.3 Tujuan Penelitian	7
1.4 Metode Penelitian	8
1.4.1 Tipe Penelitian.....	9
1.4.2 Pendekatan Masalah.....	9
1.4.3 Sumber Bahan Hukum	10
1.4.4 Analisa Bahan Hukum	12
BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA	13
2.1 Bentuk Perlindungan Hukum dan Peranan Pemerintah dalam Perlindungan Konsumen.....	13
2.1.1 Bentuk Perlindungan Hukum.....	13
2.1.2 Peranan Pemerintah	15
2.2 Sengketa Konsumen, Pihak Dalam Sengketa Konsumen dan Gugatan Atas Pelanggaran Hak Konsumen	17
2.2.1 Sengketa Konsumen	17

2.2.2 Kedudukan Konsumen.....	18
2.2.3 Pihak-pihak Dalam Sengketa Konsumen.....	21
2.2.4 Gugatan Atas Pelanggaran Konsumen	22
2.2.5 Proses Beracara	23
2.3 Instrumen Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen	26
2.3.1 Tugas dan Kewenangan BPSK	26
2.3.2 Kelembagaan, Kedudukan, Keanggotaan, Struktur, dan Pendanaan	28
2.4 Permohonan Penyelesaian Sengketa Konsumen dan Susunan Majelis Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen	30
2.4.1 Permohonan Penyelesaian Sengketa Konsumen.....	30
2.4.2 Susunan Majelis Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dan Kepaniteraan	31
BAB 3 PEMBAHASAN	
3.1 Kedudukan Hukum Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dalam sistem penyelesaian konsumen berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen	33
3.1.1 Sistem Penyelesaian Sengketa Konsumen Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999	33
3.1.2 Prinsip Dasar Penyelesaian Sengketa Konsumen.....	39
3.1.3 Kedudukan Hukum Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999	49
3.2 Pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) oleh Pemerintah Yang Masih Satu Atap dengan Dinas Perindustrian dan Perdagangan Dapat mempengaruhi Eksistensi dan Independensi dalam Penyelesaian Sengketa Konsumen	56
3.2.1 Konsekuensi Kelembagaan BPSK	56
3.2.2 Penguatan Kedudukan dan Independensi BPSK	61
3.1 Mekanisme Pemilihan Ketua BPSK dan Ketua Majelis BPSK Dalam Rangka Meningkatkan Independensi dalam Penyelesaian Sengketa Konsumen	66

Digital Repository Universitas Jember

BAB 4 PENUTUP	74
4.1 Kesimpulan	74
4.2 Saran	77
DAFTAR BACAAN	



BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pasar yang semakin mengglobal dan cara transaksi hubungan pelaku usaha dan konsumen semakin berkembang, berdampak pada perubahan paradigma hubungan antara pelaku usaha dan konsumen, yaitu hubungan yang semula dibangun dengan prinsip kehati-hatian sebelum membeli bagi pembeli atau konsumen (teliti sebelum membeli produk), berubah menjadi penjual harus beritikad baik dan bertanggungjawab dalam menjual produknya kepada pembeli atau konsumen. Artinya, penjual harus bertanggungjawab dengan produk yang dijualnya. Maka pelaku usaha wajib beritikad baik memberikan perlindungan dan pendidikan pada konsumen, salah satunya melalui informasi produk yang jujur.

Konsumen memiliki risiko yang lebih besar daripada pelaku usaha, dengan kata lain hak-hak konsumen sangat rentan untuk dilanggar oleh pelaku usaha. Maka pentingnya perlindungan hukum bagi konsumen. Sebab salah satu tujuan hukum adalah memberikan perlindungan (pengayoman) kepada masyarakat. Perlindungan kepada masyarakat harus diwujudkan dalam bentuk kepastian hukum yang menjadi hak konsumen.¹

Hak-hak konsumen yang tersirat dalam Undang-Undang Hak Asasi Manusia, yaitu² :

1. Hak untuk hidup (Pasal 9 Undang-Undang Hak Asasi Manusia), dalam hal ini menyangkut hak untuk hidup bahagia sejahtera lahir batin, hak untuk meningkatkan taraf hidup, dan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat;
2. Hak mengembangkan diri (Pasal 11 sampai dengan Pasal 16 Undang-Undang Hak Asasi Manusia), dalam hal ini menyangkut hak atas pemenuhan kebutuhan dasar, hak untuk meningkatkan kualitas hidup, hak untuk memperoleh informasi;

¹ Shidarta, Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia, Edisi Revisi Grasindo, Jakarta, 2004, hlm. 112.

² Yusuf Shofie, Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen, Teori dan Praktek Penegakan Hukum, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm. 4.

3. Hak memperoleh keadilan (Pasal 17 sampai dengan Pasal 19 Undang-Undang Hak Asasi Manusia), dalam hal ini menyangkut hak untuk mengajukan permohonan, pengaduan, dan gugatan dalam perkara pidana, perdata, dan administrasi;
4. Hak atas kesejahteraan (Pasal 36 sampai dengan Pasal 42 Undang-Undang Hak Asasi Manusia), dalam hal ini menyangkut hak untuk mempunyai milik atas suatu benda yang tidak boleh dirampas sewenang-wenang dan melanggar hukum, hak untuk berkehidupan yang layak.

Tentunya instrumen Undang-Undang Hak Asasi Manusia menjadi induk dari hak-hak konsumen, yang telah dinyatakan secara tegas oleh Pasal 4 Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

Sebagai sebuah sistem, penyelenggaraan perlindungan hukum bagi konsumen tidak dapat dilepaskan dari konteks pembangunan nasional. Dapat dikatakan adanya konsep keterpaduan pada Undang-Undang Perlindungan Konsumen, dalam penyelenggaraan perlindungan hukum bagi konsumen. Bila dibandingkan dengan konsiderans Undang-Undang Nomer 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, latar belakang perlindungan hukum bagi konsumen dilandasi motif-motif yang dapat diabstraksikan sebagai berikut;³

1. Mewujudkan demokrasi ekonomi;
2. Mendorong diversifikasi produk barang dan atau jasa sebagai sarana peningkatan kesejahteraan masyarakat luas pada era globalisasi, serta menjamin ketersediaannya;
3. Globalisasi ekonomi harus tetap menjamin peningkatan kesejahteraan masyarakat luas serta kepastian mutu, jumlah dan keamanan barang dan atau jasa;
4. Peningkatan harkat dan martabat konsumen melalui hukum (UUPK) untuk mewujudkan keseimbangan perlindungan kepentingan konsumen dan pelaku usaha dalam suatu perekonomian yang sehat.

³ Membandingkan butir a sampai g Konsideran Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Berbagai kesulitan yang dihadapi oleh konsumen dalam hubungannya dengan produsen sangat membutuhkan suatu kepastian hukum yang dapat memberikan kejelasan tentang hak dan kewajiban para pihak. Oleh karena itu di dalam Pasal 3 Undang-Undang Perlindungan Konsumen menyebutkan bahwa tujuan perlindungan konsumen adalah:

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

Pasal 23 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen menjelaskan bahwa apabila pelaku usaha menolak dan atau tidak memberikan tanggapan dan atau tidak memenuhi tuntutan ganti rugi atas tuntutan konsumen, maka konsumen diberikan hak untuk menggugat pelaku usaha, dan menyelesaikan perselisihan yang timbul melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), atau dengan cara mengajukan gugatan kepada badan peradilan di tempat kedudukan konsumen.

Penyelesaian sengketa dalam mempertahankan hak-hak konsumen diatur pada Pasal 45 UUPK, yang menyebutkan bahwa penyelesaian sengketa dapat ditempuh melalui pengadilan atau luar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa. Penyelesaian sengketa luar pengadilan dapat

ditempuh melalui BPSK yang tugas dan wewenangnya antara lain meliputi pelaksanaan penangan dan penyelesaian sengketa konsumen dengan cara melalui mediasi, arbitrase atau konsiliasi, yang selain sebagai media penyelesaian sengketa juga dapat menjatuhkan sanksi administratif bagi pelaku usaha yang melanggar larangan-larangan tertentu yang dikenakan bagi pelaku usaha.⁴

Undang-Undang Perlindungan Konsumen dirasa memberikan jalan alternatif penyelesaian melalui BPSK serta melalui Pengadilan Negeri yang daerah hukumnya melalui tempat kedudukan konsumen dengan menyediakan penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan. Pasal 45 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1998 Tentang Perlindungan Konsumen menyebutkan, jika telah dipilih upaya penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan, gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh jika upaya itu dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu pihak atau oleh para pihak yang bersengketa. Berarti penyelesaian pengadilan pun tetap dibuka setelah para pihak gagal menyelesaikan sengketa mereka di luar pengadilan

Namun permasalahannya adalah putusan BPSK yang bersifat final dan mengikat masih dapat dilakukan upaya keberatan ke Pengadilan Negeri dan putusan tersebut tidak dapat langsung dieksekusi. Keputusan BPSK tidak mempunyai kekuatan eksekusi, untuk menjalankan keputusan BPSK telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap tetapi ternyata tidak dipatuhi atau dilaksanakan maka harus dimintakan penetapan eksekusi kepada Pengadilan Negeri. Namun permasalahannya Pengadilan Negeri tidak bersedia memberikan fiat eksekusi terhadap putusan BPSK karena belum adanya peraturan yang mengatur tentang tata cara penyelesaian putusan BPSK. Dengan demikian sepanjang belum adanya koordinasi dengan instansi penegakkan hukum terkait, konsumen yang memenangkan gugatan seperti belum dapat merasakan kemenangan yang sempurna karena sanksi yang telah dijatuhkan BPSK, tidak dipatuhi oleh beberapa pelaku usaha. Kehadiran Badan Penyelesaian Sengketa

⁴ Ari Purwadi, "Telaah Singkat tentang Undang-Undang Perlindungan Konsumen", Jurnal Hukum & Keadilan, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, vol 3. No. 3, 2000, Hlm. 117.

Konsumen yang diamanatkan oleh UUPK merupakan suatu lembaga yang dapat digunakan oleh konsumen dalam penegakan hak-haknya.

Pasal 49 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan konsumen menyebutkan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dibentuk oleh pemerintah untuk menyelesaikan sengketa konsumen diluar pengadilan. Kedudukan badan ini berada di daerah tingkat II. Susunan pengurus BPSK dibentuk oleh Gubernur masing-masing provinsi dan diangkat dan diberhentikan oleh menteri perdagangan. Keanggotaan BPSK terdiri dari tiga unsur yaitu unsur pemerintah, konsumen, dan pelaku usaha. Setiap unsur anggota sebagaimana dimaksud pada Pasal 49 ayat (3) Undang-Undang No 8 Tahun 1999, berjumlah sedikit-dikitnya tiga orang, dan sebanyak-banyaknya lima orang. BPSK sebenarnya dibentuk untuk menyelesaikan kasus-kasus sengketa konsumen yang berskala kecil dan bersifat sederhana. Dasar hukum pembentukan BPSK adalah Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen dan Kepmenperindag Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 yang mengatur bahwa di setiap kota atau kabupaten harus dibentuk BPSK. Menurut ketentuan Pasal 90 Keppres Nomor 9 Tahun 2001 tentang biaya pelaksanaan tugas BPSK dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah (APBD).⁵

Pembentukan BPSK tidak lepas dari peranan pemerintah sebagai pemegang regulasi dan kebijakan sangat penting. Tanggung jawab dalam melakukan pembinaan dan penyelenggaraan perlindungan konsumen di maksudkan untuk memberdayakan konsumen agar mendapatkan hak-haknya, sementara itu tanggung jawab pemerintah dalam melakukan pengawasan penyelenggaraan perlindungan konsumen juga menjadi bagian yang penting dalam upaya membangun kegiatan usaha yang positif dan dinamis.⁶ Dalam hal itu norma-norma yang bersifat formal pun (hukum acara) menimbulkan birokrasi baru bagi konsumen yang gagal menuntut keadilan lewat Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) akibat pelaku usaha tidak secara sukarela

⁵ Lihat Kepmenperindag Nomor 350/MPP/Kep/12/2001

⁶ Abdul Halim Barkatullah, Hak-Hak Konsumen, Nusa Media, Bandung, 2000, Hlm.63

melaksanakan putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), padahal tenggang waktu untuk mengajukan keberatan atas putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) kepada Pengadilan Negeri telah dilampau atau pelaku usaha tidak mengajukan keberatan. Dalam Pasal 56 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1998 Tentang Perlindungan Konsumen, keadaan seperti itu Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) menyerahkan putusan tersebut kepada pejabat penyidik.

Penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK diharapkan dapat menjadi lembaga penyelesaian sengketa alternatif yang ideal karena memiliki prosedur sederhana, proses yang cepat serta biaya murah tanpa mengesampingkan azas peradilan dalam sudut pandang perlindungan konsumen.⁷

Majelis keanggotaan di BPSK menjadi persoalan yang sangat penting untuk menangani sengketa dan isu perlindungan konsumen. Keanggotaan majelis di kalangan pemerintah dapat memunculkan perbedaan pandangan dan komitmen. Kelemahan ini akan berdampak pada tingkat kepuasan para pihak dalam mencapai kesepakatan dan mempengaruhi kepercayaan terhadap BPSK.

Dengan keberadaan BPSK yang merupakan amanat dari Undang-Undang Perlindungan Konsumen, diharapkan menjadi perangkat Hukum yang efektif dalam penerapannya. Majelis keanggotaan BPSK juga harus mempunyai akuntabilitas guna menunjang impersialitas dan independensi. BPSK juga harus berani dalam memberikan pertimbangan dalam putusannya dengan memperhatikan kepentingan konsumen. Apabila ada akibat cacatnya substansial dalam perangkatnya, maka tujuan untuk melindungi konsumen tidak tercapai. Bahkan yang tujuannya untuk mengurangi beban kualitas perkara dalam pengadilan umum, tapi berbalik menambah beban bagi peradilan. Begitu pula kualifikasi personal perlu ditegakkan. Apabila untuk masa kini masyarakat konsumen akan semakin meningkat tuntutan kualitas perlindungannya. Konflik juga dapat terjadi pada transaksi konsumen. Transaksi konsumen di sini adalah

⁷ Nining Muktamar, dkk, Berperkara Secara Mudah, Murah, dan Cepat. Piramedia, Depok, 2005, hlm. 92.

proses terjadinya peralihan kepemilikan atau penikmatan barang atau jasa dari penyedia barang atau penyelenggara jasa kepada konsumen.⁸

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis bermaksud untuk mengkaji tentang kedudukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dalam menjalankan independensinya sebagai “motor” penyelesaian sengketa konsumen, dalam suatu karya ilmiah yang berbentuk skripsi dengan judul:

“EKSTISTENSI KELEMBAGAAN BADAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN (BPSK) DALAM MENJALANKAN INDEPENDENSI PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasar uraian latar belakang di atas, dapat dirinci permasalahan:

1. Bagaimana kedudukan hukum Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dalam sistem penyelesaian konsumen berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen?
2. Apakah pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) oleh pemerintah yang masih satu atap dengan Dinas Perindustrian dan Perdagangan dapat mempengaruhi eksistensi dan independensi BPSK dalam penyelesaian sengketa konsumen?
3. Bagaimana mekanisme pemilihan ketua BPSK dan Ketua majelis BPSK dalam rangka meningkatkan independensi BPSK dalam penyelesaian sengketa konsumen?

1.3 Tujuan Penulisan

Agar dalam penulisan skripsi ini dapat memperoleh suatu sasaran yang jelas dan tepat, maka perlu, maka perlu ditetapkan dalam suatu penulisan. Adapun tujuan penulisan di sini dapat dibagi menjadi 2 (dua) yaitu tujuan yang bersifat umum dan tujuan yang bersifat khusus.

1.3.1 Tujuan Umum:

Tujuan yang ingin dicapai adalah:

⁸ Nasution, AZ, Konsumen dan Hukum, Tinjauan Sosial, Ekonomi dan Hukum pada Perlindungan Konsumen Indonesia, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995, Hlm. 37

1. Untuk memenuhi serta melengkapi salah satu pokok persyaratan akademis gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember.
2. Sebagai upaya untuk menerapkan ilmu pengetahuan penulis selama mengikuti perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Jember.

1.3.2 Tujuan Khusus:

Tujuan yang ingin dicapai adalah:

1. Mengetahui dan memahami kedudukan hukum Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dalam sistem penyelesaian konsumen berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen
2. Mengetahui dan memahami pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) oleh pemerintah yang masih satu atap dengan Dinas Perindustrian dan Perdagangan dapat mempengaruhi eksistensi dan independensi dalam penyelesaian sengketa konsumen
3. Mengetahui dan memahami mekanisme pemilihan ketua BPSK dan Ketua majelis BPSK dalam rangka meningkatkan independensi dalam penyelesaian sengketa konsumen?

1.4 Metode Penelitian

Metode penelitian menjadi salah satu faktor penting yang menunjang suatu proses dalam menyelesaikan suatu permasalahan yang akan dianalisis terhadap obyek studi. Sesuai dengan prosedur yang benar sehingga kesimpulan akhir mendekati suatu kebenaran obyektif dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

Berdasarkan hal tersebut, metode yang harus digunakan dalam penulisan skripsi terarah dan sistematis sebagai cara untuk mengembangkan dan menguji kebenaran ilmiah. Teori dan konsep sebagai bentuk penyelesaian masalah. Metode penelitian hukum normatif memiliki beberapa muatan, yaitu tipe

penelitian, pendekatan masalah, bahan hukum, prosedur pengumpulan bahan hukum dan analisis bahan hukum.⁹

1.4.1 Tipe Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu proses untuk menemukan aturan hukum maupun prinsip-prinsip hukum guna menjawab permasalahan hukum yang dihadapi. Tipe penelitian ini merupakan penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma –norma dalam kaidah hukum positif.

Penelitian yuridis normatif dilakukan dengan cara mengkaji berbagai aturan hukum yang bersifat formil seperti undang-undang, peraturan-pertauran serta literatur yang berisi konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi ini.

Bagir Manan mengatakan bahwa penelitian hukum normatif merupakan penelitian terhadap kaidah hukum itu sendiri (peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, hukum adat atau hukum itu tidak tertulis lainnya) dan asas hukum.¹⁰ Dari metode penelitian yuridis Normatif. Dapat dilakukan kajian dan analisa secara komprehensif sehingga akan dihasilkan suatu skripsi yang bertanggungjawab secara ilmiah.

1.4.2 Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum adalah pendekatan undang-undang (statute approach), pendekatan historis (historical approach), dan pendekatan konseptual (conceptual approach).¹¹ Pendekatan undang-undang (statute approach), pendekatan Historis (historical approach), dan pendekatan konseptual (conceptual approach) digunakan dalam penelitian skripsi yuridis normatif ini.

⁹ Soerjono dkk, Metode Penelitian Hukum, Rineke Cipta, Jakarta, 2003. Hlm. 45.

¹⁰ Bagir Manan, Jurnal hukum: Penelitian Bidang Hukum, Puslitbangkum Unpad, Bandung, 2003, hlm.4.

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Kencana, Jakarta, 2009, hlm. 93

Pendekatan undang-undang (statute approach) menurut Peter Mahmud Marzuki, menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan pendekatan perundang-undangan (statute approach) adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan-paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Hasil tersebut merupakan suatu argument untuk memecahkan suatu isu.¹² Pendekatan peraturan perundang-undangan dilakukan jika pokok permasalahan diarahkan untuk meneliti norma hukum yang ada dalam satu kesatuan (komprehensif), inklusif dalam satu sistem, dan tersusun hirarkis.

Dalam pendekatan historis (historical approach) dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi. Filosofis dan pola pikir yang melahirkan sesuatu yang dipelajari. Pendekatan ini diperlukan jika memang peneliti menganggap bahwa pengungkapan filosofis dan pola pikir ketika sesuatu yang dipelajari itu dilahirkan mempunyai relevansi masa kini.¹³

Pendekatan konseptual dilakukan dari pandangan-pandangan dan doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajarinya, akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi.¹⁴

1.4.3 Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum merupakan sarana dari suatu penelitian yang digunakan untuk memecahkan permasalahan yang ada dan sekaligus sebagai preskripsi mengenai apa yang seharusnya dilakukan. Metode pengumpulan bahan hukum yang digunakan adalah bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder. Adapun bahan hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah:

¹² Ibid

¹³ Ibid, hlm. 94

¹⁴ Ibid, hlm. 95

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.¹⁵ Bahan hukum primer yang digunakan dalam penulisan skripsi ini terdiri dari:

a. Perundang-undangan yang terdiri dari:

1. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen;
2. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001 tanggal 21 Juli 2001 tentang Pembinaan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen;
3. Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2001 tanggal 21 Juli 2001 tentang Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Pemerintah (LPKSM);
4. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 90 Tahun 2001 tanggal 21 Juli 2001 tentang Pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK);
5. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 301/MPP/Kep/10/2001 tanggal 24 Oktober 2001 tentang Pengangkatan Pemberhentian Anggota Sekretariat Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK);
6. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 350/MPP/Kep/10/2001 tanggal 10 Desember 2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan baku sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku, teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.¹⁶ Dengan adanya bahan hukum ini merupakan petunjuk bagi penulis guna menyelesaikan penulisan skripsi ini.

c. Bahan Non Hukum

¹⁵ Ibid. hlm. 141

¹⁶ Ibid

Sumber bahan non hukum adalah sebagai penunjang dari sumber hukum primer dan sekunder, bahan hukum memberikan petunjuk maupun memberi penjelasan terhadap sumber bahan hukum primer dan sekunder, yaitu data yang diambil dari wawancara dialog, kesaksian ahli hukum di pengadilan, seminar, ceramah, kuliah.¹⁷ Dalam penulisan skripsi ini penulis menggunakan bahan non hukum yang digunakan antara lain berupa buku pedoman penulisan karya ilmiah dan bahan-bahan lainnya yang diperoleh dari sumber non hukum.

1.4.4 Analisis Bahan Hukum

Metode analisis bahan hukum yang dipergunakan dalam penulisan skripsi adalah metode deduktif, yaitu berpangkal dari prinsip-prinsip umum menuju ke prinsip-prinsip khusus. Selanjutnya bahan hukum tersebut diolah secara kualitatif, yakni pengelolaan bahan-bahan non statistik.¹⁸

Kemudian langkah selanjutnya dalam melakukan penelitian hukum, dengan cara mengidentifikasi dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan, pengumpulan bahan-bahan hukum lain sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga atas bahan-bahan yang telah dikumpulkan, menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi dalam menjawab isu hukum, dan memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.¹⁹

¹⁷ Ibid. hlm. 165

¹⁸ Ibid. hlm. 42

¹⁹ Ibid. hlm. 171

BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Bentuk Perlindungan Hukum dan Peranan Pemerintah dalam Perlindungan Konsumen

2.1.1 Bentuk Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum bagi konsumen adalah dengan melindungi hak-hak konsumen. Walaupun sangat beragam, secara garis besar hak-hak konsumen dapat dibagi dalam tiga hak yang menjadi prinsip dasar, yaitu:²⁰

1. Hak yang dimaksudkan untuk mencegah konsumen dari kerugian, baik kerugian personal maupun kerugian harta kekayaan;
2. Hak untuk memperoleh barang dan atau jasa dengan harga wajar; dan
3. Hak untuk memperoleh penyelesaian yang patut terhadap permasalahan yang dihadapi.

Apabila konsumen benar-benar akan dilindungi, maka hak-hak konsumen harus dipenuhi, baik oleh negara maupun oleh pelaku usaha, karena pemenuhan hak-hak konsumen tersebut akan melindungi kerugian konsumen dari berbagai pihak.

Dalam Pasal 2 Undang-Undang Perlindungan Konsumen, dinyatakan bahwa perlindungan hukum bagi konsumen diselenggarakan sebagai usaha bersama berdasarkan lima prinsip dalam pembangunan nasional, yaitu:

1. Prinsip manfaat, dimaksudkan untuk mengamankan bahwa segala upaya dalam penyelenggaraan perlindungan hukum bagi konsumen harus memberi manfaat sebesar-besarnya bagi, kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan;
2. Prinsip keadilan, dimaksudkan agar partisipasi seluruh rakyat dapat diwujudkan secara maksimal dan memberikan kesempatan kepada

²⁰ Ahmadi Miru, Prinsip-Prinsip Perlindungan Hukum Bagi Konsumen di Indonesia, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, hlm.140, www.jurnalhukum.com diakses tanggal 25 Desember 2013

konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil;

3. Prinsip keseimbangan, untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaham dan pemerintah;
4. Prinsip keamanan dan keselamatan konsumen, memberi jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan atau jasa yang digunakan;
5. Prinsip kepastian hukum, agar pelaku usaha maupun konsumen mentaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan hukum bagi konsumen, dimana negara dalam hal ini turut menjamin adanya kepastian hukum.

Untuk mewujudkan tujuan perlindungan konsumen bagi konsumen, negara bertanggung jawab atas pembinaan dan penyelenggaraan perlindungan hukum bagi konsumen.

Tujuan penyelenggaraan, pengembangan dan pengaturan perlindungan hukum bagi konsumen yang direncanakan adalah untuk meningkatkan martabat dan kesadaran hukum, serta secara tidak langsung mendorong pelaku usaha di dalam menyelenggarakan kegiatan usaha dengan penuh rasa tanggung jawab.

Penerapan peraturan hukum perlindungan konsumen seringkali merefleksikan ketidakseimbangan kekuatan antara pelaku usaha dan konsumen. Secara historis, konsumen dianggap pihak yang lebih lemah dalam transaksi bisnis sehingga aturan-aturan serta regulasi khusus dikeluarkan untuk melinsungi kepentingan konsumen.²¹

Konsumen mempunyai hak untuk menentukan sendiri pilihannya terhadap barang atau jasa yang dipilih untuk digunakan atau dimanfaatkan. Konsumen perlu mengetahui seluruh larangan tentang kelayakan barang atau jasa yang ditawarkan.

Ketika keputusan telah dijatuhkan untuk memilih mana barang atau jasa ditawarkan, maka berarti telah terjadi transaksi perdagangan antara produsen dan

²¹ Kartaatmadja Komar, Beberapa Masalah Dalam Penerapan ADR Di Indonesia Dalam Prospek dan Pelaksanaan Arbitrase di Indonesia, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hlm 29.

pelaku usaha. Dengan demikian transaksi merupakan hubungan hukum jual beli dan didalamnya telah terikat adanya perjanjian. Berdasarkan aturan perjanjian dibuat berdasarkan kesepakatan bersama antara produsen dan konsumen. Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer) Pasal 1320 perjanjian diikat melalui rumusan-rumusan berikut ini:

1. Kesepakatan yang bebas;
2. Dilakukan oleh pihak yang demi hukum dianggap cakap untuk bertindak;
3. Untuk melakukan suatu prestasi tertentu;
4. Prestasi tersebut haruslah suatu prestasi yang diperkenankan oleh hukum, kepatutan, kesusilaan, ketertiban umum, dan kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat (suatu klausula yang halal).

Dalam praktiknya perjanjian sering dibuat dalam kondisi yang tidak berimbang. Produsen (pelaku usaha) memanipulasi perjanjian yang dibuat dalam ketentuan klausula baku. Biasanya perjanjian tersebut lebih menguntungkan salah satu pihak, yaitu pelaku usaha itu sendiri. Ketentuan klausula baku biasanya dibuat oleh pihak yang lebih dominan (pelaku usaha), klausula tersebut tidak dapat dinegoisasikan oleh pihak lainnya. Akibatnya, konsumen sebagai pihak yang tidak dominan menerima begitu saja, tanpa bisa bernegoisasi sedikit pun.²²

Atas dasar kondisi yang tidak seimbang ini, Undang-Undang Perlindungan Konsumen mengatur ketentuan perjanjian baku dan pencantuman klausula tersebut tidak dapat dinegoisasikan.

Undang-Undang Perlindungan Konsumen Pasal 18 mengatur bahwa pelaku usaha dalam menawarkan barang atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang membuat atau mencantumkan klausula baku pada setiap dokumen.

2.1.2 Peranan Pemerintah Dalam Perlindungan Konsumen

Peranan Pemerintah sebagai pemegang regulasi dan kebijakan sangat penting dalam melakukan pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen di

²² Ibid. hlm.54

maksudkan untuk memberdayakan konsumen agar mendapatkan hak-haknya, sementara itu tanggung jawab pemerintah dalam melakukan pengawasan penyelenggaraan perlindungan konsumen juga menjadi bagian yang penting dalam upaya membangun sinergi untuk upaya menjamin diperolehnya hak konsumen dan pelaku usaha serta dilakukannya kewajiban masing-masing dengan asas keadilan dan asas keseimbangan kepentingan.²³

Tugas pembinaan dalam menyelenggarakan perlindungan konsumen dilakukan oleh menteri atau menteri teknis terkait.²⁴ Beberapa tugas pemerintah dalam melakukan pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen sebagai berikut.²⁵

1. Menciptakan iklim usaha dan tumbuhnya hubungan yang sehat antara pelaku usaha dan konsumen. Sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2001, Pasal 4, untuk sehat antara pelaku usaha dan konsumen, menteri melakukan koordinasi penyelenggaraan perlindungan konsumen;
2. Menyusun kebijakan di bidang perlindungan konsumen;
3. Memasyarakatkan peraturan perundang-undangan dan informasi yang berkaitan dengan perlindungan konsumen;
4. Meningkatkan peran BPSK melalui peningkatan sumber daya manusia dan lembaga;
5. Meningkatkan pemahaman dan kesadaran pelaku usaha dan konsumen terhadap hak dan kewajiban masing-masing;
6. Meningkatkan pemberdayaan konsumen melalui pendidikan, pelatihan, dan keterampilan;
7. Meneliti terhadap barang dan atau jasa beredar yang menyangkut perlindungan konsumen;
8. Meningkatkan kesadaran sikap jujur dan tanggungjawab pelaku usaha dalam memproduksi, menawarkan, mempromosikan, pemberdayaan

²³ Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen

²⁴ Abdul Halim Barkatullah, *op.cit*, hlm.64

²⁵ *ibid*

usaha kecil dan menengah dalam memenuhi standar mutu barang dan jasa serta pencantuman label dan klausula baku.

Berkembangnya Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM), yang dapat melakukan legal standing, yaitu sebagai hak gugat dari seseorang, kelompok orang atau organisasi.²⁶

2.2 Sengketa Konsumen, Pihak-Pihak Dalam Sengketa Konsumen, dan Gugatan Atas Pelanggaran Hak konsumen

2.2.1 Sengketa konsumen

Undang-undang Perlindungan Konsumen (UUPK) tidak memberikan batasan apakah yang dimaksud dengan sengketa konsumen. Kata-kata sengketa konsumen dijumpai pada beberapa bagian undang-undang perlindungan konsumen (UUPK), yaitu:

1. Penyebutan sengketa konsumen sebagai bagian dari sebutan instrument administrasi Negara yang dapat menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen, dalam hal ini Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). Pasal 1 butir 11 undang-undang perlindungan consume (UUPK) jo. Bab XI Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK);
2. Penyebutan sengketa konsumen menyangkut tata cara atau prosedur penyelesaian sengketa terdapat pada Bab X Penyelesaian Sengketa. Pada Bab ini digunakan penyebutan sengketa konsumen secara konsisten, yaitu Pasal 45 ayat (2) dan Pasal 48 Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK).

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.²⁷ Di berbagai media cetak sering kita jumpai pengaduan masyarakat melalui kolom

²⁶ Sudaryatmo, *Konsumen Menggugat*, Piramedia, Jakarta, 2003, hlm.7

²⁷ Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor: 350/MPP/Kep/12/2001 tanggal: 10 Desember 2001

surat pembaca. Berbagai macam keluhan dari rasa ketidakpuasan masyarakat terhadap produk tertentu sampai 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.

Konflik juga dapat terjadi pada transaksi konsumen. Transaksi konsumen di sini adalah proses terjadinya peralihan kepemilikan atau penikmatan barang atau jasa dari penyedia barang atau penyelenggara jasa kepada konsumen.²⁸ Peralihan hak terjadi karena adanya suatu hubungan tertentu sebagaimana diatur dalam KUHPerdara atau aturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan peralihan hak atau penikmatan barang atau jasa. Peralihan hak dapat terjadi antara lain karena adanya jual beli atau sewa menyewa barang. Asal mula sengketa berawal pada situasi dimana pihak yang merasa dirugikan oleh pihak lain.²⁹ Biasanya dimulai oleh perasaan tidak puas, bersifat subjektif dan tertutup yang dialami oleh seorang maupun kelompok.

2.2.2 Kedudukan Konsumen

Prinsip-prinsip yang muncul tentang kedudukan konsumen dalam hubungna hukum dengan pelaku usaha berangkat dari doktrin atau teori yang dikenal dalam perjalanan sejarah hukum perlindungan konsumen antara lain;

1. Let the buyer beware

Doktrin let the buyer beware sebagai embrio dari lahirnya sengketa di bidang transaksi konsumen. Asas ini berasumsi bahwa pelaku usaha dan konsumen adalah dua pihak yang sangat seimbang sehingga tidak perlu ada proteksi apapun bagi konsumen. Tentu saja dalam perkembangan, konsumen tidak mendapat akses informasi yang sama terhadap barang atau jasa yang dikonsumsinya. Ketidakmampuan itu bisa karena keterbatasan pengetahuan konsumen, tetapi terlebih-lebih lagi banyak disebabkan oleh ketidakterbukaan pelaku usaha terhadap produk

²⁸ Yusuf Shofie, *op.cit.* hlm.7

²⁹ Suyud Margono, *Dalam Prospek dan Pelaksanaanya Arbitrase di Indonesia*, PT Citra Aditya bakti, Bandung, 2001, hlm.21.

yang ditawarkannya. Akhirnya, konsumen pun didikte oleh pelaku usaha, jika konsumen mengalami kerugian, pelaku usaha dapat dengan ringan berdalih, semua itu karena kelalaian konsumen sendiri. Doktrin yang mengatakan *let the buyer beware* itu ditentang oleh pendukung gerakan perlindungan konsumen (konsumerisme). Menurut prinsip ini, dalam suatu hubungan jual beli keperdataan, yang wajib berhati-hati adalah pembeli. Kesalahan pembeli jika tidak sampai membeli dan mengkonsumsi barang-barang yang tidak layak. Dengan adanya Undang-Undang Perlindungan Konsumen, kecenderungan *caveat emptor* dapat mulai diarahkan sebaliknya menuju kepada *caveat venditor* (pelaku usaha yang perlu berhati-hati)

2. The due Care Theory

Doktrin (prinsip atau teori) ini menyatakan, pelaku usaha mempunyai kewajiban untuk berhati-hati dalam memasyarakatkan produk, baik barang maupun jasa. Selam berhati-hati dengan produknya, ia tidak dapat dipersalahkan. Jika ditafsirkan secara *a-contario*, maka untuk mempersalahkan si pelaku usaha, seseorang harus dapat membuktikan, pelaku usaha itu melanggar prinsip kehati-hatian.

Ditinjau dari pembagaian beban pembuktian, tampak si penggugat (konsumen) harus membentangkan bukti-bukti si pelaku usaha (tergugat) cukup menunggu. Berdasarkan bukti-bukti dari si penggugat barulah dapat membela diri, missal dengan member bukti-bukti kontra yang menyatakan dalam peristiwa tadi sama sekali tidak ada kelalaian.

Hukum pembuktian di Indonesia pada umumnya menganut pembagian beban pembuktian kepada si penggugat. Pasal 1865 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata secara tegas menyatakan, “barangsiapa yang mendalilkan mempunyai suatu hak atau untuk meneguhkan haknya atau membantah hak orang lain, atau

menunjuk pada suatu peristiwa, maka ia diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut. Pasal 1865 ini berlaku dalam lapangan hukum perdata, baik terhadap konsumen yang menggugat secara wanprestasi maupun atas dasar perbuatan melawan hukum. Dalam realitanya terlalu sulit bagi konsumen untuk menghadirkan bukti-bukti guna memperkuat gugatannya. Sebaliknya, si pelaku usaha dengan berbagai keunggulannya (secara ekonomis, sosial, psikologis, bahkan politis), relative lebih mudah berkelit, menghindar dari gugatan demikian. Di sisnilah letak kelemahan teori ini.

3. The Privity of Contract

Prinsip ini menyatakan bahwa pelaku usaha mempunyai kewajiban untuk melindungi konsumen, tetapi hal itu baru dapat dilakukan jika di antara mereka telah terjalin suatu hubungan kontraktual. Pelaku usaha tidak dapat disalahkan atas hal-hal diluar yang sudah diperjanjikan. Artinya, konsumen boleh menggugat berdasarkan wanprestasi. Ditengah minimna peraturan perundang-undnagan di bidang konsumen, sangat sulit untuk menggugat dengan dasar perbuatan melawan hukum.

Seandainya sudah terdapat hubungan hukum, persoalannya tidak begitu saja selesai. Walaupun secara yuridis sering dinyatakan, antara pelau usaha dan konsumen berkedudukan sama, tetapi faktanya, konsumen merupakan pihak pihak yang biasanya selalu didikte menurut kemauan si pelaku usaha, fenomena kontrak-kontrak standar yang banyak beredar di masyarakat merupakan petunjuk yang jelas betapa tidak berdayanya konsumen menghadapi dominasi pelaku usaha. Dalam kontrak demikian si pelaku usaha dapat dengan sepihak menghilangkan kewajiban yang seharusnya dipikulnya.

Dalam perjanjian antara pelaku usaha dan konsumen yang bersifat massif, seperti perjanjian standar, jelas hanya hal-hal yang

dianggap kesalahan prinsipil yang diperjanjikan. Kesalahan-kesalahan kecil menurut versi pelaku usaha biasanya tidak disinggung secara khusus dalam perjanjian tersebut. Akibatnya, bila konsumen menuntut pelaku usaha atas kesalahan-kesalahan kecil seperti itu, pelaku usaha dapat berdalih, jenis kesalahan seperti itu tidak tercakup dalam perjanjian.

2.2.3 Pihak-Pihak Dalam Sengketa Konsumen

Sengketa yang terjadi antara konsumen di satu pihak dengan pelaku usaha atau produsen di pihak lain. Konsumen sebagai penyedia atau pemakai barang atau jasa. Barang atau jasa yang dapat menjadi obyek sengketa adalah produk konsumen, yaitu barang atau jasa yang umumnya digunakan konsumen untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, keluarga, rumah tangga dan tidak untuk diperdagangkan.³⁰

Konsumen sebagai pengguna atau pemakai barang atau jasa, konsumen dapat dikelompokkan, yaitu:

1. Pemakai atau pengguna barang atau jasa dengan tujuan memproduksi (membuat) barang atau jasa lain, atau mendapatkan barang atau jasa itu untuk dijual kembali (untuk tujuan komersial);
2. Pemakai atau pengguna barang atau jasa untuk memenuhi kebutuhan diri sendiri, keluarga atau rumah tangganya (untuk tujuan non komersial).

Kelompok pertama menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen adalah yang disebut dengan konsumen antara, dan kelompok kedua disebut konsumen akhir. Konsumen akhir adalah pengguna atau pemanfaat akhir dari suatu produk, sedangkan konsumen antara adalah konsumen yang menggunakan suatu produk sebagai bagian dari proses produksi lainnya.

Sebagai pihak dalam sengketa konsumen selanjutnya adalah pelaku usaha yang dalam pengertiannya sebagai penyedia barang atau jasa lazim disebut produsen. Undang-Undang Perlindungan Konsumen Pasal 1 Butir 3, pelaku usaha

³⁰ Az. Nasution, "Makalah Perlindungan Konsumen", hlm.13

adalah setiap orang perorangan atau badan usaha baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang mendirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi. Termasuk dalam pengertian pelaku usaha adalah Perusahaan, Korporasi, Badan Usaha Milik Negara, Koperasi, Importir, Pedagang, Distributor, dan lain-lain.

Undang-Undang Perlindungan Konsumen mencoba mendefinisikan pelaku usaha secara luas tidak dibatasi hanya pabrikan saja, melainkan importir dan pelaku usaha periklanan. Secara prinsip, kegiatan pelaku usaha pabrikan dengan pelaku usaha distributor jelas berbeda. Namun undang-undang tidak membedakan kewajiban yang harus dipenuhi, dan larangan yang dikenakan bagi kedua pelaku usaha tersebut. Perbedaannya dalam pertanggungjawabannya terhadap kegiatan usaha yang dilakukan oleh masing-masing usaha terhadap para konsumen yang mempergunakan barang yang dihasilkan atau jasa yang diberikan.

2.2.4 Gugatan Atas Pelanggaran Hak Konsumen

Menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen Pasal 45 (ayat) 1, setiap konsumen yang dirugikan bisa menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum. Gugatan terhadap masalah pelanggaran hak-hak konsumen perlu dilakukan karena posisi konsumen dan pelaku usaha sama-sama dimata hukum.

Ada empat kelompok penggugat yang bisa menggugat atas pelanggaran yang dilakukan pelaku usaha sebagai berikut.³¹

1. Seseorang konsumen yang dirugikan atau ahli waris yang bersangkutan;
2. Sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama;
3. Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat yang memenuhi syarat, yaitu berbentuk badan hukum atau yayasan yang ada anggaran dasar menyebutkan dengan tegas bahwa tujuan didirikannya organisasi

³¹ Ibid, hlm. 85

tersebut untuk kepentingan perlindungan konsumen dan telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasar;

4. Pemerintah atau instansi terkait yang jika barang atau jasa yang dikonsumsi atau dimanfaatkan mengakibatkan kerugian materi yang besar.

Bentuk penyelesaian sengketa konsumen tersebut ada dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen Pasal 45 (ayat) 2 Penyelesaian Sengketa Konsumen dapat ditempuh melalui pengadilan atau diluar pengadilan, berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa. Berdasarkan Undang-Undang No.8 Tahun 1999 Pasal 47 dan Pasal 48 tentang Perlindungan Konsumen, bisa dikatakan bahwa ada dua bentuk penyelesaian sengketa konsumen, yaitu melalui jalur pengadilan atau diluar jalur pengadilan.

- a. Melalui pengadilan

Penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan mengacu kepada ketentuan peradilan umum yang berlaku di Indonesia;

- b. Diluar Pengadilan

Penyelesaian sengketa konsumen diluar pengadilan diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan atau mengenai tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terjadinya kembali kerugian yang diderita oleh konsumen.

2.2.5 Proses Beracara

Proses beracara dalam penyelesaian sengketa konsumen dapat mengakomodir kepentingan subjek hukum (konsumen), mengingat karakteristik dalam sengketa konsumen umumnya berskala luas (melibatkan orang banyak). Jika dilihat secara individual, mungkin saja nilai perkaranya sangat kecil, tetapi secara komunal kerugian yang ditimbulkan sangat besar. Dalam kaitan dengan karakteristik ini, maka proses beracara dalam hukum perlindungan konsumen mengenal adanya:

- a. Small Claim

Merupakan jenis gugatan yang dapat diajukan oleh konsumen, sekalipun dilihat secara ekonomis, nilai gugatannya sangat kecil. Dalam hukum perlindungan konsumen di berbagai Negara proses beracara secara small claim menjadi prinsip yang diadopsi luas.

Ada tiga alasan fundamentalis, small claim diizinkan dalam perkara konsumen yaitu:

- a. Kepentingan dari pihak penggugat (konsumen) tidak dapat diukur semata-mata dari nilai uang kerugiannya;
- b. Keyakinan bahwa pintu keadilan seharusnya terbuka bagi siapa saja, termasuk para konsumen kecil dan miskin;
- c. Untuk menjaga integritas badan-badan peradilan.

Diluar negeri ada lembaga resmi pemerintah yang khusus dibentuk untuk membantu konsumen yang merasa dirugikan oleh produsen yang beritikad tidak baik. Dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen juga dibentuk satu unit yang disebut Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN), yang tidak memiliki kewenangan untuk menggugat mewakili konsumen. Perwakilan untuk menampung gugatan-gugatan bernilai kecil ini justru diserahkan kepada kelompok konsumen atau lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat (LPKSM).

b. Class Action

Gugatan kelompok atau lebih lazim disebut class action adalah pranata hukum yang berasal dari system Common Law. Walaupun demikian dibanyak Negara penganut system Civil Law, prinsip tersebut diadopsi, termasuk dalam UUPK Indonesia.

UUPK mengakomodasi gugatan kelompok ini dalam Pasal 46 Ayat (1) huruf (b). ketentuan itu menyatakan gugatan atas pelanggaran pelaku usaha dapat dilakukan oleh sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama. Penjelasan dari rumusan itu menyatakan, gugatan kelompok tersebut harus diajukan oleh konsumen yang benar-benar dirugikan dan dapat dibuktikan secara hukum, salah satu diantaranya

adanya bukti transaksi. Prinsip Class Action berbeda dengan legal standing. Umumnya class action wajib memenuhi empat syarat sebagaimana ditetapkan dalam pasal 23. Ke empat syarat tersebut:

1. Numerosity

Maksudnya, jumlah penggugat harus cukup banyak, jika diajukan secara sendiri-sendiri tidak lagi mencerminkan proses beracara yang efisien.

2. Commonality

Adanya kesamaan soal hukum dan fakta antara pihak yang diwakilkan dan pihak yang mewakilinya.

3. Typicality

Adanya kesamaan jenis tuntutan hukum dan dasar pembelaan yang digunakan antara class members dan class representative

4. Adequacy of Representation

Kelayakan class representative dalam mewakili kepentingan class members. Ukuran kelayakan ini diserahkan kepada penilaian hakim.

c. Legal Standing untuk LPKSM

Selain gugatan kelompok, UUPK juga menerima kemungkinan proses beracara yang dilakukan oleh lembaga tertentu yang memiliki legal standing. Hak yang dimiliki lembaga demikian dikenal dengan hak gugat LSM .

Rumusan legal standing dalam UUPK ditemukan dalam Pasal 46 Ayat (1) Huruf (c) “Lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat, yaitu berbentuk badan hukum atau yayasan, yang dalam anggaran dasarnya menyebutkan dengan tegas, tujuan didirikannya organisasi tersebut untuk kepentingan perlindungan konsumen dan melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya”.

Dalam definisi yang diberikan oleh Pasal 1 Angka (9) UUPK, jelas ada keinginan agar setiap lembaga perlindungan konsumen swadaya (LPKSM) diwajibkan terdaftar dan diakui oleh pemerintah. Tanpa pendaftaran dan

pengakuan itu, tidak dapat menyanggah hak sebagai para pihak dalam proses beracara, terutama berkaitan dengan pencarian legal standing LPKSM.

Secara administrative ada konsekuensi logis karena pendaftaran dan pengakuan itu dengan sendirinya dapat dicabut oleh pihak yang memberikannya, dalam hal ini pemerintah, misalnya dengan alasan LPKSM menyimpang dari fungsi dan tugas semula. Kewenangan demikian di satu sisi berguna untuk mencegah munculnya LPKSM yang tidak terdaftar karena berpotensi merugikan konsumen, tetapi di sisi lain juga membuka kesempatan munculnya perlakuan diskriminatif pemerintah terhadap LPKSM tertentu yang kritis.

Legal standing tersebut LPKSM yang menjadi wakil konsumen harus tidak berstatus sebagai korban dalam perkara yang diajukan. Inilah perbedaan pokok antara gugatan berdasarkan class action dan NGO legal standing. Oleh karena itu unsure commonality dan typicality tidak dipersyaratkan dalam NGO legal standing tidak lagi diserahkan sepenuhnya kepada penilaian hakim, melainkan ada kondisi obyektif.

2.3 Instrumen Hukum Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)

2.3.1 Tugas dan Kewenangan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)

Tugas dan Kewenangan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Undang-Undang Perlindungan Konsumen Nomor. 8 Tahun 1999 pasal 52 jo SK. Menperindag Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 tanggal 10 desember 2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, yaitu:³²

- a. Melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen dengan cara konsiliasi, mediasi dan arbitrase;
- b. Memberikan konsultasi perlindungan konsumen;
- c. Melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku;

³² Surat Keputusan Menperindag Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 pasal 44, tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)

- d. Melaporkan kepada penyidik umum jika terjadi pelanggaran Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK);
- e. Menerima pengaduan tertulis maupun tidak 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 diduga mengetahui pelanggaran Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK);
- i. Meminta bantuan kepada penyidik untuk menghadirkan saksi, saksi ahli, atau setiap orang pada butir g dan butir h yang tidak bersedia memenuhi panggilan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK);
- j. Mendapatkan, meneliti dan atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan dan atau pemeriksaan;
- k. Memutuskan dan menetapkan ada tidaknya kerugian di pihak konsumen;
- l. Memberitahukan putusan kepada pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen
- m. Menjatuhkan sanksi administrasi kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK)

Fungsi utama Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), yaitu sebagai instrumen hukum penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan.³³ Tugas Badan Penyelesaian Sengketa konsumen (BPSK) berupa melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku. Dalam hal ini Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) diharapkan bisa bersifat proaktif menegakkan norma-norma pencantuman klausula baku yang diamanahkan dalam Pasal 18 Undang-Undang Perlindungan Konsumen, baik dengan cara persuasif maupun represif untuk menguji kepatuhan pelaku usaha terhadap norma-norma tersebut

³³ Bandingkan dengan Pasal 1 butir 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa Umum.

Penyelesaian sengketa konsumen dilakukan dengan tiga cara, yaitu:

- a. Konsiliasi;
- b. Mediasi;
- c. Arbitrase.

Ketiga cara tersebut dilakukan atas dasar pilihan dan persetujuan para pihak dan bukan proses penyelesaian secara berjenjang. Instrument hukum lain dapat ditempuh konsumen tanpa terlebih dahulu melalui instrument hukum badan penyelesaian sengketa konsumen (BPSK). Kecenderungan budaya di Indonesia untuk berkompromi bila timbul perselisihan pribadi tetap kuat dan sama sekali tidak terbatas pada orang-orang desa saja. Membawa perselisihan ke luar desa berarti menarik perhatian pihak lain, seperti pengadilan pemerintah yang jarang mengetahui semua hubungan yang dipertruhkan dalam perselisihan lokal dan pengadilan mungkin menerapkan patokan-patokan yang tidak dikenal adat kebiasaan. Pengaruh politik dari luar dapat memperlemah kemampuan desa untuk mengatasi perselisihan-perselisihan mereka sendiri.³⁴

Konsiliasi yang lazim dilakukan di seluruh Indonesia merupakan sifat budaya hukum Indonesia. Di Indonesia sesudah merdeka, konsiliasi dan arbitrase sangat lazim di lingkungan pedagang dan boleh jadi juga dikalangan golongan minoritas seperti, Cina.³⁵ Pengadilan pemerintah sering dihindari dengan berbagai alasan, yaitu:

- a. Efisiensi, kemanfaatan dan kepercayaan;
- b. Pelarian ke prosedur tersembunyi yang tidak resmi dalam perekonomian;
- c. Prosedur peradilan yang menjerakan para pengusaha, diantaranya proses yang berliku-liku, ketidakcakapan hakim, dan biaya tidak resmi pengadilan.

2.3.2 Kelembagaan, Kedudukan, keanggotaan, Struktur, dan Pendanaan BPSK

³⁴ Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia*, LP3ES (Cetakan Pertama), Jakarta, 1990, hlm 161

³⁵ Membandingkan pendapat Lev dengan pendapat Setiawan yang mengatakan sebagai berikut "Penggunaan arbitrase sebagai upaya alternative penyelesaian sengketa, akhir-akhir ini semakin populer, terutama dikalangan para usahawan. "lihat, Setiawan, *Aneka Masalah Hukum dan Hukum Acara Perdata*, Alumni (Cetakan Pertama), Bandung, hlm. 69.

Institusi Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dibentuk di setiap daerah, dalam hal ini daerah kota dan atau daerah kabupaten berdasarkan ketentuan Pasal 49 ayat 1 Undang-Undang Perlindungan Konsumen di luar pengadilan. Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) masih menggunakan penyebutan daerah Tingkat II (Dati II).

Dalam kerangka sistem hukum nasional sesuai asas *lex posteriori derogat legi priori* (ketentuan yang berlaku kemudian menghapuskan ketentuan terdahulu), maka penyebutan daerah Tingkat II (Dati II) pada Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) harus dibaca daerah kota dan atau daerah kabupaten. Sesuai dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 90 Tahun 2001 tanggal 21 Juli 2001. Untuk pertama kalinya Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dibentuk pada setiap pemerintah kota.

Biaya pelaksanaan tugas badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) ini diberlakukan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).³⁶

Seiring perkembangannya, BPSK sangat vital sekali dalam menjaga amanat Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK), sehingga konsumen mempercayakan penyelesaian sengketa konsumen kepada BPSK. Ada beberapa prinsip yang harus dipenuhi dalam pengelolaan lembaga penyelesaian sengketa konsumen (BPSK), yaitu:³⁷

1. Akseibilitas, yakni bagaimana mengupayakan agar lembaga penyelesaian sengketa konsumen dapat diakses seluas-luasnya oleh masyarakat. Prinsip ini meliputi; biaya murah, prosedur sederhana dan mudah, pembuktian yang fleksibel, komprehensif, mudah diakses langsung, tersosialisasi, dan tersedia diberbagai tempat.
2. Fairness, dalam arti keadilan lebih diutamakan daripada kepastiaan hukum sehingga sebuah lembaga penyelesaian sengketa konsumen setidaknya harus bersifat mandiri (independen), dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

³⁶ Keputusan Presiden Nomor 90 Tahun 2001.

³⁷ Al Wisnubroto, Alternatif Penyelesaian Sengketa Konsumen Perlu Progresivitas, <http://www.hukumonline.com>, diakses tanggal 4 Oktober 2013

- 3 Efektif, lembaga penyelesaian sengketa harus dibatasi cakupan perkaranya dan setiap perkara yang masuk harus diproses secepat mungkin tanpa mengabaikan kualitas penanganan perkara.

BPSK sebagai lembaga yang diberi wewenang untuk menyelesaikan sengketa konsumen dapat berperan aktif.

2.4 Permohonan Penyelesaian Sengketa Konsumen dan Susunan Majelis Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)

2.4.1 Permohonan Penyelesaian Sengketa Konsumen

Secara teknis peradilan semu, permohonan penyelesaian sengketa konsumen diatur dalam pasal 15 sampai dengan pasal 17 SK Menperindag Nomor 350/MPP/Kep/12/2001. bentuk permohonan penyelesaian sengketa konsumen diajukan secara lisan atau tertulis ke Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) melalui Sekretaris BPSK setempat oleh konsumen. Dalam hal konsumen:

1. Meninggal dunia;
2. sakit atau telah usia lanjut;
3. Belum dewasa;
4. Orang asing (warga negara asing), maka permohonan diajukan ahli waris atau kuasanya.

Isi permohonan tersebut memuat secara benar dan lengkap pasal 16 SK Menperindag Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 yaitu;

1. Identitas konsumen, ahli waris atau kuasanya disertai bukti diri;
2. Nama dan alamat pelaku usaha;
3. Barang atau jasa yang diadukan;
4. bukti perolehan, keterangan tempat, waktu dan tanggal perolehan yang diadukan;
5. Saksi-saksi yang mengetahui perolehan barang atau jasa, foto-foto barang atau kegiatan.

Permohonan penyelesaian ditolak jika;

1. Tidak memuat persyaratan-persyaratan isi permohonan penyelesaian sengketa konsumen;

2. Permohonan gugatan bukan kewenangan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.

Dari segi administratif, permohonan penyelesaian sengketa konsumen dicatat oleh Sekretaris Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen sesuai format yang disediakan. Permohonan penyelesaian sengketa konsumen dibubuhi tanggal dan nomor register. Pemohon penyelesaian sengketa konsumenn diberikan bukti tanda terima.

2.4.2 Susunan Majelis Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dan Kepaniteraan

Susunan Majelis Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Menurut pasal 49 ayat 3 dan ayat 4, Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) keanggotaan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) terdiri dari tiga komponen, yaitu:

- a. Unsur pemerintah (3 orang -5 orang);
- b. Unsur konsumen (3 orang – 5 orang);
- c. Unsur pelaku usaha (3 orang – 5 orang).

Pengangkatan dan pemberhentian anggota BPSK ditetapkan oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan (Menperindag). Untuk dapat diangkat sebagai anggota Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) harus dipenuhi sesuai dengan Pasal 49 ayat 2 Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK), yaitu:

- a. Warga Negara Republik Indonesia;
- b. Berbadan Sehat;
- c. Berkelakuan baik;
- d. Tidak pernah dihukum karena kejahatan;
- e. Memiliki pengetahuan dibidang perlindungan konsumen;
- f. Berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun.

Sesuai dengan Pasal 50 Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK). Struktur Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) terdiri dari:

- a. Ketua merangkap anggota;
- b. Wakil ketua merangkap anggota;