

**KENDALA PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN MELALUI
BADAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN (BPSK)**

Hesti Dwi Atuti

Dosen Fakultas Hukum Universitas Suryakencana

ABSTRAK

Upaya pemberdayaan konsumen merupakan bentuk kesadaran mengenai karakteristik khusus dunia konsumen, yakni adanya perbedaan kepentingan antara pihak yang berbeda posisi tawarnya, Diberikan ruang penyelesaian sengketa di bidang konsumen merupakan kebijakan yang baik dalam upaya memberdayakan konsumen. Badan khusus yang ditunjuk untuk menyelesaikan sengketa konsumen adalah Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen merupakan suatu Badan/Lembaga *independent*, badan publik yang mempunyai tugas dan wewenang antara lain melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa antara konsumen dan pelaku usaha. Berdasarkan tugas dan kewenangan BPSK maka mekanisme penyelesaian sengketa konsumen di daftarkan di BPSK yang terdekat dengan domisili konsumen. Pemeriksaan atas permohonan konsumen dilakukan sama seperti persidangan di Pengadilan umum dan putusan BPSK bersifat final dan mengikat. Namun demikian dalam pelaksanaan tugasnya dalam menyelesaikan sengketa konsumen, BPSK menghadapi beberapa kendala diantaranya belum adanya panduan teknis dalam pengaturan aspek-aspek yang terkait dengan hukum acara, terkendala SDM anggota BPSK, rendahnya pemahaman dan kesadaran konsumen dan terkendala biaya operasional. Untuk itu perbaikan struktur dan budaya hukum perlu dilakukan sosialisasi hukum perlindungan konsumen kepada masyarakat.

Kata Kunci : Sengketa konsumen, Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, Perlindungan Konsumen.

ABSTRACT

Empowering costumers is a form of awareness on the specific characteristics in the world of costumers, the different interest among different parties which have various bargaining positions, has been given space in the field of costumer dispute settlement which is a good policy in empowering costumers. A special institution which has been appointed to resolve costumer disputes is the Costumer Dispute Settlement Agency (BPSK). Costumer Dispute Settlement Agency is an independent agency or institute, a public agency which has the duty and authority such as implementing the handling and settlement of disputes between costumers and businessmen. Based on the duties and authorities of BPSK, the costumer dispute settlement mechanisms should be registered to the nearest BPSK. The examination based on the request of the costumer is done just like proceedings in

the General Court and the decision made by BPSK is final. However, during the implementation of their duties in settling costumer disputes, BPSK is facing some obstacles such as lack of technical guidance in regulating aspects related to procedural law, constrained by the human resources of BPSK members, the lack of understanding and awareness of costumers and also constrained by operating costs. Therefore, the improvement of the structure and legal culture needs to be done by socializing the costumer protection law to the public.

Keywords : *Costumer Dispute, Costumer Dispute Settlement Agency, Costumer Protection.*

I. PENDAHULUAN.

Konsep pembangunan suatu bangsa merupakan sebuah kewajiban bahwa pembangunan tersebut harus dapat dinikmati oleh seluruh warga negara tanpa terkecuali. Sebagai negara hukum, Indonesia menempatkan kedaulatan rakyat sebagai dasar penyusunan sistem pembangunan nasional. Pembangunan nasional harus diarahkan kepada perwujudan masyarakat adil dan makmur yang didasarkan pada nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Perekonomian nasional digerakkan oleh para pelaku ekonomi, baik perorangan maupun institusi yang mempunyai tujuan untuk mencari keuntungan. Para pelaku ekonomi melakukan kegiatan ekonomi dengan menggunakan bentuk usaha dan menjalankan usaha yang bervariasi. Pesatnya perkembangan perekonomian tersebut menyebabkan banyaknya produk baik barang atau pun jasa yang beredar di masyarakat.

Pertumbuhan dan perkembangan industri barang dan jasa di satu pihak membawa dampak positif, antara lain, tersedianya produk barang dan atau jasa dalam jumlah yang mencukupi dan terdapatnya alternatif pilihan bagi konsumen dalam memilih produk barang dan atau jasa yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat konsumen. Para produsen atau pelaku usaha akan mencari keuntungan yang setinggi-tingginya sesuai dengan prinsip ekonomi. Dalam rangka mencapai untung yang setinggi-tingginya itu, para produsen atau pelaku usaha harus bersaing antar sesama pelaku usaha dengan perilaku bisnisnya sendiri-sendiri yang dapat merugikan konsumen. Ketatnya persaingan dapat mengubah perilaku kearah persaingan yang tidak sehat karena para pelaku usaha memiliki

kepentingan yang saling berbenturan di antara para pelaku usaha. Persaingan yang tidak sehat ini, pada gilirannya dapat merugikan konsumen.¹

Prasasto Sudyatmiko mengemukakan 4 (empat) contoh elemen yang mempengaruhi perilaku bisnis menjadi tidak sehat, yaitu konglomerasi, kartel/*trust*, *insider trading*, dan persaingan tidak sehat/curang. Timbulnya gejala konglomerasi, kartel, dan *insider trading* merupakan konsekuensi dari ketatnya persaingan usaha. Persaingan usaha yang ketat kadang sampai melahirkan praktik-praktik curang di dalam berusaha untuk memenangkan persaingan. Praktek monopoli, baik yang legal maupun illegal pada akhirnya cenderung merugikan konsumen.² Kondisi demikian, diperlukan landasan hukum bagi pemerintah dan masyarakat untuk melakukan upaya perlindungan dan pemberdayaan konsumen melalui pembinaan dan pendidikan konsumen. Piranti hukum dimaksudkan untuk menciptakan iklim usaha yang sehat melalui penyediaan barang dan atau jasa yang berkualitas. Hal ini akhirnya mendorong Pemerintah untuk menerbitkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen. Pemenuhan hak hidup yang layak bagi kemanusiaan pun telah tegas disebutkan dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa tiap-tiap warga negara berhak untuk memperoleh hidup yang layak bagi kemanusiaan.

Konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) merupakan konsep pemerintahan yang menempatkan negara sebagai pemegang kunci utama untuk melindungi dan meningkatkan ekonomi dan kesejahteraan rakyatnya. Konsep tersebut dijalankan atas dasar prinsip-prinsip pemerataan dalam kesempatan dan distribusi kekayaan, serta tanggung jawab pemerintah (negara) untuk menyediakan pelayanan minimal bagi kelompok masyarakat tidak mampu dan rentan.³ Berdasarkan hal tersebut maka perlindungan terhadap konsumen merupakan bagian yang penting dalam kegiatan bisnis yang sehat dan berkeadilan.

¹ Janus Sinabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, hlm 2.

² *Ibid.*

³ Taufiq Effendi, *Reformasi Birokrasi dan Iklim Investasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2013, hlm. 43.

Perlindungan konsumen bertujuan untuk meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen. Atas dasar itu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen memberikan batasan dan jaminan terkait peningkatan harkat dan martabat konsumen meliputi peningkatan kesadaran, pengetahuan, kepedulian dan kemandirian konsumen untuk melindungi dirinya, serta menumbuhkembangkan peran pelaku usaha yang profesional dan menghargai hak dan kewajiban sebagai pelaku usaha. Konsekuensinya adalah dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 mencantumkan mengenai hak dan kewajiban dari pelaku usaha dan konsumen, hal tersebut bertujuan untuk memberikan perlindungan terhadap konsumen dengan berasaskan manfaat, keadilan, keseimbangan, keamanan, keselamatan konsumen serta kepastian hukum.

Perlindungan konsumen merupakan suatu hal yang ada keterkaitannya dengan dunia usaha yang mengglobal. Hal ini jelas terlihat secara tekstual dalam salah satu konsideran Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang dalam pertimbangan butir (c) menegaskan, bahwa semakin terbukanya pasar nasional sebagai akibat globalisasi ekonomi harus tetap menjamin peningkatan kesejahteraan masyarakat serta kepastian atas mutu, jumlah, dan keamanan barang dan atau jasa yang diperolehnya di pasar. Ketentuan butir (d) ditegaskan, bahwa untuk meningkatkan harkat dan martabat konsumen perlu meningkatkan kesadaran, pengetahuan, kepedulian, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi dirinya serta menumbuh-kembangkan sikap pelaku usaha yang bertanggung jawab.⁴

Proses sengketa terjadi karena tidak adanya titik temu antara pihak-pihak yang bersengketa. Secara potensial, dua pihak yang mempunyai pendirian/pendapat yang berbeda dapat beranjak ke situasi sengketa. Secara umum, orang tidak akan mengutarakan pendapat yang mengakibatkan konflik terbuka. Hal ini disebabkan oleh kemungkinan timbulnya konsekuensi yang tidak menyenangkan, dimana seseorang (pribadi atau sebagai wakil kelompoknya) harus menghadapi

⁴ *Ibid.*

situasi rumit yang mengandung ketidaktentuan sehingga dapat mempengaruhi kedudukannya.⁵

Berbagai cara ditempuh guna menyelesaikan sengketa diantara konsumen dan pelaku usaha. Sesuai dengan situasi dan kondisi setempat, beragam alternatif digunakan orang untuk meredam ketegangan diantara para pihak. Teknik menyelesaikan sengketa dilakukan 2 (dua) pendekatan, pendekatan pertama melalui lembaga Pengadilan. Kelemahannya jika melalui lembaga Pengadilan memakan waktu yang lama dan biaya yang tidak sedikit. Pendekatan kedua yaitu melalui Alternatif Penyelesaian Sengketa. Alternatif Penyelesaian Sengketa memiliki kelebihan yaitu membuka peluang bagi para pihak untuk mencapai sebuah kesepakatan yang didasarkan pada faktor-faktor selain uang. Disisi lain, proses lebih cepat, lebih murah dan tidak bernuansa permusuhan, dan para pihak dituntut untuk benar-benar dapat mengidentifikasi kebutuhan para pihak, sehingga sengketa dapat dituntaskan.

Karakteristik khusus yang ditemui dalam sengketa konsumen antara lain berkaitan dengan ketimpangan daya tawar (*bargaining position*) antara konsumen dan pelaku usaha, dimana pada umumnya konsumen berada dalam posisi yang lebih lemah secara ekonomis, psikologis dan pengetahuannya dibandingkan dengan pelaku usaha yang pada umumnya berbentuk korporasi dan sudah tertata dengan sistematis dari segi *management*. Diluar hal tersebut, titik pangkal dari sebuah sengketa umumnya berawal dari informasi yang tidak diterima secara benar dan tepat, sehingga pemahaman mengenai transaksi barang dan atau jasa menjadi berbeda. Hal ini tentu sangat sederhana dan lebih baik diselesaikan dengan musyawarah. Secara sederhana yang dimaksud dengan sengketa konsumen adalah sengketa atau perselisihan yang terjadi antara konsumen sebagai pihak yang dirugikan dengan pelaku usaha sebagai pihak yang memproduksi,

⁵ Suyud Margono, *ADR dan Arbitrase Proses Pelembagaan dan Aspek Hukum*, Ghalia Indonesia, 2004, hlm. 36.

menjual atau menyediakan barang atau jasa yang dikonsumsi atau dimanfaatkan konsumen.⁶

Sengketa konsumen harus diselesaikan sehingga tercipta hubungan baik antara pelaku usaha dan konsumen, dimana masing-masing pihak mendapatkan kembali hak-haknya. Penyelesaian sengketa secara hukum ini bertujuan untuk memberi penyelesaian yang dapat menjamin terpeuhinya hak-hak kedua belah pihak yang bersengketa, sehingga rasa keadilan dapat ditegakkan dan hukum dijalankan sebagaimana mestinya. lebih jauh, penyelesaian sengketa konsumen secara baik dapat menciptakan dan menjaga berjalannya kegiatan usaha secara terjamin. Bagi pelaku usaha terciptanya kepastian berusaha dan di pihak konsumen tercapainya pemenuhan kebutuhan konsumen dengan baik.

Upaya penyelesaian sengketa konsumen yang diatur dalam UUPK terbagi menjadi 2 (dua) bagian, yaitu : Penyelesaian Sengketa di luar Pengadilan dan Penyelesaian Sengketa di Pengadilan.

Terdapat beberapa faktor yang melatarbelakangi konsumen memilih menyelesaikan sengketa di Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), antara lain :

1. Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) sangat membantu konsumen terutama dalam hal prosedur beracara yang mudah, cepat, tanpa biaya, karena segala biaya yang timbul sudah dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) masing-masing Kabupaten atau Kota, sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen. Posedur penyelesaiannya pun tidak rumit, tidak menggunakan dalil-dalil hukum yang kaku;
2. Konsumen atau penggugat dapat mengajukan gugatan tertulis tentang terjadinya pelanggaran terhadap perlindungan konsumen, sehingga penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK tidak perlu persetujuan kedua belah pihak untuk memilih BPSK sebagai forum penyelesaian sengketa;

⁶ Sularsi, *Penyelesaian Sengketa Konsumen dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen dalam Liku Liku Perjalanan Undang-Undang Perlindungan Konsumen*, Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, Jakarta, 2001, hlm. 84.

3. Hal terpenting dari penyelesaian melalui BPSK adalah terdapat peluang memilih metode penyelesaian yang semi tertutup baik secara konsiliasi, mediasi maupun arbitrase. Hal ini penting untuk penyelesaian sengketa konsumen yang mengandung muatan bisnis global. Dari sisi pelaku usaha tentu tidak perlu khawatir akan terjadinya pencemaran *brand image* dari produk yang disengketakan oleh konsumen. Dari sisi konsumen juga terbantu dengan memiliki daya tawar dibandingkan ketika harus melakukan negosiasi mengenai kesepakatan penyelesaian.

Kapabilitas Majelis BPSK yang berlatar belakang keterwakilan unsur pemerintah, pelaku usaha, dan konsumen sangat mempengaruhi tingkat keberhasilan penyelesaian sengketa. Keterpaduan 3 (tiga) unsur tersebut diharapkan akan dapat memberikan rasa keadilan bagi para pihak yang bersengketa, bukan hanya bagi konsumen termasuk juga bagi pelaku usaha, karena majelis BPSK akan mengarahkan menurut sudut pandang masing-masing unsur perwakilan.

Berdasarkan uraian diatas mengenai pola penyelesaian sengketa melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, maka permasalahan yang dapat diangkat antara lain bagaimanakah mekanisme penyelesaian sengketa konsumen melalui Badan Penyelesaian sengketa Konsumen dan apakah kendala Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dalam menyelesaikan sengketa konsumen.

II. PEMBAHASAN.

A. Mekanisme Penyelesaian Sengketa Konsumen di Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).

Perkembangan masyarakat secara dinamis di bidang bisnis dan ekonomi ternyata telah membawa implikasi yang cukup mendasar terhadap pranata dan lembaga hukum di Indonesia. Implikasi terhadap pranata hukum disebabkan kurang memadainya perangkat norma untuk mendukung kegiatan bisnis dan ekonomi yang sedemikian pesatnya, kondisi tersebut kemudian diupayakan dengan melakukan reformasi hukum. Adapun implikasi dari kegiatan bisnis terhadap lembaga hukum, juga berakibat terhadap lembaga pengadilan yang

dianggap tidak *professional* dalam menangani sengketa bisnis, bahkan tidak *independent*. Akibatnya lembaga pengadilan dianggap tidak efektif dan efisien dalam memeriksa, mengadili serta menyelesaikan sengketa bisnis yang diajukan.⁷

Berlakunya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, tidak secara langsung dapat menjamin terwujudnya penyelenggaraan perlindungan konsumen, karena dalam pelaksanaannya di lapangan penerapan beberapa pasal dari undang-undang ini diperlukan adanya dukungan pembentukan kelembagaan, antara lain Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). BPSK merupakan sebuah badan yang berada di bawah Kementerian Perindustrian dan Perdagangan yang bertugas menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen. Terbentuknya BPSK ini merupakan amanat dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen yang kemudian dipertegas dalam keputusan Presiden Republik Indonesia, yaitu pada tahap pertama telah dibentuk 10 (sepuluh) BPSK berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 90 Tahun 2001 Tentang Pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Pada Pemerintah Kota Medan, Palembang, Jakarta Pusat, Jakarta Barat, Bandung, Semarang, Yogyakarta, Surabaya, Malang dan Makassar. Menindak lanjuti pembentukan BPSK tersebut sesuai amanat Keputusan Presiden Nomor 90 Tahun 2001 itu, keluarlah Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 Tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.

Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) adalah badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen. Anggota BPSK terdiri atas unsur pemerintah, konsumen dan pelaku usaha, masing-masing unsur berjumlah paling sedikit 3 (tiga) orang dan paling banyak 5 (lima) orang. Pengangkatan dan pemberhentian anggota BPSK ditetapkan oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan.⁸

Menurut Pasal 15 ayat (1) Kepmenperindag No 350/MPP/Kep/12/2001, Tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa

⁷ Eman Suparman, *Pilihan forum Arbitrase dalam Sengketa Komersial untuk Penegakan Keadilan*, Tatanusa, Jakarta, 2004, hlm. 4.

⁸ Zulham, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2013, hlm. 143.

Konsumen, setiap konsumen yang dirugikan, kuasanya atau ahli warisnya yang datang ke BPSK harus mengajukan gugatan permohonan penyelesaian sengketa konsumen baik secara tertulis maupun lisan melalui sekretariat BPSK yang menangani pengaduan konsumen. Pengaduan konsumen dapat dilakukan di tempat BPSK yang terdekat dengan domisili konsumen. Setiap kasus sengketa konsumen diselesaikan dengan membentuk majelis, yang berjumlah ganjil, terdiri dari minimal tiga orang mewakili semua unsur, jumlah minimal 3 (tiga) orang dan ditambah dengan bantuan seorang panitera.

Diluar tugas penyelesaian sengketa, dalam Pasal 52 UUPK menerangkan tugas dan wewenang BPSK yaitu : 1) Melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen, dengan cara konsiliasi, mediasi dan arbitrase; 2) Memberikan konsultasi perlindungan konsumen; 3) Melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku ; 4) Melaporkan kepada penyidik umum jika terjadi pelanggaran ketentuan dalam UUPK; 5) Menerima pengaduan baik tertulis maupun tidak tertulis dari konsumen tentang terjadinya pelanggaran terhadap perlindungan konsumen; 6) Melakukan penelitian dan pemeriksaan sengketa perlindungan konsumen; 7) Memanggil pelaku usaha yang diduga melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen; 8) Memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli dan/atau setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap UUPK; 9) Meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli atau setiap orang yang tidak bersedia memenuhi panggilan BPSK; 10) Mendapatkan, meneliti dan/atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan dan/atau pemeriksaan; 11) Memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak konsumen; 12) Memberitahukan putusan kepada pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen; dan 13) Menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang melanggar UUPK.

Pasal 23 Undang-Undang 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, atau dengan cara mengajukan gugatan kepada badan peradilan di tempat kedudukan konsumen.

Sesuai dengan Pasal 15 ayat (3) Kepmenperindag No 350/MPP/Kep/12/2001 Tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang BPSK menyebutkan bahwa permohonan yang diajukan oleh ahli waris atau kuasanya dilakukan bilamana : 1) Konsumen meninggal dunia; 2) Konsumen sakit atau berusia lanjut, sehingga tidak dapat mengajukan pengaduan sendiri baik secara tertulis maupun lisan, sebagaimana dbuktikan dengan surat keterangan dokter dan bukti Kartu Tanda Penduduk (KTP); 3) Konsumen belum dewasa sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan 4) Konsumen warga negara asing.

Selanjutnya dalam Pasal 16 Kepmenperindag No 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang BPSK menyebutkan permohonan penyelesaian sengketa konsumen harus memuat secara benar dan lengkap mengenai : 1) Nama dan alamat lengkap konsumen, ahli warisnya atau kuasanya disertai bukti diri; 2) Nama dan alamat lengkap pelaku usaha; 3) Barang atau jasa yang diadukan; 4) Bukti perolehan (bon, faktur, kwitansi dan dokumen bukti lain); 5) Keterangan tempat, waktu dan tanggal diperoleh barang atau jasa tersebut; 6) Saksi yang mengetahui barang atau jasa tersebut diperoleh; dan 7) Foto-foto barang dan kegiatan pelaksanaan (jika ada).

Penyelesaian sengketa konsumen di BPSK tidak berjenjang. Para pihak dibebaskan untuk memilih cara penyelesaian sengketa yang di inginkan, dapat menggunakan mediasi, konsoliasi, dan arbitrase. Setelah para pihak menyetujui cara apa yang akan digunakan, maka para pihak wajib mengikutinya. Setelah konsumen dan pelaku usaha mencapai kesepakatan untuk memilih salah satu cara penyelesaian sengketa konsumen dari 3 (tiga) cara yang ada di BPSK, maka majelis BPSK wajib menangani dan menyelesaikan sengketa konsumen menurut pilihan yang ada.⁹

⁹ Susanti Adi Nugroho, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau Dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya*, Prenada Kencana, Jakarta, 2008 hlm. 155.

Jika para pihak telah memilih cara konsiliasi atau cara mediasi dan dalam proses penyelesaiannya gagal atau tidak tercapai kesepakatan mengenai bentuk atau besarnya jumlah ganti rugi, maka para pihak maupun majelis BPSK dilarang melanjutkan penyelesaiannya dengan cara konsiliasi atau arbitrase. Penyelesaiannya selanjutnya dapat dilakukan melalui peradilan umum. BPSK adalah lembaga penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan, sehingga BPSK menurut peraturan perundang-undangan telah dipisahkan dari lingkup peradilan, namun nyatanya pada pasal-pasal tertentu dalam UUPK, tetap memberikan penghubung dengan badan peradilan, sehingga tidak dapat dilepaskan begitu saja dari sistem peradilan umum, baik perdata maupun pidana.¹⁰

Penyelesaian sengketa konsumen dilakukan dalam bentuk majelis, artinya sengketa konsumen diperiksa dan diputus oleh majelis BPSK, dengan sekurang-kurangnya 3 (tiga) orang anggota BPSK sebagai majelis dibantu oleh seorang panitera. Dengan kata lain, pemeriksaan perkara konsumen mirip seperti pemeriksaan yang dilakukan oleh hakim di pengadilan, karena itu, BPSK ini dapat disebut sebagai peradilan semu (peradilan kuasi). Putusan yang diberikan oleh majelis BPSK dalam sengketa konsumen ini bersifat final (*in kracht van gewijsde*), mengikat, dan tidak dapat di banding lagi. Artinya BPSK adalah lembaga pemutus sengketa konsumen dalam tingkat pertama dan terakhir. Hal ini sudah ideal sebab sebagai badan penengah (mediator, arbiter atau konsiliator) diharapkan keputusannya berisi unsur perdamaian sehingga tidak perlu dibantah lagi oleh salah satu pihak yang bersengketa, supaya putusan ini final, tentu harus diambil seobjektif mungkin, sesuai dengan hukum dan memuaskan bagi kedua belah pihak yang bersengketa.¹¹

Menghindari proses penyelesaian sengketa yang berlarut-larut, Undang-Undang Perlindungan Konsumen memberikan batasan kepada BPSK. Setelah gugatan diterima, BPSK wajib mengeluarkan putusan paling lambat dalam waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja. Ketentuan ini dipandang sangat penting bagi konsumen mengingat posisi ekonomi dan daya tawar konsumen berada di bawah

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Janus Sidabalok, *Op Cit*, hlm. 188.

pelaku usaha. Melalui proses penyelesaian sengketa dengan jangka waktu yang singkat sangat menguntungkan konsumen guna menghindari pembengkakan biaya. Termasuk bagi pelaku usaha yang umumnya lebih memilih penyelesaian sengketa dengan jangka waktu yang singkat, hal ini sangat terkait dengan persoalan bisnis yang membutuhkan waktu dan percepatan usaha.

Kewenangan BPSK sendiri sangat terbatas, ruang lingkup sengketa yang berhak yang ditangani hanya mencakup pelanggaran Pasal 19 Ayat (2), Pasal 20, Pasal 25, dan Pasal 26. Sanksi yang dijatuhkanpun hanya berupa sanksi administratif. Pengertian sanksi administratif di sini telah mendapat pengaruh dari sistem *common law*, sehingga dapat berupa penetapan ganti rugi sesuai dengan ketentuan Pasal 60 UUPK. Pelanggaran terhadap pasal-pasal lain yang bernuansa pidana sepenuhnya menjadi kewenangan Pengadilan. Termasuk kategori ini adalah pelanggaran terhadap pencantuman klasula baku, sekalipun pengawasan terhadap pencantuman klasula baku ini adalah bagian dari tugas BPSK.¹²

B. Kendala Yang Dihadapi BPSK Dalam Menyelesaikan Sengketa Konsumen.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, yang materi dasarnya dimuat dalam Undang-Undang Dasar Pasal 27, Pasal 28D Ayat (1) dan Pasal 33 UUD 1945. Norma-norma perlingkungkonsumen dalam sistem undang-undang Perlindungan Konsumen sebagai “undang-undang payung” yang menjadi kriteria untuk mengukur dugaan adanya pelanggaran-pelanggaran hak-hak konsumen, yang semula diharapkan oleh semua pihak mampu memberikan solusi bagi penyelesaian perkara-perkara yang timbul sebagai pelaksanaan dari undang-undang tersebut, ternyata dalam penegakan hukumnya atau dalam penerapannya terjadi ketimpangan dan menimbulkan kebingungan bagi pihak yang terlibat dalam implemetasi di dalamnya. Hal ini disebabkan ketentuan hukumnya tidak sesuai sebagaimana yang diharapkan, yaitu untuk penyelesaian sengketa konsumen secara cepat, sederhana, dan murah. Disamping

¹² Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 180.

tidak adanya konsistensi pada pasal-pasal dalam UUPK, adanya pertentangan antara pasal yang satu dengan pasal yang lainnya, maupun adanya konflik horizontal dengan produk perundang-undangan lainnya. Adapun kendala yang dihadapi BPSK dalam menyelesaikan sengketa konsumen adalah sebagai berikut:

1) Kendala Kelembagaan/Institusional.

Hambatan kelembagaan/institusional BPSK masih menjadi persoalan sangat mendesak. Eksistensi BPSK yang hanya aktif di beberapa kota saja, mengesankan hingga kini pemerintah (pusat dan daerah) belum serius menangani isu perlindungan konsumen. Sejumlah masalah yang bersifat teoritis dari eksistensi BPSK dalam penyelesaian sengketa konsumen belum semuanya teridentifikasi. Terdapat beberapa argumentasi yang menyatakan bahwa BPSK bukanlah badan yang menjalani fungsi yudisial sepenuhnya. BPSK menyelesaikan proses sengketa dengan cara mediasi, konsiliasi dan arbitrase dimana ketiga cara tersebut pada hakikatnya merupakan pilihan penyelesaian sengketa yang dilakukan secara non litigasi. Secara struktural BPSK berada di bawah Departemen Perdagangan sehingga dalam menjalankan tugasnya masih melekat kewenangan eksekutif sehingga secara tidak langsung membuka kemungkinan munculnya kendala-kendala dalam melaksanakan tugas-tugas yudisialnya. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 memosisikan BPSK sebagai badan yang memiliki kewenangan memeriksa dan memutus, namun tidak disertai perangkat untuk melaksanakan putusannya. Dapat disimpulkan bahwa BPSK bukanlah badan yang memiliki fungsi peradilan (kuasi peradilan). Oleh karena itu, di beberapa daerah, pelaku usaha yang dikalahkan dalam suatu sengketa konsumen yang diputuskan oleh BPSK, mengajukan keberatan ke pengadilan negeri bahkan BPSK dalam gugatan ini dijadikan sebagai tergugat.¹³

2) Kendala Pendanaan.¹⁴

Biaya operasional dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sehingga kurangnya dukungan dari Pemerintah Daerah, menyangkut

¹³ *Ibid*, hlm. 210.

¹⁴ *Ibid*, hlm. 212.

kesiapan alokasi dari dari APBD yang di beberapa kota masih minim hal tersebut mempengaruhi kinerja Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.

3) Kendala Sumber Daya Manusia.

Anggota BPSK terdiri dari 3 (tiga) unsur yaitu unsur pemerintah, unsur konsumen dan unsur pelaku usaha. Keterwakilan unsur ini oleh undang-undang dimaksudkan untuk menunjukkan partisipasi masyarakat dalam upaya perlindungan konsumen serta menunjukkan bahwa perlindungan konsumen menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah dan masyarakat. Pembagian anggota BPSK ke dalam tiga unsur tersebut berkaitan dengan konsep keseimbangan para pihak yang bersengketa dan kepentingan pemerintah yang memposisikan diri sebagai pihak yang netral dalam pengambil kebijakan. Sekurang-kurangnya 1/3 (satu per tiga) dari anggota BPSK harus berlatar belakang pendidikan hukum. Ini penting karena BPSK merupakan badan bentukan pemerintah yang tugas pokoknya menjalankan fungsi pengadilan. Proses pengangkatan anggota BPSK menimbulkan masalah tersendiri, karena dalam kenyataan pengangkatan anggota BPSK lebih menekankan keterwakilan unsur konsumen pelaku usaha dan pemerintah, daripada kompetensi anggota dalam mengelola dan menyelesaikan sengketa, sehingga terdapat beberapa anggota BPSK yang tidak menguasai materi pokok sengketa antara pelaku usaha dan konsumen. Anggota BPSK dari unsur pemerintah yang direkrut dari wakil instansi terbiasa dengan sistem birokrasi pemerintahan, hal ini dapat menghambat proses BPSK menjadi sebuah lembaga yang independen. Kultur atasan dan bawahan dalam birokrasi pemerintahan yang sering kali terbawa di BPSK dapat menjadi beban psikologis secara internal antara anggota BPSK unsur pemerintah dengan anggota sekretariat BPSK, dan secara eksternal dengan atasannya masing-masing.¹⁵

Berdasarkan sumber daya anggota BPSK merupakan salah satu faktor pendukung terhadap optimalisasi BPSK, karena sebaik apapun suatu konsep pembentukan suatu lembaga, akan tetapi jika tidak didukung oleh sumber daya

¹⁵ *Ibid.*

manusia yang berkompentensi, maka eksistensi lembaga tersebut akan jauh dari harapan.

4) Kendala Peraturan.

Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang diharapkan dapat menjadi senjata bagi pencari keadilan, dalam implementasinya ternyata masih sulit dilakukan dan menghadapi berbagai kendala. Hal ini disebabkan ketentuan hukumnya tidak sesuai sebagaimana diharapkan, yaitu untuk penyelesaian sengketa konsumen secara cepat, sederhana, dengan biaya yang murah. UUPK tidak memberikan petunjuk atau pedoman teknis maupun penjelasan yang cukup, bahkan adanya pertentangan pasal yang satu dengan pasal yang lain, pertentangan baik dengan ketentuan acara yang dipakai selama ini, maupun pertentangan dengan peraturan yang lain, sehingga kepastian hukum sulit dicapai. Adanya peraturan yang tidak konsisten, dari segi prosedural terdapat beberapa kelemahan pengaturan terutama mengenai prosedur beracara di BPSK dengan belum dibakukannya formulir-formulir standar untuk beracara di BPSK.¹⁶

5) Kurangya Sosialisasi Terhadap Masyarakat.

Rendahnya tingkat kesadaran konsumen akan hak-haknya disebabkan karena kurangnya sosialisasi UUPK. Pada umumnya masyarakat konsumen belum mengetahui dan faham mengenai eksistensi UUPK. Faktor lain yang ikut menentukan rendahnya tingkat kesadaran hukum konsumen adalah budaya hukum masyarakat Indonesia. Budaya hukum adalah nilai yang dianut, yang mempengaruhi sikap warga masyarakat tersebut, termasuk sikap tindaknya di bidang hukum. Masyarakat Indonesia adalah masyarakat yang sangat kuat berusaha untuk mempertahankan harmoni dalam hubungan diantara konsumen dan pelaku usaha. Hal ini sangat berpengaruh terhadap sikap dan tindakan di bidang hukum.¹⁷

Masyarakat Indonesia cenderung selalu ingin menjaga harmoni, dan menghindari konflik dan serba permisif. Hal tersebut menyebabkan engganannya konsumen untuk menuntut hak-haknya ketika merasa dirugikan akibat

¹⁶ *Ibid*, hlm. 219.

¹⁷ *Ibid*, hlm 232.

mengonsumsi suatu produk, apalagi jika nilai kerugian yang dialami bernilai kecil. Rendahnya kepercayaan konsumen terhadap perlindungan konsumen, dan disertai sikap yang serba permisif membawa pengaruh terhadap kesadaran konsumen.

6) Kurangnya Pemahaman dari Badan Peradilan Terhadap Kebijakan Perlindungan Konsumen.

Keberadaan BPSK belum sepenuhnya diakui dan diantisipasi oleh lembaga peradilan, serta belum mengetahui bagaimana hubungan BPSK dengan Pengadilan Negeri. Upaya hukum keberatan yang diajukan ke Pengadilan Negeri ditafsirkan sebagai pembatalan yang mengacu pada Pasal 70 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 ada yang menafsirkan sebagai gugatan baru sehingga acaranya diproses berdasarkan ketentuan HIR/RBg. Putusan keberatan yang diputuskan oleh Pengadilan Negeri melebihi ketentuan batas waktu yang ditentukan dalam Pasal 58 ayat (1) UUPK. Tidak ada keseragaman dalam proses pemberitahuan putusan BPSK yang satu dengan yang lain, dan proses pemberituannya juga berbeda dengan yang dianut oleh pengadilan yang mengacu pada HIR/RBg. Hal ini mempersulit bagi Pengadilan Negeri untuk mengetahui apakah pelaku usaha dan/atau konsumen tidak terlambat dalam mengajukan keberatannya. Demikian juga terhadap keputusan BPSK yang telah sampai ke tingkat kasasi di Mahkamah Agung, ternyata Mahkamah Agung tidak menjalankan kewajibannya sesuai ketentuan batas waktu untuk memberikan keputusan atas perkara yang diajukan kehadapannya sebagaimana diwajibkan dalam Pasal 58 ayat (3) UUPK, Mahkamah Agung wajib memberikan putusan dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak Pasal 23 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2001 Tentang Kekuasaan diterimanya permohonan kasasi. UUPK tidak mengatur secara tegas kemungkinan dilakukan Peninjauan Kembali (PK) terhadap perkara-perkara perlindungan konsumen, namun tidak mustahil apabila upaya hukum peninjauan kembali diajukan oleh pihak-pihak yang keberatan terhadap putusan final, karena Kehakiman menentukan bahwa terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat dimintakan upaya peninjauan kembali berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 Tentang

Mahkamah Agung.. Hal ini mengakibatkan makin jauh perjuangan konsumen dalam menggapai hak-haknya melalui jalur hukum.¹⁸

Dengan adanya beberapa kendala tersebut, maka untuk mengisi kebutuhan agar UUPK dapat dilaksanakan, terutama aspek-aspek yang menyangkut kekosongan acara, atau adanya pertentangan dengan perundang-undangan lain, sepanjang yang menyangkut peran badan peradilan, untuk sementara waktu sebelum dilakukan amandemen undang-undang, dapat diatasi melalui penerbitan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Penerapan Prosedur Gugatan Perwakilan Kelompok dan PERNA No 1 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Terhadap Putusan BPSK. Penerapan peraturan mahkamah agung tersebut, hanyalah solusi sementara untuk memberikan persepsi yang sama dalam menyikapi kekurangan dan kekosongan dalam hukum acara pada UUPK. PERMA setidaknya dapat memperjelas dan memberikan pandangan yang sama dalam menerapkan proses acara penyelesaian sengketa konsumen di pengadilan.¹⁹

III. PENUTUP.

A. Kesimpulan.

1. Mekanisme Penyelesaian Sengketa Konsumen di Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).

BPSK adalah badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha, dibentuk oleh Pemerintah Daerah untuk menyelesaikan sengketa konsumen di luar pengadilan, putusan BPSK bersifat final dan mengikat. Setiap konsumen yang dirugikan, kuasanya atau ahli warisnya yang mengadu kepada BPSK harus mengajukan permohonan penyelesaian sengketa konsumen baik secara tertulis maupun lisan melalui sekretariat BPSK. Pengaduan konsumen dapat dilakukan di tempat BPSK yang terdekat dengan domisili konsumen. Permohonan penyelesaian sengketa konsumen harus memuat secara benar dan lengkap.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid*, hlm. 359.

2. Kendala Yang Dihadapi BPSK Dalam Menyelesaikan Sengketa Konsumen.

Perlindungan konsumen pada hakikatnya adalah segala upaya yang menjamin terpenuhinya hak dan kewajiban dari konsumen dan pelaku usaha serta terjaminnya kepastian hukum, upaya penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK menghadapi permasalahan diantaranya : terlalu kompleksnya tugas karena berfungsi sebagai lembaga penyelesaian sengketa konsumen dan termasuk pembinaan dan pengawasan. Belum adanya aturan yang tegas mengenai alokasi anggaran. Kurangnya SDM anggota BPSK, dan rendahnya kesadaran hukum konsumen dan juga pelaku usaha

B. Saran.

Upaya yang dilakukan oleh Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dalam menanggulangi hambatan tersebut adalah : mengoptimalkan SDM anggota BPSK dengan menambah kualitas keilmuan terutama mengenai perlindungan konsumen dengan mengikuti pelatihan dan pendidikan agar dapat memenuhi standart minimal personal majelis anggota BPSK, mengupayakan kepada pemerintah supaya ada aturan yang jelas mengenai anggaran dan biaya operasional bagi BPSK. diharapkan dengan mengoptimalkan kualitas anggota BPSK dan dengan anggaran yang optimal sehingga edukasi kepada masyarakat konsumen agar tercipta konsumen yang cerdas dan mandiri, termasuk memberikan edukasi kepada pelaku usaha agar dalam menjalankan praktik bisnisnya senantiasa mengedepankan hak konsumen dan menjadikan konsumen sebagai asset bagi pelaku usaha.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku.

Eman Suparman, *Pilihan forum Arbitrase dalam Sengketa Komersial untuk Penegakan Keadilan*, Tatanusa, Jakarta, 2004.

Janus Sinabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014.

Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2004.

Sularsi, *Penyelesaian Sengketa Konsumen dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen dalam Liku Liku Perjalanan Undang-Undang Perlindungan Konsumen*, Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, Jakarta, 2001.

Susanti Adi Nugroho, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau Dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya*, Prenada Kencana, Jakarta, 2008

Suyud Margono, *ADR dan Arbitrase Proses Pelembagaan dan Aspek Hukum*, Ghalia Indonesia, 2004.

Taufiq Effendi, *Reformasi Birokrasi dan Iklim Investasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2013.

Yusuf Shofie, *Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen, Teori dan Penegakan Hukumnya*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003

Zulham, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2013.

B. Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Mahkamah Agung.

Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 301/MPP/Kep/1-
/2001 Tahun 2001 Tentang Pengangkatan Pemberhentian Anggota dan
Sekretariat Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.

Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor
350/MPP/Kep/10/2001 Tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang
Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.