

# Implementasi Peranan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Berbasis Keadilan: Peluang dan Tantangan

**Eka Octha Reza**

Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Serasan Muara Enim

 [10.32502/khdk.v6i1.5360](https://doi.org/10.32502/khdk.v6i1.5360)

---

## Abstract

*In practice, it seems that every consumer is never free from consumer disputes and in fact, every day there are violations of consumer rights by business actors. From the lightest and simplest to those with high economic value. However, considering that the economic value of losses experienced by consumers is relatively small, consumers often accept such violations of their rights. Almost every day, print and electronic media, including social media, report and publish various consumer losses as a result of violations of consumer rights by business actors. There are various kinds of complaints, from people's dissatisfaction with certain products to inadequate or disappointing services. This feeling of dissatisfaction can develop into conflicts experienced by the community, which in this case are consumers. The condition and condition of consumers who are predominantly weak compared to business actors, has caused consumers to often surrender themselves not to sue business actors even though consumers have experienced losses due to the actions of business actors. By paying attention to the thoughts of Bernard Arif Sidhana, this legal research in an effort to realize legal certainty in resolving consumer disputes in deciding consumer disputes in Indonesia is legal research. which is based on paradigmatic hermeneutics based on philosophy and the scientific nature of legal science according to Bernard Arief Sidharta. The results of the research show that the implementation of the role of the Justice-Based Consumer Dispute Resolution Agency between opportunities and challenges is basically not optimal in providing legal protection for consumers. This is due to the regulation of the position and existence of the Consumer Dispute Resolution Agency (BPSK) in Indonesia, structurally it is not a purposeful body. was formed to exercise judicial power in Indonesia like a judicial institution (judiciary) because its establishment and formation was not based on the judicial power law in force in Indonesia.*

**Key-words:** Legal Protection, Consumers, Consumer Dispute Resolution Agency

---

## Abstrak

Dalam praktiknya, tampaknya setiap konsumen tidak pernah lepas dari sengketa konsumen dan bahkan, setiap hari selalu terjadi pelanggaran hak-hak konsumen oleh pelaku usaha. Dari yang paling ringan dan sederhana hingga yang bernilai ekonomi tinggi. Namun mengingat nilai ekonomis kerugian yang dialami konsumen relatif kecil, maka konsumen sering mempasrahkan pelanggaran hak-haknya seperti itu. Hampir setiap hari media cetak maupun media elektronik, termasuk media sosial memberitakan dan memuat berbagai kerugian konsumen sebagai akibat terjadinya pelanggaran hak konsumen oleh pelaku usaha. Berbagai macam keluhan dari rasa ketidakpuasan masyarakat terhadap produk tertentu sampai ke pelayanan jasa tertentu yang tidak memadai atau mengecewakan, Rasa ketidakpuasan tersebut dapat berkembang menjadi konflik yang dialami oleh masyarakat, yang dalam hal ini adalah konsumen. Kondisi dan keadaan konsumen yang dominan lemah dibanding dengan pelaku usaha, telah menyebabkan konsumen sering mempasrahkan dirinya untuk tidak menuntut pelaku usaha sekalipun konsumen telah mengalami kerugian akibat perbuatan pelaku usaha. Dengan memperhatikan pemikiran Bernard Arif Sidhana, maka penelitian hukum ini dalam upaya mewujudkan adanya kepastian hukum terhadap penyelesaian sengketa konsumen dalam memutus sengketa konsumen di Indonesia adalah merupakan penelitian

hukum, yang berdasarkan paradigmatik hermeneutik yang dilandasi filsafat dan sifat keilmuan ilmu hukum menurut Bernard Arief Sidharta. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi peranan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Berbasis Keadilan antara peluang dan tantangan pada dasarnya belum maksimal dalam memberikan perlindungan hukum bagi konsumen hal ini dikarenakan pengaturan kedudukan dan keberadaan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) di Indonesia, secara struktural tidak merupakan badan yang sengaja dibentuk untuk melaksanakan kekuasaan kehakiman di Indonesia layaknya sebuah institusi badan peradilan (judikatif) karena pendirian dan pembentukannya tidak didasarkan kepada Undang-Undang kekuasaan kehakiman yang berlaku di Indonesia.

**Kata Kunci:** Perlindungan Hukum, Konsumen, Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.

---

### **Info Artikel**

---

Masuk: 14 Mei 2024, Diterima: 4 Juni 2024, Terbit: 30 Juni 2024



Email Corresponding Author:

Nama Author : [octha2727@gmail.com](mailto:octha2727@gmail.com)

---

## **A. PENDAHULUAN**

Kelahiran UU Nomor 8 Tahun 1999 (yang selanjutnya ditulis (UUPK) bukan tanpa dasar, melainkan penuh dengan dasar pemikiran yang matang. Hal ini terbukti, bahwa ternyata pemikiran-pemikiran mengenai perlindungan konsumen di Indonesia dapat dirumuskan sebagai berikut:<sup>1</sup>

- a. Perlindungan kepada konsumen berarti juga perlindungan terhadap seluruh warga negara Indonesia sebagaimana yang diamanatkan dalam tujuan pembangunan nasional yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945;
- b. Pelaksanaan pembangunan nasional membutuhkan manusia-manusia yang sehat dan berkualitas, yang diperoleh melalui penyediaan kebutuhan secara baik dan cukup. Oleh karena itu, konsumen perlu dilindungi untuk mendapatkan kebutuhan yang baik dan cukup;
- c. Modal dalam pelaksanaan pembangunan nasional berasal dari masyarakat.

---

<sup>1</sup>Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung. 2006.hlm 30

Oleh karena itu, masyarakat konsumen perlu dilindungi dari kemungkinan timbulnya kerugian harta benda sebagai akibat dari perilaku curang pelaku usaha. Tiga konsep dasar pemikiran lahirnya hukum perlindungan konsumen di Indonesia ini membuktikan bahwa hukum perlindungan konsumen dihadirkan di Indonesia dalam rangka mengawal pembangunan nasional. Oleh karena itu, penegakan hukum perlindungan konsumen menjadi hal yang mutlak, dalam rangka mengawal pembangunan nasional yang bermartabat.

Pemerintah sendiri sejatinya dalam rangka mengawal penegakan hukum perlindungan konsumen, telah membentuk Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). Tujuan utama dibentuk lembaga tersebut, adalah untuk menyelesaikan sengketa konsumen. Di samping itu, BPSK juga merupakan salah satu dari tiga 20 lembaga penting yang dibentuk untuk mengawal terciptanya perlindungan konsumen di Indonesia. BPSK adalah lembaga terdepan dalam menentukan keadilan di kancah perlindungan konsumen, lembaga yang berfungsi sebagai *alternative dispute resolution* ini menjadi ujung tombak dan penentu keadilan bagi masyarakat (baca: konsumen) yang merasa dirugikan oleh pelaku usaha. Secara otomatis, lahirnya lembaga tersebut telah layak untuk dijadikan sebagai harapan baru, akan terjaminnya penegakan hukum, keseimbangan pemenuhan hak dan kewajiban oleh pelaku usaha maupun konsumen.

Ketentuan Pasal 49 UUPK, secara umum telah membagi kewenangan BPSK menjadi dua kewenangan utama yakni, melakukan penyelesaian sengketa konsumen dan melakukan pengawasan terhadap klausula baku. Selanjutnya berkaitan dengan kedudukan BPSK tersebut, Pasal 23 UUPK 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 BPSK atau dengan cara mengajukan gugatan kepada badan

peradilan di tempat kedudukan konsumen. Disini dapat dilihat ada dua hal penting yaitu:<sup>2</sup>

- a. Bahwa UUPK memberikan alternatif penyelesaian melalui badan diluar sistem peradilan yang disebut dengan BPSK.
- b. Bahwa penyelesaian sengketa konsumen dengan pelaku usaha bukanlah suatu pilihan eksekutif yang tidak dapat harus dipilih.

Pilihan penyelesaian sengketa melalui BPSK adalah paralel atau sejajar dengan pilihan penyelesaian sengketa melalui badan peradilan. Berdasarkan pada uraian tersebut diketahui, bahwa UUPK telah memberikan kedudukan yang sejajar kepada BPSK dengan lembaga peradilan dalam penyelesaian sengketa, sehingga BPSK memiliki kompetensi yang harus diakui, dan dihormati oleh lembaga lainnya. Sengketa konsumen adalah sengketa yang terjadi antara pelaku usaha dengan konsumen, umumnya sengketa ini meliputi ranah keperdataan, sehingga dalam penyelesaian sengketa pun terdapat beberapa alternatif pilihan, seperti melalui pengadilan maupun melalui Lembaga alternatif penyelesaian sengketa yang disebut *Alternatif Dispute Resolution* (ADR). Terhadap adanya pilihan penyelesaian sengketa konsumen tersebut, masyarakat sendiri umumnya lebih condong memilih BPSK sebagai Lembaga yang dipercaya untuk menyelesaikan masalahnya. Hal ini dikarenakan, keinginan masyarakat untuk mendapatkan *win-win solution*, bukan *win-lose* sebagaimana bentuk putusan akhir di pengadilan.

Dalam praktiknya, tampaknya setiap konsumen tidak pernah lepas dari sengketa konsumen dan bahkan, setiap hari selalu terjadi pelanggaran hak-hak konsumen oleh pelaku usaha. Dari yang paling ringan dan sederhana hingga yang bernilai ekonomi tinggi. Misalnya

---

<sup>2</sup>Yusuf Shofie, *Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK), Teori dan Praktek Penegakan Hukum*, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002. hlm 40

setiap hari penumpang angkutan kota dihantui rasa takut ketika berada pada angkutan kota dengan kedatangan para pengamen, belum lagi kondisi angkutan yang sudah tidak layak jalan. Hal ini merupakan pelanggaran terhadap hak konsumen yang paling utama menurut UUPK yaitu hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang atau jasa. Namun mengingat nilai ekonomis kerugian yang dialami konsumen relatif kecil, maka konsumen sering mempasrahkan pelanggaran hak-haknya seperti itu.

Hampir setiap hari media cetak maupun media elektronik, termasuk media sosial memberitakan dan memuat berbagai kerugian konsumen sebagai akibat terjadinya pelanggaran hak konsumen oleh pelaku usaha. Berbagai macam keluhan dari rasa ketidakpuasan masyarakat terhadap produk tertentu sampai ke pelayanan jasa tertentu yang tidak memadai atau mengecewakan, rasa ketidakpuasan tersebut dapat berkembang menjadi konflik yang dialami oleh masyarakat, yang dalam hal ini adalah konsumen. Kondisi dan keadaan konsumen yang dominan lemah dibanding dengan pelaku usaha, telah menyebabkan konsumen sering mempasrahkan dirinya untuk tidak menuntut pelaku usaha sekalipun konsumen telah mengalami kerugian akibat perbuatan pelaku usaha. Hal seperti ini kerap terjadi, ditambah dengan nilai ekonomis yang dialami konsumen akibat pelanggaran haknya oleh pelaku usaha yang relatif kecil, semakin menambah kepasrahan konsumen untuk tidak mengajukan gugatan atau tuntutan kepada pelaku usaha.

Kehadiran lembaga atau tata cara sengketa konsumen di luar pengadilan (non litigasi) menjadi harapan dan tumpuan besar konsumen sebagai lembaga penyelesaian sengketa konsumen secara sederhana, cepat dan biaya murah, termasuk juga pelaku usaha yang dapat menjamin keseimbangan kepentingan konsumen dengan pelaku usaha. Harapan yang penuh dan besar dari konsumen terhadap Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen sebagai alternatif penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan sangat beralasan mengingat penyelesaian sengketa

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

## B. METODE

Dengan memperhatikan pemikiran Bernard Arif Sidhana, maka penelitian hukum ini dalam upaya mewujudkan adanya kepastian hukum terhadap penyelesaian sengketa konsumen dalam memutus sengketa konsumen di Indonesia adalah merupakan penelitian hukum. yang berdasarkan paradigmatik hermeneutik yang dilandasi filsafat dan sifat keilmuan ilmu hukum menurut Bernard Arief Sidharta.<sup>3</sup>

Paradigmatik hermeneutik ini dilakukan melalui pendekatan strategi metodologis *to learn from people*, yaitu mengkaji hukum dengan cara menggali dan meneliti makna-makna hukum dari perspektif para pengguna atau pencari keadilan.<sup>4</sup> Hal ini memang tidak dimaksudkan

---

<sup>3</sup>Otje Salaman dan Anton F. Susanto, *Teori Hukum Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2004, hlm.81-82.

<sup>4</sup>Bernard Arief Sidharta, *Disiplin Hukum: tentang Hubungan Antara Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum (State of The Arts), Makalah*, Disampaikan dalam Rapat Tahunan Komisi Disiplin Ilmu Hukum, 11-13 Februari, Jakarta, 2001, hlm. 9.

bahwa orang tidak, *to learn about the cases*, melainkan hendak *to learn from the cases*, artinya semua fenomena yang hendak digali dan diteliti harus dikembalikan kepada pokok atau fokus studinya yaitu kasusnya.<sup>5</sup> Mencari jawaban dari jawaban adanya wacana penerapan prinsip tanggung jawab mutlak pelaku usaha sebagai upaya perlindungan konsumen di Indonesia, khususnya dari adanya kerugian akibat produk barang cacat tersembunyi tidak cukup menggunakan metode pendekatan normatif tetapi juga menggunakan metode penelitian sosial, yaitu dengan melakukan penelitian atau riset, karena penelitian atau riset bermakna pencarian yang berupa pencarian jawaban dari suatu masalah.

## C. HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Implementasi Peranan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Berbasis Keadilan: Peluang dan Tantangan

Pengaturan penyelesaian sengketa antara konsumen dan pelaku usaha, diatur UU Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, yang mengatur bahwa para pihak yang akan penyelesaian sengketa konsumen dapat menempuh jalur litigasi maupun non litigasi. Jalur litigasi dilakukan melalui peradilan umum sedangkan jalur non litigasi melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, dengan cara mediasi, konsiliasi atau arbitrase. Prioritas dalam penyelesaian sengketa konsumen adalah melalui jalur non litigasi dengan mengupayakan perdamaian antara para pihak dengan prinsip *win-win solution* sehingga hubungan baik antara konsumen dengan pelaku usaha tetap terjaga. Dalam proses penyelesaian sengketa, pelaku usaha hendaknya selalu memegang teguh etika khususnya dalam transparansi atas dokumen terkait sehingga konsumen tidak perlu menempuh upaya yang justru akan merusak citra pelaku usaha sendiri.

---

<sup>5</sup>Francis Lieber dalam Gregory Leyh, *Hermeneutika Hukum: Sejarah, Teori dan Praktik*, Nusa Media, Bandung, 2008, hlm. 127.

Implementasi perlindungan konsumen yang benar di Indonesia belum sepenuhnya terwujud. Hal ini terlihat dari banyaknya kasus-kasus perlindungan konsumen di Indonesia. Banyak entitas komersial yang terus terlibat dalam berbagai kegiatan penipuan yang berkaitan dengan barang atau jasa yang ditawarkan kepada konsumen. Selain praktik-praktik penipuan yang dilakukan oleh entitas komersial, masih terdapat kurangnya kesadaran konsumen yang komprehensif tentang hak dan tanggung jawab mereka. Salah satu faktor yang berkontribusi terhadap kondisi perlindungan konsumen yang tidak memadai di Indonesia adalah terbatasnya pemahaman di kalangan masyarakat umum mengenai hak dan tanggung jawab konsumen. Selain dari itu, UUPK juga menjelaskan dinamika hukum antara pelaku usaha dan konsumen. Menurut Pasal 19 dari undang-undang tersebut, hubungan antara kedua belah pihak bersifat kontraktual, meskipun mungkin tidak dibuat sebelum terjadinya peristiwa yang merugikan konsumen.

Implementasi perlindungan konsumen yang benar di Indonesia belum sepenuhnya terwujud. Hal ini terlihat dari banyaknya kasus-kasus perlindungan konsumen di Indonesia. Banyak entitas komersial yang terus terlibat dalam berbagai kegiatan penipuan yang berkaitan dengan barang atau jasa yang ditawarkan kepada konsumen. Sehubungan dengan itu, implementasi UU Perlindungan Konsumen, yang diharapkan dapat menjadi alat bagi konsumen yang mencari keadilan, masih terus menghadapi tantangan dan rintangan. Fenomena ini dapat dikaitkan dengan ketidaksesuaian antara persyaratan hukum yang ada dan hasil yang diinginkan untuk menyelesaikan pengaduan konsumen secara efisien, mudah dan murah. Pedoman dan petunjuk teknis yang disediakan oleh UUPK tidak memadai, kurang jelas dan koheren. Selain dari itu, hak dan kewajiban konsumen dan pelaku usaha/penyedia jasa harus dipisahkan, terutama hak dan kewajiban konsumen dan penyedia jasa.

Ketidakkonsistenan tidak hanya terjadi di dalam pasal-pasal tertentu, tetapi juga antara ketentuan-ketentuan dalam prosedur yang ada

saat ini dengan peraturan-peraturan lainnya. Akibatnya, mencapai kepastian hukum menjadi upaya yang menantang. Dari sudut pandang prosedural, adanya peraturan yang saling bertentangan menunjukkan berbagai kekurangan, terutama mengenai kewenangan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dalam menyelesaikan sengketa yang terjadi antara konsumen dan pelaku usaha. Kurangnya standarisasi dalam bentuk formulir yang digunakan untuk proses beracara di BPSK. Selain dari itu, rendahnya kesadaran konsumen akan hak-haknya dapat dikaitkan dengan kurangnya sosialisasi UUPK, dalam hal ini masyarakat pada umumnya kurang mengetahui dan memahami keberadaan UUPK. Budaya hukum masyarakat Indonesia juga menjadi faktor penentu rendahnya kesadaran hukum konsumen.

Faktor lain yang mengakibatkan sejumlah BPSK tak dapat menjalankan fungsinya secara maksimal dan bahkan ada yang tutup adalah kekurangprofesionalan anggota BPSK (sumber daya manusianya) dalam memahami persoalan struktur hukum dan substansinya sehingga sering menghasilkan putusan yang bersifat ultravetita maupun putusan-putusan yang tidak dapat dilaksanakan (non eksekutabel). Ultravetita adalah salah satu asas dalam hukum acara perdata yang melarang hakim untuk memutuskan lebih daripada yang dituntut. Sedangkan putusan yang non eksekutabel adalah putusan-putusan yang tak dapat dilaksanakan karena sebab-sebab tertentu, seperti tak ada amar putusan yang bersifat condemnator atau "penghukum" melainkan hanya bersifat deklarator atau "menyatakan."

Sebagai amanat dari UUPK, BPSK dibentuk sebagai badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa konsumen antara pelaku usaha dengan konsumen di luar pengadilan. Selain itu BPSK juga dibentuk untuk menyelesaikan masalah-masalah konsumen yang berskala kecil dan bersifat sederhana. Pembentukan BPSK didasarkan karena kecenderungan masyarakat yang tidak mau untuk menyelesaikan sengketa di pengadilan karena posisi konsumen baik secara sosial

maupun finansial tidak seimbang dengan pelaku usaha. Dengan terbentuknya lembaga BPSK ini diharapkan konsumen dapat dengan mudah memperjuangkan hak-haknya, juga dapat mendorong pelaku usaha agar dapat menyelenggarakan kegiatan usahanya dengan rasa bertanggung jawab.

BPSK merupakan salah satu lembaga quasi yudisial. Lembaga quasi yudisial atau semi pengadilan merupakan lembaga-lembaga yang memiliki sifat mengadili namun tidak dapat dikatakan sebagai pengadilan. Berdasarkan Undang-Undang, lembaga tersebut diberikan wewenang untuk memeriksa, menyelesaikan dan memutuskan suatu perselisihan ataupun perkara pelanggaran hukum serta perkara pelanggaran etika tertentu dengan keputusan yang bersifat final dan mengikat sebagaimana putusan pengadilan yang bersifat “inkracht” pada umumnya. Namun dalam menyelesaikan sengketa BPSK tidak memiliki kepastian hukum karena putusan BPSK yang tidak memiliki kekuatan eksekutorial yang berdampak pada hilangnya perlindungan hak-hak konsumen.

Ketentuan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 merupakan dasar dari ketentuan Pasal 38 Undang-Undang 48 Tahun 2009 menyatakan quasi yudisial berada dalam kekuasaan kehakiman. Dalam Pasal 38 Undang-Undang tentang kekuasaan kehakiman dapat dinyatakan bahwa quasi yudisial merupakan badan lain yang berperan sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman. Sehingga dapat disimpulkan BPSK sebagai Lembaga quasi yudisial di Indonesia berkedudukan di dalam kekuasaan kehakiman penyelesaian sengketa konsumen melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dapat dikatakan belum efektif. Hal tersebut terlihat dari banyaknya Keberadaan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Sebagai Lembaga Quasi Yudisial para pihak yang tidak sepakat dengan putusan BPSK. Kendala BPSK dalam menyelesaikan sengketa yaitu kendala kelembagaan, pendanaan, SDM, dan rendahnya kesadaran hukum perlindungan

konsumen. Perlu dilakukan optimalisasi terhadap keberadaan BPSK sebagai lembaga quasi yudisial dalam menyelesaikan sengketa konsumen.

Tanggungjawab penegakan hukum perlindungan konsumen yang berada pada berbagai lembaga ini menyebabkan terjadi tumpang tindih tugas dan kewenangan antara lembaga yang satu dengan Lembaga yang lain dan kurang terjalin koordinasi antar lembaga ini, misalnya pemerintah (Direktorat Perlindungan Konsumen) oleh UUPK diberikan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa konsumen, padahal tugas ini merupakan kewenangan dari BPSK. Kedepan diperlukan kejelasan tugas dan kewenangan serta koordinasi langkah penegakan hukum antar lembaga-lembaga pengawal dan penegak hukum perlindungan konsumen tersebut. Sehingga penerapan UUPK maupun peraturan perundang-undangan lainnya di bidang perlindungan konsumen dapat dilaksanakan secara efektif. Selain persoalan-persoalan di atas, revisi UUPK harus memperhatikan perihal sosialisasi keberadaan BPSK.

## **2. Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui BadanPenyelesaian Sengketa Konsumen dalam Perspektif Tujuan Hukum dan Keseimbangan Kepentingan Konsumen dan Pelaku Usaha**

### **a. Keadilan Dalam Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen**

Tujuan pembentukan BPSK adalah untuk melindungi konsumen maupun pelaku usaha dengan menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur keadilan, kepastian hukum dan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi konsumen dan pelaku usaha. Keberadaan BPSK diharapkan akan menjadi bagian dari pemerataan keadilan, terutama bagi konsumen yang merasa dirugikan oleh pelaku usaha, karena sengketa diantara konsumen dan pelaku usaha biasanya memiliki nominalnya kecil sehingga konsumen enggan untuk mengajukan

sengketanya ke Pengadilan karena tidak sebanding antara biaya perkara dan besarnya ganti kerugian yang dialami konsumen.

Telah diakui bahwa persoalan keadilan merupakan suatu tujuan hukum yang paling banyak dibicarakan dan menjadi topik pembahasan dalam filsafat hukum. Hal ini menunjukkan bahwa persoalan keadilan merupakan titik sentral dalam pembicaraan ilmu hukum, karena selama itu persoalan keadilan itu mempunyai ruang lingkup dan cakupan yang sangat luas yang meliputi aspek etis, filosofis, moral, teologis dan keadilan sosial. Dalam sistem peradilan di Indonesia, bahkan ini ditetapkan sebagai suatu asas sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 2 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menetapkan bahwa peradilan negara menerapkan dan menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila. Dan bahkan suatu putusan pengadilan disyaratkan harus mempunyai kepala putusan "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa" dengan acaman batal dan tidak dapat dilaksanakan sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 2 ayat (1) yang menetapkan bahwa peradilan dilakukan "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa."

Berdasarkan tugas dan kewenangan BPSK sebagaimana diatur dalam UUPK dan aturan pelaksanaannya terdapat multi peran yang dilakukan sekaligus, yaitu sebagai peran *disputes settlement service provider* (*konsiliator*, *mediator* dan *arbitrator*), konsultan masyarakat (*public defender*), pengawas pemberi sanksi (*administratif regulator*) dan *adjudicator* serta *ombudsman*.

Dalam tataran juridis normatif, terdapat beberapa ketentuan dalam UUPK yang mewujudkan asas keadilan dalam penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK, diawali dengan penetapan "keadilan" sebagai salah satu asas dalam perlindungan konsumen melalui Pasal 2 UUPK. Asas keadilan yang dimaksudkan adalah agar partisipasi seluruh masyarakat dapat diwujudkan secara

maksimal dan memberikan kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil. Betapa pentingnya asas keadilan tersebut dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen sehingga pembentuk undang-undang menetapkannya sebagai salah satu asas dalam perlindungan konsumen.<sup>6</sup>

Selain itu, ketentuan yang mencerminkan asas keadilan bagi konsumen dalam penyelesaian sengketa konsumen dalam UUPK terdapat dalam pengaturan hak yang dimiliki konsumen dalam Pasal 4, terutama:

- Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut (huruf e).
- Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya (huruf h).

Apa yang merupakan hak konsumen sebagai wujud pencerminan asas keadilan sebagaimana diuraikan di atas, khususnya pada Pasal 4 huruf h, sebaliknya merupakan kewajiban bagi pelaku usaha sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 7 huruf f dan g UUPK, yaitu :

- Memberikan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan (huruf f).
- Memberikan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian

---

<sup>6</sup>Indonesia, Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman No. 48 Tahun 2009.

apabila barangdan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian (huruf g).

Lebih lanjut sebagai pelaksanaan hak konsumen dan perwujudan kewajiban pelaku usaha sebagaimana diatur dalam Pasal 4 dan Pasal 7 UUPK tersebut, pembentuk undang undang telah mengaturnya melalui penetapan pertanggungjawaban pelaku usaha dalam UUPK sebagaimana diatur dalam Pasal 19 yang menentukan:

- (1) Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.
- (2) Ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa pengembalian barang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (3) Pemberian ganti rugi dilaksanakan dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi.
- (4) Pemberian ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak menghapuskan kemungkinan adanya tuntutan pidana berdasarkan pembuktian lebih lanjut mengenai adanya unsur kesalahan.
- (5) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak berlaku apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen.

Lebih lanjut pengaturan tentang penerapan beban pembuktian terbalik sebagaimana yang tersebut dalam Pasal 19 UUPK diatur dalam Pasal 22 Kepmerindag No. 350/MPP/Kep/12/2001 yang menentukan bahwa pembuktian dalam proses penyelesaian sengketa konsumen merupakan beban dan tanggungjawab pelaku usaha. Selain pengaturan hak dan kewajiban konsumen dan pelaku

usaha serta beban pembuktian terbalik dalam penyelesaian sengketa konsumen sebagai perwujudan asas keadilan bagi konsumen dalam UUPK, maka penetapan sanksi, baik sanksi administratif bagi pelaku usaha yang melanggar kewajiban dan larangan yang diatur dalam UUPK sebagaimana diuraikan dalam Pasal 60 UUPK adalah juga merupakan perwujudan asas keadilan bagi konsumen dalam penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK.

Dalam tataran praktik, ketentuan lain yang tidak mencerminkan asas keadilan kepada konsumen adalah ketentuan yang berkaitan dengan eksekusi putusan BPSK melalui Pengadilan Negeri yang hukum acaranya memberlakukan hukum acara perdata yang tersebut dalam Pasal 195 s/d Pasal 208 HIR/Pasal 206 s/d Pasal 280 Rbg dengan tahapan-tahapan tertentu yang dimulai dengan teguran (*aanmaning*), penetapan sita eksekusi dan lelang eksekusi atau eksekusi riil lainnya. Dengan demikian, dalam proses eksekusi putusan BPSK melalui Pengadilan, konsumen sebagai golongan masyarakat yang kurang beruntung dari aspek sosial dan ekonomi serta intelektualitas tidak diberikan akses keadilan karena masalah biaya dan waktu yang diperlukan, sehingga tidak menjamin adanya hasil yang adil. Tidak terdapat keadilan sebagai kejujuran (*fairness*).

Hal ini juga menunjukkan bahwa eksekusi putusan BPSK yang dilakukan melalui Pengadilan Negeri tidak mencerminkan adanya *justitia distributive* sebagaimana teori keadilan menurut Aristoteles. Dengan tahapan proses eksekusi putusan BPSK yang mengikuti dan mempergunakan hukum acara perdata, maka kepada konsumen sebagai pihak yang lemah tak diberikan haknya secara proporsional, baik dari segi ekonomi, akses maupun waktu yang dibutuhkan untuk pelaksanaan eksekusi sehingga juga tak mencerminkan asas keadilan sebagaimana dikemukakan Nindyo Pramono yaitu; tak memberikan kepada seseorang apa yang semestinya merupakan haknya.

Dari segi metode atau cara penyelesaian sengketa yang diterapkan di BPSK yaitu konsiliasi, mediasi dan arbitrase, ternyata dalam praktiknya telah menimbulkan ketidakadilan bagi konsumen dan tidak memposisikan konsumen dalam kedudukan yang sama dengan pelaku usaha, karena pelaku usaha dapat memaksakan kehendaknya untuk menyelesaikan perkaranya melalui Pengadilan Negeri dengan mana pelaku usaha lebih mempunyai akses, baik aspek sosial, psikologis dan finansial, dengan cara pelaku usaha tidak memberikan persetujuannya untuk memilih salah satu dari tiga cara penyelesaian sengketa di atas.<sup>7</sup> Hal ini disebabkan karena pemilihan salah satu cara penyelesaian sengketa antara konsiliasi, mediasi dan arbitrase harus melalui persetujuan para pihak, yang bilamana salah satu pihak, yang dalam hal ini pelaku usaha tidak memberikan persetujuannya, maka proses penyelesaian sengketa tidak dapat dilanjutkan.

Dalam kaitannya dengan penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK, maka UUPK dan aturan pelaksanaannya tidak mengenal adanya tuntutan immateril, yaitu ganti kerugian atas hilangnya kesempatan untuk mendapatkan keuntungan, kenikmatan dan sebagainya, melainkan hanya tuntutan materil atau kerugian yang nyata dialami konsumen. Oleh sebab itu, majelis BPSK dilarang mengabulkan gugatan immaterial yang diajukan konsumen. Hal ini justru merupakan ketentuan yang tidak memberikan jaminan keadilan bagi konsumen dan membatasi hak konsumen yang dirugikan untuk menuntut orang lain sesuai ketentuan hukum, karena baik dalam gugatan wanprestasi maupun gugatan yang didasarkan kepada perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*), komponen ganti kerugian yang dapat dituntut adalah terdiri dari "biaya, rugi dan bunga" (*kosten, schaden en*

---

<sup>7</sup>Jannus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010, hlm. 198

*interesten*) sesuai Pasal 1243 dan seterusnya dari KUHPerdara. R. Subekti mengemukakan bahwa "*kosten*" adalah biaya-biaya yang sungguh dikeluarkan sedangkan "*schaden*" adalah kerugian yang sungguh-sungguh menimpa harta

b. Kemanfaatan dalam Penyelesaian Sengketa Konsumen melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen

Kemanfaatan merupakan salah satu tujuan hukum dari aspek sosiologismenurut Gustav Radbruch selain tujuan hukum dari aspek filsafat yaitu keadilan dan tujuan hukum dari aspek juridis normatif yaitu kepastian hukum. Sesuai dengan asas kemanfaatan dalam penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK, maka proses penyelesaian mulai dari pemeriksaan hingga pelaksanaan putusan dalam perspektif *ius constituendum* harus mampu memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi konsumen sebagai anggota masyarakat. Dalam aspek yang lebih substansial harus mampu memberikan kebahagiaan bagi konsumen.<sup>8</sup>

Betapa pentingnya asas kemanfaatan ini bagi konsumen, termasuk bagi pelaku usaha, pembentuk Undang-Undang secara juridis normatif telah menetapkannya, dalam UUPK sebagai suatu asas dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen di Indonesia yang mengandung arti bahwa segala upaya dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan. Hal ini sesuai dengan teori kemanfaatan (*utilitarianisme*) oleh Jeremy Bentham dan John Stuart Mill.

Dalam hubungannya dengan penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK, dapat dikemukakan bahwa sesungguhnya perwujudan asas kemanfaatan berbanding lurus dengan asas

---

<sup>8</sup>Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen Edisi Revisi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015, hlm. 280.

keadilan dan asas kepastian hukum. Dengan pengertian, bahwa jikalau penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK telah mencerminkan dan mewujudkan asas keadilan dan kepastian hukum, maka sudah barang tentu telah mencerminkan asas kemanfaatan bagi konsumen, sekalipun sebaliknya tidak dapat dipastikan jika penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK telah mencerminkan dan mewujudkan asas kemanfaatan sudah barang tentu dan pasti mencerminkan asas keadilan dan kepastian hukum.<sup>9</sup>

Hal ini disebabkan bahwa dalam tataran praktik peradilan, tidak jarang terjadi adanya benturan atau pertentangan diantara ketiga tujuan hukum yang disampaikan Gustav Radbruch tersebut, dalam arti tak bisa secara keseluruhan terwujud dalam suatu putusan hakim (majelis BPSK). Adakalanya salah satu dari tujuan hukum itu harus dikorbankan untuk memenuhi tujuan hukum lainnya. Itulah sebabnya, menurut Gustav Radbruch, jika terjadi hal seperti itu, maka prioritasnya adalah keadilan baru kemanfaatan serta kepastian hukum.

Berdasarkan analisis yang dilakukan sebagaimana diuraikan di atas, dengan mana diketahui bahwa dalam perspektif penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK, sekalipun dalam tataran yuridis normatif terdapat beberapa ketentuan yang mencerminkan asas keadilan dan kepastian hukum, namun dalam tataran praktik justru tidak dapat diimplementasikan sebagaimana mestinya dan bahkan, tak mencerminkan dan mewujudkan keadilan dan kepastian hukum, maka dapat dikemukakan bahwa dalam perspektif penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK adalah juga tidak mencerminkan asas kemanfaatan karena dengandemikian telah tak memberikan

---

<sup>9</sup>Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Grassindo, Jakarta, 2006, hlm.180.

manfaat yang sebesar-besarnya bagi konsumen.<sup>10</sup>

#### **D. KESIMPULAN**

Implementasi peranan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Berbasis Keadilan antara peluang dan tantangan pada dasarnya belum maksimal dalam memberikan perlindungan hukum bagi konsumen hal ini dikarenakan pengaturan kedudukan dan keberadaan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) di Indonesia, secara struktural tidak merupakan badan yang sengaja dibentuk untuk melaksanakan kekuasaan kehakiman di Indonesia layaknya sebuah institusi badan peradilan (judikatif) karena pendirian dan pembentukannya tak didasarkan kepada Undang-Undang kekuasaan kehakiman yang berlaku di Indonesia. Dalam hal demikian, kewenangannya dalam melakukan pemeriksaan sengketa dan putusannya tidak bersifat pro justitia atau bersifat non yudisial. BPSK merupakan perpaduan antara lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS) dengan lembaga pengadilan yang memiliki otoritas dalam menghasilkan putusan dan memiliki kewenangan yang multi fungsi dan peran ganda yaitu sebagai disputes settlement serviceprovider (konsiliator, mediator dan arbitrator), public defender (konsultan masyarakat), administration regulator (pengawas dan pemberi sanksi) serta adjudicator sehingga merupakan quasi peradilan. Dalam kedudukan dan keberadaannya yang tidak merupakan bagian dari pelaksana kekuasaan kehakiman di Indonesia sesuai UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, dalam tataran praktiknya banyak mengalami kendala, diantaranya terkait dengan hukum acara yang tidak jelas dan ketidakpastian upaya hukum yang dapat diajukan terhadap putusan BPSK hingga akhir pelaksanaan putusan (eksekusi), termasuk kendala pendanaan dan sumber daya manusianya.

---

<sup>10</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum Dan Perubahan Sosial*, Alumni, Bandung, 1987, hlm. 40

## DAFTAR PUSTAKA

- Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, Hukum Perlindungan Konsumen Edisi Revisi, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015.
- Bernard Arief Sidharta, Disiplin Hukum: tentang Hubungan Antara Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum (*State of The Arts*), *Makalah*, Disampaikan dalam Rapat Tahunan Komisi Disiplin Ilmu Hukum, 11-13 Februari, Jakarta, 2001.
- Francis Lieber dalam Gregory Leyh, Hermeneutika Hukum: Sejarah, Teori dan Praktik, Nusa Media, Bandung, 2008, hlm. 127.
- Janus Sidabalok, Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung. 2006.
- Otje Salaman dan Anton F. Susanto, Teori Hukum Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali, PT. Refika Aditama, Bandung, 2004.
- Shidarta, Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia, Grassindo, Jakarta, 2006.
- Satjipto Rahardjo, Hukum Dan Perubahan Sosial, Alumni, Bandung, 1987.
- Yusuf Shofie, Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK), Teori dan Praktek Penegakan Hukum, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002. hlm 40