

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pembangunan dan perkembangan perekonomian telah menghasilkan berbagai variasi barang dan atau jasa yang dapat dikonsumsi. Kondisi yang demikian pada satu pihak mempunyai manfaat bagi konsumen karena kebutuhan konsumen akan barang dan atau jasa yang diinginkan dapat terpenuhi sesuai dengan keinginan dan kemampuan. Di sisi lain, kondisi tersebut mengakibatkan konsumen menjadi objek aktivitas bisnis untuk meraup keuntungan dengan cara-cara yang merugikan konsumen. Perlindungan konsumen merupakan masalah kepentingan manusia. Oleh karena itu, menjadi harapan bagi semua bangsa di dunia untuk dapat mewujudkannya. Mewujudkan perlindungan konsumen adalah mewujudkan hubungan berbagai dimensi yang satu sama lain mempunyai keterkaitan dan saling ketergantungan antar konsumen, pengusaha, dan pemerintah.¹ Keperluan adanya hukum untuk memberikan perlindungan konsumen Indonesia merupakan suatu hal yang tidak dapat dielakkan, sejalan dengan tujuan pembangunan nasional yaitu pembangunan manusia Indonesia yang seutuhnya. Perlindungan hukum terhadap konsumen mutlak diperlukan dalam upaya memajukan pembangunan nasional.

¹ AZ. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, (Jakarta: Diadit Media, 2001), hlm. 13

Setiap orang, pada suatu waktu, dalam posisi tunggal/sendiri maupun berkelompok bersama orang lain, dalam keadaan apapun pasti menjadi konsumen untuk suatu produk barang atau jasa tertentu. Keadaan yang universal ini pada beberapa sisi menunjukkan adanya berbagai kelemahan pada konsumen sehingga konsumen tidak mempunyai kedudukan yang aman.² Pada zaman modern ini, tidak ada satu negara pun yang tidak melakukan hubungan dengan luar negeri, karena perdagangan luar negeri merupakan salah satu aspek terpenting dalam perekonomian tiap negara. Hal ini telah meningkatkan kadar hubungan saling ketergantungan suatu negara dengan negara lain baik di bidang ekonomi, politik, maupun budaya agar tetap bertahan dan tidak dikucilkan oleh negara lain. Keadaan ini sering disebut sebagai globalisasi. Era globalisasi sendiri ditandai dengan adanya keterbukaan, keterkaitan atau ketergantungan dan persaingan, khususnya bidang perekonomian. Gejala globalisasi terjadi dalam berbagai aspek kegiatan, terutama kegiatan finansial, produk investasi, dan perdagangan luar negeri yang selanjutnya akan mempengaruhi tata hubungan ekonomi antar bangsa.

Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut Undang-Undang Perlindungan Konsumen) ditegaskan bahwa Perlindungan Konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen, selain itu ditegaskan pula pada pertimbangan Undang Undang Perlindungan Konsumen tersebut pada huruf d, bahwa untuk meningkatkan harkat

² Sri Redjeki Hartono, *Aspek-aspek Hukum Perlindungan Konsumen dalam Kerangka Perdagangan Bebas*, dalam Husni Syawali dan Neni Sri Imaniyati, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Bandung : Mandar Maju, 2000), hlm.33

dan martabat konsumen perlu meningkatkan kesadaran, pengetahuan, kepedulian, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi dirinya serta menumbuhkan kembangkan sikap pelaku usaha yang bertanggung jawab, sehingga untuk dapat menjamin terwujudnya penyelenggaraan perlindungan konsumen dan untuk pelaksanaan penerapan beberapa pasal dari undang-undang tersebut diperlukan adanya dukungan pembentukan kelembagaan yang salah satunya adalah BPSK (Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen) yang berkedudukan di Ibu Kota Kabupaten atau daerah kota, yang berfungsi menangani dan menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha diluar pengadilan melalui cara konsiliasi, mediasi, dan arbitrase.

Undang Undang Perlindungan Konsumen tidak mendefinisikan apa itu mediasi, konsiliasi atau arbitrase di bidang perlindungan konsumen. Hal itu kemudian dijelaskan lebih jauh dalam Keputusan Menperindag Nomor 350 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang BPSK (Disebut Kepmen BPSK). Dalam Kepmen itu, mediasi diartikan sebagai proses penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan dengan BPSK sebagai penasehat dan penyelesaiannya diserahkan kepada para pihak. Proses konsiliasi mirip dengan mediasi. Bedanya, dalam proses konsiliasi, BPSK hanya mempertemukan para pihak yang bersengketa. Sementara arbitrase adalah proses penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan yang dalam hal ini para pihak yang bersengketa menyerahkan sepenuhnya penyelesaian sengketa kepada BPSK.

BPSK adalah badan yang dibentuk oleh Pemerintah, bertugas menangani perkara-perkara konsumen, tetapi bukan bagian dari lembaga kekuasaan kehakiman. Menurut Susanti,³ BPSK lebih tetap disebut peradilan semu. Meskipun demikian eksistensinya tetap penting bukan saja sebagai bentuk pengakuan hak konsumen untuk mendapatkan perlindungan dalam penyelesaian sengketa konsumen secara patut, tetapi juga melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku oleh pelaku usaha (*one-sided standard form contract*) dan mendorong kepatuhan usaha terhadap Undang Undang Perlindungan Konsumen.

Menurut Akbar Kurnia Wahyudi, setidaknya ada 8 (delapan) kendala utama yang dihadapi BPSK dalam mengimplementasikan Undang Undang Perlindungan Konsumen. Pertama, kendala kelembagaan. Kedua, kendala pendanaan. Ketiga, kendala sumber daya manusia BPSK. Keempat, kendala peraturan. Kelima, kendala pembinaan dan pengawasan, dan minimnya koordinasi antaraparat penanggung jawab. Keenam, kurangnya sosialisasi dan rendahnya kesadaran hukum konsumen. Ketujuh, kurangnya respon dan pemahaman dari badan peradilan terhadap kebijakan perlindungan konsumen. Kedelapan, adalah kurangnya respon masyarakat terhadap Undang Undang Perlindungan Konsumen dan lembaga BPSK.⁴

Permasalahan lain yang muncul dan mengemuka adalah eksekusi putusan BPSK. Berdasarkan Pasal 54 ayat (3) Undang Undang Perlindungan Konsumen, putusan BPSK dari hasil konsiliasi, arbitrase, dan mediasi bersifat final dan mengikat. Final berarti penyelesaian sengketa mestinya sudah berakhir dan selesai. Mengikat berarti memaksa dan sebagai sesuatu yang harus dijalankan para

³ Susanti Adi Nugroho, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau Dari Hukum Acara Perdata Serta Kendala Implementasinya*, (Jakarta : Penerbit Kencana Prenada Media Group Tahun 2008), hlm. 74

⁴ Akbar Kurnia Wahyudi, *Pranata Alternatif Penyelesaian Sengketa di Indonesia*, (Malang : Bintang Cemerlang Press, 2009), hlm.9

pihak. Prinsip *res judicata pro vitatate habetur* bahwa suatu putusan yang tidak mungkin lagi untuk dilakukan upaya hukum dan dinyatakan sebagai putusan yang mempunyai kekuatan hukum pasti.

Berdasarkan prinsip demikian, putusan BPSK mestinya harus dipandang sebagai putusan yang terakhir dan tidak dapat dimintakan upaya hukum lain secara non litigasi. Namun, jika dibandingkan prinsip tersebut dengan ketentuan Pasal 56 ayat (2) Undang Undang Perlindungan Konsumen, bahwa para pihak ternyata masih bisa mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri paling lambat 14 hari setelah pemberitahuan putusan BPSK.

Apabila salah satu pihak atau kedua belah pihak yang bersengketa tidak puas atas putusan BPSK maka yang bersangkutan dapat mengajukan keberatan melalui gugatan ke pengadilan negeri. Berdasarkan uraian hal tersebut perlu untuk dikaji dan ditelaah lebih lanjut tentang sifat putusan BPSK yang final dan mengikat sebagaimana diatur dalam ketentuan Undang Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen melalui penulisan hukum skripsi dengan judul : **“Sifat Final dan Mengikat Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, maka penulis mencoba mengidentifikasi sebuah permasalahan yaitu, Bagaimanakah implementasi

Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) yang bersifat final dan mengikat ?

1.3 Tujuan Penelitian

Sebagai suatu karya tulis ilmiah, maka skripsi ini mempunyai tujuan yang hendak dicapai, yaitu : untuk mengetahui dan memahami implementasi Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) yang bersifat final dan mengikat.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini nantinya diharapkan akan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Dapat memberikan gambaran tentang makna sifat Putusan BPSK yang bersifat final dan mengikat.
2. Bagi penulis, dapat memperluas wawasan dan penghayatan berdasarkan teori maupun praktek, sehingga penyusunan penulisan hukum ini diharapkan dapat bermanfaat pula bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya hukum perlindungan konsumen.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Pendekatan Masalah

Pada suatu penelitian hukum terdapat beberapa macam pendekatan yang dengan pendekatan tersebut, penyusun mendapat informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang diangkat dalam permasalahan untuk kemudian dicari jawabannya. Adapun dalam penyusunan proposal skripsi ini, penulis

menggunakan dua macam pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual :

1. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undang undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang diteliti. Hasil dari telaah itu merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi ⁵
2. Pendekatan konseptual (*conseptual approach*), yaitu suatu metode pendekatan melalui pendekatan dengan merujuk pada prinsip-prinsip hukum. Prinsip-prinsip ini dapat ditemukan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum.⁶

1.5.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif menurut Peter Mahmud Marzuki adalah permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Tipe penelitian yuridis normatif dilakukan dengan mengkaji berbagai macam aturan hukum yang bersifat formal seperti Undang-Undang, literatur-literatur yang bersifat konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan,⁷ dalam hal ini terkait Putusan

⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, edisi revisi : (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2016), hlm.93

⁶ *Ibid*, hlm.138

⁷ *Ibid*, hlm.27

Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) yang bersifat final dan mengikat

1.5.3 Bahan Hukum

Bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas, terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang undangan dan putusan-putusan hakim.⁸ Bahan hukum primer dalam penulisan hukum tersebut, adalah sebagai berikut :
 - a) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen
 - b) Undang Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang *Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*.
 - c) Kepres Nomor 90 Tahun 2001 tentang Pembentukan BPSK
 - d) Keputusan Menperindag Nomor 350 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang BPSK
2. Bahan hukum sekunder adalah seluruh informasi tentang hukum yang berlaku atau yang pernah berlaku di suatu negeri. Adapun yang termasuk dalam bahan-bahan hukum sekunder ini adalah buku-buku, dan situs-situs internet terkait pokok permasalahan yang dibahas.

⁸ *Ibid*, hlm.164

1.5.4 Teknik Pengambilan Bahan Hukum

Untuk memperoleh bahan hukum yang valid serta prosedur pengumpulan dan pengolahan data yang benar dalam penulisan hukum ini, dilakukan dengan melakukan dengan membaca, mempelajari dan memahami beberapa literatur dan perundang-undangan serta dokumentasi-dokumentasi yang berkaitan dan berhubungan erat dengan pokok permasalahan penulisan skripsi hukum ini.

1.5.5 Analisis Bahan hukum

Analisa bahan hukum dalam hal ini dilakukan dengan mengkaji hasil penelitian dengan penyusunan kalimat-kalimat secara sistematis berdasarkan pada peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku dan ilmu hukum. Pembahasan dilakukan secara berurutan sesuai dengan urutan pokok permasalahan. Sebagai cara untuk menarik kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah terkumpul dipergunakan metode analisa bahan hukum deduktif, yaitu suatu metode penelitian berdasarkan konsep atau teori yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data, atau menunjukkan komparasi atau hubungan seperangkat data dengan seperangkat data yang lain dengan sistematis berdasarkan kumpulan bahan hukum yang diperoleh, ditambahkan pendapat para sarjana yang mempunyai hubungan dengan bahan kajian sebagai bahan komparatif. Langkah-langkah selanjutnya yang dipergunakan dalam melakukan suatu penelitian hukum, yaitu :

- a) Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan ;
- b) Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non-hukum ;

- c) Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan
- d) Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum
- e) Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.⁹



⁹ *Ibid*, hlm.171