

KEKUATAN HUKUM PUTUSAN BPSK SEBAGAI LEMBAGA ALTERNATIF PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN

T H E S I S

Disusun dan diajukan untuk melengkapi syarat guna memperoleh gelar pasca sarjana
(STRATA – 2) pada Magister Hukum Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta



Disusun Oleh :
A. BUDI SUSETIA

No. Mahasiswa : 05912002
Program Studi : Hukum Bisnis

**MAGISTER HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2007**

**KEKUATAN HUKUM PUTUSAN BPSK SEBAGAI LEMBAGA
ALTERNATIF PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN**

oleh :

Andreas Budi Susetia SE

No. Mhs : 05912002
BKU : Hukum Bisnis

Telah diperiksa dan disetujui oleh dosen pembimbing untuk diajukan
ke dewan penguji dalam ujian tesis

Pembimbing I

Dr. Ridwan Khairandy SH.,M.H. tanggal

Pembimbing II

Siti Anissah S.H.M.Hum tanggal

**Mengetahui,
Ketua Program Magister Ilmu Hukum**

Dr. Ridwan Khairandy SH.,MH.

**KEKUATAN HUKUM PUTUSAN BPSK SEBAGAI LEMBAGA
ALTERNATIF PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN**

oleh :
Andreas Budi Susetia SE

No. Mhs : 05912002
BKU : Hukum Bisnis

Telah dipertahankan di hadapan Dewan Penguji pada tanggal
15 Februari 2008 dan dinyatakan LULUS

Tim Penguji

Ketua

Dr. Ridwan Khairandy SH.,M.H. tanggal

Anggota

Siti Anissah S.H.M.Hum tanggal
Anggota

Budi Agus Riswandi SH.,M.Hum tanggal

**Mengetahui,
Ketua Program Magister Ilmu Hukum**

Dr. Ridwan Khairandy SH.,MH.

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

"setiap jalan orang adalah lurus menurut pandangannya, tetapi Tuhanlah yang menguji hati. Melakukan kebenaran dan keadilan lebih dikenan Tuhan daripada korban. (Amsal Sulaiman : 23 : 2-3)"

"Berbahagialah orang yang tidak berjalan menurut nasehat orang fasik, yang tidak berdiri di jalan orang yang berdosa dan yang tidak duduk dalam kumpulan pencemooh, tetapi yang kesukaannya Tuhan dan yang merenungkan taurat itu siang dan malam." (Mazmur Daud : 1 : 1-2)

dedicated to :

My beloved wife, Maria Suyanti

My lovely children,

Christian Budisusetia + Dewi I. & Marten Budisusetia + Y. Irawati W.

And also my lovely grandchild, Sydney & Aviel

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, atas karunia, serta tuntunannya, sehingga dengan penuh kesabaran dan ketekunan, penulis dapat menyelesaikan tesis dengan judul “KEKUATAN HUKUM PUTUSAN BPSK SEBAGAI LEMBAGA ALTERNATIF PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN” dengan lancar dan baik, tanpa ada kendala berarti apapun.

Adapun maksud dari penulisan tesis ini adalah sebagai syarat untuk memperoleh gelar pasca sarjana pada Magister Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta. Disamping itu, penulisan tesis ini juga diharapkan dapat menjadi tambahan referensi dalam bidang hukum Perlindungan Konsumen, agar kedepannya perlindungan konsumen dapat lebih maksimal, sesuai dengan filosofi yang terkandung didalamnya.

Sebagai manusia biasa dengan segala keterbatasan keilmuan dan kekhilafan, penulis menyadari sepenuhnya bahwa tesis ini masih jauh dari kesempurnaan dan masih terdapat banyak kelemahan baik dari segi substansi maupun teknis penulisan. Atas bimbingan dan bantuan dari berbagai pihak, dalam kesempatan ini, penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah mendukung dan membantu penulis hingga dapat menyelesaikan tesis ini dengan baik. Terimakasih yang terhormat penulis ucapkan kepada :

1. Bapak Dr. Ridwan Khairandy SH.,MH., selaku Direktur Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, sekaligus sebagai dosen pembimbing tesis, atas motifasi, bimbingan, dan dukungannya;
2. Ibu Siti Anisah SH.,MHum., selaku dosen pembimbing tesis II atas bimbingan, pengarahan dan nasehat yang berguna dalam penulisan tesis ini;
3. Ibu Muryati Marzuki SH.,SU, selaku dosen dan penguji, atas ilmu dan pengetahuan yang sangat bermanfaat bagi penulis;
4. Istriku tercinta, Maria Suyanti, atas cinta kasih, semangat dan dukungannya
5. Anak-anak dan menantu-menantuku Christian Budisusetia dan Dewi Indriani, Marteen Budi Susetia dan Yohana Irawati Wibowo atas dukungannya
6. Teman-teman anggota BPSK & Sekretariat, Bpk.Wisnubrata SH.,MHum., Bpk Widhiartana SH.,MHum, atas supportnya;
7. Intan Nur Rahmawanti SH, atas motivasi, konsultasi, dan bantuan dalam editing tesis ini, semoga cepat selesai juga tesisnya;
8. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu-persatu.

Biarlah Tuhan sendiri yang akan membalas kebaikan, dukungan & bantuan yang telah diberikan kepada penulis. Amien.

Akhir kata penulis berharap tesis ini dapat bermanfaat dalam menegakkan hukum perlindungan konsumen dan demi terpenuhinya rasa keadilan masyarakat.

Yogyakarta, Januari 2008

A. Budi Susetia., SE

DAFTAR ISI

HALAMAN PENGESAHAN	i
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	vi
DAFTAR ISI	vii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	9
D. Tinjauan Pustaka	9
E. Metode Penelitian	17
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN	
A. Pengertian dan Batasan Perlindungan Konsumen	21
1. Konsumen antara dan Konsumen akhir	26
2. Produsen, Pelaku Usaha dan korporasi	29
B. Hak dan Kewajiban	34
1. Hak dan Kewajiban Konsumen	34
2. Hak dan Kewajiban Pelaku Usaha	39

a. Perbuatan yang dilarang pelaku usaha	42
1) Iklan dan Promosi yang mengelabui	47
2) Klausula baku	57
C. Sengketa Konsumen dan Penyelesaian Sengketa Konsumen	61
1. Pengertian Sengketa Konsumen	61
a. Penyelesaian Sengketa Perdata di Pengadilan	65
b. Penyelesaian sengketa perdata diluar pengadilan (<i>out court resolution</i> atau <i>alternative dispute resolution</i>)	68
c. Penyelesaian secara hukum administrasi	76
d. Penyelesaian perkara secara pidana (<i>criminal court resolution</i>)	79
2. Prinsip Penyelesaian Sengketa Konsumen	84
D. Tanggung Jawab Pelaku Usaha	91

BAB III KEKUATAN HUKUM PUTUSAN BPSK SEBAGAI LEMBAGA ALTERNATIF PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN

A. Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui BPSK	96
1. Badan Penyelesaian Sengketa konsumen	96
2. Unsur Keanggotaan BPSK	97
3. Quasi peradilan konsumen	98
4. Hukum Acara Penyelesaian Sengketa Konsumen di BPSK	101

5. Kelemahan dan kekurangan perumusan BPSK	111
B. Kekuatan Hukum Putusan BPSK	121
1. Pengajuan Keberatan Terhadap putusan BPSK	121
2. Eksekusi terhadap Putusan BPSK	129
 BAB IV PENUTUP	
A. Kesimpulan	137
B. Saran-Saran	138
 DAFTAR PUSTAKA	 143

ABSTRAK

Konsumen seringkali tidak mengerti langkah apa yang harus ditempuh ketika dirinya dihadapkan pada suatu sengketa dengan pelaku usaha. Karena terbatasnya pemahaman dan kekuatan yang dimilikinya, konsumen tidak mengerti kemana ia harus mengadu terutama jika sengketa tersebut adalah sengketa sederhana yang tidak seberapa nilainya. Padahal hal tersebut adalah peluang bagi pelaku usaha untuk bertindak sewenang-wenang dalam membuat aturan baku. Pengadilan konvensional bukan pilihan tepat untuk menyelesaikan sengketa mengingat efisiensi waktu dan biaya yang tidak sebanding dengan kerugian yang diderita konsumen.

Kehadiran Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) menjawab permasalahan penyelesaian sengketa konsumen yang selama ini sering diabaikan. Dilihat dari bunyi Pasal 45 ayat (1) UUPK, penyelesaian sengketa konsumen melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) memang bukanlah suatu keharusan. Masih dimungkinkan penyelesaian sengketa melalui peradilan di lingkungan peradilan umum berdasarkan pilihan sukarela para pihak. Namun apabila dibandingkan dengan penyelesaian sengketa melalui peradilan konvensional, akan lebih efektif jika sengketa bisnis diselesaikan melalui lembaga peradilan yang mengadopsi *small claim court* atau *small claim tribunal* seperti Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) ini.

Penyelesaian melalui BPSK selalu berusaha mempertimbangkan berbagai aspek, disesuaikan dengan materi yang disengketakan. Hal ini tercermin dalam penunjukan majelis pemeriksa perkara yang terdiri dari beberapa unsur, diantaranya unsur pemerintah, pelaku usaha, dan konsumen. Dengan demikian diharapkan putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dapat lebih memenuhi rasa keadilan bagi pihak-pihak yang bersengketa terutama bagi pihak yang lemah dan tidak memiliki daya tawar seimbang, seperti konsumen.

Adanya peluang untuk mengajukan upaya hukum keberatan dan kasasi atas putusan arbitrase BPSK memberi kesan bahwa putusan BPSK tidak final dan mengikat. Terlebih lagi keharusan untuk mengajukan eksekusi kepada Pengadilan Negeri memberi kesan BPSK tidak memiliki “taring” sebagai benteng pencari keadilan. Bahkan putusan BPSK sering dianggap tidak berkekuatan hukum. Hal ini sering dimanfaatkan oleh pelaku usaha untuk mengabaikan putusan BPSK seperti yang sering terjadi dalam prakteknya. Akibatnya konsumen yang tidak memiliki daya tawar dihadapan pelaku usaha menjadi semakin dirugikan dari segi waktu, biaya, dan tenaga untuk sengketa yang nominalnya kecil dan sederhana.

Mengingat pentingnya peran BPSK dalam membantu masyarakat menyelesaikan sengketa konsumen, maka instrumen hukum yang mendasari kewenangan BPSK sangat perlu untuk direvisi. Peraturan perundangan yang sudah ada masih jauh dari sempurna. atau paling tidak diharapkan dapat mengatasi kendala yang terdapat di lapangan. Adanya BPSK akan sangat membantu peradilan umum, dan dapat lebih mencerminkan rasa keadilan pihak-pihak yang berperkara. Jika kelemahan-kelemahan ini tidak segera dibenahi, maka sudah dapat dipastikan keberadaan BPSK tidak diakui masyarakat. Tanpa adanya kekuatan eksekutorial, putusan BPSK tampak tidak mempunyai kekuatan hukum. Ini tentunya sangat berbeda dinegara-negara maju yang lebih mengedepankan menyelesaikan sengketa bisnis dengan ADR karena dianggap lebih menguntungkan dan memiliki kepastian hukum.

B A B I

P E N D A H U L U A N

A. Latar Belakang Masalah

Perlindungan konsumen merupakan aspek penting dalam kehidupan masyarakat karena masyarakat dalam kehidupan sehari-hari selalu melakukan aktifitas transaksi barang dan atau jasa. Pelaku usaha selalu berusaha menawarkan, menjual barang mereka dengan persaingan harga yang seringkali tidak memperhatikan lagi mutu atau kualitas barang dan atau jasa yang dijualnya. Oleh karenanya konsumen seringkali dirugikan atas pembelian barang dan jasa tersebut. Padahal di sisi lain, produsen yang mampu menyediakan barang atau jasa yang dibutuhkan konsumen terkadang terbatas jumlahnya. Konsumen “terpaksa” harus membeli suatu produk pada satu produsen.

Perdagangan bebas membuat arus pertukaran barang dan jasa menjadi lebih kencang. Penghapusan hambatan perdagangan internasional disatu sisi membawa kebaikan sebagaimana dikemukakan oleh banyak pendukungnya. Misalnya saja perdagangan bebas memungkinkan arus masuk produk impor lebih deras, banyak dan beragam sehingga menambah pilihan bagi konsumen. Kondisi ini juga diharapkan dapat menciptakan persaingan diantara produsen asing dan domestik yang pada gilirannya akan memicu produsen lokal untuk melakukan efisiensi ekonomi, menurunkan harga, dan memperbaiki kualitas, untuk kebaikan konsumen dan produsen. Lebih jauh lagi, perdagangan bebas akan meningkatkan volume

perdagangan suatu negara yang berarti juga meningkatkan pertumbuhan ekonomi negara bersangkutan, ini berarti kemakmuran rakyat negara tersebut juga terjamin.

Di sisi lain liberalisasi perdagangan pada umumnya tidak berjalan sendiri, tetapi selalu diikuti liberalisasi di sektor ekonomi lainnya, seperti keuangan dan investasi.¹ Era globalisasi dan perdagangan bebas yang terjadi saat ini adalah suatu *grand design* dari negara-negara kaya bersama kapitalisme global dengan menggunakan kekuatannya sendiri atau melalui lembaga-lembaga ekonomi-keuangan dunia yang berada dibawah pengaruhnya. Melalui lembaga ekonomi keuangan dunia tersebut dibuatlah aturan yang seragam, norma yang standar, hukum ekonomi yang baku, dan berbagai ketentuan umum yang terkait dengan hubungan ekonomi internasional. Berbagai ketentuan tersebut pada umumnya diadopsi dari negara-negara industri yang berbasis ideologi ekonomi liberal kapitalis. Hal ini kemudian melahirkan kecurigaan terhadap adanya kepentingan yang bercokol (*vested interest*) dan pemaksaan kehendak untuk mewujudkan globalisasi ekonomi. Akibatnya globalisasi hanya menjadi tameng bagi negara-negara adikuasa ekonomi untuk memperoleh manfaat ekonomi yang besar dari menyatunya ekonomi dunia.²

Konsekuensi dari hal-hal tersebut adalah bahwa konsumen terutama konsumen akhir pengguna barang dan atau jasa, selalu dijadikan obyek aktivitas bisnis untuk meraup keuntungan yang sebesar-besarnya oleh pelaku usaha melalui

¹ AF. Elly Erawaty, *Globalisasi Ekonomi dan Perdagangan Bebas : suatu pengantar*, artikel pada buku *aspek hukum dari perdagangan bebas*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm 1

² Edy Suandi Hamid, *Globalisasi Ekonomi, Neoliberalisme, dan Perekonomian Indonesia*, pidato pengukuhan guru besar pada bidang ilmu ekonomi, disampaikan pada sidang senat terbuka Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2005, hlm 17

kiat promosi, cara penjualan, serta penerapan perjanjian standar yang merugikan konsumen. Akibatnya kedudukan konsumen dan pelaku usaha menjadi tidak seimbang, dimana konsumen berada di posisi yang lemah dan pelaku usaha mempunyai daya tawar (*bargaining position*) yang lebih kuat dibandingkan konsumen. Permasalahan ini bukan hanya menjadi permasalahan regional saja, tetapi juga mengglobal. Negara-negara yang mempunyai komitmen besar dalam menjaga kesejahteraan rakyatnya dan menjamin kepastian hukum, akan selalu berusaha menciptakan regulasi yang komprehensif untuk menjamin hak-hak konsumen maupun pelaku usaha demi terciptanya persaingan usaha yang sehat. Secara langsung maupun tidak langsung, adanya ketidakseimbangan kedudukan antara konsumen dan pelaku usaha sering menimbulkan sengketa konsumen.

Konsumen seringkali tidak mengerti tentang apa yang harus dilakukan ketika dirinya dihadapkan pada suatu sengketa dengan pelaku usaha. Karena terbatasnya pemahaman yang dimilikinya, konsumen tidak mengerti kemana ia harus mengadu terutama jika sengketa tersebut adalah sengketa sederhana yang tidak seberapa nilainya. Padahal hal tersebut adalah peluang bagi pelaku usaha untuk bertindak sewenang-wenang dalam membuat aturan baku. Pengadilan konvensional bukan pilihan tepat untuk menyelesaikan sengketa mengingat efisiensi waktu dan biaya yang tidak sebanding dengan kerugian yang diderita konsumen. Bagi komunitas bisnis, pengadilan memang bukan pilihan tepat untuk tetap menjaga hubungan baik dengan para koleganya. Alasan inilah yang digunakan oleh negara-negara yang berakar pada ajaran confusius, yaitu negara Timur. Berbeda dengan Barat, efisiensi

waktu dan biaya menjadi alasan utama untuk menghindari penyelesaian sengketa diluar pengadilan konvensional.

Salah satu upaya untuk menjamin kepastian hukum dan membentengi tindakan kesewenang-wenangan pelaku usaha terhadap konsumen, dibentuklah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK). Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Indonesia belum memiliki ketentuan hukum yang komprehensif dan integratif tentang perlindungan konsumen. Pada awalnya gugatan tentang sengketa konsumen hanya didasarkan pada hukum yang umum berlaku seperti Pasal 1320, 1338 dan 1365 KUHPerdara. Dengan adanya UUPK Indonesia telah memberikan suatu perlindungan hukum baru bagi konsumen yang selama ini dinilai kecil dan sepele.

Dibukanya ruang penyelesaian sengketa konsumen secara khusus sebagaimana tercantum dalam UUPK memberikan banyak manfaat baik bagi konsumen itu sendiri, pelaku usaha, dan pemerintah. Model penyelesaian sengketa khusus yang lebih dikenal dengan *alternative dispute resolution* (ADR) ini memungkinkan adanya penyelesaian sengketa diluar jalur penegakan hukum yang mengedepankan hukum positif. Ketentuan ini dipertegas dalam Pasal 23 UUPK yang menyebutkan bahwa apabila perusahaan produsen dan atau pelaku usaha distributor menolak dan atau tidak memenuhi ganti rugi atas tuntutan konsumen, maka konsumen diberi hak untuk menggugat pelaku usaha dan menyelesaikan perselisihan

yang timbul melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) atau mengajukan ke badan peradilan ditempat kedudukan konsumen.

Kehadiran Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) menjawab permasalahan penyelesaian sengketa konsumen yang selama ini sering diabaikan. Dilihat dari bunyi Pasal 45 ayat (1) UUPK, penyelesaian sengketa konsumen melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) memang bukanlah suatu keharusan. Masih dimungkinkan penyelesaian sengketa melalui peradilan di lingkungan peradilan umum berdasarkan pilihan sukarela para pihak. Namun apabila dibandingkan dengan penyelesaian sengketa melalui peradilan konvensional, akan lebih efektif jika sengketa bisnis diselesaikan melalui lembaga peradilan yang mengadopsi *small claim court* atau *small claim tribunal*³ seperti Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) ini. Disamping keuntungan ekonomis, dan efektifitas, jalur ini diharapkan dapat mengatasi keterbatasan kemampuan hakim dalam menguasai materi dunia bisnis dan atau perdagangan seperti yang biasa terjadi di peradilan umum yang mengedepankan *judex facti*. Penyelesaian melalui jalur alternatif selalu berusaha mempertimbangkan aspek lain, disesuaikan dengan materi yang disengketakan. Hal ini tercermin dalam penunjukan majelis pemeriksa perkara yang terdiri dari beberapa unsur, diantaranya unsur pemerintah, pelaku usaha, dan konsumen, dalam Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).

³ Pengadilan yang tujuan utamanya mengadakan penyelesaian sengketa secara cepat dan murah terhadap sengketa yang tuntutan dan jumlahnya kecil. Prinsip ini tidak hanya menguntungkan konsumen, tetapi juga pelaku usaha, karena diharapkan tidak merusak hubungan bisnis dengan pihak yang pernah bersengketa dengannya. Artikel pada *How to use lake county illinois small claims court*, http://www.19thcircuitcourt.state.il.us/self-help/s_claims/s_claim_hb/s_claim1201.htm, (10 maret 2007, 19.00)

Mengacu pada UUPK, dapat kita lihat betapa luasnya tugas dan kewenangan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). Disamping menyelesaikan sengketa konsumen sebagaimana diatur dalam Pasal 49 ayat (1) UUPK. Badan ini juga bertugas memberi konsultasi perlindungan konsumen, melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku, dan menerima pengaduan konsumen atas terjadinya pelanggaran perlindungan konsumen, serta berbagai tugas dan kewenangan lainnya yang terkait dengan pemeriksaan pelaku usaha yang diduga melanggar UUPK. Ketentuan ini tercantum dalam Pasal 52 UUPK, meskipun dalam kenyataannya pelaksanaan tugas dan wewenang tersebut tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Kesimpang-siuran aturan dalam UUPK membuat banyak pihak mempertanyakan keabsahan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) sebagai lembaga penyelesai sengketa. Misalnya dalam Pasal 54 ayat (3) UUPK disebutkan putusan majelis bersifat final dan mengikat. Jika dihubungkan dengan ketentuan Pasal 56 ayat (2) dapat diketahui bahwa ternyata istilah “final” putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) hanya dimaknai pada upaya banding tetapi tidak termasuk upaya mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri yang masih terbuka juga kesempatan mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung. Adanya peluang mengajukan keberatan atas putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) kepada pengadilan, sesungguhnya memiliki hakikat yang sama dengan upaya banding putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). Keduanya sama-sama menganulir sifat “final” dan “mengikat” dari putusan arbitrase yang dilakukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). Padahal Badan

Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) diharapkan dapat menjadi lembaga penyelesaian sengketa alternatif yang ideal karena memiliki prosedur sederhana, proses cepat, biaya ringan, tanpa mengesampingkan azas peradilan dalam sudut pandang perlindungan konsumen.⁴

Sejak didirikan pada tahun 2002, Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Kota Yogyakarta menerima 108 pengaduan dan dapat diselesaikan sejumlah 80 kasus atau 74,07%. Dari 74,07% itu diselesaikan dengan berbagai metode mulai dari konsultasi, konsiliasi, mediasi, dan arbitrase. Sedangkan kasus yang tidak dapat diselesaikan lebih disebabkan karena konsumen mencabut aduannya, atau konsumen tidak ada upaya proaktif menyelesaikan sengketanya di Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). Dari 108 kasus yang dapat diselesaikan oleh Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Kota Yogyakarta hingga tahun 2007, terdapat sejumlah keberatan ke Pengadilan Negeri atas putusan arbitrase Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Kota Yogyakarta. Pengajuan keberatan tersebut pada umumnya dilakukan oleh pelaku usaha yang tidak setuju terhadap nominal ganti rugi yang harus dibayarkan, meskipun majelis arbiter telah memutuskan dengan mempertimbangkan aspek keadilan yang tercermin dari adanya tiga unsur majelis arbiter, yaitu dari unsur konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah.

Ketentuan pengajuan keberatan terhadap putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) juga tercantum dalam Peraturan Pelaksanaan UUPK,

⁴ Nining Mukhtar et al, *Berperkara Secara Mudah, Murah, dan Cepat (pengenal mekanisme alternatif penyelesaian sengketa konsumen : pelajaran dari uni eropa)*, Piramedia, Cetakan pertama, Depok, 2005, hlm 92

diantaranya KepMenperindag RI Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), Pasal 41 dan Pasal 42. Ketentuan khusus mengenai tata cara pengajuan keberatan terhadap putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) diatur dalam Surat Edaran Mahkamah Agung RI (SEMA) Nomor 01 Tahun 2006.

Meskipun sudah diatur secara jelas dalam berbagai peraturan perundang-undangan, dalam kenyataannya pengajuan keberatan atas putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) masih menemui berbagai kendala. Kendala yang paling menonjol adalah kurangnya pengetahuan dari aparat penegak hukum yang lain seperti kepaniteraan pengadilan negeri dan penyidik kepolisian untuk membantu eksekusi putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). Melihat permasalahan-permasalahan yang ada, diperlukan upaya yang lebih serius dari para pemerhati konsumen dalam meningkatkan efektifitas perlindungan konsumen. Perbandingan dengan negara lain seperti eropa misalnya, dapat menambah referensi tentang pelaksanaan penyelesaian sengketa alternatif melalui BPSK di Indonesia terutama pengakuan atas putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) yang *incrapt*.

B. Rumusan Masalah

Berdasar pada latar belakang yang telah diuraikan diatas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah penyelesaian sengketa konsumen oleh BPSK?
2. Bagaimanakah kekuatan hukum putusan BPSK ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasar pada rumusan masalah yang telah diuraikan diatas, dapat dirumuskan tujuan penelitian sebagai berikut :

1. Mengetahui bagaimana penyelesaian sengketa konsumen oleh BPSK
2. Mengetahui bagaimanakah kekuatan hukum putusan BPSK

D. Tinjauan Pustaka

Adagium yang berbunyi konsumen adalah raja tampaknya semakin terkikis oleh globalisasi dan modernisasi perdagangan. Dalam banyak aktivitas bisnis, konsumen tidak lagi ditempatkan dalam posisi terhormat sebagaimana yang seharusnya akibat obsesi *profit* semata. Padahal secara filosofis, dapat dipahami bahwa nafas pedagang adalah pembeli, dan kehidupan pembeli adalah pedagang. Untuk itulah diantara keduanya diharapkan dapat saling bersimbiosis dan menjaga harmonisasi demi tetap berlangsungnya kegiatan ekonomi yang kondusif.

Ketidakberdayaan konsumen dalam menghadapi pelaku usaha jelas sangat merugikan kepentingan masyarakat. Pada umumnya pelaku usaha berlindung dibalik *standart contract* atau perjanjian baku yang telah ditanda-tangani oleh kedua belah

pihak (pelaku usaha dan konsumen), ataupun melalui berbagai informasi “semu” yang diberikan oleh pelaku usaha kepada konsumen.⁵

Kesewenang-wenangan akan mengakibatkan ketidakpastian hukum. Oleh karena itu, agar segala upaya memberikan jaminan kepastian hukum, ukurannya secara kualitatif ditentukan dalam undang-undang Perlindungan Konsumen dan undang-undang lainnya yang juga dimaksudkan untuk memberi perlindungan terhadap konsumen, baik dalam bidang hukum privat (perdata), maupun maupun bidang hukum publik (hukum pidana dan hukum administrasi negara). Keterlibatan berbagai disiplin ilmu sebagaimana disebutkan diatas, memperjelas kedudukan hukum perlindungan konsumen berada dalam kajian hukum ekonomi. Hukum ekonomi yang dimaksud dalam hal ini adalah keseluruhan kaidah hukum administrasi negara yang membatasi hak-hak individu, yang dilindungi dan dikembangkan oleh hukum perdata.⁶

Penyelesaian masalah melalui lembaga-lembaga alternatif penyelesaian sengketa (*Alternatif Dispute Resolution/ADR*) secara tidak langsung sudah berkembang dalam kehidupan masyarakat Indonesia, seperti negosiasi, mediasi, konsiliasi, dan arbitrase, walaupun pelaksanaannya tidak sama persis dengan yang ada di negara lain seperti Australia dan Amerika yang sudah melembaga. Pada dasarnya, keberadaan Alternatif Penyelesaian Sengketa telah diakui sejak tahun 1970, yaitu

⁵ Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm 2.

⁶ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Ctk Pertama, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm 2

dalam Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Penjelasan Pasal 3 undang-undang ini menyatakan “Penyelesaian perkara di luar pengadilan, atas dasar perdamaian atau melalui wasit (Arbitrase), tetap diperbolehkan”, selain itu Pasal 14 ayat 2 undang-undang ini juga menyatakan bahwa, “ketentuan dalam ayat 1 tidak menutup kemungkinan untuk usaha penyelesaian perkara perdata secara perdamaian”.⁷ Untuk mewujudkan ketentuan tersebut, atas prakarsa Kamar Dagang Dan Industri (KADIN) dibentuklah BANI yang memiliki prosedur arbitrase sendiri dan menyediakan suatu panel arbitrase.

BPSK telah diamanatkan dalam UUPK, namun baru dapat dibentuk secara *de jure* dengan Keputusan Presiden RI No. 90 Tahun 2001 tanggal 21 Juli 2001 tentang pembentukan BPSK yang ditindaklanjuti dengan Kepmen Perindustrian dan Perdagangan RI No. 301/MPP/Kep/10/2001 tentang Pengangkatan, Pemberhentian, anggota dan sekretariat BPSK. Secara *de facto*, BPSK baru terbentuk pada tahun 2002 bersamaan dengan dilantiknya anggota BPSK berdasarkan Kepmenperindag RI No. 605/MPP/Kep/8/2002 tentang pengangkatan anggota BPSK pada pemerintahan kota Makasar, Palembang, Surabaya, Bandung, Semarang, Yogyakarta, dan Medan.

Sebagai bagian dari Penyelesaian Sengketa Alternatif (ADR), maka tata cara penyelesaian sengketa konsumen untuk BPSK sangat sederhana dan sejauh mungkin dihindari suasana yang formal. Dalam Pasal 45 ayat (1) UUPK dapat ditarik kesimpulan bahwa penyelesaian sengketa konsumen dapat melalui dua pilihan, yaitu :

⁷ Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa diluar Pengadilan (negosiasi, mediasi, konsiliasi, arbitrase)*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000, hlm 9

1. melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha
2. melalui peradilan yang berada dilingkungan peradilan umum

Persoalan yang muncul dari ketentuan ini adalah mengapa tidak menunjuk langsung BPSK, disamping peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum, dalam hal ini Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi, Pengadilan Militer, dan Pengadilan Tata Usaha Negara. Penunjukan “lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha” nampaknya kurang tegas penjelasannya. Kesimpulan seperti ini berarti lembaga penyelesaian sengketa lainnya (kecuali peradilan umum) tidak dimungkinkan menangani sengketa konsumen dan pelaku usaha, padahal terdapat lembaga penyelesaian sengketa lainnya yang sejenis yang juga sejak awal pembentukannya dimaksudkan untuk menangani sengketa konsumen dan pelaku usaha sekalipun menggunakan istilah lain. Contohnya adalah BAMUI (Badan Arbitrase Muamalat Indonesia) yang awal pembentukannya untuk menyelesaikan sengketa dalam bidang perdagangan, industri, keuangan, dan jasa, di lingkungan Bank Muamalat Indonesia, BPR berdasarkan Syariat (BPRS), asuransi takaful dan pada masyarakat Islam yang sehari-harinya menggunakan aturan hukum Islam.⁸

Berkembangnya badan arbitrase banyak tergantung pada itikad baik pihak yang memilih arbitrase sebagai tempat penyelesaian sengketa dan sikap pengadilan terhadap pelaksanaan arbitrase tersebut. *Pertama*, jika para pihak telah memilih

⁸ Ahmadi Miru dan Sudarman Yodo, *Op Cit*, hlm 225

arbitrase sebagai tempat penyelesaian sengketa, sebagaimana tercantum dalam perjanjian, semestinya kedua belah pihak tunduk kepada ketentuan yang telah mereka setuju tersebut. Namun apabila salah satu pihak dengan berbagai alasan, akhirnya membawa sengketa ke pengadilan, atau tidak menaati putusan arbitrase, maka terbuka kemungkinan penyelesaian sengketa menjadi berlarut-larut. *Kedua*, apabila salah satu pihak mengajukan sengketa ke pengadilan, padahal sejak semula sudah memilih arbitrase sebagai tempat penyelesaian sengketa, maka berhasil tidaknya langkah itu sangat bergantung pada pengadilan terhadap pilihan yurisdiksi tersebut atau terhadap putusan arbitrase yang bersangkutan. Pengadilan-pengadilan tetap mempunyai peranan penting dalam menyelesaikan sengketa-sengketa bisnis, walaupun para pihak telah sepakat untuk menyelesaikan sengketa yang bersangkutan melalui badan arbitrase.⁹ Berkaitan dengan yurisdiksi lembaga arbitrase, Pasal 5 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa menegaskan :

- (1) sengketa yang dapat diselesaikan melalui arbitrase hanya sengketa di bidang perdagangan dan mengenai hak yang menurut hukum dan peraturan perundang-undangan dikuasai sepenuhnya oleh para pihak yang bersengketa
- (2) sengketa yang tidak dapat diselesaikan melalui arbitrase adalah sengketa yang menurut peraturan perundang-undangan tidak dapat diadakan perdamaian

⁹ Erman Rajagukguk, *Penyelesaian Sengketa Alternatif, Negosiasi, Mediasi, Konsiliasi, Arbitrase*, Bahan Kuliah Magister Hukum UII, penerbit fakultas hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2005, hlm 48

Untuk mengatasi masalah dalam pelaksanaan tugas Badan Perlindungan Sengketa Konsumen (BPSK), disusunlah sebuah Peraturan Mahkamah Agung (Perma), yaitu Perma No. 01 Tahun 2006 tentang tata cara pengajuan keberatan terhadap putusan BPSK dan tata cara permohonan eksekusi. Dalam kaitannya dengan pengajuan keberatan atas putusan BPSK terhadap Pengadilan Negeri, terdapat perbedaan mengenai status BPSK yang bukan lagi sebagai pihak yang menjadi kuasa atas konsumen, tetapi BPSK adalah pihak diluar yang bersengketa.

Penerbitan Perma tersebut dirasa mendesak karena selama ini terdapat pasal yang saling bertentangan dalam UUPK antara lain Pasal 54 ayat (3) yang menyatakan putusan BPSK bersifat final dan mengikat, sementara Pasal 56 ayat (2) menyatakan para pihak dapat mengajukan keberatan paling lambat 14 hari setelah putusan diterima.

Kasus-kasus yang pernah diputus oleh delapan BPSK selama dua tahun melaksanakan tugasnya, ternyata terdapat sejumlah keberatan. Prosentase dari jumlah keberatan yang diajukan baik oleh pelaku usaha maupun konsumen perbandingannya relatif sama. Pengajuan keberatan didasarkan beberapa alasan, antara lain dikatakan BPSK salah menerapkan hukum acara sebagai hukum formal (dalam hal ini, Kepmenperindag No.350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang BPSK). Alasan ini digunakan pelaku usaha untuk mengajukan keberatan atas putusan BPSK Makassar. Alasan lain adalah konsumen sebagai penggugat telah salah menggugat (*error in persona*) dan alasan ini dipakai pelaku usaha untuk

mengajukan keberatan atas putusan BPSK Palembang. Alasan terakhir adalah BPSK salah menjatuhkan putusan.

Beberapa Pengadilan Negeri yang memeriksa permohonan keberatan, terdapat pandangan berbeda. Hal ini karena ketentuan dalam Undang-Undang No.8 Tahun 1999 yang kurang jelas. Kasubdit Bimbingan Lembaga Direktorat Perlindungan Konsumen Ditjen Perdagangan Dalam Negeri Aman Sinaga, mencontohkan ada Pengadilan Negeri yang menganggap pengajuan keberatan itu sebagai gugatan (terjadi pada BPSK Palembang). Hal ini menyebabkan BPSK turut menjadi tergugat. Namun ada pula PN yang menganggap keberatan sebagai upaya hukum banding (pada BPSK Bandung) sehingga hanya mempermasalahkan putusan BPSK.¹⁰

Menurut pakar hukum Mas Achmad Santosa, UUPK memang harus diamandemen. Pasalnya, selama lima tahun keberadaannya, pelaksanaan undang-undang tersebut sama sekali tidak efektif. Bukan hanya kerangka undang-undangnya saja yang bermasalah, tapi juga sosialisasinya dan dukungan dari pemerintah yang minim. Khusus mengenai BPSK, Mas Achmad menilai problem besar yang dihadapi oleh BPSK adalah perannya yang terlalu berat sehingga sulit menjalankan perannya secara efektif.

Berdasarkan UUPK, ada lima peran yang dibebankan pada BPSK, yaitu peran sebagai penyedia jasa penyelesaian sengketa (sebagai mediator, konsiliator, arbiter), peran konsultan masyarakat atau *public defender*, peran *administrative regulator*

¹⁰ Perma Tata Cara Pengajuan Keberatan Terhadap Putusan BPSK Rampung Akhir Tahun, artikel pada <http://hukumonline.com/detail.asp?id=13503&cl=Berita>, Senin 11 Desember 2006, 19.00

(sebagai pengawas dan pemberi sanksi) dan peran ombudsman serta peran *ajudicator* atau pemutus.

Peran-peran tersebut, selain membutuhkan *skill* yang tinggi, juga berpotensi menimbulkan pertentangan kepentingan. Misalnya, peran mediator yang membutuhkan peran netral, dengan regulator, atau peran mediator dengan *ajudicator*. Oleh sebab itu, ia mengusulkan agar BPSK hanya menjalankan fungsi penyedia jasa sengketa, baik mediator, arbiter maupun rekonsiliator, ditambah fungsi ombudsman, yaitu sebagai penerima pengaduan masyarakat. Saat menerima pengaduan, mereka bisa sekaligus menawarkan diri untuk menyelesaikan sengketa.¹¹

Kurangnya pemahaman dari masyarakat tentang keberadaan BPSK menimbulkan keragu-raguan untuk menyelesaikan sengketa di BPSK terutama terhadap perkara yang nilainya cukup besar. Padahal jika mempertimbangkan efisiensi dan aspek keadilan, penyelesaian sengketa di BPSK akan lebih efektif dibandingkan diselesaikan di lembaga peradilan lainnya. Mengenai putusan BPSK yang *incrtaht* pada dasarnya tidak dapat diajukan keberatan kecuali telah memenuhi syarat keberatan sebagaimana diatur dalam SEMA Nomor 01 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Terhadap Putusan BPSK. Sedangkan terhadap putusan yang berupa penerapan sanksi administratif terhadap pelaku usaha, sejauh ini belum dapat diimplementasikan karena belum terdapat peraturan pelaksanaan sebagai pendamping undang-undang. Hanya dukungan dari berbagai pihaklah kendala-

¹¹ BPSK minta undang-undang perlindungan konsumen segera diamanademen, artikel pada <http://hukumonline.com/detail.asp?id=13226&cl=Berita>, senin 11 Desember 2006, 19.13

kendala terhadap pelaksanaan tugas dan wewenang BPSK dapat terlaksana secara optimal.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif empiris, sehingga data yang diambil untuk diolah merupakan data sekunder yang tak lain adalah dari hasil studi kepustakaan dan studi dokumen. Namun demikian, data empiris juga digunakan untuk mendukung analisis, terutama dalam menjelaskan kasus-kasus yang pernah ditangani BPSK.

2. Obyek Penelitian

Obyek Penelitian dalam penelitian ini adalah :

- a. Penyelesaian Sengketa Konsumen melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)
- b. Kekuatan hukum putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)

3. Subyek penelitian

Adalah pihak-pihak yang berkompeten untuk memberikan keterangan atau informasi yang berkaitan dengan sengketa konsumen. Subyek penelitian yang diharapkan dapat memberikan informasi meliputi :

- a. Anggota BPSK kota Yogyakarta
- b. Majelis hakim pemeriksa keberatan
- c. Konsumen pengguna barang dan atau jasa

- d. Pelaku usaha
 - e. Unsur pemerintah dalam hal ini adalah departemen perindustrian dan perdagangan
4. Sumber data
- a. Sumber data primer : ialah data yang diperoleh dari penelitian lapangan (*field risearch*) berupa, hasil wawancara dengan subyek penelitian
 - b. Sumber data sekunder : ialah data yang diperoleh dari studi kepustakaan, meliputi :
 - 1) Bahan hukum primer, berupa peraturan perundang-undangan, Putusan sengketa konsumen dan hasil wawancara dengan subyek penelitian
 - 2) Bahan hukum sekunder, berupa buku-buku terkait dengan permasalahan, hasil penelitian terdahulu, jurnal, dan majalah
 - 3) Bahan hukum tertier, berupa kamus, ensiklopedi, dsb
5. Teknik pengumpulan data
- a. Data primer, berupa wawancara dengan subyek penelitian
 - b. Data sekunder, dilakukan dengan cara :
 - 1) Studi kepustakaan, yakni dengan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan atau literatur yang berhubungan dengan permasalahan penelitian

- 2) Studi dokumentasi, yakni dengan mengkaji berbagai dokumen resmi institusional yang berupa hasil penelitian terdahulu

6. Analisis data

Analisis data dilakukan secara kualitatif, maksudnya setelah data-data yang diperlukan terkumpul akan dilakukan pemilahan data berdasarkan kualitas kebenaran untuk kemudian dikaji dengan pemikiran yang logis baik secara induktif maupun deduktif untuk menjawab permasalahan.

7. Sistematika penulisan

untuk memudahkan pemahaman isi penulisan karya ilmiah yang berjudul kekuatan hukum putusan bpsk sebagai lembaga alternatif penyelesaian sengketa konsumen ini, maka penulis membuat sistematika penulisan dalam empat bab yang terdiri dari :

BAB I, pendahuluan, dalam bab ini akan diuraikan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, dan metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II, tinjauan umum tentang perlindungan konsumen, dalam bab ini akan dibagi menjadi beberapa sub bab diantaranya : pengertian dan batasan perlindungan konsumen; konsumen antara dan konsumen akhir; produsen, pelaku usaha dan korporasi; hak dan kewajiban, terdiri dari; hak dan kewajiban konsumen; hak dan kewajiban pelaku usaha; sengketa konsumen dan penyelesaiannya, akan dibahas mengenai, pengertian sengketa konsumen, terdiri dari penyelesaian sengketa perdata di pengadilan; penyelesaian

sengketa perdata diluar pengadilan (*out court resolution* atau *alternative dispute resolution*), penyelesaian secara hukum administrasi, penyelesaian perkara secara pidana (*criminal court resolution*); prinsip penyelesaian sengketa konsumen

BAB III hasil pembahasan, akan diberi judul kekuatan hukum putusan bpsk sebagai lembaga alternatif penyelesaian sengketa konsumen; akan membahas dalam sub bab yang terdiri dari penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK terdiri dari unsur keanggotaan BPSK, quasi peradilan konsumen, hukum acara penyelesaian sengketa konsumen di BPSK terdiri dari pengajuan keberatan terhadap putusan BPSK dan eksekusi terhadap putusan BPSK; kelemahan dan kekurangan perumusan BPSK dan kekuatan hukum putusan BPSK

BAB IV, penutup terdiri dari kesimpulan dan saran-saran

DAFTAR PUSTAKA

B A B I I

TINJAUAN UMUM TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN

A. Pengertian dan Batasan Perlindungan Konsumen

Istilah konsumen berasal dan alih bahasa dari kata *consumer* (Inggris-Amerika) atau *consument/konsument* (Belanda). Pengertian dari *consumer* atau *consument* itu tergantung dalam posisi mana ia berada. Secara harfiah arti kata *consumer* itu adalah lawan dari produsen), setiap orang yang menggunakan barang. Tujuan dari penggunaan barang dan jasa itu nanti menentukan termasuk konsumen kelompok mana pengguna tersebut. Begitu pula dengan kamus bahasa Inggris Indonesia memberi arti kata *consumer* sebagai pemakai atau konsumen.¹²

Di Amerika Serikat, pengertian konsumen meliputi “korban produk yang cacat” yang bukan hanya meliputi pembeli, tetapi juga korban yang bukan pembeli tetapi pemakai, bahkan korban yang bukan pemakai memperoleh perlindungan yang sama dengan pemakai. Sedangkan di Eropa, pengertian konsumen bersumber dari *product liability directive (directive)* sebagai pedoman bagi Negara MEE dalam menyusun ketentuan Hukum Perlindungan Konsumen. Berdasarkan *directive* tersebut yang

¹² Az. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, Diadit Media, Jakarta, 2006, hlm. 21

berhak menuntut ganti kerugian adalah pihak yang menderita kerugian (karena kematian atau cedera) atau kerugian berupa kerusakan benda selain produk yang cacat itu sendiri.¹³

John F. Kennedy, mendiang mantan presiden Amerika Serikat, mengatakan bahwa secara definisi konsumen adalah kita semua, mereka adalah kelompok ekonomis (*economics group*) dalam perekonomian (*economy*) yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh hampir setiap keputusan masalah-masalah ekonomi yang bersifat perdata dan publik (*public and private economic decision*). Kata Kennedy mereka satu-satunya kelompok penting dalam perekonomian yang secara efektif tidak terorganisir serta pandangan-pandangan mereka sering tidak terdengar. Dalam analisis Colin Scott dan Julia Black terhadap pandangan Ralph Nader, seorang tokoh gerakan perlindungan konsumen (*the well-known consumer campaigner*) di Amerika Serikat, mengatakan bahwa konsumen adalah warga Negara (*citizen*), terkait dengan partisipasi aktif setiap orang perseorangan dalam kehidupan sosial dan politik (*participation of individual in social and political life*).¹⁴

Dalam KepMenKehakiman RI, No. 59-PR.09.04 Tahun 1998, ditafsirkan dengan perincian pengertian konsumen, yang terdiri atas :¹⁵

¹³ Nurhayati Abbas, *Hukum Perlindungan Konsumen dan Beberapa Aspeknya*, Makalah, Elips Project, Ujungpandang, 1996, hlm. 13

¹⁴ Yusuf Shofie, *Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) teori dan praktek penegakan hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm. 13-14

¹⁵ Keputusan Menteri Kehakiman RI, *Tentang Pembentukan Tim Penelaahan Peraturan Perundang-Undangan Di Bidang Hukum Dalam Rangka Reformasi Hukum Departemen Kehakiman*, Nomor M. 59-PR.09.04 Tahun 1998, Jakarta 1 Desember 1998, hlm 2

- a. pemakai, adalah setiap konsumen yang memakai barang-barang yang tidak mengandung listrik atau elektronika, seperti pemakaian pangan, sandang, papan, alat transportasi, dsb.
- b. pengguna, adalah setiap konsumen yang menggunakan barang-barang yang mengandung listrik atau elektronika seperti penggunaan lampu listrik, radio, tape, ATM, atau komputer, dsb.
- c. Pemanfaat, adalah setiap konsumen yang memanfaatkan jasa-jasa konsumen seperti jasa kesehatan, jasa angkutan, jasa pengacara, jasa pendidikan, jasa perbankan, jasa transportasi, jasa rekreasi, dst

Konsumen menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Perlindungan Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan. Pengertian dalam UUPK tersebut sudah lebih luas jika dibandingkan dengan yang dirumuskan dalam rancangan undang-undang perlindungan konsumen sebelumnya yang tidak menyebutkan untuk “kepentingan makhluk hidup lain.” Hal ini berarti bahwa UUPK dapat memberikan perlindungan kepada konsumen yang bukan manusia (hewan maupun tumbuhan). Pengertian yang luas tersebut sangat tepat dalam rangka memberikan perlindungan seluas-luasnya kepada konsumen. Walaupun demikian, masih ada yang perlu disempurnakan

berkaitan dengan penggunaan istilah “pemakai”, demikian pula dengan eksistensi “badan hukum” yang tampaknya belum masuk dalam pengertian tersebut.¹⁶

Badan hukum yang termasuk subyek hukum dalam hal tertentu dapat juga menjadi konsumen yang berhak memperoleh perlindungan seperti halnya pengertian konsumen dalam UUPK. Badan hukum ataupun pelaku usaha dalam kapasitasnya sebagai konsumen berarti mereka “memakai” barang dan atau jasa untuk keperluan dirinya sendiri, keluarga, maupun makhluk hidup lain, yang wajib dilindungi. Apalagi jika dikaitkan dengan kerugian yang diderita secara langsung, berarti tidak boleh dibedakan dengan konsumen perorangan yang harus memperoleh perlindungan hukum.

Contoh kongkrit dari hal ini adalah seorang pedagang obat yang dimungkinkan memiliki posisi ganda sebagai pelaku usaha, dan sebagai konsumen. Dalam kapasitasnya sebagai penjual obat, berarti ia diposisikan sebagai pelaku usaha yang wajib mengganti kerugian apabila barang dagangannya merugikan konsumen penggunaannya. Namun dalam kapasitasnya sebagai konsumen dimana dirinya mengkonsumsi obat itu secara langsung, dan dikemudian hari terjadi kerugian, berarti ia berhak menuntut kerugian kepada produsen obat tersebut sesuai haknya yang diatur dalam UUPK. Sama halnya dengan pabrik es yang berlangganan listrik dengan PLN. Dalam kapasitasnya sebagai produsen es, memang ia adalah pelaku usaha es, namun dalam hal pengguna listrik ia tetap diposisikan sebagai konsumen, sekalipun bentuknya adalah badan usaha (perusahaan).

¹⁶ Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *Op. Cit.* hlm 6

Dalam pengertian sehari-hari seringkali dianggap bahwa yang disebut konsumen adalah pembeli (Inggris : *buyer*, Belanda : *koper*). Pengertian konsumen secara hukum tidak hanya terbatas pada pembeli, bahkan jika disimak dalam UUPK, didalamnya tidak disebutkan kata pembeli. Istilah yang digunakan adalah pemakai. Dari istilah pemakai menunjukan bahwa barang dan atau jasa dalam rumusan pengertian konsumen tidak harus sebagai hasil dari transaksi jual beli. Hubungan konsumen dengan pelaku usaha tidak terbatas hanya karena berdasarkan hubungan transaksi atau perjanjian jual beli saja, melainkan lebih daripada hal tersebut seseorang dapat disebut sebagai konsumen.

Misalnya seseorang menderita sakit sebagai akibat mengkonsumsi barang yang didapat secara cuma-cuma dari suatu kegiatan promosi barang yang hendak dipasarkan. Ia bukanlah pembeli tetapi hanya sekedar pemakai dari produk tersebut. Sehingga meskipun ia tidak ada hubungan kontraktual dengan pihak pelaku usaha dari produk tersebut, selaku konsumen dapat melakukan klaim atas kerugian yang diderita dari pemakaian produk tersebut. Uraian diatas menggambarkan dengan jelas bahwa konsumen tidak terbatas pada transaksi jual beli, tetapi setiap orang (perorangan/badan usaha) yang mengkonsumsi atau memakai suatu produk. Apakah produk tersebut didapatkan dari transaksi jual beli atau karena suatu peralihan lain, hal tersebut dinamakan konsumen.¹⁷

¹⁷ NHT Siahaan, *Op Cit.* hlm. 24-25

1. Konsumen Antara dan Konsumen Akhir

Dalam pengertian ilmu ekonomi, jenis konsumen terbagi dalam dua jenis. Jenis pertama adalah konsumen antara, dan jenis kedua adalah konsumen akhir. Dalam terminologi hukum, yang disebut konsumen adalah konsumen akhir, tidak termasuk konsumen antara.

Pengertian konsumen dalam UUPK mencantumkan syarat “tidak untuk diperdagangkan” yang menunjukkan sebagai konsumen akhir (*end consumer*) dan sekaligus membedakan dengan konsumen antara (*derived/intermediate consumer*). Dalam kedudukan sebagai *derived/intermediate consumer*, yang bersangkutan tidak dapat menuntut pelaku usaha berdasarkan undang-undang ini, sebaliknya seorang pemenang undian atau hadiah seperti nasabah bank, walaupun setelah menerima hadiah undian kemudian yang bersangkutan menjual kembali hadiah tersebut, kedudukannya tetap sebagai konsumen akhir (*end consumer*) karena perbuatan menjual yang dilakukannya bukanlah dalam kedudukan sebagai *profesional seller*. Ia tidak dapat dituntut sebagai pelaku usaha menurut UUPK, sebaliknya ia dapat menuntut pelaku usaha bila hadiah yang diperoleh ternyata mengandung suatu cacat yang merugikan baginya.¹⁸

Jelas kiranya, yang menjadi wilayah pengaturan dari UUPK adalah konsumen akhir. Definisi yang dikandung UUPK sama dengan pengertian yang diberikan oleh ahli hukum konsumen Belanda, yaitu konsumen disebut sebagai pemakai produk terakhir (*uiteindelijke gebruiker van goederen diensten*). Dari hal tersebut dapat

¹⁸ Ahmadi Miru, *Op Cit*, hlm. 7-8

disimpulkan bahwa konsumen akhir adalah pengguna atau pemanfaat akhir dari suatu produk, sedangkan konsumen antara adalah konsumen yang menggunakan suatu produk sebagai bagian dari proses produksi suatu produk lainnya.¹⁹

Melihat pada sifat penggunaan barang atau jasa tersebut, konsumen antara ini sesungguhnya tidak lain adalah pengusaha baik pengusaha perorangan maupun badan hukum, baik pengusaha swasta maupun pengusaha publik (perusahaan milik negara) dan dapat antara lain terdiri dari penyedia dana (investor), pembuat produk akhir yang digunakan oleh konsumen akhir (produsen) atau penyedia, atau penjual produk akhir (supplier, distributor, atau pedagang). Bagi konsumen antara, barang atau jasa itu adalah barang atau jasa kapital, berupa bahan baku, bahan penolong atau komponen dari produk lain yang akan diproduksinya (produsen). Kalau ia distributor atau pedagang, berupa barang setengah jadi atau barang jadi yang menjadi mata dagangannya. Konsumen antara ini mendapatkan barang atau jasa itu dipasar industri atau pasar produsen.²⁰

Bagi konsumen antara yang sebenarnya adalah pelaku usaha, kepentingan mereka dalam menjalankan usaha atau profesi mereka tidak terganggu oleh perbuatan-perbuatan persaingan yang tidak wajar, perbuatan penguasaan pasar secara monopoli atau oligopoli, dan yang sejenis dengan itu. Mereka memerlukan kaidah-kaidah hukum yang mencegah perbuatan-perbuatan tidak jujur dalam bisnis, dominasi pasar

¹⁹ NHT Siahaan, *Op Cit.* hlm 25

²⁰ A.Z. Nasution, *Op Cit.* hlm 30, Dalam buku *Principles of marketing*, dikatakan bahwa pasar produksi (disebut juga pasar industri atau pasar bisnis) terdiri dari perorangan atau organisasi yang memperoleh barang dan jasa yang dimasukkan kedalam proses produksi dari barang dan jasa lainnya yang dijual, disewakan, atau di pasok ke lainnya.

dengan berbagai praktek bisnis tertentu atau pada pokoknya mencegah setiap praktek bisnis yang menghambat masuknya perusahaan baru atau merugikan perusahaan lainnya dengan cara yang tidak wajar.

Sedangkan bagi konsumen akhir, barang dan atau jasa itu adalah barang atau jasa konsumen, yaitu barang dan atau jasa yang biasanya digunakan untuk memenuhi kebutuhan pribadi, keluarga atau rumah tangganya (produk konsumen). Barang atau jasa konsumen ini umumnya diperoleh dipasar-pasar konsumen dan terdiri dari barang atau jasa yang umumnya digunakan di dalam rumah-rumah tangga masyarakat.

Berbagai peraturan perundang-undangan mancanegara menyebut kriteria produk konsumen ini dengan cara-cara yang berbeda, sekalipun maksudnya adalah sama. Australia merumuskannya dengan memberikan batasan harga tertinggi barang atau jasa tersebut (maksimum A\$ 15.000,-) dengan pengecualiannya, sedang Amerika Serikat tanpa batas harga, dan membatasinya sebagai “*normally used for personal, family or household purposes.*”

Bagi konsumen akhir, mereka memerlukan produk konsumen (barang dan atau jasa) yang aman bagi kesehatan tubuh atau keamanan jiwa, serta pada umumnya untuk kesejahteraan keluarga atau rumah tangganya. Oleh karena itu, yang diperlukan adalah kaidah-kaidah hukum yang menjamin syarat-syarat aman setiap produk konsumen bagi konsumsi manusia, dilengkapi dengan informasi yang benar, jujur, dan bertanggung jawab.

Unsur untuk membuat barang atau jasa lain dan atau diperdagangkan kembali merupakan pembeda pokok antara konsumen antara (produk kapital) dan konsumen akhir adalah untuk diri sendiri, keluarga atau rumah tangganya. Unsur inilah yang pada dasarnya merupakan pembeda kepentingan masing-masing konsumen, yaitu penggunaan suatu produk untuk keperluan atau tujuan tertentu. Ia menjadi tolak ukur dalam menentukan perlindungan terhadap apakah yang diperlukan.

Oleh karena pada umumnya konsumen tidak mengetahui dari bahan apa suatu produk dibuat, bagaimana proses produksinya serta strategi pasar apa yang dijalankan untuk mendistribusikannya, maka diperlukan kaidah-kaidah hukum yang melindungi. Perlindungan itu sesungguhnya berfungsi menyeimbangkan kedudukan konsumen dan pengusaha, dengan siapa mereka saling berhubungan dan saling membutuhkan. Keadaan seimbang antara para pihak yang saling berhubungan akan lebih menerbitkan keserasian dan keselarasan materiil, tidak sekedar formil, dalam kehidupan manusia Indonesia sebagaimana dikehendaki oleh falsafah bangsa dan negara ini.²¹

2. Produsen, Pelaku usaha, dan Korporasi

Istilah produsen berasal dari bahasa Belanda yakni *producent*, dalam bahasa Inggris, *producer* yang artinya adalah penghasil. Dalam pengertian yuridis, istilah produsen disebut dengan pelaku usaha. Batasan mengenai apa yang dimaksud dengan pelaku usaha dapat dilihat dalam Pasal 1 butir 3 Undang-Undang Perlindungan

²¹ *Ibid*, hlm 31

Konsumen dan Pasal 1 butir 5 Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha tidak Sehat (UULPM PUTS). Menurut Pasal 1 butir 3 UUPK, pelaku usaha dimaksudkan sebagai berikut :

“pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha berbagai bidang ekonomi.”

Batasan yang diberikan oleh kedua undang-undang diatas sangat luas, karena pelaku usaha tidak hanya terbatas pada kepada pemilik perusahaan yang terdaftar sebagai badan hukum, tetapi pemilik perusahaan yang kecil-kecilpun seperti pemilik toko, pemilik bengkel, bahkan pemilik warung sekalipun dapat digolongkan sebagai pelaku usaha. Dengan demikian, jika dikaitkan dengan kewajiban dan tanggungjawab pelaku usah sebagaimana diatur dalam UUPK dan peraturan perundang-undangan lainnya, mereka tersebut tetap memiliki kewajiban dan tanggung jawab tertentu kepada konsumennya.

Dalam UUPK telah dirumuskan berbagai pengertian tentang istilah-istilah yang digunakan dalam undang-undang tersebut, seperti halnya pengertian pelaku usaha. Penggunaan istilah-istilah tersebut terkesan tidak konsisten karena sebagian mendapatkan penjelasan dalam penjelasan UUPK, sedang sebagian lainnya mendapat penjelasan cukup jelas belaka. Demikian pula dengan istilah pelaku usaha hanya dijelaskan seperti yang telah tersebut diatas. Padahal jika ditinjau dari perumusan

oleh tim Hukum Perlindungan Konsumen yang dibentuk oleh Menteri Kehakiman RI 1998, istilah pelaku usaha dirinci sebagai berikut :²²

- a. pelaku usaha penyedia dana (investor) bagi pelaku usaha atau konsumen, seperti bank, asuransi, pelaku usaha leasing, rentenir, pengijon, dst;
- b. pelaku usaha produsen, yaitu pelaku usaha pembuat makanan, minuman, meja kursi, pakaian, rumah, kendaraan bermotor, komputer, tv, dst;
- c. pelaku usaha distributor, pelaku usaha pedagang retail, pedagang kaki lima, warung, toko, supermarket, hypermarket, dst.

Setiap pelaku usaha yang terurai diatas merupakan pelaku usaha yang batasannya termuat dalam Pasal 1 angka 3 UUPK. semua akan tergantung pada penilaian BPSK atau peradilan umum untuk menentukan pelaku usaha mana yang dapat dipersalahkan pada setiap kasus yang dihadapi.

Berkaitan dengan pengertian pelaku usaha, secara hukum dikenal pula istilah korporasi. Berbagai literatur menghubungkan keberadaan korporasi dengan suatu status hukum tertentu. Bates dan Lipman mengartikan hal itu sebagaimana dikatakan bahwa : *“corporation is a legal device to grant rights, power and priveleges, and attribute liability, to a fictional entity.”*²³ (korporasi adalah suatu instrument hukum dalam memberikan hak, kekuatan/kekuasaan, dan menunjukan kewajiban pada satu kesatuan yang semu). Suatu usaha yang disebut dengan korporasi, dibentuk dengan pendaftaran di bawah undang-undang korporasi (*a company is a corporation formed*

²² KepMen Kehakiman RI, *Loc Cit*

²³ NHT Siahaan, *Op Cit*. hlm 27

by registration under the corporation law). Butterworths concise Australian Legal dictionary juga mengatakan : “*corporation is a legal entity created by charter, prescription or legislation.*”(korporasi adalah badan hukum yang dibentuk oleh piagam, kontrak, atau perundang-undangan).²⁴

Korporasi dapat berbentuk badan hukum (*legal entity*) maupun non badan hukum seperti organisasi dan lain sebagainya. Korporasi dapat bersifat privat (*private juridical entity*) dan dapat pula bersifat publik (*publik entity*).²⁵ Dalam hal ini korporasi dapat mencakup setiap perbuatan yang ditujukan melakukan usaha, yang dapat terdiri dari perorangan, badan-badan usaha non badan hukum, badan hukum, yayasan, organisasi, atau perkumpulan. Dalam konteks pertanggungjawaban konsumen, akan bergantung pada bentuk korporasi itu sendiri.

Pada saat ini, perusahaan yang tergolong sebagai perusahaan raksasa sudah sangat banyak di seluruh dunia. Sebagai contoh dapat digambarkan perkembangannya di Amerika Serikat. Pada 1909 di Amerika Serikat hanya ada dua perusahaan industri, yaitu United States Steel dan Standard Oil of New Jersey (Oxxon), yang memiliki aset melebihi 500 juta dolar Amerika (dalam mata uang sekarang kemungkinan nilainya sama dengan dua miliar dolar). Keduanya adalah perusahaan yang *highly specialized*.

²⁴ *Ibid*, hlm 27

²⁵ Muladi, “Prinsip-prinsip Dasar Hukum Pidana Lingkungan dalam Kaitannya dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 1997”, artikel dalam *Jurnal Hukum Pidana dan Kriminologi*, Vo. I/No. 1/1998, hlm 8

Perusahaan-perusahaan raksasa bukan saja memiliki kekayaan yang demikian besarnya, tetapi juga memiliki kekuatan sosial dan politis sedemikian rupa sehingga operasi atau kegiatan perusahaan-perusahaan tersebut sangat mempengaruhi kehidupan setiap orang sejak mulai lahir sampai matinya. Telah terbukti bahwa perusahaan-perusahaan multinasional (*multinational corporation*) telah menjalankan pengaruh politik baik terhadap pemerintah di dalam negeri maupun luar negeri dimana perusahaan itu beroperasi.

Penelitian yang dilakukan pemerintah Amerika Serikat menunjukkan bahwa pelanggaran-pelanggaran hukum yang dilakukan oleh korporasi sangat sulit untuk ditemukan, diinvestigasi, atau dikembangkan secara sukses sebagai kasus-kasus hukum oleh karena kompleksitas dan keunikannya. Masyarakat menganggap bahwa kejahatan kerah putih (*white collar crime*) dan kejahatan korporasi (*corporate crime*) merupakan tindak pidana yang lebih serius daripada tindak pidana lainnya seperti pembobolan (*burglary*) dan perampokan (*robbery*).²⁶ Dalam kejahatan-kejahatan biasa, korban mengetahui bahwa yang bersangkutan telah menjadi korban, namun pada kejahatan korporasi korban sering tidak mengetahui bahwa mereka telah menjadi korban dari kejahatan-kejahatan tersebut. Contohnya para konsumen yang telah membayar harga barang yang telah dilembungkan sebagai hasil dari *untitrust collusion* atau para konsumen yang telah menerima dengan penuh keyakinan isi iklan

²⁶ Sutan Remy Sjahdeini, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*, Grafiti Pers, Jakarta, 2006, hlm. 3-4

yang menyesatkan mengenai suatu barang karena mereka tidak memiliki pengetahuan mengenai dampak finansial atau dampak kesehatan dari barang itu terhadap mereka.²⁷

B. Hak dan Kewajiban

1. Hak dan kewajiban Konsumen

Jika kita berbicara soal hak dan kewajiban, maka kita dapat kembali kepada undang-undang. Undang-undang ini dalam hukum perdata selain dibentuk oleh pembuat undang-undang (lembaga legislatif), dapat juga dilahirkan dari perjanjian antara pihak-pihak yang berhubungan hukum satu dan lainnya. Baik perjanjian yang dibuat dan disepakati oleh para pihak maupun undang-undang yang dibuat oleh pembuat undang-undang, keduanya itu membentuk perikatan diantara para pihak yang membuatnya. Perikatan tersebutlah yang menentukan hak-hak dan kewajiban yang harus dilaksanakan atau yang tidak boleh dilaksanakan oleh salah satu pihak dalam perikatan.²⁸

Mantan Presiden Amerika Serikat, John F Kennedy, pernah mengemukakan empat hak dasar konsumen, yaitu :

- a. *the right to safe products*
- b. *the right to be informed about products*
- c. *the right to definite choices in selecting products*
- d. *the right to be heard regarding consumer interests*

²⁷ *Ibid*, hlm , 4

²⁸ Gunawan Widjaya&Ahmad Yani, *Op Cit*, hlm 25

Setelah itu, resolusi Perserikatan Bangsa-Bangsa Nomor 39/248 Tahun 1985 tentang tentang Perlindungan Konsumen (*guidelines for consumer protection*), juga merumuskan berbagai kepentingan konsumen yang perlu dilindungi, yang meliputi :²⁹

- a. perlindungan konsumen dari bahaya-bahaya terhadap kesehatan dan keamanannya
- b. promosi dan perlindungan kepentingan ekonomi sosial konsumen
- c. tersedianya informasi yang memadai bagi konsumen untuk memberikan kemampuan mereka melakukan pilihan yang tepat sesuai dengan kehendak dan kebutuhan pribadi
- d. pendidikan konsumen
- e. tersedianya upaya ganti rugi yang efektif
- f. kebebasan untuk membentuk organisasi konsumen atau organisasi lainnya yang relevan dan memberikan kesempatan kepada organisasi tersebut untuk menyuarakan pendapatnya dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan mereka

Undang-Undang Perlindungan Konsumen tidak hanya mencantumkan hak-hak dan kewajiban dari konsumen, melainkan juga hak dan kewajiban dari pelaku usaha. Namun, terlihat bahwa hak yang diberikan kepada konsumen lebih banyak dibandingkan dengan hak pelaku usaha (yang dimuat dalam Pasal 6) dan kewajiban pelaku usaha (dalam Pasal 7) lebih banyak dari kewajiban konsumen (yang termuat dalam Pasal 5).

²⁹ *Op Cit*, hlm. 27-28

Menurut Pasal 5 UUPK, Konsumen memiliki hak sebagai berikut :

- a. hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan, dalam mengkonsumsi barang dan atau jasa;
- b. hak untuk memilih barang dan atau jasa serta mendapatkan barang dan atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
- c. hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan atau jasa;
- d. hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan atau jasa yang digunakan;
- e. hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- f. hak untuk mendapatkan pembinaan dan pendidikan konsumen;
- g. hak untuk diperlakukan dan dilayani secara benar, jujur, dan tidak diskriminatif;
- h. hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi, dan atau penggantian apabila barang dan atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian dan tidak sebagaimana mestinya;
- i. hak yang diatur dalam ketentuan perundang-undangan lainnya

Hak konsumen yang diberikan di atas, menunjukan bahwa masalah kenyamanan, keamanan, dan keselamatan, konsumen merupakan hal yang paling pokok dan utama dalam perlindungan konsumen. Barang dan atau jasa yang penggunaanya tidak

memberikan kenyamanan, terlebih lagi yang tidak aman atau membahayakan keselamatan konsumen jelas tidak layak untuk diedarkan dalam masyarakat. Selanjutnya, untuk menjamin bahwa suatu barang dan atau jasa dalam penggunaannya akan kenyamanan, dan keamanan, maupun tidak membahayakan konsumen penggunaannya maka konsumen diberikan hak untuk memilih barang dan atau jasa yang dikehendakinya berdasarkan atas keterbukaan informasi yang benar, jelas, dan jujur. Jika terdapat penyimpangan yang merugikan, konsumen berhak untuk didengar, memperoleh advokasi, pembinaan, perlakuan yang adil, kompensasi, sampai ganti rugi.

Dicantumkannya hak-hak ini semakin mempertegas bahwa (1) undang-undang perlindungan konsumen adalah undang-undang payung, (2) hak konsumen dalam undang-undang perlindungan konsumen tidak bersifat statis tetapi dinamis. Artinya dimungkinkan adanya hak konsumen tambahan sesuai dengan tipikal sektor masing-masing.

Undang-undang kesehatan misalnya, secara terbatas telah memuat hak-hak pasien. Namun rumusan hak-hak pasien dalam undang-undang kesehatan masih mengandung persoalan. *Pertama*, soal interpretasi. Pencantuman hak-hak pasien dalam undang-undang kesehatan, ada dalam penjelasan pasal demi pasal, khususnya penjelasan pasal 53 ayat (2). Sampai seberapa jauh ketentuan dalam penjelasan mempunyai kekuatan hukum, akan menjadi perdebatan. *Kedua*, masih dalam penjelasan Pasal 53 ayat (2) disebutkan, bahwa yang disebut hak pasien antara lain, (1) hak informasi, (2) hak untuk memberikan persetujuan, (3) hak atas rahasia

kedokteran, dan (4) hak atas pendapat kedua (*second opinion*). Kata antara lain, membuka peluang, bahwa selain hak-hak pasien yang secara eksplisit ada dalam penjelasan Pasal 53 ayat (2) masih ada hak-hak pasien yang lain. Seperti misalnya hak atas persetujuan untuk diikutkan dalam suatu proyek penelitian di bidang kesehatan. Juga hak atas catatan rekam medis di rumah sakit. Selain dokter dan rumah sakit, pihak lain seperti perusahaan asuransi dan perusahaan farmasi tidak berhak mempunyai akses kepada catatan medis tanpa persetujuan pasien yang bersangkutan.³⁰

Kewajiban konsumen

Selain memperoleh hak tersebut, konsumen juga mempunyai kewajiban yang tak boleh dilalaikannya. Dalam UUPK konsumen juga diwajibkan untuk :

- a. membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan atau jasa, demi keamanan, dan keselamatan;
- b. beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan atau jasa;
- c. membayar sesuai dengan nilai tukar yang telah disepakati;
- d. mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut;

Adanya pengaturan hak dan kewajiban tersebut dimaksudkan agar konsumen sendiri dapat memperoleh hasil yang optimum atas perlindungan dan kepastian hukum bagi dirinya.

³⁰ Sudaryatmo, *Memahami Hak Anda Sebagai Konsumen*, Lembaga Konsumen Jakarta, Jl. Mampang Prapatan XI No. 39 RT 005/RW 07, Kelurahan Tegal Parang Jakarta, 12790, 2001, hlm 26

2. Hak dan Kewajiban Pelaku usaha

Untuk menciptakan kenyamanan berusaha bagi para pelaku usaha dan sebagai keseimbangan atas hak-hak yang diberikan kepada konsumen, kepada para pelaku usaha diberikan hak untuk:

- a. menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan atau jasa yang diperdagangkan;
- b. mendapatkan perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik;
- c. melakukan pembelaan diri sepatutnya di dalam penyelesaian hukum sengketa konsumen;
- d. rehabilitasi nama baik apabila tidak terbukti secara hukum bahwa kerugian konsumen tidak diakibatkan oleh barang dan atau jasa yang diperdagangkan;
- e. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Konsekuensi dari hak konsumen yang telah disebutkan sebelumnya, maka pelaku usaha dibebankan pula kewajiban-kewajiban sebagai berikut :

- a. beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
- b. memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan atau jasa serta memberikan penjelasan penggunaan, perbaikan, dan pemeliharaan;

- c. memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur, serta tidak diskriminatif;
- d. menjamin mutu barang dan atau jasa yang diproduksi dan atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan atau jasa yang berlaku;
- e. memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji dan atau mencoba barang dan atau jasa tertentu, serta memberi jaminan dan atau garansi atas barang dan atau jasa yang diperdagangkan;
- f. memberi kompensasi, ganti rugi dan atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan atau jasa yang diperdagangkan;
- g. memberi kompensasi, ganti rugi dan atau penggantian apabila barang dan atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

Hak dan kewajiban tersebut tercantum dalam Pasal 6 dan Pasal 7 UUPK. Jika diperhatikan, kewajiban-kewajiban tersebut merupakan manifestasi hak konsumen dalam sisi lain yang ditargetkan untuk menciptakan budaya tanggung jawab pada diri para pelaku usaha.³¹

Kewajiban pelaku usaha beritikad baik dalam melakukan kegiatan usaha merupakan salah satu asas yang dikenal dalam hukum perjanjian. Ketentuan tentang itikad baik ini diatur dalam Pasal 1338 ayat (3) KUHPer. Sedangkan Arrest H.R. di negeri Belanda memberikan peranan tertinggi terhadap itikad baik dalam tahap pra

³¹ Gunawan Widjaya&Ahmad Yani, *Op Cit*, hlm 33-34

perjanjian, bahkan kesesatan ditempatkan di bawah asas itikad baik, bukan lagi pada teori kehendak. Begitu pentingnya itikad baik tersebut sehingga di dalam perundingan-perundingan atau perjanjian antara para pihak, kedua belah pihak akan berhadapan dalam suatu hubungan hukum khusus yang dikuasai oleh itikad baik dan hubungan khusus ini membawa akibat lebih lanjut bahwa kedua belah pihak itu harus bertindak dengan mengingat kepentingan-kepentingan yang wajar dari pihak lain. Bagi calon pihak dalam perjanjian, terdapat suatu kewajiban untuk mengadakan penyelidikan dalam batas-batas yang wajar terhadap pihak lawan sebelum menandatangani kontrak, atau masing-masing pihak harus menaruh perhatian yang cukup dalam menutup kontrak yang berkaitan dengan itikad baik.³²

Asas sikap berhati-hati tersebut merupakan perkembangan asas itikad baik. Berdasarkan sikap berhati-hati dalam perjanjian tersebut dapat disimpulkan adanya beberapa kewajiban seperti kewajiban meneliti, kewajiban untuk memberikan keterangan, kewajiban untuk membatasi kerugian, kewajiban untuk membantu perubahan-perubahan dalam pelaksanaan perjanjian, kewajiban untuk menjauhkan diri dari persaingan, kewajiban untuk memelihara mesin-mesin yang dipakai dsb. Rumusan tersebut dimaksudkan untuk menggambarkan hubungannya dengan kewajiban berhati-hati di luar perjanjian serta untuk mencegah kesalahpahaman tentang pengertian itikad baik.³³

³² Ahmadi Miru&Sutarman Yodo, *Op Cit*, hlm. 53

³³ *Ibid*, hlm. 54

Dalam UUPK pelaku usaha diwajibkan beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya, sedangkan bagi konsumen, diwajibkan beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan atau jasa. Tampak jelas bahwa itikad baik lebih ditekankan kepada pelaku usaha, karena meliputi semua tahapan dalam melakukan kegiatan usahanya, sehingga dapat diartikan bahwa kewajiban pelaku usaha untuk beritikad baik dimulai sejak barang dirancang/diproduksi sampai pada tahap purna penjualan, sebaliknya konsumen hanya diwajibkan beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan atau jasa. Hal ini tentu saja disebabkan karena kemungkinan terjadinya kerugian bagi konsumen dimulai sejak barang dirancang/diproduksi oleh produsen (pelaku usaha), sedangkan bagi konsumen, kemungkinan untuk dapat merugikan produsen mulai saat melakukan transaksi dengan produsen.³⁴

a. Perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha

Seperti diketahui bahwa UUPK menetapkan tujuan perlindungan konsumen antara lain adalah untuk mengangkat harkat kehidupan konsumen, maka untuk maksud tersebut berbagai hal yang membawa akibat negatif dari pemakaian barang dan atau jasa harus dihindarkan dari aktifitas perdagangan pelaku usaha. Upaya untuk menghindari akibat negatif pemakaian barang dan atau jasa tersebut, UUPK menentukan berbagai larangan bagi pelaku usaha.

³⁴ *Ibid*

Jika dikaji kembali, definisi dari pelaku usaha yang diberikan dalam UUPK adalah definisi pelaku usaha secara luas. Pelaku usaha yang dimaksudkan dalam undang-undang tersebut tidak dibatasi hanya pengusaha pabrikan saja, melainkan juga para distributor (dan jaringannya), serta termasuk para importir. Selain itu para pengusaha periklanan pun tunduk pada ketentuan UUPK. Meskipun secara prinsip kegiatan pelaku usaha pabrikan dengan pelaku usaha distributor berbeda, namun UUPK tidak membedakan kewajiban yang harus dipenuhi oleh kedua pelaku usaha tersebut, demikian juga berbagai larangan yang dikenakan untuk keduanya. Hal yang sedikit berbeda tetapi cukup signifikan adalah sifat saat terbitnya pertanggungjawaban terhadap kegiatan usaha yang dilakukan oleh masing-masing pelaku usaha terhadap para konsumen yang mempergunakan barang dan atau jasa yang dihasilkan atau diberikan.

Pertanggung jawaban berkaitan erat dengan macam dan jenis ganti rugi yang dapat dikenakan bagi pelaku usaha yang melanggar satu atau lebih ketentuan dalam UUPK. Dalam hukum pembuktian, saat lahirnya atau hapusnya pertanggung jawaban dari satu pelaku usaha dan beralihnya pertanggungjawaban tersebut kepada pelaku usaha lainnya harus dibuktikan, agar tidak merugikan konsumen maupun pelaku usaha lainnya, sehingga dapat tercipta asas kepatutan dan keadilan, serta kepastian hukum bagi semua pihak.³⁵

Perbuatan yang dilarang bagi para pelaku usaha diatur dalam Bab IV UUPK, yang terdiri dari 10 Pasal, dimulai dengan Pasal 8 sampai dengan Pasal 17. Satu hal yang

³⁵ *Op Cit*, Gunawan Widjaya&Ahmad Yani , hlm. 36

perlu diperhatikan adalah bahwa undang-undang secara tidak langsung juga mengakui adanya kegiatan usaha perdagangan :³⁶

1. yang dilakukan secara individual;
2. dalam bentuk pelelangan, dengan tidak membedakan jenis atau macam barang dan atau jasa yang diperdagangkan;
3. dengan pesanan;
4. dengan harga khusus dalam waktu dan jumlah tertentu.

Ketentuan Pasal 8 merupakan satu-satunya ketentuan umum, yang berlaku secara *general* bagi kegiatan usaha dari para pelaku usaha pabrikan atau distributor di negara Republik Indonesia. Larangan tersebut meliputi kegiatan pelaku usaha untuk melaksanakan kegiatan produksi dan atau perdagangan barang dan atau jasa yang :

- a. tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. tidak sesuai dengan berat bersih, isi bersih, atau netto dan jumlah dalam hitungan sebagaimana yang dinyatakan dalam label atau etiket barang tersebut;
- c. tidak sesuai dengan ukuran, takaran, timbangan, dan jumlah dalam hitungan menurut ukuran yang sebenar-benarnya;
- d. tidak sesuai dengan kondisi, jaminan, keistimewaan, atau kemanjuran sebagaimana dinyatakan dalam label, etiket, atau keterangan barang dan atau jasa tersebut;

³⁶ *Ibid*, hlm. 37

- e. tidak sesuai dengan mutu, tingkatan, komposisi, proses pengolahan, gaya mode, atau penggunaan tertentu sebagaimana dinyatakan dalam label atau keterangan barang dan atau jasa tersebut;
- f. tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam label, etiket, keterangan, iklan, atau promosi penjualan barang dan atau jasa tersebut;
- g. tidak mencantumkan tanggal kadaluwarsa atau jangka waktu penggunaan/pemanfaatan yang paling baik atas barang tersebut;
- h. tidak mengikuti ketentuan berproduksi secara halal, sebagaimana pernyataan halal yang dicantumkan dalam label;
- i. tidak memasang label atau membuat penjelasan barang yang memuat nama barang, ukuran, berat, atau isi bersih (netto), komposisi, aturan pakai, tanggal pembuatan, akibat sampingan, nama dan alamat pelaku usaha, serta keterangan lain untuk penggunaan yang menurut ketentuan harus dipasang/dibuat;
- j. tidak mencantumkan informasi dan atau petunjuk penggunaan barang dalam bahasa Indonesia sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Secara garis besar, larangan yang dicantumkan dalam Pasal 8 UUPK dapat dibedakan ke dalam dua larangan pokok, yaitu :

1. larangan mengenai produk itu sendiri, yang tidak memenuhi syarat dan standar yang layak untuk dipergunakan atau dipakai atau dimanfaatkan oleh konsumen;

2. larangan mengenai ketersediaan informasi yang tidak benar, atau tidak akurat, yang menyesatkan konsumen.

Informasi merupakan hal yang penting bagi konsumen, karena melalui informasi tersebut, konsumen dapat mempergunakan hak pilihnya secara benar. Hak untuk memilih tersebut merupakan hak dasar yang tidak dapat dihapuskan oleh siapapun juga. Dengan mempergunakan hak pilihnya tersebut, konsumen dapat menentukan cocok tidaknya barang dan atau jasa yang ditawarkan/diperdagangkan tersebut dengan kebutuhan dari diri masing-masing konsumen.

Selain persyaratan standar mengenai produk, yang relatif baku dan cenderung berlaku universal untuk suatu jenis barang dan atau jasa tertentu, adakalanya suatu barang dan atau jasa tertentu dari jenis tertentu “mengklaim” adanya keistimewaan tertentu dari produk barang atau jasa tersebut. Untuk itu para pelaku usaha yang menghasilkan atau memperdagangkan barang dan atau jasa tersebut, harus memberikan informasi yang sebenar-benarnya. Para pelaku usaha seharusnya tidak hanya memberikan informasi mengenai kelebihan dari barang dan atau jasa tersebut, tetapi juga termasuk kekurangan yang masih ada pada barang dan atau jasa tersebut.

Undang-undang juga mengakui adanya jenis perdagangan khusus, dengan cara lelang, penawaran dengan hadiah, atau penjualan barang dan atau jasa yang tidak berada dalam kondisi sempurna. Untuk hal-hal yang demikian, informasi menjadi lebih relevan lagi bagi konsumen. Karena itu, undang-undang mengenakan sanksi bagi para pelaku usaha yang tidak memberikan informasi yang benar, akurat, relevan, dapat dipercaya, serta maupun yang menyesatkan konsumen.

Secara praktis konsumen memang berada pada posisi yang kurang diuntungkan dibandingkan dengan posisi dari pelaku usaha sebab keterlibatan konsumen dalam memanfaatkan barang dan atau jasa yang tersedia sangat bergantung sepenuhnya pada informasi yang diberikan oleh pelaku usaha. Bahkan untuk produk-produk barang dan atau jasa yang secara tegas sudah diatur kelayakan penggunaan, pemakaian, maupun pemanfaatannya pun, konsumen sering tidak memiliki banyak pilihan selain yang disediakan oleh pelaku usaha. Untuk keperluan itulah undang-undang memberikan aturan yang tegas mengenai hal-hal yang tidak boleh dilakukan oleh pelaku usaha dalam menawarkan barang dan atau jasanya kepada konsumen.³⁷

1) Iklan dan Promosi yang mengelabui

Iklan merupakan salah satu sarana pemasaran dan sarana penerangan, yang memegang peranan penting dalam pembangunan bangsa Indonesia. Sehubungan dengan itu, dalam tata krama dan tata cara periklanan Indonesia setidaknya iklan harus :³⁸

1. jujur, bertanggung jawab, dan tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku;
2. tidak boleh menyinggung perasaan dan atau meredakan martabat, agama, tata susila, adat, budaya, suku, dan golongan;
3. dijiwai oleh asas persaingan sehat

³⁷ *Ibid*, hlm. 41

³⁸ *Ibid*, hlm. 42

Salah satu aturan hukum yang harus ditaati oleh pelaku usaha periklanan adalah yang diatur dalam UUPK. Beberapa Pasal yang perlu diperhatikan dari ketentuan dalam UUPK tersebut adalah larangan-larangan yang diatur dalam Pasal 9, Pasal 10, Pasal 12, dan Pasal 13 yang berhubungan dengan berbagai macam larangan dalam mempromosikan barang dan atau jasa tertentu, serta ketentuan Pasal 17 yang khusus diperuntukan bagi perusahaan periklanan.

Pasal 9 melarang setiap pelaku usaha untuk menawarkan, mempromosikan, mengiklankan, maupun memperdagangkan suatu barang dan atau jasa secara tidak benar, dan atau seolah-olah :

- a. barang tersebut telah memenuhi dan atau memiliki potongan harga, harga khusus, standar mutu tertentu, gaya atau mode tertentu, karakteristik tertentu, sejarah atau guna tertentu;
- b. barang tersebut dalam keadaan baik dan atau baru;
- c. barang dan atau jasa tersebut telah mendapatkan dan atau memiliki sponsor, persetujuan, perlengkapan tertentu, keuntungan tertentu, ciri-ciri kerja atau aksesoris tertentu;
- d. barang dan atau jasa tersebut dibuat oleh perusahaan yang mempunyai sponsor, persetujuan, atau afiliasi;
- e. barang dan atau jasa tersebut tersedia;
- f. barang tersebut tidak mengandung cacat tersembunyi;
- g. barang tersebut merupakan kelengkapan dari barang tertentu;

- h. secara langsung atau tidak langsung merendahkan barang dan atau jasa lain;
- i. menggunakan kata-kata yang berlebihan, seperti aman, tidak berbahaya, tidak mengandung risiko atau efek samping tanpa keterangan yang lengkap;
- j. menawarkan sesuatu yang mengandung janji yang belum pasti

Dalam Pasal 10, pelaku usaha yang menawarkan barang dan atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang untuk menawarkan, mempromosikan, mengiklankan, atau membuat pernyataan yang tidak benar atau menyesatkan mengenai :

- a. harga atau tarif suatu barang dan atau jasa;
- b. kegunaan suatu barang dan atau jasa;
- c. kondisi, tanggungan, jaminan, hak atau ganti rugi atas suatu barang dan atau jasa;
- d. tawaran potongan harga atau hadiah menarik yang ditawarkan;
- e. bahaya penggunaan barang dan atau jasa

Pasal 12 berhubungan dengan larangan yang dikenakan bagi pelaku usaha yang menawarkan, mempromosikan, atau mengiklankan suatu barang dan atau jasa dengan harga atau tarif khusus dalam suatu waktu dan dalam jumlah tertentu, jika pelaku usaha tersebut sesungguhnya tidak bermaksud untuk melaksanakannya sesuai dengan waktu dan jumlah yang ditawarkan, dipromosikan, atau diiklankan tersebut.

Ketentuan Pasal 13 melarang pelaku usaha untuk menawarkan, mempromosikan, atau mengiklankan :

- a. suatu barang dan atau jasa dengan cara menjanjikan pemberian hadiah berupa barang dan atau jasa lain secara cuma-cuma dengan maksud tidak memberikannya atau memberikan tidak sebagaimana yang dijanjikannya;
- b. obat, obat tradisional, suplemen makanan, alat kesehatan, dan jasa pelayanan kesehatan dengan cara menjanjikan pemberian hadiah berupa barang dan atau jasa lain.

Pasal 17 secara khusus memberlakukan larangan bagi pelaku usaha periklanan untuk memproduksi iklan yang :

- a. mengelabui konsumen mengenai kualitas, kuantitas bahan, kegunaan, dan harga barang dan atau tarif jasa serta ketepatan waktu penerimaan barang dan atau jasa;
- b. mengelabui jaminan/garansi terhadap barang dan atau jasa;
- c. memuat informasi yang keliru, salah, atau tidak tepat mengenai barang dan atau jasa;
- d. mengeksploitasi kejadian dan atau seseorang tanpa seizin yang berwenang atau persetujuan yang bersangkutan;
- e. melanggar etika dan atau ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai periklanan.

Ketentuan Periklanan di luar UUPK³⁹

Ketentuan pengaturan periklanan yang dominan menyinggung masalah periklanan adalah yang berkaitan dengan bidang kesehatan, yang membawahi masalah kerumahsakit, obat-obatan, makanan/minuman, kecantikan/kosmetika dan alat-alat kesehatan. Berikut ini akan dikemukakan ketentuan-ketentuan periklanan yang menyangkut sektor kesehatan dan pangan :

a. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan

Pasal 33 undang-undang ini menentukan agar setiap label dan atau iklan tentang pangan yang diperdagangkan harus memuat keterangan mengenai pangan dengan benar dan tidak menyesatkan. Selanjutnya Pasal 34 menentukan pula agar setiap label atau iklan tersebut harus menyatakan bahwa pangan yang diperdagangkan adalah sesuai dengan persyaratan agama atau kepercayaan tertentu, bertanggung jawab atas kebenaran pernyataan berdasarkan agama atau kepercayaan tersebut;

b. Surat Keputusan Bersama Menteri Kesehatan dan Menteri Penerangan No. 252/Menkes/SKB/VIII/80 dan No. 122/Kep/Menpen/1980 tentang pengendalian dan pengawasan iklan obat, makanan, minuman, kosmetika dan alat kesehatan (SKB tentang OMKA). Disebutkan dalam SKB tersebut bahwa menteri kesehatan berkewajiban untuk mengawasi materi periklanan sesuai kriteria teknis medis dan etis, sedangkan menteri penerangan melakukan pengawasan secara umum. Berdasarkan SKB tentang OMKA ini dibentuk

³⁹ NHT Siahaan,, *Op Cit*, hlm. 132

Panitia Khusus yang personelnya terdiri dari kedua instansi tersebut, kalangan periklanan dan pihak masyarakat.

Di dalam Pasal 31 ditentukan bahwa periklanan makanan harus menyatakan hal yang benar sesuai dengan kenyataan makanan yang bersangkutan. Sedangkan mengenai konsistensi label dengan keadaan isi dikatakan demikian : kalimat, kata-kata, tanda, nama, lambang, logo, gambar, dan sebagainya yang terdapat pada label atau iklan, harus sesuai dengan asal, sifat, isi, komposisi, mutu atau kegunaan makanan;

- c. Surat Keputusan Menteri Kesehatan No. 0282-3/A/SK/XI/90 tentang kriteria terperinci, Kelengkapan Permohonan dan Tata Laksana Pendaftaran Obat Jadi.

Di dalam SK ini disinggung mengenai ketentuan informasi obat, yang mensyaratkan bahwa setiap iklan obat harus memuat informasi sesuai persetujuan yang di berikan Depkes pada saat obat itu di daftarkan. Tidak diperbolehkan untuk diiklankan, kecuali jenis obat bebas dan terbatas. Jadi, jenis obat keras tidak boleh diiklankan;

- d. Peraturan Menteri Kesehatan No. 246/Menkes/Per/V/1990

Ditentukan dalam Pasal 3 supaya mengenai obat-obatan tradisional tidak boleh diiklankan jika belum di daftarkan di Depkes. Demikian juga iklan yang dibuat tidak diperkenankan menyimpang dari apa yang disetujui dalam pendaftaran;

e. Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia tanggal 17 September 1981 sebagaimana disempurnakan tanggal 19 Agustus 1996. Tata krama ini semacam kode etik yang dibuat berbagai asosiasi yang berhubungan dengan pemroduksian iklan. Asosiasi tersebut adalah sebagai berikut :

- 1) Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia (PPPI);
- 2) Persatuan Radio Siaran Swasta Nasional Indonesia (PRSSNI);
- 3) Asosiasi Pemrakarsa dan Penyantun Iklan Indonesia (ASPINDO);
- 4) Serikat Penerbit Surat Kabar (SPS);
- 5) Asosiasi Perusahaan Media Luar Ruang Indonesia (AMLI);
- 6) Yayasan Televisi Republik Indonesia;
- 7) Gabungan Perusahaan Bioskop Seluruh Indonesia (GPBSI);

Butir-butir penting dari kode etik periklanan Indonesia ini antara lain menyiratkan sebagai berikut :

- a. iklan mengenai obat-obatan harus sesuai dengan indikasi jenis produk yang disetujui Depkes;
- b. iklan tidak boleh memuat kata-kata yang berisi janji menyembuhkan penyakit, tetapi hanya boleh menyatakan membantu menghilangkan gejala penyakit;
- c. tidak boleh menyatakan atau mencantumkan kata-kata aman, tidak berbahaya atau bebas risiko, tanpa keterangan lengkap yang menyertainya;

- d. tidak diperkenankan untuk memakai tenaga profesional kesehatan sebagai model iklan seperti dokter, ahli farmasi, perawat, rumah sakit, atau atribut-atribut profesi medis lainnya

Masyarakat perlu waspada dan selektif memilih obat-obatan. Berdasarkan *pro-review* yang dilakukan Badan POM Jakarta, dari 234 iklan obat yang dipantau, sebanyak 24% tidak memenuhi standar. Disamping itu, dari 242 iklan obat tradisional, 28 atau 20% juga menyesatkan, dan dari 114 iklan produk suplemen makanan yang beredar, ditemukan pelanggaran 17 buah (15%) serta dari 710 iklan produk pangan yang dipantau, ditemukan 184 (25,91%) masih belum memenuhi ketentuan.⁴⁰

Ditengah iklim kompetisi yang ada, media iklan memang sangat penting, namun banyak pula yang menyesatkan konsumen. Menurut anggota komisi IX DPR RI, Zuber Safawi, periklanan saat ini cenderung melebihkan bahkan mengelabui konsumen. Ia memberi contoh, iklan yang berlebihan adalah klaim produk pangan yang mengandung zat tertentu seperti suplementasi asam lemak omega 6 yakni *Arachidonic acid* (AA) atau ARA dan Asam lemak omega 3 *docosahexaenoic acid* (DHA) dalam susu formula. Padahal badan POM telah menetapkan ketentuan pokok pengawasan pangan fungsional nomor HK.00.05.52.0685 yang mengatur bahwa susu formula tidak boleh mencantumkan klaim kecuali klaim gizi, misalnya rendah laktosa. Informasi tentang AA dan DHA hanya boleh dicantumkan dalam informasi

⁴⁰ “Masyarakat perlu mewaspadaai iklan yang menyesatkan”, artikel pada <http://nov1.mobile.vip.sp1.yahoo.net/ynq0/VSqkxCEga6IJDOny8QNirg/1183860411/www.swa.co.id/swamajalah/sajian/details.php?cid+1&id=311&pageNum=3>, minggu 8 Juli 2007, 09.30

nilai gizi. Kalau tidak cermat, langkah ibu yang tersepsi iklan ini akan mempengaruhi pertumbuhan anak.

Sementara untuk produk kosmetik ada upaya seolah-olah mengobati, berlebihan, dan menggunakan pengakuan tidak benar. Semua dapat menyesatkan dan seharusnya ada sanksi hukum.⁴¹ Oleh karena itu, perlu perhatian dan kerjasama dari semua pihak dalam upaya menciptakan persaingan peredaran produk barang dan jasa agar tidak mengelabui dan menyesatkan konsumen. Bagi pemerintah, perlu diterapkan regulasi yang komprehensif dan advokatif, bagi pelaku usaha setidaknya lebih memperhatikan kepentingan konsumen dan masyarakat luas, karena image produk sangat mempengaruhi diterimanya produk tersebut dalam masyarakat, terlebih lagi terhadap sanksi yang ada, tentunya akan sangat merugikan produsen itu sendiri. Dan bagi masyarakat konsumen itu sendiri harus lebih kritis dan selektif untuk membeli suatu produk agar tidak termakan oleh bujuk rayu iklan yang tidak dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya.

2) Klausula Baku

Pengaturan mengenai klausula baku merupakan konsekuensi dari upaya kebijakan untuk memberdayakan konsumen supaya berada dalam kondisi yang seimbang, yakni terdapatnya suatu hubungan kontraktual antara produsen (pelaku usaha) dan konsumen dalam prinsip kebebasan berkontrak. Kebebasan berkontrak adalah apabila

⁴¹ *Ibid*

para pihak dikala melakukan perjanjian berada pada situasi dan kondisi yang bebas menentukan kehendaknya dalam konsep atau rumusan perjanjian yang disepakati.

Bebas diartikan sebagai tidak dalam keadaan dipaksa dan terpaksa bagi semua pihak-pihak dalam melakukan perjanjian. Ini diartikan pula bahwa setiap pihak peserta perjanjian menyadari sepenuhnya tentang isi dari perjanjian itu, dan demikian pula setiap pihak tidak berada dalam kondisi atau keadaan sulit menentukan keinginan dan pilihan dalam melakukan perjanjian itu.

Seseorang yang dipaksa misalnya, dilatar belakangi ancaman, konsekuensinya adalah perjanjian itu batal demi hukum (*void ab initio*). Hal yang sama pula akibatnya jika seseorang karena terpaksa melakukan perjanjian, misalnya karena ia dalam keadaan butuh sekali akan uang sehingga menandatangani perjanjian utang piutang dari rentenir dengan bunga tinggi. Atau jika suatu perjanjian yang sudah dibuatkan konsepnya dan tinggal menandatangani saja. Padahal isinya sendiri tidak dimengerti secara jelas, namun disetujuinya karena ia berhadapan dengan lawan perikatannya yang sangat memiliki posisi tinggi (pengusaha besar, pejabat tinggi, dsb).

Bila pembatasan klausul baku tidak diatur secara jelas maka dominasi pelaku usaha kepada konsumen akan sedemikian kentarnya, dan akibatnya konsumen akan sangat dirugikan. Produsen akan membuat rumusan ketentuan-ketentuan internal yang bersifat klausul baku sebagai bagian dari perikatan kontraktual yang sifatnya menguntungkan dirinya atau sebaliknya amat merugikan konsumen. Dalam kesempatan itu pula konsumen karena berbagai alasan dan kondisi tertentu akan menerima atau menandatangani begitu saja perikatan yang mengandung klausul baku

itu. Posisi konsumen yang relatif berada di bawah posisi produsen akan bisa disalahgunakan dengan memanfaatkan keadaan (*misbruik van omstandigheden*).

Menurut bentuknya, klausul baku ini dibedakan berupa :⁴²

1. Dalam bentuk perjanjian

Suatu perjanjian atau konsep perjanjian itu sudah dibuat terlebih dahulu sedemikian rupa oleh (biasanya) penjual. Ada juga formulir yang di dalamnya memuat persyaratan-persyaratan khusus, ygdlm kenyataannya kerap kali menyimpang dari ketentuan umum yang berlaku.

Hal yang tidak dimuat dalam klausul ini adalah yang menyangkut ganti rugi, pembebasan dari tanggung jawab atau menyangkut jaminan-jaminan tertentu. Karena yang membuat dan mempersiapkannya adalah pihak penjual atau pelaku usaha, maka klausul demikian tentu dibuat atas dasar yang lebih menguntungkan baginya.

2. Dalam bentuk persyaratan

Bentuk ini banyak dijumpai jika kita mendapatkan kuitansi dalam kemasan barang atau tercantum dalam tempat produk tertentu, tanda-tanda penjualan, tiket atau karcis perjalanan, tanda parkir, tanda penitipan barang, bahkan dicantumkan dalam papan-papan pengumuman. Sebagian pihak berpendapat bahwa sistem klausul baku ini tidak bertentangan dengan asas-asas perikatan, terutama dalam hal asas kebebasan berkontrak sebagaimana ditemukan dalam Pasal 1338 dan 1320 KHUPerdata.

⁴² *Ibid*

Berikut ini pendapat sarjana mengenai sistem klausul baku tersebut. Sluijter mengatakan bahwa klausul standar bukan termasuk perjanjian, karena kedudukan pelaku usaha dalam perjanjian yang berisikan syarat-syarat itu dapat dikatakan seperti *legio particuliere wetgever*, pembuat undang-undang swasta.

Pitlo mengatakannya sebagai *dwang contract*, yakni perjanjian paksa karena secara yuridis perjanjian demikian tidak memenuhi ketentuan undang-undang meskipun dalam kenyataan, karena kebutuhan masyarakat maka praktik itu berjalan tidak searah dengan keinginan hukum.

Hondius memandang klausula baku sebagai suatu perjanjian yang mengikat sesuai dengan kebiasaan yang berlaku dalam lalu lintas perdagangan. Demikian juga dengan Stein yang berpendapat bahwa perjanjian semacam itu merupakan perjanjian yang didasarkan pada prinsip *fictie van wil en vertrouwen*, yakni adanya kemauan dan kepercayaan yang menimbulkan keyakinan sehingga para pihak mau menerima dan mengikatkan diri pada perjanjian itu. Kemudian Asser Rutten dengan teorinya dianggap mengetahui, mengatakan bahwa klausul baku itu dapat mengikat karena setiap pihak yang menandatangani dianggap mengetahui serta menyetujuinya.

Dua ahli hukum dari Indonesia menyorohtinya dengan sudut pandang yang berbeda namun pada prinsipnya keduanya menghendaki adanya upaya pengendalian. Sutan Remi Sjahdeini mengatakan, dengan melihat perjanjian yang seluruh klausulnya dibakukan dan pihak lain pada dasarnya tidak berpeluang untuk merundingkan atau meminta perubahan, maka untuk tidak terjadinya penyalahgunaan

asas kebebasan berkontrak, diperlukan tangan pengadilan atau undang-undang, sebagaimana yang dijumpai di Amerika Serikat atau Belanda.

Di Amerika Serikat dan Belanda dilakukan pengaturan yang jelas mengenai klausul baku ini, di Belanda diatur dalam KUHPerdatanya yang baru, dengan menyatakan bahwa bidang-bidang usaha yang boleh memakai perjanjian standar harus ditentukan melalui peraturan. Perjanjian itu baru dapat ditetapkan, diubah atau dicabut setelah mendapat persetujuan Menteri Kehakiman, dan supaya mempunyai kekuatan hukum harus pula mendapat persetujuan dari ratu yang dimuat dalam berita negara. Di Amerika Serikat, pembatasan wewenang pengusaha kreditur atau penjual justru lebih banyak diserahkan kepada inisiatif konsumen. Jika konsumen dirugikan maka konsumen dapat mengajukan gugatan ke pengadilan sebagaimana ditentukan dalam *uniform commercial code 1978*.

Mariam Darus Badruzaman mengatakan, klausul baku atau perjanjian standar melanggar asas kebebasan berkontrak yang bertanggung jawab. Dalam perjanjian demikian, nyata bahwa kedudukan kreditur atau pengusaha atau pedagang tidak seimbang dan membuka peluang luas baginya untuk menyalahgunakan kedudukannya. Pelaku usaha mengatur hak-haknya yang menguntungkan tetapi tidak kewajibannya, oleh karena itu praktik-praktik demikian perlu ditertibkan.⁴³

Pasal 18 ayat (1) UUPK melarang tegas dan terperinci pencantuman klausul baku pada setiap dokumen atau perjanjian. Pasal ini melarang praktik demikian jika sudah menyangkut delapan hal, yakni :

⁴³ *Ibid*

- a. menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha;
- b. menyatakan pelaku usaha berhak menolak pengembalian barang yang telah dibeli konsumen;
- c. menyatakan pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali uang pembelian atas barang atau jasa yang sudah dibeli;
- d. menyatakan pemberian kuasa dari konsumen kepada pelaku usaha baik langsung atau tidak untuk melakukan suatu tindakan sepihak berkaitan dengan transaksi secara angsuran;
- e. mengatur tentang pembuktian atas hilangnya kegunaan barang atau jasa yang dibeli konsumen;
- f. memberikan hak kepada pelaku usaha untuk mengurangi manfaat jasa atau harta konsumen yang menjadi obyek jual beli jasa;
- g. Menyatakan tunduknya konsumen kepada peraturan yang berwujud sebagai aturan baru, tambahan, lanjutan atau pengubahan lanjutan yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha dalam tenggang waktu konsumen menggunakan jasa tersebut;
- h. Menyatakan konsumen memberi kuasa kepada pelaku usaha untuk membebaskan hak tanggungan, hak gadai atau hak jaminan terhadap barang yang dibeli secara angsuran.

Bagi pelaku usaha yang melakukan pencantuman klausul baku maka disyaratkan tentang letak dan bentuknya agar tidak sulit terlihat atau tidak dapat dibaca secara jelas, termasuk mengenai pengungkapkannya tidak sulit dimengerti. Dengan

demikian, klausul baku dipandang sebagai melanggar undang-undang jika dilakukan ketika letak, bentuk, dan pengungkapannya sulit dilihat, dibaca, atau dimengerti (Pasal 18 ayat 2). Selanjutnya ayat 3 Pasal ini menentukan bahwa setiap klausul baku yang dilakukan sesuai dengan delapan larangan dalam Pasal 18 ayat 1 dan ayat 2 adalah *batal demi hukum*. Bagi para pelaku usaha yang melanggar ketentuan Pasal 18 ini, diancam hukuman pidana penjara maksimum lima tahun atau pidana denda maksimum 2 milyar.

Klausul baku dalam praktiknya sudah merupakan hal yang sangat lazim ditemui di segala transaksi perniagaan. Praktik ini bukan saja terdapat pada dunia perniagaan baik dalam bentuk produk barang maupun jasa dengan skala besar/grosiran, tetapi justru malah lebih membudaya pada segala jenis perniagaan sampai kepada pedagang eceran. Klausul ini terlihat pula dalam transaksi jasa, mulai dari laundry, tanda parkir mobil, penitipan barang, jasa fotocopy, pendaftaran kursus dan sekolah hingga akta notaris. Hal ini tentu saja untuk lebih mengefektifkan transaksi bisnis dimana pelaku usaha/penyedia jasa harus melayani konsumen yang jumlahnya banyak.

C. Sengketa Konsumen Dan Penyelesaian Sengketa Konsumen

1. Pengertian Sengketa Konsumen

Sesuai dengan pemahaman bahwa sengketa konsumen memiliki karakteristik yang khas atau bersifat khusus, maka dalam banyak hal tidak dapat diberlakukan prinsip-prinsip penyelesaian sengketa pada umumnya. Prosedur penyelesaian sengketa sebagaimana yang pada umumnya diterapkan di Lembaga Pengadilan

(formal) sudah pasti bukan merupakan model yang tepat untuk penyelesaian sengketa konsumen. Bahkan tata cara penyelesaian sengketa alternatif (non formal) sebagaimana pada umumnya diterapkan di *Mediation Center* atau di BANI (Badan Arbitrase Nasional Indonesia) atau lembaga ADR (Alternatif Dispute Resolution) lainnya juga tidak dapat serta merta diterapkan begitu saja pada Lembaga Penyelesaian Sengketa Konsumen.⁴⁴

Secara teoritis ada dua cara yang dapat ditempuh dalam menghadapi atau menyelesaikan sengketa, yaitu secara *adversial* atau *litigasi* (pengadilan atau arbitrase) dan secara kooperatif (negosiasi, mediasi, atau konsiliasi). Penyelesaian melalui litigasi adalah membawa sengketa ke pengadilan atau arbitrase, sedangkan penyelesaian kooperatif adalah usaha kerjasama dalam penyelesaian sengketa melalui negosiasi langsung, melalui bantuan mediator, atau melalui konsiliator.

Pengelolaan sengketa sangat penting diketahui oleh para pihak untuk mengetahui sejauh mana cara penyelesaian sengketa yang dihadapi sesuai dengan sengketa yang ada, dan hasil apa yang diharapkan melalui metode penyelesaian sengketa yang dipilih. Untuk sengketa-sengketa yang lebih menekankan pada hal kepastian hukum dan kemenangan, metode penyelesaian yang tepat adalah litigasi melalui pengadilan atau arbitrase. Sebaliknya, jika lebih menekankan pada hal untuk membina hubungan

⁴⁴ J. Widijantoro & Al. Wisnubroto, *Efektifitas Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dalam upaya perlindungan konsumen*, Fakultas Hukum, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2004, hlm. 20

bisnis, metode penyelesaian yang tepat adalah melalui mediasi, negosiasi, atau konsiliasi.⁴⁵

Berkaitan dengan hal ini Gary Goodpaster mengatakan :⁴⁶

“Kita dapat menciptakan sistem pengklasifikasian dari sengketa dan sarana penyelesaiannya. Kita tidak hanya dapat menggolongkan jenis sengketa dan sarana penyelesaiannya, tetapi kita juga dapat melihat bahwa beberapa mekanisme atau sarana penyelesaian sengketa lebih cocok untuk jenis sengketa tertentu dibandingkan jenis dan sarana sengketa yang lain.”

Diberikannya ruang penyelesaian sengketa konsumen merupakan kebijakan yang baik dalam upaya pemberdayaan konsumen (*empowerment consumer system*). Upaya pemberdayaan konsumen merupakan bentuk kesadaran mengenai karakteristik khusus dunia konsumen, yakni adanya perbedaan kepentingan yang tajam antara pihak yang berbeda posisi tawarnya (*bargaining position*). Jumlah konsumen bersifat masif dan biasanya berekonomi lemah. Pelaku usaha memiliki pengetahuan yang lebih tentang informasi atas keadaan produk yang dibuatnya. Mereka umumnya berada pada posisi lebih kuat, baik dari segi ekonomi dan posisi tawar (*bargaining power*).

Dibukanya ruang penyelesaian sengketa secara khusus oleh UUPK memberikan manfaat bagi berbagai kalangan, bukan saja bagi konsumen tetapi bagi pelaku usaha sendiri, bahkan juga bagi pemerintah.

Manfaat bagi konsumen antara lain :

1. mendapatkan ganti rugi atas kerugian yang diderita;

⁴⁵ *Ibid*, hlm. 17

⁴⁶ Gary Goodpaster, *Arbitrase di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995, hlm. 3

2. melindungi konsumen lain agar tidak mengalami kerugian yang sama, karena satu orang mengadu maka sejumlah orang lainnya akan dapat tertolong. Komplain yang diajukan konsumen melalui ruang publik dan mendapat liputan media massa akan mendorong tanggapan yang lebih positif kalangan pelaku usaha;
3. mendorong sikap pelaku usaha supaya lebih memperhatikan konsumen;

Bagi kalangan pelaku usaha, ruang penyelesaian sengketa memiliki manfaat tertentu, diantaranya :

1. Pengaduan dapat dijadikan tolok ukur dan titik tolak untuk perbaikan mutu produk dan memperbaiki kekurangan lain yang ada;
2. Dapat sebagai informasi dari kemungkinan adanya barang tiruan;
3. Menghindari persaingan usaha tidak sehat

Bagi pemerintah sebagai pengambil kebijakan dan pengendali berbagai kepentingan rakyat, perkembangan itu penting karena memberikan manfaat-manfaat seperti berikut :

1. Lebih memudahkan pengawasan dan pengendalian terhadap produk yang beredar di pasaran;
2. Mengetahui adanya kelemahan penerapan peraturan standar pemerintah;
3. Merevisi berbagai standar yang ada;
4. Menciptakan dan menumbuhkan iklim investasi yang kondusif

Sengketa konsumen dimaksudkan bukan sebagai sengketa dalam arti luas, yakni sengketa yang melingkupi hukum publik. UUPK mengatur penyelesaian sengketa

bersifat ganda dan alternatif. Bersifat ganda disini dimaksudkan sebagai penyelesaian sengketa dalam berbagai sistem, yaitu :⁴⁷

1. Penyelesaian sengketa di pengadilan (*in court resolution*) terdapat dalam Pasal 45, Pasal 46, dan Pasal 48 UUPK;
2. Penyelesaian sengketa perdata diluar pengadilan (*out court resolution* atau *alternative dispute resolution*) terdapat dalam Pasal 45. Pasal 46, dan Pasal 47 UUPK;
3. Penyelesaian perkara secara pidana (*criminal court resolution*) tercantum dalam Pasal 59, Pasal 61 s/d Pasal 63 UUPK;
4. Penyelesaian perkara secara administratif (*administrative court resolution*) tercantum dalam Pasal 60 UUPK

a. Penyelesaian sengketa perdata di pengadilan

Penyelesaian sengketa perdata didasarkan pada adanya tuntutan hak dari seseorang yang mempunyai kepentingan untuk memperoleh perlindungan hukum. Sudah selayaknya apabila disyaratkan adanya kepentingan untuk mengajukan tuntutan hak. Seseorang yang tidak menderita kerugian dan tidak mempunyai kepentingan tetapi mengajukan tuntutan hak ke pengadilan, sewajarnya tuntutannya itu tidak diterima oleh pengadilan karena tidak semua kepentingan dapat diterima sebagai dasar pengajuan adanya tuntutan hak.

Misalnya jika A hutang uang kepada B. Setelah jangka waktu yang telah ditetapkan lewat, A tidak mau melunasi hutang-hutangnya. Kemudian C (kakak B)

⁴⁷ NHT Siahaan, *Op Cit*, hlm. 204

yang bertanggung jawab atas adiknya dan merasa wajib membelanya, tanpa mendapat kuasa dari B, menggugat A agar melunasi hutangnya kepada B. Tidak dapat disangkal disini bahwa C memang mempunyai kepentingan, akan tetapi kepentingannya itu kurang cukup untuk timbulnya hak guna menuntut baginya agar dapat diterima oleh pengadilan untuk diperiksa.⁴⁸

Jadi tidak setiap orang yang mempunyai kepentingan dapat mengajukan tuntutan hak semauanya ke pengadilan. Jika setiap orang mengajukan tuntutan hak, dapat dibayangkan betapa penuhnya tuntutan hak di pengadilan. Untuk mencegah agar setiap orang tidak asal saja mengajukan tuntutan hak ke pengadilan, maka hanya kepentingan yang cukup dan layak serta mempunyai dasar hukum sajarah yang dapat diterima sebagai dasar adanya tuntutan hak.

Suatu tuntutan hak harus mempunyai kepentingan hukum yang cukup, merupakan syarat utama untuk dapat diterimanya tuntutan hak itu oleh pengadilan guna diperiksa (*point d' interet, point d' action*). Ini tidak berarti bahwa tuntutan hak yang ada kepentingan hukumnya pasti dikabulkan oleh pengadilan. Hal ini masih tergantung pada pembuktian.

Tuntutan hak yang ada didalam pasal 118 ayat 1 HIR (pasal 142 ayat 1 Rbg) disebut sebagai tuntutan perdata (*burgerlijke vordering*), yang tidak lain adalah tuntutan hak yang mengandung sengketa dan lazimnya disebut gugatan. Mahkamah

⁴⁸ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, ctk. Pertama, Liberty, Yogyakarta, 1998, hlm. 39

Agung dalam putusannya tanggal 7 Juli 1971 No. 294K/Sip/1971 mensyaratkan bahwa gugatan harus diajukan oleh orang yang mempunyai hubungan hukum.⁴⁹

Meskipun bukan merupakan suatu keharusan, penyelesaian sengketa konsumen dapat juga ditempuh melalui jalur pengadilan seperti penyelesaian sengketa perdata pada umumnya. Keputusan untuk memilih lembaga mana yang tepat diserahkan sepenuhnya kepada pilihan para pihak yang bersengketa. Hal ini tercantum dalam Pasal 45 ayat (1) UUPK, yang menyebutkan bahwa penyelesaian sengketa konsumen dapat ditempuh melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui pengadilan di lingkungan peradilan umum.

Tentu saja meskipun diselesaikan melalui pengadilan di lingkungan peradilan umum, tetap saja harus menggunakan prinsip *lex specialist derogat lex generalis* yang mensyaratkan penggunaan peraturan perundangan yang bersifat khusus, daripada menggunakan perundangan yang sifatnya umum. Artinya setelah terdapat peraturan perundangan perlindungan konsumen, penggunaan KUHPerdata harus dikesampingkan, kecuali terhadap ketentuan yang sifatnya umum yang tidak terdapat peraturan perundangan di bidang perlindungan konsumen. Disamping itu, hakim yang memeriksa perkara hendaknya dipilih dari hakim karir yang mengerti dan menguasai perlindungan konsumen.

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 40

b. Penyelesaian sengketa perdata diluar pengadilan (*out court resolution* atau *alternative dispute resolution*)

Alternatif penyelesaian sengketa (ADR) dalam arti luas adalah proses penyelesaian suatu sengketa dibidang perdata di luar pengadilan melalui cara-cara arbitrase, negosiasi, mediasi, konsiliasi dan konsultasi yang disepakati oleh para pihak. Namun jika kita melihat pada undang-undang nomor 30 Tahun 1999 tentang Alternatif Penyelesaian Sengketa, pengertian arbitrase dibedakan dengan alternatif penyelesaian sengketa yang lain.⁵⁰

Dalam Pasal 1 butir 10 Undang-Undang No. 30 Tahun 1999, disebutkan demikian :

“Alternatif Penyelesaian Sengketa adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati oleh para pihak, yakni penyelesaian diluar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi atau penilaian ahli.”

Sedangkan pengertian arbitrase yang dimuat dalam Pasal 1 butir 1 Undang-Undang No. 30 Tahun 1999, adalah :

“cara penyelesaian suatu sengketa perdata diluar pengadilan umum yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa.”

⁵⁰ *Op Cit*, hlm. 208

Dari terminologi dua hal diatas, dapat disimpulkan bahwa penyelesaian sengketa perdata melalui forum arbitrase harus didasarkan pada perjanjian terlebih dahulu. Perjanjian tersebut dapat berupa kontrak yang telah disepakati terlebih dahulu oleh para pihak sebelum terjadi sengketa (*pactum de compromitendo*) atau kontrak setelah suatu sengketa terjadi (*acta compromis*) seperti yang diterapkan pada prosedur penyelesaian sengketa di BPSK. Hal ini terimplementasi dalam bentuk penandatanganan formulir kesepakatan cara penyelesaian sengketa melalui forum arbitrase oleh kedua belah pihak yang bersengketa, sekaligus pemilihan para arbiter dari unsur masing-masing.

Institusi arbitrase bukanlah satu-satunya jalan untuk menyelesaikan sengketa di luar pengadilan. Masih banyak alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan, sungguhpun tidak sepopuler lembaga arbitrase. Penyelesaian sengketa alternatif mempunyai kadar keterikatan kepada aturan main yang bervariasi, dari yang paling kaku dalam menjalankan aturan main sampai kepada yang paling rileks. Selain arbitrase, terdapat forum lain dari penyelesaian sengketa alternatif antara lain negosiasi, mediasi, konsiliasi, pencari fakta, peradilan mini (*mini trial*), ombudsman, pengadilan kasus kecil (*small claim court*), dan peradilan adat. Masing-masing memiliki kelebihan dan kekurangan. Tabel berikut akan memberi gambaran tentang sisi baik dan sisi lemah dari masing-masing forum alternatif penyelesaian sengketa tersebut.⁵¹

⁵¹ Munir Fuadi, *Arbitrase Nasional alternatif penyelesaian sengketa bisnis*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm. 35

No.	Jenis Forum Peradilan	Sisi baik	Sisi lemah
1.	Badan Pengadilan	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Menerapkan norma publik ❖ Ada precedent ❖ Deterrence effect ❖ Keseragaman ❖ Independensi ❖ Putusan mengikat ❖ Keterbukaan ❖ Kekuatan eksekutorial ❖ Melembaga ❖ Pendanaan secara publik 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Mahal ❖ Memakai lawyer sehingga sering tidak terkontrol ❖ Keputusan tidak terduga ❖ Tidak ahli substansi ❖ Menunda-nunda ❖ Perlu banyak waktu ❖ Masalah di redifinisi dan dipersempit ❖ Ganti rugi terbatas ❖ Tidak ada kompromi ❖ Polarisasi cenderung bermusuhan
2.	Arbitrase	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Privacy ❖ Forum dikontrol oleh para pihak ❖ Dapat dieksekusi ❖ Cepat ❖ Ganti rugi tailormade ❖ Dapat dipilih norma yang sesuai 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Tidak ada norma publik ❖ Tidak ada precedent ❖ Tidak ada keseragaman ❖ Kurang berkualitas ❖ Dibebani oleh legalisasi yang semakin banyak
3.	Mediasi/negosiasi	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Privacy ❖ Forum dikontrol para pihak ❖ Merefleksi kepentingan dan prioritas para pihak ❖ Mempertahankan kelanjutan dan hubungan para pihak ❖ Fleksibel ❖ Putusan yang terintegrasi ❖ Tertuju pada masalah dasar ❖ Menjadi pendidikan terhadap para pihak ❖ Putusan cenderung dijalankan oleh para pihak 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Kurang kemampuan untuk memaksa partisipasi para pihak ❖ Tidak mengikat ❖ Kurang terbuka ❖ Tidak ada kewenangan eksekusi ❖ Tidak ada jaminan due process ❖ Hasil tidak adil jika skill tidak seimbang (dalam negosiasi) ❖ Hasil menjadi tidak penting ❖ Tidak ada aplikasi/perkembangan
3.	Badan Pemutus Administrasi	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Sistematis dalam menjelaskan masalah ❖ Putusan yang berorientasi pada uraian masalah ❖ Fleksibel dalam menemukan informasi relevan ❖ Mengakomodasi berbagai kriteria 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Tidak bisa dikontrol oleh para pihak ❖ Tidak independen ❖ Tidak berorientasi kepada individu
4.	Ombudsman	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Tidak berpengaruh terhadap hubungan yang sudah terbentuk 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Tidak punya kekuatan eksekutorial ❖ Tidak bisa dikontrol para

		<ul style="list-style-type: none"> ❖ Fleksibel ❖ Self starting ❖ Mudah diakses 	pihak
5.	Internal tribunal	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Privacy ❖ Merespon kepentingan para pihak ❖ Dapat dieksekusi 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Tidak independen ❖ Tidak ada jaminan due process ❖ Tidak didasari pada norma publik ❖ Merefleksi ketidakseimbangan dalam organisasi

Meskipun arbitrase dibedakan dengan alternatif penyelesaian sengketa (ADR) yang lain, dalam prakteknya sering ditemukan percampuran model penyelesaian sengketa alternatif. Misalnya saja apa yang disebut dengan “med-arb” yang merupakan bentuk kombinasi antara model mediasi dengan arbitrase. Atau apa yang disebut dengan “judicial arbitration” atau “court annexed arbitration” yang merupakan bentuk hibrida dari badan pengadilan dan arbitrase. Terdapat pula yang dikenal dengan “concilio arbitration” yang merupakan hibrida dari bentuk konsiliasi dan arbitrase. Untuk itu pertama kali penyelesaian sengketa diusahakan secara konsiliasi, apabila tidak berhasil akan dijatuhkan kepada forum arbitrase dimana pihak konsiliator akan berubah fungsinya menjadi arbiter.⁵² Bentuk percampuran seperti ini sering disebut sebagai metode penyelesaian sengketa secara berjenjang. Hal ini sering ditempuh oleh BPSK dalam menyelesaikan sengketa konsumen, dengan mempertimbangkan tingkat kesulitan mencari titik temu/kesepakatan antara para pihak yang bersengketa dengan metode mediasi atau konsiliasi.

⁵² *Ibid*, hlm. 37

Dengan melihat berbagai kriteria, maka terdapat berbagai macam arbitrase, yang dapat diklasifikasikan sebagai berikut :⁵³

1. Menurut kekuatan putusannya

Menurut kekuatan putusannya arbitrase dapat dibagi kedalam dua tipe, yaitu *binding* dan *non binding*. *Binding Arbitration* pada prinsipnya merupakan arbitrase dengan keputusan yang bersifat final dan tetap. Ini mirip dengan keputusan pengadilan konvensional tingkat terakhir. Sedangkan *non binding arbitration* yang sering juga disebut sebagai *advisory arbitration* ini mirip dengan prosedur *fact finding*. Dalam hal ini, para pihak yang bersengketa bersama-sama memilih pihak ketiga untuk menerima atau menolak keputusan yang bersangkutan.

2. Menurut ruang lingkup tugas

Dalam hal ini arbitrase dibagi menjadi *interest arbitration* dan *rights arbitration*. Dalam *interest arbitration* bukannya hak yang dipersengketakan yang mesti diputus, tetapi para pihak memakai jasa mereka untuk menciptakan provisi-provisi dari kontrak yang telah mengalami jalan buntu. Sedangkan *rights arbitration* lebih kepada pembelaan terhadap hak-hak para pihak yang bersengketa.

3. Menurut inisiatif untuk berarbitrase

Pada umumnya beracara dengan memakai arbitrase dipilih atas inisiatif para pihak yang bersengketa melalui suatu kontrak yang dibuat sebelum atau

⁵³ *Ibid*, hlm. 61

setelah terjadi sengketa. Ini yang disebut *voluntary arbitration*. Namun demikian dalam bidang-bidang tertentu, pemilihan arbitrase memang diwajibkan oleh undang-undang (*compulsory arbitration*). Terkadang ini disebut juga quasi peradilan, seperti P4D dan P4P atau PPHI dalam bidang perburuhan.

4. Menurut tempat persetujuan arbitrase

Klasifikasi ini pada umumnya lebih didasarkan pada persetujuan tersendiri yang khusus untuk itu, oleh RV disebut *akta kompromis* seperti yang telah disebutkan diatas. Badan-badan pengadilan di Indonesia lebih banyak memutuskan dengan bernalar “naif” daripada “reasonable.” Oleh karena itu dibentuklah arbitrase secara insidental dan khusus untuk menangani perkara yang bersangkutan. ini yang akan ditunjuk oleh para pihak yang bersengketa dan ada pula yang ditunjuk oleh hakim. Setelah keputusan diberikan maka tugas mereka selesai, dan mereka bubar.

Ada pula arbitrase yang sudah bersifat permanen atau disebut juga arbitrase institusional. Arbitrase institusional yang bersifat nasional kita contohnya adalah BANI, sedangkan yang bersifat internasional dan didirikan untuk bidang-bidang tertentu contohnya ICSID (*International Centre for Settlement of Investment Disputes*) yang didirikan oleh word bank khusus untuk sengketa PMA, arbitrase untuk sengketa perdagangan kopi dari coffee agreement, dsb. Namun, banyak juga arbitrase internasional yang tidak mengkhususkan diri dalam bidang tertentu tetapi bersifat umum, seperti *court of arbitration* dari

international Chamber of Commerce (ICC) di Paris, *Arbitration Centre* dari *Asia Afrika Legal Consultative Committed (AALCC)* di Kuala Lumpur dan Kairo dsb.

5. Menurut Jenis Obyek Sengketa

Jika dilihat dari jenis obyek yang dipersengketakan dan arbitrase diminta untuk menengahnya, maka suatu arbitrase dapat dibedakan menjadi :

a. Arbitrase kualitas (*quality arbitration*)

Adalah suatu arbitrase yang menyangkut dengan fakta-fakta sehingga arbitrase harus jeli memilah-milah fakta tersebut serta menginterpretasi dan menganalisisnya.

b. Arbitrase Tekhnis (*Technical arbitration*)

Adalah suatu arbitrase yang menyangkut hal-hal yang timbul dari penyusunan dan penafsiran kontrak.

c. Arbitrase Campuran (*Mixed Arbitration*)

Adalah suatu campuran antara arbitrase yang berkenaan dengan fakta dan arbitrase yang berkenaan dengan hukum.

6. Arbitrase Khusus

Arbitrase khusus diperlukan baik secara regional, nasional, maupun internasional. Arbitrase yang bersifat nasional diperlukan antara lain sebagai berikut :

a. arbitrase khusus muamalat

b. arbitrase khusus di bidang perdagangan (*commercial arbitration*)

- c. arbitrase khusus di bidang ketenagakerjaan (*collective bargaining arbitration*)
- d. arbitrase khusus di bidang lingkungan hidup

Sementara itu, di beberapa negara asing telah ada beberapa jenis arbitrase khusus, antara lain sebagai berikut :

- a. *Commodity Trade Arbitration*
- b. *Maritime Arbitration*
- c. *Construction Industry Arbitration*
- d. *Rent Review & Property Valuation Arbitration*
- e. *Agricultural Property Arbitration*
- f. *Arbitration in consumer Disputes*
- g. *Small Claims Arbitration in the Country Court District*
- h. *International Commercial Arbitration*

Masalah sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha diatur dalam BAB X tentang Penyelesaian Sengketa yang tercantum dalam Pasal 45 sampai dengan Pasal 48 UUPK. Pasal 45 ayat (2) menyebutkan bahwa “penyelesaian sengketa konsumen dapat ditempuh melalui pengadilan atau diluar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa.” Dalam ayat (4) juga disebutkan bahwa upaya penyelesaian sengketa diluar pengadilan, gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya tersebut dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu pihak atau oleh para pihak yang bersengketa. Oleh karenanya akan lebih baik jika para pihak

memilih menyelesaikan sengketa konsumen melalui jalur alternatif atau melalui forum arbitrase dengan keuntungan-keuntungan seperti yang telah disebut diatas.

c. Penyelesaian Secara Hukum Administrasi

Hukum administrasi negara cukup penting di dalam masalah perlindungan konsumen. Aspek administratif merupakan sarana alternatif publik menuntut kebijakan pemerintah dalam meningkatkan perlindungan bagi konsumen. Aspek ini terutama berkaitan dengan perizinan yang diberikan pemerintah kepada pelaku usaha. Sanksi administratif sebenarnya lebih efektif daripada sanksi perdata dan pidana karena dapat diterapkan langsung dan sepihak. Pemerintah secara sepihak dapat menjatuhkan sanksi untuk membatalkan izin yang diberikan tanpa meminta persetujuan dari pihak lainnya. Kenyataan juga membuktikan penyelesaian di pengadilan perdata dan pidana sering tidak menimbulkan *deterrent effect* bagi para pelaku pelanggaran dan prosesnya yang cukup lama.⁵⁴

Bab VII Pasal 29 dan Pasal 30 UUPK mengenai Pembinaan dan Pengawasan memberikan kekuasaan kepada lembaga-lembaga pemerintah untuk melakukan pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen demi terjaminnya hak dan kewajiban konsumen maupun pelaku usaha.

Bidang-bidang hukum administrasi dari bidang perlindungan konsumen ialah penetapan-penetapan (*beschikking*) dari pemerintah dalam rangka mengendalikan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance principle*). Contoh terpenting dalam kaitan masalah ini adalah masalah penetapan tentang perizinan

⁵⁴ *Ibid*, hlm. 205

(*vergunning, licence*) atas lembaga-lembaga usaha, baik yang dikelola oleh masyarakat (BUMS) maupun oleh negara (BUMN). Perizinan (*vergunning, licence*) merupakan alat kontrol efektif pemerintah untuk membina lembaga usaha dan kegiatan masyarakat yang bisa merusak berbagai aspek di masyarakat. Beberapa aspek penting yang bisa dirugikan dari kegiatan usaha itu ialah aspek ekonomi, lingkungan hidup, masyarakat, budaya, dan nilai-nilai sosial kehidupan berbangsa dan bernegara.

Sanksi dari pemerintah dapat berupa pencabutan izin usaha atau kegiatan, memberikan izin dengan syarat-syarat khusus, menanggihkan pemberian izin, atau tidak memberikan izin sama sekali. Usaha yang dilakukan tanpa izin pemerintah jelas merupakan tindakan illegal yang pelakunya dapat dituntut dimuka pengadilan. Dalam hal ini BPSK berwenang menjatuhkan sanksi administratif terhadap pelaku usaha sebagaimana tercantum dalam Pasal 60 ayat 1 UUPK.

Sanksi administratif yang dimaksud disini adalah sanksi yang ditetapkan oleh Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen sebagai perangkat tata usaha negara tanpa melalui proses peradilan dengan tujuan agar pelanggaran oleh pelaku usaha terhadap peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan konsumen dihentikan, sehingga kondisi perlindungan konsumen dapat dipulihkan seperti sebelum terjadi pelanggaran. Sanksi administratif hanya dapat dijatuhkan oleh BPSK bilamana diantara para pihak yang bersengketa penggugatnya adalah konsumen akhir. Pelaku usaha yang harus membayar sanksi administratif tersebut adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun non

badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan usaha dalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.⁵⁵

Sanksi administratif pada umumnya berupa teguran lisan maupun tertulis kepada perorangan atau badan yang melanggar suatu ketentuan, jika tegoran tersebut tidak diindahkan bisa ditingkatkan menjadi pembekuan atau pencabutan perizinan tertentu atau pembatalan suatu pekerjaan / hak tertentu. Penjatuhan sanksi administratif hanya boleh dijatuhkan oleh BPSK kepada pelaku usaha yang telah melanggar pasal-pasal tertentu dari UUPK, yaitu Pasal 19 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 20, Pasal 25, dan Pasal 26, jadi tidak secara keseluruhan pasal-pasal dalam UUPK yang dilanggar oleh pelaku usaha dapat dikenakan sanksi administratif.⁵⁶

Kewenangan BPSK untuk menjatuhkan sanksi administratif cukup menarik untuk dikaji karena selama ini hanya pemerintah dan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang mempunyai kewenangan untuk menjatuhkan sanksi administratif terhadap pelanggaran-pelanggaran tertentu yang dilakukan oleh pelaku usaha. Sanksi administratif yang dilakukan oleh pelaku usaha tersebut meliputi :⁵⁷

⁵⁵ Direktorat Perlindungan Konsumen Dirjen Perdagangan Dalam Negeri Departemen Perindustrian dan Perdagangan, *Pedoman Penetapan Sanksi Administratif oleh BPSK*, Jakarta, 2003, hlm. 3.

⁵⁶ *Ibid*, hlm. 3

⁵⁷ NHT Siahaan, *Op Cit*, hlm. 211

1. Menjatuhkan sanksi ganti rugi atas produk yang merugikan konsumen, memberikan perawatan kesehatan, dan atau santunan kepada korban/konsumen (Pasal 19 ayat 2 dan ayat 3 UUPK);
2. Menjatuhkan sanksi terhadap perusahaan periklanan yang merugikan individu atau masyarakat (Pasal 20 UUPK);
3. Menjatuhkan sanksi bagi pelaku usaha yang memproduksi barang yang pemanfaatannya lebih dari satu tahun tetapi tidak memenuhi atau gagal memberikan jaminan (garansi) sesuai perjanjian (Pasal 25 ayat 2 butir b UUPK);
4. Menjatuhkan sanksi bagi pelaku usaha yang memproduksi jasa yang tidak memenuhi jaminan (garansi) sesuai perjanjian (Pasal 26 UUPK).

d. Penyelesaian perkara secara pidana (*criminal court resolution*)

Meskipun sengketa konsumen termasuk dalam ranah hukum perdata yang berkaitan dengan subyek hukum privat satu dengan yang lainnya, dalam penerapannya tetap tidak dapat mengabaikan aspek pidana. Aspek pidana diterapkan antara lain untuk memberi *sock terapi* pada pelanggarnya, yang diharapkan dapat menumbuhkan *deterrent effect* atau efek jera bagi pelakunya agar tidak terulang perbuatan yang sama yang dapat merugikan banyak pihak terutama konsumen. Prosedur penyelesaian sengketa konsumen secara pidana tetap diserahkan kepada lembaga yang berwenang menyelesaikan dengan tetap berpegang pada hukum acara pidana yang berlaku.

Demi terjaminnya kepastian hukum, ketentuan sanksi pidana tercantum dalam UUPK Pasal 59, Pasal 61 sampai dengan Pasal 63. Pasal 59 berkaitan dengan penyidikan terhadap orang atau badan hukum yang diduga melakukan tindak pidana di bidang perlindungan konsumen. Dalam hal ini penyidikan diserahkan kepada penyidik Pejabat Polisi Negara RI, dan PPNS tertentu di lingkungan instansi pemerintah yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya dibidang perlindungan konsumen. Wewenang penyidikan tersebut mengacu pada ketentuan hukum acara pidana yang berlaku.

Dalam Pasal 61 sampai dengan Pasal 63 diatur mengenai sanksi pidana perlindungan konsumen. Dimana disebutkan bahwa penuntutan pidana dapat dilakukan terhadap pelaku usaha dan atau pengurusnya (Pasal 61). Pengenaan sanksi pidana yang lebih rinci lagi tercantum dalam Pasal 62 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), yang berbunyi sebagai berikut :

- (1) *Pelaku usaha yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 13 ayat (2), Pasal 15, Pasal 17 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, huruf e, ayat (2), Pasal 18 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak Rp. 2.000.000.000,- (dua miliar rupiah).*
- (2) *Pelaku usaha yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13 ayat (1), Pasal 14, Pasal 16, dan Pasal 17 ayat (1) huruf d dan huruf f dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau pidana denda paling banyak Rp. 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah).*
- (3) *Terhadap pelanggaran yang mengakibatkan luka berat, sakit berat, cacat tetap atau kematian diberlakukan ketentuan pidana yang berlaku.*

Kemudian terhadap sanksi pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62, dapat dijatuhkan hukuman tambahan berupa :

- a. perampasan barang tertentu;
- b. pengumuman keputusan hakim;

- c. pembayaran ganti rugi;
- d. perintah penghentian kegiatan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian konsumen;
- e. kewajiban penarikan barang dari peredaran;
- f. pencabutan izin usaha

Dari Pasal 61 dapat dilihat bahwa penuntutan pidana dapat dilakukan terhadap pelaku usaha dan atau pengurusnya. Ini berarti bukan hanya manusia yang dapat dibebani pertanggung jawaban pidana, tetapi juga terhadap perusahaan atau korporasi dapat dituntut dan dipidana. Dasar filosofis dari pembebanan sanksi pidana ini berbeda dalam negara yang menganut sistem *common law* dan negara yang menganut sistem *civil law*.

Ada dua ajaran pokok yang menjadi landasan bagi pembenaran dibebankannya pertanggung jawaban pidana terhadap korporasi. Ajaran tersebut adalah *doctrine of strict liability* dan *doctrine of vicarious liability*. Menurut *doctrine of strict liability* pertanggung jawaban pidana dapat dibebankan kepada pelaku tindak pidana yang bersangkutan tanpa perlu dibuktikan adanya kesalahan (kesengajaan atau kelalaian) pada pelakunya. Ajaran ini juga disebut dengan *absolute liability* atau pertanggung jawaban mutlak.

Dalam praktek di Indonesia, ajaran *doctrine of strict liability* sudah diterapkan antara lain terhadap pelanggaran lalu lintas dan pencemaran lingkungan. Para pengemudi kendaraan bermotor yang melanggar lalu lintas misalnya akan ditilang polisi dan selanjutnya akan disidangkan di muka pengadilan. Hakim dalam

memutuskan hukuman atas pelanggaran tersebut tidak akan mempersoalkan ada tidak adanya kesalahan pada pengemudi yang melanggar peraturan lalu lintas tersebut.

Menurut Muladi dan Priyatno dijelaskan bahwa penerapan doktrin *strict liability* maupun *vicarious liability* hendaknya hanya diberlakukan terhadap jenis perbuatan pelanggaran yang sifatnya ringan saja, seperti dalam pelanggaran lalu lintas. Kemudian doktrin tersebut dapat pula ditujukan terhadap pertanggung jawaban pidana korporasi, terutama yang menyangkut perundangan terhadap kepentingan umum/masyarakat, misalnya perlindungan dibidang makanan, minuman, serta kesehatan lingkungan hidup. Dengan dasar doktrin ini maka fakta yang bersifat menderitakan si korban dijadikan dasar untuk menuntut pertanggung jawaban pada si pelaku / korban sesuai dengan adagium “*res ipsa loquitur*”, fakta sudah berbicara sendiri.⁵⁸

Ajaran kedua untuk memberikan pembenaran bagi pembebanan bagi pertanggung jawaban pidana pada korporasi adalah *doctrine of vicarious liability* atau yang dalam bahasa Indonesia sering disebut pertanggungjawaban vikarius, adalah pembebanan pertanggung jawaban pidana dari tindak pidana yang dilakukan misalnya oleh A kepada B. Teori ini diambil dari hukum perdata yang diterapkan pada hukum pidana. *Vicarious Liability* biasanya berlaku dalam hukum perdata tentang perbuatan melawan hukum (*the law of torts*) berdasarkan *doctrine of respondeat superior*.⁵⁹ Menurut asas ini, terdapat hubungan antara *master* dan *servant* atau antara *prinsipal*

⁵⁸ Sutan Remi Sjahdeini, *Op Cit*, hlm. 81

⁵⁹ *Ibid*, hlm. 84

dan *agent*, berlaku *maxim* yang berbunyi *qui facit per alium facit per se*. Menurut *maxim* tersebut seseorang yang berbuat melalui orang lain dianggap dia sendiri yang melakukan perbuatan itu. Contohnya adalah seorang prinsipal (pemberi kuasa) bertanggung jawab atas perbuatan yang dilakukan oleh agent (penerima kuasa) sepanjang perbuatan itu dilakukan dalam lingkup kewenangannya (tidak keluar dari batas kewenangannya). Oleh karena itu ajaran *vicarious liability* sering juga disebut sebagai *respondeat superior*.

Dalam perbuatan perdata, seorang pemberi kerja (*employer*) bertanggung jawab atas kesalahan-kesalahan yang dilakukan oleh bawahannya sepanjang hal itu terjadi dalam rangka pekerjaannya. Hal ini memberikan kemungkinan kepada pihak yang dirugikan karena perbuatan melawan hukum mereka untuk menggugat pemberi kerjanya agar membayar ganti rugi sepanjang dapat dibuktikan pertanggungjawabannya. Dalam perkembangannya yang terjadi terhadap hukum pidana, ternyata pada saat ini suatu pihak dapat dipertanggungjawabkan secara pidana atas perbuatan pihak lain. Dalam *common law*, seorang pemberi kerja (*employer*) bertanggung jawab secara vicarious (*liable vicariously*) atas perbuatan-perbuatan dari bawahannya yang menimbulkan gangguan publik (*public nuisance*) atau dalam hal membuat pernyataan yang dapat merusak nama baik orang lain (*criminal libel*).⁶⁰

Penerapan asas pertanggung jawaban vikarius hanya dapat diterapkan apabila undang-undang yang bersangkutan menentukan demikian. Dengan kata lain, penuntut umum dan hakim tidak boleh mempertanggung jawabkan perbuatan tersebut kepada

⁶⁰ *Ibid*, hlm. 85

pihak lain, baik pihak lain itu adalah orang lain (misalnya pegawainya) maupun korporasi (misalnya yang dikelolanya) apabila undang-undang tidak menentukan secara tegas bahwa tindak pidana yang bersangkutan boleh dipertanggungjawabkan kepada pihak lain secara vikarius.

Berkaitan dengan perlindungan konsumen, belum secara tegas diberikan persyaratan bahwa suatu tindak pidana dapat ditentukan sebagai tindak pidana korporasi atau pribadi jika hal itu berkaitan dengan produksi barang dan atau jasa untuk dikonsumsi. Secara eksplisit disebutkan yang dapat dijatuhi sanksi pidana di bidang perlindungan konsumen adalah orang atau badan hukum yaitu korporasi, namun dalam UUPK ini belum tegas terlihat ajaran mana yang digunakan dalam membebaskan pertanggungjawaban pidana, baik terhadap perorangan ataupun badan hukum atau korporasi.

2. Prinsip Penyelesaian Sengketa Konsumen

Seperti halnya memilih penyelesaian sengketa pada umumnya, penyelesaian sengketa konsumen melalui jalur alternatif didasarkan pada prinsip-prinsip dasar yang dianut oleh lembaga penyelesaian sengketa alternatif tersebut. Sebagai salah satu bentuk ADR, penyelesaian sengketa di BPSK hendaknya menganut beberapa prinsip sebagai berikut :

1. efisien

Dibandingkan dengan penyelesaian sengketa melalui badan peradilan umum, penyelesaian sengketa melalui ADR lebih efisien dalam kaitannya dengan waktu dan biaya.

2. *accessibilitas*

ADR harus terjangkau dalam biaya, waktu dan tempat

3. *proteksi hak para pihak*

terutama terhadap pihak yang tidak mampu untuk mendatangkan saksi ahli atau untuk menyewa kuasa hukum, harus mendapatkan perlindungan yang wajar.

4. *final and binding*

keputusan arbitrase BPSK haruslah *final and binding* yaitu final dan mengikat, seperti halnya keputusan lembaga peradilan konvensional. Terkecuali jika terdapat alasan-alasan yang berkaitan dengan *due process* dan telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

5. *Fair and Just*

Tepat dan adil untuk para pihak yang bersengketa, sifat sengketa, dsb

6. *memenuhi rasa keadilan masyarakat*

Hendaknya sesuai dengan tuntutan masyarakat dan memberi efek jera bagi pelaku pelanggaran

7. *Credibilitas*

Para mediator, konsiliator, atau arbiter yang bersangkutan haruslah orang-orang yang diakui kredibilitasnya, dan menguasai permasalahan sehingga keputusannya akan lebih dihormati.

Tidak jauh berbeda dengan prinsip ADR diatas, prinsip-prinsip *small claims procedure* merupakan model yang direkomendasikan untuk sebuah lembaga penyelesaian sengketa konsumen dalam mencapai tujuannya yakni memberikan

pelayanan bagi para pihak yang ingin menyelesaikan sengketa secara memuaskan. Berikut ini beberapa prinsip yang harus diperhatikan dalam mengelola *small claims procedure* (SCP).⁶¹

1. Access

Prinsip utama yang penting dalam pengelolaan SCP adalah masalah aksesibilitas, yakni bagaimana mengupayakan agar SCP dapat diakses seluas-luasnya oleh masyarakat pencari keadilan. Berkaitan dengan hal tersebut maka SCP harus memperhatikan elemen-elemen sebagai berikut :

- a. *cost*, karena SCP ditujukan untuk penyelesaian kasus-kasus kecil dengan nilai claim (tuntutan ganti rugi) terbatas, seperti pada umumnya kasus-kasus sengketa konsumen, maka sebagai konsekuensinya biaya yang dibebankan pada para pihak yang bersengketa di SCP (khususnya bagi konsumen) harus murah.
- b. *Procedure*, proses penyelesaian sengketa pada SCP harus diatur dengan prosedur yang singkat dan mudah. Kasus sengketa konsumen yang pada umumnya kecil dan banyak memerlukan tata cara pengaduan, pendaftaran, persidangan, pengambilan keputusan dan pelaksanaan keputusan harus sederhana mungkin.
- c. *Evidence*, berjalannya pemeriksaan pada SCP harus menyesuaikan kondisi masyarakat, termasuk dalam hal pembuktian. Oleh sebab itu ketentuan mengenai pembuktian harus bersifat fleksibel misalnya pihak yang

⁶¹ *Ibid*, hlm. 22

berperkara bisa mengajukan bukti apa saja (tidak dibatasi pada jenis dan jumlah), bahkan jika tidak ada bukti tidak boleh dijadikan alasan untuk menolak perkara. SCP harus dititikberatkan pada bagaimana mengupayakan penyelesaian sengketa, bukan semata-mata pada pengungkapan fakta dan perapan hukum.

Dalam sengketa konsumen pada umumnya posisi konsumen berkaitan dengan pembuktian sangat lemah, terlebih jika berhadapan dengan pelaku usaha yang menguasai sepenuhnya teknologi produksi dan pemasaran barang/jasa hingga pada konsumen. Oleh sebab itu dalam hal terjadinya sengketa konsumen tidak boleh dibebani untuk mengajukan bukti tertentu sesuai dengan standar hukum pembuktian yang berlaku pada peradilan umum.

2. *Comprehensive*

Disamping harus mampu menampung banyak jenis kasus, SCP harus memiliki sebuah sistem penyelesaian kasus sehingga setiap kasus dapat diselesaikan dengan dasar pertimbangan yang utuh dan tepat. Oleh sebab itu pejabat pemeriksa dalam SCP (*judge, adjudicator, referee, president tribunal, majelis BPSK* atau sebutan lainnya) harus memiliki pengetahuan dan wawasan luas dan ketrampilan untuk mengolah dan menerapkan dalam penyelesaian kasus. Disamping itu profesionalisme pejabat pemeriksa tersebut harus pula didukung sistem dokumentasi dan informasi (hukum/kasus) yang baik.

3. *Directly accessible*

Keberadaan SCP harus mudah dijangkau oleh semua kalangan. Oleh sebab itu tata cara pengajuan perkara harus dibuat semudah mungkin sehingga dapat dipahami oleh masyarakat awam (tanpa harus dibantu oleh ahli hukumnya). Bahkan di beberapa negara penyelesaian sengketa konsumen dengan SCP para pihak harus datang sendiri dan tidak boleh didampingi oleh lawyer.

4. *Well advertised*

Keberadaan SCP harus terpublikasikan dengan baik sehingga diketahui oleh sebagian besar masyarakat. Disamping itu tata cara pengajuan juga harus disosialisasikan terus-menerus sehingga SCP menjadi bersifat familiar bagi masyarakat pada umumnya.

Dengan demikian sekalipun pada umumnya proses mediasi atau arbitrase dilakukan secara tertutup namun hal tersebut tidak cocok untuk diterapkan pada Lembaga Penyelesaian Sengketa Konsumen dengan model SCP. Sebagaimana yang telah berjalan pada negara-negara maju, persidangan *med-arb* (*mediation-arbitration*) pada *small claims court*, *small claims tribunal* atau Tribunal Tuntutan Malaysia dilaksanakan pada persidangan terbuka untuk umum.

5. *Availability*

Keberadaan SCP harus tersedia diberbagai tempat sehingga memudahkan pelayanan kepada masyarakat. Pada daerah kantong-kantong kegiatan bisnis berjalan, dimana potensi pelanggaran hak konsumen sangat besar, mutlak diperlukan keberadaan lembaga penyelesaian konsumen.

6. *Fairness*

Sebagai sistem peradilan sekalipun bersifat quasi, maka SCP harus mampu mewujudkan keadilan. Berbicara mengenai upaya mewujudkan keadilan memang tidak semudah mengucapkannya. Keadilan memang merupakan permasalahan yang kompleks, namun setidaknya ada tiga prinsip yang harus diperhatikan agar SCP dapat dipercaya oleh masyarakat sebagai alternatif penyelesaian sengketa yang mampu mengakomodir rasa keadilan masyarakat.

7. *Public accountability*

Semua langkah dan tindakan yang dilakukan oleh SCP harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat. Agar SCP dapat dipercaya oleh masyarakat maka mekanisme kontrol harus dijalankan dan sebagai konsekuensinya harus ada transparansi manajemen SCP.

8. *Independent*

Dalam mewujudkan keadilan, maka kemandirian mutlak harus dimiliki oleh SCP. Sebagai bagian dari sistem peradilan atau setidaknya sebagai lembaga yang menjalankan fungsi pengadilan maka tidak boleh ada kekuasaan manapun yang boleh mengintervensi bekerjanya SCP terutama dalam kaitannya dengan penanganan sengketa.

9. *Natural Justice*

Dengan keleluasaannya menyelesaikan sengketa secara informal, maka SCP harus mampu memberikan keadilan sejati atau yang bersifat substantif bagi para pihak yang bersengketa. Keterikatan pada bunyi aturan undang-undang harus dihindari

jika hanya berakibat menghasilkan keadilan formal. Keadilan substantif tercapai jika hasil penyelesaian sengketa memuaskan semua pihak yang bersengketa.

10. *Effective*

Efektifitas penyelesaian sengketa dapat terwujud jika SCP memperhatikan dua prinsip, yaitu *pertama*, *scope* yaitu sekalipun SCP memiliki keleluasaan dalam penanganan kasus, namun harus diperhatikan agar tidak semua kasus dapat diselesaikan dengan SCP. Bagaimanapun harus ada pembatasan (rasionalisasi) jenis kasus apa saja yang tepat untuk diselesaikan di SCP. Kasus yang merupakan bukan porsi SCP jika dipaksakan untuk diperiksa di SCP akan berakibat penyelesaian yang berlarut-larut sehingga bertentangan dengan prinsip SCP. Kriteria yang pada umumnya dipakai dalam menetapkan kasus yang dapat diselesaikan pada SCP adalah didasarkan pada tingkat kompleksitas kasus dan jumlah nilai klaim. *Kedua*, *Speed*, bahwa setiap kasus yang diajukan pada SCP harus diselesaikan secepat mungkin (singkat) tanpa harus mengabaikan kualitas penanganan perkara.

11. *Systemic problem*

Penyelesaian setiap persoalan yang terdapat dalam berbagai kasus harus dilakukan secara sistemik. Artinya, secara periodik SCP harus melakukan inventarisasi kasus lalu dikaji untuk mencari persoalan dasarnya. Misalnya sebuah kasus wanprestasi bisa saja terjadi mungkin karena kontraknya tidak jelas atau mungkin konsumennya tidak mengerti isi kontrak yang mana dua persoalan dasar tersebut menghasilkan penyelesaian yang tidak sama. Hasil kajian tersebut

dipergunakan sebagai pedoman bagi penyelesaian kasus-kasus serupa yang lain sehingga harapannya mekanisme penyelesaian kasus pada SCP dapat bersifat konsisten.

D. Tanggung Jawab Pelaku usaha

Berbicara mengenai tanggung jawab pelaku usaha, tentu saja tidak terlepas dari kewajiban (*duty, obligation*) yang akan melahirkan tanggung jawab. Tanggung jawab timbul karena seseorang atau suatu pihak mempunyai suatu kewajiban, termasuk kewajiban karena undang-undang dan hukum (*statutory obligation*).

Dalam kaitan UUPK, produsen berkewajiban untuk beritikad baik dalam aktivitas produksinya (Pasal 7 butir a UUPK). Rumusannya mengandung suatu keharusan atau kewajiban yang tidak boleh tidak harus dilaksanakan. Dari sudut hukum perikatan, terdapat suatu unsur kewajiban yang harus dipenuhi untuk melaksanakan suatu prestasi. Pasal 1234 KUHPdata menentukan tiap-tiap perikatan bertujuan untuk memberikan sesuatu, berbuat sesuatu, tidak berbuat sesuatu. Prestasi dalam tiga bentuk tersebut, merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan penyanggah perjanjian. Kewajiban melaksanakan macam-macam prestasi seperti tersebut tidak hanya karena adanya perikatan bagi pihak-pihak yang melakukan perjanjian. Lebih dari itu, perikatan juga lahir dari undang-undang atau hukum (Pasal 1233 KUHPdata).

Jika perikatan yang timbul dari perjanjian, terlebih dahulu memerlukan kesepakatan agar persyaratan itu sah, maka di dalam perikatan yang timbul dari

undang-undang atau hukum melahirkan sejumlah kewajiban tanpa memerlukan persetujuan atau kesepakatan terlebih dahulu. Kewajiban-kewajiban tersebut harus dilaksanakan, oleh karena hukum menghendaki demikian.

Prinsip pertanggungjawaban

Prinsip-prinsip pertanggungjawaban dapat dikemukakan sebagai berikut :⁶²

1. prinsip tanggung jawab karena kesalahan (*liability based on fault*)

prinsip ini sudah cukup lama berlaku, baik secara hukum pidana maupun secara hukum perdata. Dalam sistem hukum perdata kita misalnya, ada prinsip perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*) sebagaimana terdapat dalam Pasal 1365 KUHPerdata. Tanggung jawab seperti ini kemudian diperluas dengan *vicarious liability*, yakni tanggung jawab majikan, pimpinan perusahaan terhadap pegawainya atau orang tua terhadap anak-anaknya, sebagaimana diatur dalam Pasal 1367 KUHPerdata.

2. prinsip praduga bertanggungjawab (*presumption of liability principle*)

seseorang atau tergugat dianggap bertanggung jawab sampai ia dapat membuktikan bahwa dirinya tidak bersalah. Dengan demikian beban pembuktian ada padanya. Asas ini lazim pula disebut sebagai pembuktian terbalik (*omkering van bewijslast*). Secara hukum perdata, seperti dalam hukum pengangkutan udara, asas ini pernah dipakai berdasarkan Konvensi Warsawa 1929 dan Ordonansi Pengangkutan Udara No. 100 tahun 1939, yang kemudian dihapuskan berdasarkan Protokol Guatemala 1971. UUPK menganut teori ini

⁶² *Ibid*

berdasarkan Pasal 19 ayat 5 yang menyatakan bahwa pelaku usaha dibebaskan dari tanggung jawab kerusakan jika dapat dibuktikan bahwa kesalahan itu merupakan kesalahan konsumen.

3. prinsip praduga tidak selalu bertanggung jawab (*presumption of non liability principle*)

Asas ini menggariskan bahwa tergugat tidak selamanya bertanggung jawab. Asas ini secara sederhana terlihat pada kasus kehilangan atau kerusakan barang penumpang pesawat udara yang disimpan di dalam kabin. Dalam kasus itu, tanggung jawab kerusakan atau kehilangan ada di tangan penumpang itu sendiri. Asas ini kebalikan dari prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab. Prinsip praduga tidak bertanggung jawab sudah mulai ditinggalkan.

Apabila melihat prinsip-prinsip yang dirumuskan dalam Pasal 24 ayat 2 UUPK, penjual yang menjual lagi produknya kepada penjual lainnya, dibebaskan dari tanggung jawab jika penjual lainnya tersebut melakukan perubahan atas produk tersebut. Pengertian merubah di dalam ayat tersebut tidak dijelaskan dalam UUPK. Namun, secara umum dapat diartikan sebagai melakukan sesuatu sehingga menimbulkan perbedaan baik substansi, format maupun kemasan suatu produk yang dibuat pelaku usaha semula.

4. Prinsip bertanggungjawab mutlak (*Strict Liability*)

Prinsip ini merupakan kebalikan dari prinsip pertama, yaitu *liability based on fault*. Dengan prinsip ini, tergugat harus bertanggung jawab atas kerugian yang diderita konsumen tanpa harus membuktikan ada tidaknya kesalahan pada

dirinya. Dalam hukum perdata lingkungan, prinsip ini sudah lama diterapkan, seperti terlihat dalam *Civil Liability Convention 1969* yang mengharuskan pencemar (pemilik tanker) bertanggung jawab atas kerusakan lingkungan di laut. Prinsip ini menentukan pula untuk membebaskan tanggung jawab pelaku usaha jika ternyata ada *force majored*, seperti karena bencana alam, peperangan dan lainnya.

Rasionalisasi penggunaan prinsip ini adalah supaya produsen benar-benar bertanggung jawab terhadap kepentingan konsumen dan konsumen dapat menunjukkan prinsip *product liability*. *Product liability* ini dapat digunakan dengan tiga hal dasar, yaitu :

- a. melakukan pelanggaran terhadap jaminan (*breach of warranty*) yakni apa yang dijamin dalam keterangan atas suatu kemasan tidak sesuai dengan substansi yang dikemas;
- b. terdapatnya unsur *negligence*, yakni berupa kelalaian dalam memenuhi standar proses atas suatu produk;
- c. terdapatnya unsur diterapkannya asas *strict liability*, yakni bertanggung jawab tanpa mendasarkannya pada suatu kesalahan.

Jika melihat rumusan beberapa Pasal yang relevan dengan peraturan pertanggung jawaban pelaku usaha, tidak terlihat adanya rumusan yang secara *expressis verbis* menyatakan UUPK menganut prinsip *strict liability*. Tetapi dari pasal-pasal yang mengatur tanggung jawab pelaku usaha, khususnya Pasal 19, maka dapat dikatakan bahwa UUPK menganut prinsip *strict liability*.

5. Prinsip bertanggungjawab terbatas (*Limitation of liability*)

Prinsip ini menguntungkan pelaku usaha karena mencantumkan klausul eksonerasi dalam perjanjian standar yang dibuatnya. Prinsip ini dilarang berdasarkan Pasal 18 ayat (1) huruf a dan g UUPK yang menyatakan bahwa pelaku usaha dilarang untuk mencantumkan klausul baku dalam tiap dokumen atau perjanjian yang menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha dan supaya konsumen tunduk pada peraturan baru, tambahan atau perubahan lanjutan yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha.

Aspek pertanggung jawaban adalah suatu hal penting yang perlu mendapat perhatian serius dari para pelaku usaha. Hal ini sangat menentukan besarnya ganti rugi saat terjadi sengketa konsumen dan menentukan juga siapa yang harus menanggung kerugian tersebut. Terwujudnya kepastian hukum tercermin dari dilaksanakannya tanggung jawab para pihak dalam melakukan transaksi jual beli.

B A B I I I
KEKUATAN HUKUM PUTUSAN BPSK SEBAGAI LEMBAGA
ALTERNATIF PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN

A. Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui BPSK

1. Badan Penyelesaian Sengketa konsumen

Salah satu lembaga penyelesaian sengketa konsumen alternatif adalah BPSK yang dibentuk sebagai lembaga untuk menyelesaikan sengketa konsumen. Pengaturan mengenai BPSK termasuk mengenai tugas dan wewenangnya ditentukan dalam Pasal 49 sampai dengan Pasal 58 UUPK. Tugas dan wewenang dari badan ini terdapat di dalam Pasal 52 UUPK, meliputi 13 hal atau masalah, yaitu :

- a. menangani sengketa konsumen dengan cara mediasi, arbitrase, atau konsiliasi;
- b. memberikan konsultasi perlindungan konsumen;
- c. melakukan pengawasan atas pencantuman klausula baku;
- d. melaporkan kepada penyidik umum tentang pelanggaran perlindungan konsumen;
- e. melakukan penelitian dan pemeriksaan sengketa konsumen;
- f. memanggil pelaku usaha yang melakukan pelanggaran;
- g. menghadirkan saksi atau saksi ahli;
- h. meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli jika tidak bersedia memenuhi panggilan;
- i. mendapatkan dan meneliti surat dokumen atau bukti lainnya;

- j. memutuskan ada tidaknya kerugian konsumen;
- k. memberitahukan putusan kepada pelaku usaha yang melakukan pelanggaran perlindungan konsumen;
- l. menjatuhkan sanksi administratif bagi pelanggaran konsumen.

2. Unsur Keanggotaan BPSK

Para anggota yang ditunjuk duduk didalam badan khusus ini terdiri dari unsur pemerintah, wakil konsumen dan wakil pelaku usaha. Setiap perwakilan berjumlah paling sedikit tiga dan paling banyak lima orang. Berarti jumlah minimal anggota BPSK sembilan orang dan maksimal 15 orang. Majelis di BPSK terdiri dari ketua majelis yang berasal dari unsur pemerintah, para anggota dari wakil pelaku usaha dan konsumen. Pengangkatan dan pemberhentian anggota BPSK ditetapkan oleh menteri perindustrian dan perdagangan.

BPSK dibentuk untuk setiap pemerintah kabupaten (pemkab) atau pemerintah kota (pemkot). Tugas, wewenang dan mengenai pelaksanaan tugas majelis diatur dengan surat keputusan menteri perindustrian dan perdagangan (Pasal 53 dan Pasal 54 UUPK). Begitu juga dengan pengangkatan dan pemberhentian kepala dan anggota sekretariat BPSK, ditetapkan oleh menteri yang sama (Pasal 51 UUPK). Berdasarkan Keppres No. 90 Tahun 2001 tentang pembentukan BPSK, telah dibentuk BPSK disepuluh kota besar, yakni Medan, Palembang, Jakarta Pusat, Jakarta Barat, Bandung, Semarang, Yogyakarta, Malang, Surabaya, dan Makasar.

Proses kerja yang dilakukan BPSK mirip dengan di pengadilan, karenanya BPSK disebut sebagai quasi badan peradilan untuk menangani kasus-kasus konsumen, seperti halnya dengan badan penyelesaian sengketa perpajakan atau perburuhan.

3. Quasi peradilan konsumen

Sebagai quasi badan peradilan untuk menangani kasus-kasus konsumen, BPSK mempunyai kewenangan untuk menangani, menyelesaikan dan memutus sengketa konsumen. Putusan majelis BPSK bersifat final dan mengikat (Pasal 54 ayat 3 UUPK). Namun demikian pihak yang merasa tidak puas atas putusan BPSK termasuk pelaku usaha dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri, paling lambat 14 hari kerja setelah menerima pemberitahuan putusan itu (Pasal 56 ayat 2 UUPK *jo* Pasal 41 ayat 3 Kepmenperindag RI Nomor 350/MPP/Kep/12/2001). Bagi pelaku usaha yang tidak mengajukan keberatan dalam tenggang waktu tersebut, dianggap menerima putusan dari BPSK dan wajib melaksanakan putusan tersebut selambat-lambatnya 5 (lima) hari kerja setelah batas waktu pengajuan keberatan terlampaui (Pasal 56 ayat 3 UUPK *jo* Pasal 41 ayat 5 Kepmenperindag RI Nomor 350/MPP/Kep/12/2001).

Bilamana pelaku usaha tidak menjalankan isi putusan tersebut, maka BPSK menyerahkan putusan tersebut kepada penyidik supaya dilakukan penyidikan. Putusan BPSK tersebut merupakan bukti permulaan yang cukup bagi penyidikan selanjutnya (Pasal 56 ayat 4 dan 5 UUPK *jo* Pasal 41 ayat 6 Kepmenperindag RI Nomor 350/MPP/Kep/12/2001).

Lembaga keberatan dalam sistem hukum Belanda dikenal dengan *beroep*. Lembaga *beroep* biasanya dikenal dalam bidang hukum administrasi atau tepatnya dalam hal-hal yang berhubungan dengan penetapan (*beschikking*) oleh penguasa atas perizinan (*vergunning*). Keberatan atas penetapan (*beschikking*) oleh penguasa inilah yang disebut *beroep*. Dengan demikian *beroep* adalah semacam lembaga banding dalam hukum administrasi atas penetapan (*beschikking*) yang dilakukan penguasa. Dalam lembaga peradilan disebut dengan banding atas putusan peradilan tingkat pertama atau pengadilan negeri.⁶³

Hal yang menjadi permasalahan adalah keberatan oleh mereka yang tidak puas terhadap putusan BPSK dapat dikatakan sebagai banding atau hanya sebagai keberatan. Bila ditafsirkan bahwa keberatan dipandang sebagai mengajukan gugatan ke pengadilan negeri, maka konsekuensinya menjadi lain, yakni si pemohon keberatan dalam sengketa ini di pengadilan negeri akan berposisi menjadi penggugat, sementara BPSK yang mengeluarkan putusan akan berposisi menjadi tergugat.⁶⁴

Ada dua kejanggalan yang terjadi bila demikian prakteknya. *Pertama*, BPSK yang sebenarnya sebagai lembaga penyelesaian sengketa akan menjadi pihak dalam sengketa konsumen. *Kedua*, proses penyelesaian sengketa konsumen menjadi lebih panjang (*prolonged*) meskipun sebenarnya batas-batas maksimal waktu penyelesaian di tiap-tiap tahap proses sudah ditentukan undang-undang secara tegas. Batas-batas maksimum yang ditentukan undang-undang itu bisa dipersingkat dalam proses

⁶³ NHT Siahaan, *Op Cit*, hlm. 213

⁶⁴ *Ibid*, hlm. 214

bilamana terdapat pada pengaturan di setiap tahapan proses. Disini perlu pembagian porsi kompetensi supaya tidak terjadi duplikasi kerja dan kompetensi penyelesaian sengketa. Sebagai perbandingan misalnya dilembaga peradilan yakni di pengadilan negeri dan pengadilan tinggi memeriksa semua hal mulai dari pemeriksaan fakta-fakta, pembuktian, dan sistem hukum formal (hukum acara). Sementara Mahkamah Agung tidak lagi memeriksa hal-hal yang bersifat pembuktian atau pemeriksaan fakta-fakta, tetapi hanya berkenaan dengan tidak dilaksanakannya hukum atau ada kesalahan dalam penerapan hukum, ataupun ada pelanggaran hukum oleh peradilan *judex factie* (peradilan tingkat pertama dan peradilan banding).⁶⁵

Apabila pengajuan keberatan berupa gugatan maka konsekuensinya adalah bahwa semua materi perkara akan diperiksa lagi di pengadilan negeri, dan ini akan membuang energi dan waktu yang banyak. Konsekuensi selanjutnya adalah BPSK sebagai institusi penyelesaian sengketa akan menjadi pihak (*party*) yakni sebagai tergugat dalam sengketa. Padahal harus disadari lembaga penyelesaian sengketa dengan sistem yang terdapat dalam UUPK dibuat supaya lebih bersifat praktis, murah, dan cepat. Tidak seperti sistem yang terdapat pada peradilan biasa yang waktunya cukup panjang dengan biaya yang cukup besar.

Selanjutnya menurut pasal 56 UUPK, pengadilan negeri wajib mengeluarkan putusan atas keberatan yang diajukan para pihak dalam waktu paling lama 21 (duapuluh satu) hari sejak diterimanya keberatan itu. Terhadap putusan pengadilan negeri ini dapat diajukan kasasi ke Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 14

⁶⁵ *Ibid*

(empat belas) hari sejak putusan diterima. Selanjutnya Mahkamah Agung harus sudah mengeluarkan putusannya dalam waktu paling lama 30 (tigapuluh) hari sejak permohonan kasasi itu diterima (Pasal 58 UUPK).

Selain kejanggalan yang berkaitan dengan pengajuan keberatan, putusan BPSK masih harus dimintakan *fiat eksekusi* ke Pengadilan Negeri ditempat kedudukan hukum konsumen yang dirugikan (Pasal 57 UUPK *jo* Pasal 42 ayat 2 *jo* Pasal 41 ayat 3 KepMenPerindag RI Nomor 350/MPP/Kep/12/2001) sehingga menimbulkan kesan bahwa putusan BPSK kurang memiliki kekuatan hukum.

4. Hukum Acara Penyelesaian Sengketa Konsumen di BPSK

Sebagai bagian dari Penyelesaian Sengketa Alternatif (ADR) maka tata cara penyelesaian sengketa konsumen untuk BPSK sangat sederhana dan sejauh mungkin dihindari suasana formal. Berikut ini akan diuraikan secara singkat prosedur penyelesaian sengketa konsumen BPSK yang terdiri dari tiga tahapan, yakni tahap permohonan, tahap persidangan, dan tahap putusan. Berikut ini tahapan-tahapan dan tata cara penyelesaian sengketa konsumen oleh BPSK berdasarkan UUPK dan Kepmenperindag No. 350/MPP/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen :⁶⁶

1) Tahap Permohonan

Setiap konsumen yang dirugikan dapat mengajukan permohonan penyelesaian sengketa konsumen kepada BPSK terdekat. Permohonan tersebut dapat diajukan oleh

⁶⁶ J. Widiyantoro & Al. Wisnubroto, *Op Cit*, hlm. 30

konsumen ybs, ahli warisnya (dalam hal konsumen ybs telah meninggal dunia) atau kuasanya (dalam hal konsumen yang bersangkutan sakit atau berusia lanjut atau belum dewasa atau orang asing). Permohonan diajukan melalui sekretariat BPSK, dapat diajukan secara tertulis maupun secara lisan. Apabila permohonan diajukan secara tertulis maka sekretariat BPSK akan memberikan tanda terima kepada pemohon, sedangkan apabila permohonan diajukan secara lisan maka sekretariat BPSK akan mencatat dalam sebuah format yang disediakan secara khusus. Selanjutnya sekretariat BPSK akan mencatat permohonan tersebut dan dibubuhi tanggal dan nomor registrasi.

Permohonan penyelesaian sengketa konsumen harus memuat secara benar dan lengkap sesuai dengan ketentuan Pasal 16 Kepmenperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001 yakni :

- a. nama dan alamat lengkap konsumen, ahli waris atau kuasanya disertai bukti diri;
- b. nama dan alamat lengkap pelaku usaha;
- c. barang atau jasa yang diadukan;
- d. bukti perolehan (bon, faktur, kuitansi, dan dokumen bukti lain);
- e. keterangan tempat, waktu dan tanggal diperoleh barang atau jasa tersebut;
- f. saksi yang mengetahui barang atau jasa tersebut diperoleh;
- g. foto-foto barang dan kegiatan pelaksanaan (jika ada)

Apabila permohonan atau gugatan ternyata tidak lengkap (sesuai dengan Pasal 16), maka ketua BPSK harus menolak permohonan/gugatan tersebut. Jika

permohonan diterima (memenuhi persyaratan), maka konsumen memilih cara penyelesaian yang harus disetujui oleh pelaku usaha. Cara yang bisa dipilih dan disepakati para pihak adalah konsiliasi, mediasi atau arbitrase.

2) Tahap Prasadang

Setiap penyelesaian sengketa oleh BPSK dilakukan oleh majelis yang dibentuk berdasarkan penetapan ketua BPSK dan dibantu oleh panitera. Majelis tersebut harus berjumlah ganjil dan paling sedikit terdiri dari 3 anggota BPSK yang mewakili unsur pemerintah (sebagai ketua) dan unsur konsumen dan pelaku usaha masing-masing sebagai anggota. Sedangkan panitera ditunjuk dari anggota sekretariat BPSK.

Jika permohonan diterima maka ketua BPSK harus memanggil pelaku usaha secara tertulis disertai dengan copy permohonan dari konsumen, selambat-lambatnya 3 (tiga) hari kerja sejak diterimanya permohonan. Untuk keperluan pemanggilan pelaku usaha tersebut dibuat surat panggilan yang memuat hari, tanggal, jam dan tempat persidangan serta kewajiban pelaku usaha untuk memberikan jawaban terhadap penyelesaian sengketa konsumen untuk diajukan pada persidangan pertama. Jika pada hari yang ditentukan pelaku usaha tidak hadir memenuhi panggilan maka sebelum melampaui 3 (tiga) hari kerja sejak pengaduan, pelaku usaha dapat dipanggil sekali lagi. Jika pelaku usaha tetap tidak hadir tanpa alasan yang sah, maka berdasarkan ketentuan Pasal 52 huruf i UUPK *jo* Pasal 3 huruf i KepMenPerindag No. 350/MPP/Kep/12/2001, BPSK

dapat meminta bantuan penyidik untuk membantu menghadirkan pelaku usaha tersebut.

Selanjutnya konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa memilih cara penyelesaian sengketa. Jika cara yang dipilih para pihak adalah konsiliasi, an mediasi, maka ketua BPSK segera menunjuk Majelis sesuai dengan ketentuan untuk ditetapkan sebagai konsiliator dan mediator. Jika cara yang dipilih para pihak adalah arbitrase, maka prosedurnya adalah para pihak memilih arbiter dari anggota BPSK yang berasal dari unsur pelaku usaha dan konsumen sebagai anggota majelis. Arbiter yang terpilih memilih arbiter ketiga dari anggota BPSK yang berasal dari unsur pemerintah sebagai ketua majelis.

Persidangan pertama dilaksanakan selambat-lambatnya 7 hari kerja terhitung sejak diterimanya permohonan. Tata cara persidangan dilaksanakan sesuai dengan cara yang disepakati oleh para pihak yakni konsiliasi, mediasi, atau arbitrase sebagai berikut :

a. konsiliasi

Penyelesaian sengketa konsumen melalui konsiliasi dilakukan sendiri oleh para pihak yang bersengketa dengan didampingi majelis yang bertindak pasif sebagai konsiliator. Jadi dalam hal ini majelis menyerahkan sepenuhnya proses penyelesaian sengketa kepada para pihak baik mengenai bentuk maupun jumlah ganti rugi.

Dalam konsiliasi Majelis konsiliator mempunyai tugas memanggil konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa, memanggil saksi dan saksi

ahli bila diperlukan, menyediakan forum bagi konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa, dan menjawab pertanyaan konsumen dan pelaku usaha perihal peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan konsumen.

Selama proses penyelesaian sengketa, alat bukti (barang dan atau jasa, keterangan para pihak, keterangan saksi dan atau saksi ahli, surat dan atau dokumen, bukti-bukti lain yang mendukung) dapat diajukan oleh majelis atas permintaan pihak yang bersengketa. Hasil musyawarah yang merupakan kesepakatan antara konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa selanjutnya dibuat dalam bentuk perjanjian tertulis yang ditandatangani oleh para pihak yang bersengketa selanjutnya diserahkan kepada Majelis untuk dibuat sebuah putusan BPSK untuk menguatkan perjanjian tersebut.

b. mediasi

Penyelesaian sengketa konsumen melalui mediasi dilakukan sendiri oleh para pihak yang bersengketa dengan didampingi majelis yang bertindak aktif sebagai mediator. Jadi dalam hal ini majelis menyerahkan sepenuhnya proses penyelesaian sengketa kepada para pihak baik mengenai bentuk maupun jumlah ganti rugi, namun bertindak aktif dengan memberikan nasehat, petunjuk, saran dan upaya-upaya lain dalam menyelesaikan sengketa.

Dalam mediasi, majelis mediator mempunyai tugas memanggil konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa, memanggil saksi dan saksi ahli bila

diperlukan, menyediakan forum bagi konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa, secara aktif mendamaikan konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa, dan secara aktif memberikan saran dan anjuran penyelesaian sengketa konsumen sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang perlindungan konsumen.

Selama proses penyelesaian sengketa, alat bukti (barang dan atau jasa, keterangan para pihak, keterangan saksi dan atau saksi ahli, surat dan atau dokumen, bukti-bukti lain yang mendukung) dapat diajukan oleh majelis atas permintaan pihak yang bersengketa. Hasil musyawarah yang merupakan kesepakatan antara konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa selanjutnya dibuat dalam bentuk perjanjian tertulis yang ditandatangani oleh para pihak yang bersengketa selanjutnya diserahkan kepada Majelis untuk dibuat sebuah putusan BPSK untuk menguatkan perjanjian tersebut.

c. arbitrase

Penyelesaian sengketa konsumen melalui arbitrase dilakukan sepenuhnya dan diputuskan oleh majelis yang bertindak sebagai arbiter. Ketua majelis di dalam persidangan wajib memberikan petunjuk kepada konsumen dan pelaku usaha mengenai upaya hukum yang digunakan oleh para pihak yang bersengketa. Dengan izin ketua majelis para pihak yang bersengketa bisa mempelajari semua berkas yang berkaitan dengan persidangan dan membuat kutipan seperlunya.

Pada persidangan pertama ketua majelis wajib mendamaikan kedua belah pihak yang bersengketa. Jika terjadi perdamaian antara kedua belah pihak yang bersengketa maka majelis wajib membuat putusan dalam bentuk penetapan perdamaian. Sebaliknya jika tidak tercapai perdamaian maka persidangan dimulai dengan pembacaan isi gugatan konsumen dan jika dimungkinkan sekaligus pembacaan jawaban dari pelaku usaha. Dalam hal ini ketua majelis memberikan kesempatan yang sama kepada kedua belah pihak yang bersengketa untuk menjelaskan hal-hal yang dipersengketakan.

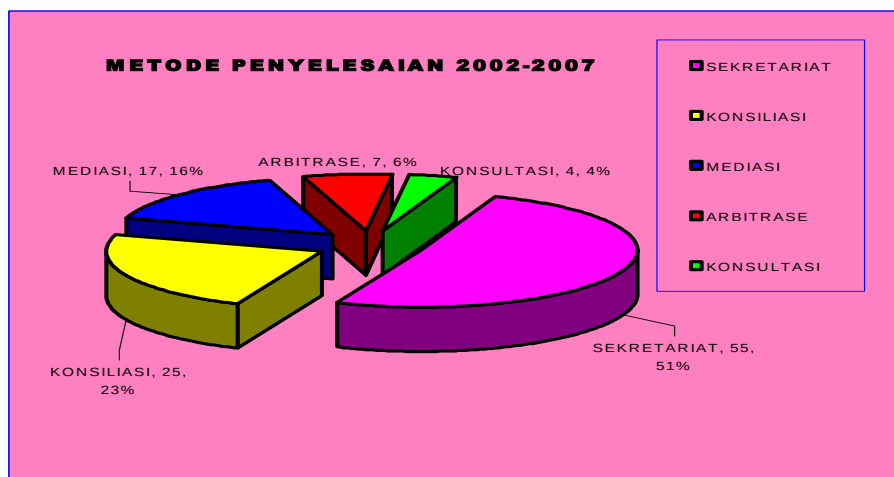
Konsumen memiliki hak untuk mencabut gugatannya (dengan surat pernyataan) pada persidangan pertama sebelum pembacaan surat jawaban dari pelaku usaha. Dalam hal demikian maka majelis wajib mengumumkan bahwa gugatan dicabut. Apabila konsumen dan atau pelaku usaha tidak hadir pada persidangan pertama, maka majelis memberikan kesempatan terakhir pada persidangan kedua dengan membawa alat bukti yang disediakan. Persidangan kedua diselenggarakan selambat-lambatnya dalam waktu 5 hari kerja terhitung sejak persidangan pertama (diberitahukan dengan surat panggilan oleh sekretariat BPSK).

Bilamana pada persidangan kedua konsumen tidak hadir maka gugatannya dinyatakan gugur demi hukum. Sebaliknya jika pelaku usaha yang tidak hadir maka gugatan konsumen dikabulkan oleh majelis tanpa kehadiran pelaku usaha. Selama proses penyelesaian sengketa, alat bukti (barang dan atau jasa, keterangan para pihak, keterangan saksi dan atau saksi ahli, surat

dan atau dokumen, bukti-bukti lain yang mendukung) dapat diajukan oleh majelis atas permintaan pihak yang bersengketa. Sekalipun dalam proses penyelesaian sengketa konsumen beban pembuktian ada pada pelaku usaha namun pihak konsumen juga berhak mengajukan bukti untuk mendukung gugatannya.

Setelah mempertimbangkan pernyataan dari kedua belah pihak mengenai hal yang dipersengketakan dan mempertimbangkan hasil pembuktian serta permohonan dari para pihak, maka majelis akan membuat putusan BPSK.

Dari tahun 2002 hingga 2007 semasa keanggotaan periode I BPSK Kota Yogyakarta telah menggunakan semua metode penyelesaian sengketa yang ada. Berikut diagram metode penyelesaian sengketa melalui BPSK Kota Yogyakarta :



Sumber : BPSK Kota Yogyakarta/2008

3) Tahap putusan

Majelis wajib menyelesaikan sengketa konsumen selambat-lambatnya dalam waktu 21 hari kerja terhitung sejak gugatan diterima BPSK. Hasil penyelesaian sengketa konsumen dengan cara konsiliasi atau mediasi dibuat dalam perjanjian tertulis yang ditandatangani oleh konsumen dan pelaku usaha, selanjutnya dikuatkan dengan putusan majelis yang ditandatangani oleh ketua dan anggota majelis. Keputusan majelis dalam konsiliasi dan mediasi tidak memuat sanksi administratif. Sedangkan hasil penyelesaian sengketa konsumen dengan cara arbitrase dibuat dengan putusan majelis yang ditandatangani oleh ketua dan anggota majelis. Keputusan majelis dalam arbitrase dapat memuat sanksi administratif.

Putusan majelis sedapat mungkin didasarkan atas musyawarah untuk mencapai mufakat, namun jika telah diusahakan sungguh-sungguh namun ternyata tidak tercapai kata mufakat, maka putusan diambil dengan suara terbanyak. Putusan majelis tersebut adalah putusan BPSK.

Putusan BPSK dapat berupa perdamaian, gugatan ditolak, gugatan tidak diterima, dan gugatan dikabulkan. Dalam hal gugatan dikabulkan, maka dalam amar putusan ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh pelaku usaha berupa pemenuhan ganti rugi (pengembalian uang, penggantian barang, dan atau jasa yang sejenis atau setara nilainya, atau perawatan kesehatan dan atau pemberian santunan) dan atau sanksi administratif berupa penetapan ganti rugi paling banyak Rp. 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah).

Putusan BPSK merupakan putusan yang final dan telah memiliki kekuatan hukum tetap sehingga semestinya langsung dapat dilaksanakan. Namun dalam Pasal 42 ayat (2) KepMenPerindag 350/MPP/Kep/12/2001 diatur bahwa putusan BPSK dimintakan penetapan eksekusi kepada Pengadilan Negeri ditempat konsumen yang dirugikan. Tidak hanya itu saja, putusan BPSK masih dimungkinkan ditolak oleh para pihak dengan cara mengajukan keberatan di Pengadilan Negeri.

Ketua BPSK memberitahukan putusan majelis secara tertulis kepada alamat konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa, selambat-lambatnya dalam waktu 7 (tujuh) hari kerja sejak putusan dibacakan. Selanjutnya dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak putusan BPSK diberitahukan, konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa wajib menyatakan menerima atau menolak putusan BPSK.

Apabila konsumen atau pelaku usaha menolak putusan BPSK maka mereka dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri selambat-lambatnya dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak putusan BPSK diberitahukan. Sebaliknya apabila konsumen dan pelaku usaha menerima putusan BPSK, maka pelaku usaha wajib menjalankan putusan tersebut selambat-lambatnya dalam waktu 7 (tujuh) hari kerja sejak menyatakan menerima putusan tersebut.

Pelaku usaha yang menolak putusan BPSK, tetapi tidak mengajukan keberatan setelah melampaui batas waktu untuk menjalankan putusan, maka

dianggap menerima putusan selambat-lambatnya 5 (lima) hari kerja setelah batas waktu mengajukan keberatan dilampaui. Apabila pelaku usaha tidak menjalankan kewajiban sebagaimana tertuang dalam putusan BPSK dan telah melampaui batas waktu pelaksanaan putusan, maka BPSK menyerahkan putusan tersebut kepada penyidik untuk melakukan penyidikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

5. Kelemahan dan kekurangan perumusan BPSK

Ada beberapa hal yang harus dicatat sebagai kekurangan-kekurangan dari perumusan ketentuan BPSK di Indonesia. Kelemahan tersebut diantaranya terkait dengan mekanisme penyelesaian sengketa konsumen, yakni :⁶⁷

1. Masalah Final dan Mengikat

Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 54 ayat 3 UUPK bahwa putusan mejelis BPSK tersebut bersifat final dan mengikat. Mengenai hal ini kemudian didalam penjelasannya dikatakan putusan yang bersifat final adalah bahwa dalam BPSK tidak ada upaya banding ataupun kasasi.

Rumusan dan penjelasan dari ketentuan tersebut tidak begitu jelas dipahami, karena suatu putusan dapat disebut final apabila putusan itu sudah selesai dan hanya memerlukan pelaksanaan dari maksud dan tujuan putusan tersebut. Namun putusan tersebut masih dapat banding, artinya, para pihak yang tidak puas atas putusan itu dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri dan

⁶⁷ *Ibid*, hlm.216

dengan demikian pula selanjutnya mengajukan kasasi jika tidak puas juga atas putusan pengadilan tersebut ke Mahkamah Agung, masing-masing paling lama 14 hari kerja setelah putusan tersebut diberitahukan kepada yang bersangkutan (Pasal 56 ayat 2 dan Pasal 58 ayat 2 UUPK).

Kata pengajuan keberatan sebenarnya dalam artian hukum acara peradilan sama akibatnya dengan pengertian banding atau kasasi. Selama masih dalam proses pengajuan keberatan, baik berupa banding atau kasasi, maka status putusan tersebut masih belum dapat disebut mempunyai kekuatan hukum pasti (*inkracht van gewijsde*) dan oleh karenanya putusan demikian belum mengikat dan belum dapat dilaksanakan eksekusi. Keadaan demikian kurang lebih sama dengan pengertian final dan mengikat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 ayat 3 UUPK.

2. Masalah pihak pemohon keberatan

Ketidakjelasan yang kedua adalah tentang pelaku usaha yang tidak mengajukan keberatan dalam tenggang waktu yang ditentukan terhadap putusan BPSK dianggap menerima putusan (Pasal 56 ayat 3 UUPK *jo* Pasal 41 ayat 5 KepMenPerindag RI Nomor 350/MPP/Kep/12/2001). Persoalannya, mengapa hanya dibatasi kepada pihak pelaku usaha saja dan sebagaimana seandainya pihak konsumen berlaku sama, apakah juga telah dianggap menerima putusan itu. Disini ada kesan diskriminatif karena tidak memberlakukan keadaan atau kesempatan yang sama bagi pihak lain.

3. Kesan sebagai subordinat Kepolisian

Masalah berikutnya dalam kaitannya dengan Pasal 56 ayat 1 dan 3 jo Pasal 41` ayat 6 KepMenPerindag RI Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 terjadi jika putusan tidak dilaksanakan pelaku usaha maka BPSK menyerahkan putusan tersebut kepada penyidik. Kemudian Pasal 56 ayat 4 menyatakan, putusan BPSK merupakan bukti permulaan yang cukup bagi penyidik. Ketentuan ini memberi kesan seakan-akan BPSK berada sebagai instansi subordinat dari kepolisian atau instansi kriminal. Dengan kata lain pula, seakan kasus yang ditangani BPSK hanya kasus kriminal konsumen.

Persoalannya, bagaimana bila kasus-kasus yang bersifat perdata seperti menyangkut ingkar janji (*wanprestasi*), perbuatan melawan hukum, dsb yang justru mendominasi kasus-kasus konsumen. Pada dasarnya, karena sengketa konsumen bersifat perdata maka pihak kepolisian tidak bisa melibatkan diri. Jika sengketa konsumen sampai dimasuki oleh kepolisian maka telah terdapat semacam pencampuran (*confusing*) antara kepentingan privat dan kepentingan publik. Sebaiknya masalah demikian harus dipandang jelas bahwa sengketa konsumen adalah sengketa yang menjadi bagian dari wilayah hukum perdata (*private law*) dan bukan hukum publik (*public law*).

4. tenggang waktu

mengenai fiat eksekusi dari pengadilan negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57, tidak ditentukan tenggang waktu maksimum sebagaimana diatur juga terhadap proses lainnya. Tidak adanya pembatasan tenggang waktu untuk

mengeluarkan fiat eksekusi demikian dapat membuat pengadilan melepaskan diri dari sanksi melewati waktu.

5. Ketentuan menerima putusan

Ketentuan mengenai batas waktu paling lama tujuh hari setelah menerima putusan diatur dalam Pasal 56 ayat 1 UUPK jo Pasal 41 ayat 1 KepMenPerindag RI Nomor 350/MPP/Kep/12/2001. Ketentuan menerima putusan ini sebaiknya harus dengan jelas dirumuskan karena pihak yang kalah biasanya cenderung mengulur-ulur waktu.

Apabila pihak yang bersangkutan tidak berada atau berkali-kali tidak ditemui di tempat tinggalnya yang resmi, maka putusan itu dititipkan di kantor kelurahan, kepala desa atau kepala RT atau RW. Jika mereka kemudian lupa menyerahkannya kepada yang bersangkutan ataupun tidak diketahui alamatnya, maka tempo penerimaan putusan inipun makin lama dan hal itu justru dikehendaki pihak tergugat yang kalah.

Al. Wisnubroto dan J. Widijantoro menambahkan berbagai kelemahan BPSK yang mengakibatkan hambatan dalam operasionalisasinya, diantaranya :⁶⁸

- a. BPSK merupakan “perkawinan” sistem *common law* dengan sistem *civil law* yang tidak sempurna

Konon BPSK dibentuk dari ide *small claim court (SCC)* yang berkembang di negara-negara yang berbasis *common law system* yang memposisikan proses

⁶⁸ *Op Cit*, hlm. 45

non litigasi setara dengan proses litigasi. Namun karena sistem hukum Indonesia terlanjur mengakar pada *civil law system* dimana supremasi penyelesaian sengketa ada pada lembaga pengadilan, maka jadilah BPSK sebagai lembaga penyelesaian sengketa diluar pengadilan yang putusannya digantungkan pada pengadilan (dalam hal ini eksekusi dan keberatan). Bentuk percampuran model *common law system* dan *civil law system* tersebut menyebabkan proses penyelesaian sengketa konsumen menjadi rumit dan berkepanjangan.

b. Permasalahan SDM di BPSK

Keanggotaan BPSK yang terdiri dari tiga unsur (pemerintah, pelaku usaha, konsumen) dengan latar belakang masing-masing, dalam kenyataanya sering menimbulkan persoalan. Berdasarkan kajian psikososial ada kecenderungan bahwa lingkungan berpengaruh terhadap perilaku dan sistem sosial berpengaruh pada cara pandang.

Persoalan-persoalan tersebut menjadi lebih kompleks ketika dihadapkan dengan masalah profesionalisme rata-rata sumber daya manusia yang masih memerlukan peningkatan pengetahuan maupun pengalaman dalam penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK. Fakta-fakta yang berpotensi menyebabkan ketidakprofesionalan SDM BPSK antara lain sebagai berikut :⁶⁹

⁶⁹ *Ibid*, hlm. 48

1. tidak semua anggota memiliki latar belakang pendidikan hukum,⁷⁰ lagipula yang berpendidikan hukum maupun tidak, rata-rata kurang memiliki pengetahuan yang memadai mengenai aspek-aspek perlindungan konsumen dan teknis penyelesaian sengketa konsumen;⁷¹
2. anggota sekretariat BPSK Kota Yogyakarta hampir semua tidak memiliki pengetahuan dan kemampuan di bidang administrasi pengadilan (misalnya sebagai panitera) dan teknis tindakan pertama saat terjadi pengaduan konsumen;⁷²
3. kurangnya sarana pendidikan dan pelatihan untuk membangun profesionalisme anggota dan sekretariat BPSK, baik yang diselenggarakan oleh Deperindag, kalangan perguruan tinggi, LPKSM, maupun BPSK itu sendiri;
4. rendahnya minat belajar mandiri dari para anggota dan sekretariat BPSK;

⁷⁰ Pasal 3 ayat (4) KepMenperindag No. 301/MPP/Kep/10/2001 hanya mensyaratkan bahwa minimal 1/3 (sepertiga) dari jumlah anggota BPSK, wajib berpengetahuan dan berpendidikan di bidang hukum. *Ibid*

⁷¹ Latar belakang pendidikan hukum sangat penting, sebab meskipun dalam penyelesaian sengketa aspek hukum bisa dikesampingkan, namun sebagai mediator, konsiliator, maupun arbiter, harus memiliki pengetahuan yang cukup tentang dasar hukum sebagai dasar putusan BPSK. *Ibid*

⁷² Sejauh ini belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai persyaratan anggota sekretariat. Pasal 6 ayat (4) Keputusan Dirjen PDN Deperindag RI No. 24/DJPDN/Kep/VIII/2002 tentang petunjuk pelaksanaan pemilihan ketua, wakil ketua, kepala sekretariat dan anggota sekretariat BPSK hanya disebutkan bahwa kepala sekretariat berasal dari aparatur pemerintah yang ruang lingkup dan tanggung jawabnya meliputi bidang perdagangan.

5. ketiadaan sarana penunjang untuk membangun profesionalisme bagi anggota dan sekretariat BPSK.

Kurangnya profesionalisme anggota dan sekretariat BPSK ini berakibat pada rendahnya kualitas pelayanan terhadap para pihak yang menyelesaikan sengketanya pada BPSK. Apabila hal ini dibiarkan maka BPSK tidak dapat berjalan efektif sehingga akan ditinggalkan oleh masyarakat. Profesionalitas inipun berkaitan erat dengan adanya atau diberlakukannya ketentuan standar profesi mediator dan konsiliator yang harus “mengantongi” sertifikat mediator dan konsiliator dari Mahkamah Agung untuk dapat menjalankan profesinya.⁷³

c. Fasilitas pendukung operasional BPSK

Nampak jelas bahwa pemerintah pusat maupun daerah dalam hal tertentu masih “setengah hati” dalam menerima dan mengoptimalkan peran BPSK. Hal ini nampak dari minimnya fasilitas sarana maupun anggaran guna operasionalisasi BPSK, bahkan di beberapa kota anggaran yang disediakan dari APBD untuk BPSK jauh dari standar kewajaran, sehingga menyebabkan operasional BPSK tersendat-sendat. Bukan hanya itu, rendahnya apresiasi dapat menyebabkan semakin lunturnya komitmen personil BPSK. Pada awal berdirinya, operasionalisasi BPSK didanai oleh APBN, tetapi sejak memasuki anggaran 2003 pembiayaan operasionalisasi BPSK diserahkan kepada APBD masing-masing daerah kota/kabupaten dimana terdapat BPSK. Akibatnya

⁷³ *Ibid*, hlm. 49

jumlah anggaran operasional BPSK menjadi bervariasi tergantung dari kemampuan masing-masing daerah yang bersangkutan.

Disamping anggaran, fasilitas lainnya seperti kantor yang strategis (mudah dijangkau konsumen) beserta ruang sidang yang representatif menjadi sangat penting. Sebagai contoh di BPSK Kota Yogyakarta yang belum memiliki ruang sidang khusus, secara psikologis membuat para pihak yang bersengketa tidak terlalu respek terhadap BPSK Kota Yogyakarta.⁷⁴

d. Regulasi yang tidak lengkap dan terbatas

Kelemahan pada peraturan perundang-undangan yang mengatur BPSK dapat disebut sebagai sumber utama penyebab hambatan operasionalisasi BPSK. Kekurangan pada UUPK beserta peraturan pelaksanaannya antara lain :

1. terdapat berbagai ketentuan yang kontradiktif (tidak konsisten), contohnya Pasal 54 ayat (3) UUPK yang mengatur bahwa putusan majelis BPSK bersifat final dan mengikat. Seharusnya tidak dimungkinkan adanya upaya hukum apapun terhadap putusan BPSK. Namun dalam Pasal 56 ayat (2) UUPK diatur bahwa para pihak dapat mengajukan keberatan terhadap putusan BPSK ke Pengadilan Negeri. Artinya putusan BPSK tidak bersifat final, bahkan dalam Pasal 58 ayat (2) UUPK semakin dipertegas lagi ketidakfinalan putusan BPSK, karena terhadap putusan Pengadilan Negeri

⁷⁴ Sebagai bahan perbandingan misalnya di Tribunal Tuntutan Pengguna Malaysia dan *Small Claims Tribunal* di Hongkong, sekalipun proses penyelesaiannya bersifat informal, tetapi persidangan tetap digelar di ruang sidang yang menimbulkan kesan berwibawa. Baca : *Laporan Studi Banding Pengelolaan Lembaga Penyelesaian Sengketa Konsumen di Tiga Negara*, LKJ-PIRAC&The Asia Foundation, 23 Februari – 11 Maret 2003, *Ibid* hlm. 50

yang tidak diterima para pihak, masih dapat diajukan kasasi ke Mahkamah Agung, ketentuan demikian juga terdapat dalam peraturan pelaksanaan (KepmenPerindag) tentang tugas dan wewenang BPSK;

2. banyak ketentuan yang tidak jelas seperti misalnya apa yang dimaksud keberatan yang dapat diajukan ke Pengadilan Negeri, penetapan eksekusi atas putusan BPSK tersebut bersifat wajib atau fakultatif, apakah berperkara di BPSK dapat dikuasakan kepada advokat, mengapa putusan BPSK hanya dapat menjadi bukti awal dalam penyidikan, bagaimana jika cara penyelesaiannya tidak disepakati oleh para pihak, apa akibat hukum jika penyelesaian sengketa melampaui batas waktu yang ditentukan oleh UUPK, dan masih banyak lagi ketentuan yang secara teknis membingungkan operasionalisasi BPSK;
3. beberapa ketentuan dalam UUPK melibatkan peran lembaga peradilan diluar BPSK, misalnya penyidik, Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung, tetapi tidak dilengkapi dengan peraturan pelaksanaan bagaimana lembaga-lembaga tersebut menjalankan perannya secara sistemik dan terpadu;
4. peraturan pelaksanaan BPSK Kota Yogyakarta hanya setingkat Keppres, Kepmen dan Keputusan Direktur Jenderal, sehingga hanya berlaku efektif secara internal di lingkungan BPSK saja, namun sulit diberlakukan secara eksternal terutama menyangkut keterlibatan berbagai lembaga diluar BPSK;

5. belum adanya pedoman operasional yang lengkap dan jelas, yang membuat pelaksana BPSK menafsirkan UUPK dan peraturan pelaksanaannya sesuai dengan pemahamannya dan keterbatasannya. Di lapangan, BPSK seringkali justru menemukan pemecahannya setelah melakukan kesalahan dalam penyelesaian kasus.

Penyelesaian sengketa memang tidak selalu identik dengan proses aplikasi hukum. Jiwa penyelesaian sengketa konsumen sebenarnya lebih terletak pada hati nurani dan pertanggung jawaban sosial pelaku usaha. Harus diakui bahwa pada umumnya ahli hukum kita berpandangan legalistik dalam arti lebih mengandalkan regulasi formal dan logika sempit dalam penyelesaian sengketa. Sebagaimana diketahui bahwa dimungkinkan 2/3 anggota boleh tidak berlatar belakang hukum, namun ketika orang awam hukum diberikan kewenangan untuk menerapkan hukum justru bersikap lebih legalistik formalistik dari orang hukum itu sendiri.

e. Respon masyarakat

Eksistensi BPSK jelas memerlukan dukungan dari masyarakat khususnya konsumen. Tanpa kepercayaan dari masyarakat BPSK tidak berarti apa-apa, karena tugas BPSK tidak hanya menyelesaikan sengketa konsumen dengan pelaku usaha secara individual, tetapi diharapkan tindakan BPSK baik dalam penyelesaian sengketa maupun dalam pengawasan atau tugas lainnya dapat menjadi *deterent effect* bagi kepentingan publik.

Disamping karena BPSK merupakan lembaga yang relatif baru, kurangnya respon dari masyarakat terhadap BPSK Kota Yogyakarta di Indonesia antara lain disebabkan oleh :

- a. kurangnya sosialisasi UUPK dan BPSK;
- b. BPSK merupakan bantuan pemerintah (eksekutif) dan didominasi peran pemerintah, sedangkan terhadap segala sesuatu yang dibentuk oleh pemerintah, masyarakat telah cenderung apriori terutama terhadap permasalahan independensi dan kepentingannya;
- c. Kultur dalam masyarakat Indonesia bukan/belum menjadi masyarakat yang “*litigation minded*” atau “*court minded*”. Biasanya persoalan yang masuk ke proses peradilan atau memerlukan bantuan lembaga penyelesaian sengketa adalah kasus-kasus yang sudah parah atau tidak dapat diselesaikan sendiri, atau ada tujuan lain;
- d. Ketidakprofesionalan BPSK dalam memberikan pelayanan terhadap pengaduan konsumen maupun dalam penyelesaian kasus menyebabkan BPSK kehilangan respek dari masyarakat.

B. Kekuatan Hukum Putusan BPSK

1. Pengajuan Keberatan Terhadap putusan BPSK

Putusan BPSK melalui forum arbitrase adalah putusan yang bersifat final dan mengikat sesuai dengan Pasal 53 ayat (3) UUPK. Hal ini senada dengan ketentuan yang tercantum dalam Pasal 60 Undang-Undang No. 30 Tahun 1999 tentang arbitrase

dan alternatif penyelesaian sengketa yang menyatakan putusan arbitrase bersifat final dan mempunyai kekuatan hukum tetap, mengikat para pihak. Namun dalam Pasal 56 ayat (2) UUPK diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri paling lambat 14 hari setelah menerima pemberitahuan putusan tersebut, bahkan terhadap putusan Pengadilan Negeri sebagaimana tercantum dalam Pasal 58 ayat (2) UUPK, dapat diajukan kasasi ke Mahkamah Agung dalam waktu 14 hari sejak putusan. Hal ini tentu menimbulkan keanehan terhadap eksistensi putusan BPSK dan menunjukan kontradiksi dengan sifat final dan mengikat dari putusan BPSK itu sendiri, sebab merujuk pada penjelasan Pasal 54 ayat (3) UUPK telah jelas disebutkan bahwa yang dimaksud dengan putusan majelis bersifat final adalah bahwa tidak ada/tidak dimungkinkan upaya banding dan kasasi.⁷⁵

Dalam proses pengajuan keberatan terhadap putusan BPSK, muncul permasalahan mengenai bagaimana pengadilan harus memberlakukan keberatan atas putusan BPSK tersebut. Hal ini tampak dari beberapa pengajuan keberatan atas putusan BPSK yang didasarkan pada beberapa alasan, antara lain BPSK salah menerapkan hukum acara sebagai hukum formal, konsumen sebagai penggugat telah salah menggugat (*error in persona*), BPSK dianggap salah menjatuhkan putusan. Keberatan ditafsirkan sebagai gugatan oleh Pengadilan Negeri sehingga membawa

⁷⁵ Bernadetta T. Wulandari, “BPSK Sebagai Alternatif Upaya Penegakan Hak Konsumen di Indonesia”, artikel dalam *Gloria Juris*, volume 6 nomor 2 Mei – Agustus 2006, hlm. 142-151

BPSK sebagai tergugat, atau keberatan dapat juga ditafsirkan sebagai upaya hukum banding.⁷⁶

Hal ini pernah dialami oleh beberapa BPSK di Indonesia, diantaranya BPSK Kota Palembang dalam sengketa antara PT Coca-Cola distribution Indonesia-Syamsurizon, BPSK Kota Bandung dalam sengketa antara PT Panorama Alam Dago-Bambang Triono, dan BPSK Kota Yogyakarta dalam sengketa antara PT Saphir Yogya Supermall-Yan Richo Nielson Purba. Hanya saja untuk perkara yang telah diputus BPSK Kota Palembang dan Kota Bandung belum terdapat Peraturan Mahkamah Agung RI No. 01 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan terhadap Putusan BPSK. Sedangkan pengajuan keberatan terhadap putusan BPSK Kota Yogyakarta No. 04/Abs/BPSK-Yk/VI/2007 antara PT SAPHIR YOGYA SUPERMALL melawan YAN RICHO NIELSON PURBA terjadi pada tahun 2007 setelah terbit PERMA No. 01 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan terhadap Putusan BPSK.

Adanya PERMA No. 01 Tahun 2006 yang mengacu pada Undang-Undang No. 30 Tahun 1999 tentang arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa diharapkan dapat membantu Pengadilan Negeri dalam memeriksa upaya hukum keberatan yang diajukan para pihak. Namun kenyataanya didalam PERMA tersebut masih terdapat aturan yang ambigu dan dapat menimbulkan banyak penafsiran. Contohnya saja terhadap Pasal 6 PERMA No.01 Tahun 2006 ayat (2) berbunyi :

⁷⁶ *Ibid*, hlm. 161

“pemeriksaan keberatan dilakukan hanya atas dasar putusan BPSK dan berkas perkara”

Aturan ini sama dengan aturan pengajuan banding pada perkara perdata biasa yang hanya memerlukan pemeriksaan berkas perkara saja. Dalam prakteknya hal ini sangat kecil kemungkinannya dilakukan oleh hakim pemeriksa keberatan, karena dalam Pasal 6 ayat (3) PERMA No.01 Tahun 2006 disebutkan bahwa :

“Keberatan terhadap putusan arbitrase BPSK dapat diajukan apabila memenuhi persyaratan pembatalan putusan arbitrase sebagaimana diatur dalam Pasal 70 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa, yaitu :

- a. surat atau dokumen yang diajukan dalam pemeriksaan, setelah putusan dijatuhkan, diakui palsu atau dinyatakan palsu;
- b. setelah putusan arbitrase BPSK diambil ditemukan dokumen yang bersifat menentukan yang disembunyikan oleh pihak lawan; atau
- c. putusan diambil dari hasil tipu muslihat oleh salah satu pihak dalam pemeriksaan sengketa

Untuk membuktikan terpenuhi atau tidaknya unsur-unsur yang terdapat dalam Pasal 6 ayat (3) tersebut diatas, tentunya majelis hakim pemeriksa keberatan harus melalui tahap pembuktian terlebih dahulu. Bagaimana akan terlihat ada tidaknya tipu muslihat dan sebagainya jika tidak diadakan pemeriksaan terhadap bukti-bukti. Tahap pembuktian ini tentu saja membutuhkan uji materiil terhadap perkara. Padahal dalam hukum acara perdata, hakim pemeriksa keberatan/banding seharusnya melakukan uji formil saja atas perkara tersebut.

Disamping itu, dalam Pasal 6 ayat (5) PERMA No.01 Tahun 2006 disebutkan bahwa :

“Dalam hal keberatan diajukan atas dasar alasan lain diluar ketentuan sebagaimana dimaksud ayat (3), majelis hakim dapat mengadili sendiri sengketa konsumen yang bersangkutan.”

Pasal 6 ayat (5) ini “seolah-olah” berusaha menganulir ayat (3) yang memuat unsur-unsur pembatalan putusan BPSK tersebut diatas. Dengan adanya ayat (5) ini dapat menimbulkan penafsiran bahwa sangat besar kemungkinan putusan BPSK yang diajukan keberatan mempunyai alasan lain diluar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (3). Oleh karenanya majelis hakim dapat mengadili sendiri sengketa konsumen yang bersangkutan, dapat ditafsirkan mengadili berdasarkan gugatan perdata biasa menggunakan hukum acara perdata. Sehingga keberatan terhadap putusan BPSK tersebut tidak didaftar dengan nomor yang sama dengan nomor putusan BPSK seperti yang diatur dalam Pasal 5 ayat (4) PERMA No. 01 Tahun 2006, melainkan didaftar sebagai gugatan pada Pengadilan Negeri. Konsekuensinya BPSK dapat terlibat sebagai pihak tergugat ataupun turut tergugat.

Praktek semacam ini dialami oleh BPSK Kota Yogyakarta yang menjadi TURUT TERGUGAT atas putusannya sendiri dalam Perkara No.50/PDT.G/2007/PN.YK yang title gugatannya adalah “Gugatan/Keberatan atas Putusan Arbitrase BPSK.” Padahal seharusnya jika mengacu pada PERMA No.01 Tahun 2006 keberatan tersebut didaftar dengan No. 04/Abs/BPSK-Yk/VI/2007 sebagai nomor putusan arbitrase BPSK Kota Yogyakarta.

Demikian juga terhadap title gugatan yang dapat dibaca “gugatan atau keberatan” yang terlihat kabur (*obsceur libel*). Penggunaan terminologi gugatan seharusnya tidak dapat disamakan dengan keberatan. Pengertian “gugatan” adalah salah satu cara bagi para pihak dalam menyelesaikan sengketa konsumen, sedangkan pengertian “keberatan” merupakan upaya hukum bagi para pihak yang tidak menerima putusan BPSK Kota Yogyakarta.⁷⁷ Pemaksaan pemeriksaan permohonan keberatan bukan dalam format upaya hukum melainkan dengan format gugatan baru, secara jelas akan bertentangan dengan prinsip cepat, sederhana, dan biaya ringan yang dianut peradilan umum dan prinsip *small claim procedure* yang secara khusus merupakan prinsip pada lembaga penyelesaian sengketa konsumen.

Pelibatan BPSK Kota Yogyakarta sebagai pihak dalam upaya keberatan juga bertentangan dengan Pasal 3 ayat (3) PERMA No. 01 Tahun 2006, dimana disebutkan bahwa “dalam hal diajukan keberatan, BPSK bukan merupakan pihak.” Dalam kenyataannya BPSK Kota Yogyakarta dijadikan pihak (*party*) sebagai TURUT TERGUGAT. Setelah diajukan eksepsi, ternyata eksepsi tersebut ditolak oleh majelis hakim.

Terhadap BPSK Kota Yogyakarta yang bertindak sebagai arbiter atau majelis arbitrase seharusnya tidak dapat dikenakan tanggung jawab hukum apapun atas segala tindakan yang diambil selama proses persidangan berlangsung untuk menjalankan fungsinya sebagai arbiter atau majelis arbitrase kecuali dapat

⁷⁷ Putusan sela, NO. 50/PDT.G/2007/PN.YK, antara PT Saphir Yogya Super Mall melawan Yan Richo Nielson Purba dan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Pemerintah Kota Yogyakarta, hlm. 38

dibuktikan adanya itikad tidak baik dari tindakan tersebut. (*vide* : Pasal 21 UU No. 30 Tahun 1999). Oleh karena itu seharusnya BPSK tidak dilibatkan sebagai pihak dalam upaya keberatan, karena tanggung jawabnya sebagai arbiter telah dilaksanakan dan berdasarkan kesepakatan/pemilihan para pihak yang bersengketa.

Ketentuan dalam Pasal 62 ayat 4 UU Nomor 30 Tahun 1999 menyebutkan bahwa ketua pengadilan tidak memeriksa alasan atau pertimbangan dari putusan arbitrase. Ketua Pengadilan Negeri sama sekali tidak berwenang dan tidak berhak untuk mengawasi :

- (1) proses pemeriksaan dan meneliti cara mengambil putusan oleh majelis arbitrase;
- (2) perilaku dan tindakan para arbiter dalam pemeriksaan perselisihan.

Dengan dasar ketentuan ini seharusnya BPSK memang tidak dapat dijadikan pihak dalam upaya keberatan. Paling tidak jika harus terlibat hanya sebatas pemberian keterangan yang diperlukan saja.

Beraneka ragam penafsiran keberatan atas putusan BPSK ini disebabkan karena adanya hambatan dalam melakukan penafsiran terhadap instrumen keberatan, dikarenakan (1) tidak adanya ketegasan UUPK dalam memberikan title hukum yang tepat terhadap putusan BPSK, sehingga untuk mempunyai kekuatan eksekutorial harus dimintakan penetapan pada Pengadilan Negeri terlebih dahulu, sebagaimana yang tampak dalam rumusan Pasal 57 UUPK yang menyatakan bahwa bila tidak terdapat keberatan atas putusan tersebut, maka dianggap telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan putusan majelis yang demikian dapat dimintakan penetapan

eksekusinya pada Pengadilan Negeri. (2) UUPK juga tidak mengatur secara jelas kewenangan yang dimiliki oleh Pengadilan terhadap putusan BPSK, apakah menolak, menguatkan, atau hanya dijadikan alat bukti permulaan sebagaimana diatur dalam Pasal 56 ayat (5) UUPK.⁷⁸

Dalam sistem hukum acara di Indonesia, baik hukum acara pidana maupun acara perdata tidak mengenal istilah keberatan. Terminologi keberatan hanya dikenal dalam hukum administrasi negara yang disebut sebagai *administrative beroep system* dan dalam hukum acara PTUN digunakan sebagai upaya hukum terhadap putusan pejabat Tata Usaha Negara.⁷⁹ Hal ini menunjukkan kurang sempurnanya UUPK beserta segenap peraturan pelaksanaan yang menaunginya.

Pada umumnya pengajuan upaya keberatan atas putusan BPSK disertai dengan permohonan untuk pembatalan putusan BPSK. Pembatalan putusan arbitrase seperti yang terdapat dalam rumusan Pasal 70 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 memiliki syarat sangat limitatif. Pembatalan tersebut bukanlah merupakan upaya banding biasa terhadap putusan arbitrase, melainkan suatu upaya hukum luar biasa. Oleh karenanya, tanpa alasan-alasan yang sangat spesifik sebagaimana diatur dalam PERMA No. 01 Tahun 2006 *jo* Pasal 70 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999, pada prinsipnya suatu pembatalan terhadap putusan arbitrase tidak dapat dipenuhi. Sekedar rasa tidak puas saja dari suatu pihak tidak mungkin diajukan

⁷⁸ Bernadetta T. Wulandari, *Op Cit*, hlm 147

⁷⁹ *Ibid*

pembatalan. Dengan demikian pada prinsipnya putusan arbitrase adalah untuk tingkat pertama dan terakhir (*final and binding*).

2. Eksekusi terhadap Putusan BPSK

Secara terminologi kata eksekusi berasal dari bahasa Belanda *executeren* yang berarti melaksanakan atau menjalankan putusan. Dalam hal ini eksekusi putusan berarti pelaksanaan putusan BPSK secara paksa apabila pihak tereksekusi tidak mau menjalankan secara sukarela. Asas-asas eksekusi terdiri dari :

- a. menjalankan kekuatan yang telah berkekuatan hukum tetap;
- b. putusan tidak dijalankan secara sukarela;
- c. putusan yang dieksekusi bersifat *condemnatoir* (menghukum);
- d. eksekusi atas perintah dan dibawah pimpinan ketua pengadilan negeri (Pasal 195 ayat (1) HIR/206 ayat (1) Rbg.)
- e. dalam putusan terdapat irah-irah “demi keadilan berdasarkan ketuhanan Yang Maha Esa”

Ketentuan khusus mengenai tata cara eksekusi putusan BPSK oleh Pengadilan hingga saat ini belum terbentuk. Pada umumnya sengketa konsumen yang diselesaikan oleh BPSK sudah dilaksanakan oleh para pihak. Akan tetapi dalam prakteknya, apabila pelaku usaha tidak melaksanakan putusan BPSK Kota Yogyakarta dalam jangka waktu 14 hari kerja setelah menerima pemberitahuan putusan BPSK, maka BPSK menyerahkan putusan tersebut kepada penyidik untuk melakukan penyidikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Putusan BPSK sebagaimana dimaksud merupakan bukti permulaan yang cukup bagi penyidik untuk melakukan penyidikan (*vide* : Pasal 56 ayat (4) dan (5) UU No. 8 Tahun 1999 *jo* Pasal 41 Kepmenperindag RI No.350/MPP/Kep/12/2001).

Dalam kaitannya dengan eksekusi putusan arbitrase nasional, Undang-Undang No. 30 Tahun 1999 menentukan bahwa dalam waktu 30 hari terhitung sejak tanggal putusan arbitrase diucapkan, putusan tersebut diserahkan ke Pengadilan Negeri disertai lembar pengangkatan arbiter untuk didaftarkan. Tidak terpenuhinya ketentuan ini mengakibatkan putusan arbitrase tersebut tidak dapat dilaksanakan eksekusinya (*vide* : Pasal 59 Undang-Undang No. 30 Tahun 1999). Apabila putusan tersebut tidak dilaksanakan secara sukarela oleh salah satu pihak, pihak yang berkepentingan dapat mengajukan permohonan dalam waktu 30 hari sejak permohonan tersebut didaftarkan.

Perintah melaksanakan eksekusi dicantumkan dalam putusan arbitrase yang didaftarkan tersebut setelah dilakukan pemeriksaan. Apabila Ketua Pengadilan Negeri menolak pelaksanaan eksekusi terhadap putusan arbitrase, maka tidak terbuka upaya hukum apapun. Tidak diperiksanya alasan atau pertimbangan putusan arbitrase oleh Ketua Pengadilan Negeri karena putusan tersebut bersifat mandiri, final, dan mengikat. Putusan arbitrase yang telah dibubuhi perintah Ketua Pengadilan Negeri, dilaksanakan sesuai dengan ketentuan pelaksanaan putusan dalam perkara perdata yang putusannya telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*vide* : Pasal 64 Undang-Undang No. 30 Tahun 1999).

Pelaksanaan (eksekusi) putusan arbitrase nasional dapat dilakukan baik secara sukarela maupun paksa. Eksekusi putusan arbitrase secara sukarela dimaksudkan sebagai pelaksanaan putusan yang tidak memerlukan campur tangan dari pihak ketua Pengadilan Negeri, melainkan para pihak yang berkewajiban melaksanakan eksekusi tersebut, melaksanakan sendiri isi putusan arbitrase tersebut.

Sedangkan eksekusi secara paksa dimaksudkan jika pihak yang berkewajiban melaksanakan isi putusan arbitrase tidak mau melaksanakan, maka diperlukan campur tangan ketua Pengadilan Negeri dan aparatnya untuk memaksakan pelaksanaan eksekusi yang bersangkutan. agar dapat dieksekusi, suatu putusan arbitrase sebelumnya harus dilakukan suatu prosedur hukum yang disebut dengan akta pendaftaran. Tindakan penyerahan dan pendaftaran putusan arbitrase di Pengadilan Negeri ini dalam praktek sering disebut “deponir” putusan. Jadi, tindakan deponir putusan arbitrase bukan hanya merupakan tindakan pendaftaran yang bersifat administratif belaka, tetapi juga bersifat konstitutif, dalam arti merupakan satu rangkaian dalam mata rantai proses arbitrase, dengan risiko tidak dapat dieksekusi putusan yang tidak dilakukan deponir tersebut.

Apabila melebihi jangka waktu 30 (tiga puluh) hari setelah permohonan eksekusi putusan tersebut belum dilaksanakan, maka Ketua Pengadilan Negeri akan memerintahkan eksekusi putusan arbitrase secara paksa. Eksekusi secara paksa tersebut dilakukan sesuai dengan aturan eksekusi terhadap putusan pengadilan umum yang telah berkekuatan hukum tetap (*vide*: Pasal 64 UU No. 30 Tahun 1999).

Ketua Pengadilan Negeri tidak mempunyai kewenangan untuk meninjau suatu putusan arbitrase secara material. Akan tetapi, ketua Pengadilan Negeri tersebut memiliki kewenangan peninjauan putusan arbitrase secara formal berdasarkan Pasal 62 ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999. Berdasarkan kewenangan formal tersebut, maka ketua Pengadilan Negeri dapat menolak permohonan pelaksanaan eksekusi, dimana terhadap penolakan eksekusi ini tidak mempunyai upaya hukum apapun. Penolakan eksekusi tersebut dilakukan apabila terdapat alasan-alasan sebagai berikut (*vide* : Pasal 62 *jo* Pasal 4 dan Pasal 5 Undang-Undang No. 30 Tahun 1999) :

- (1) arbiter memutus melebihi kewenangan yang diberikan kepadanya
- (2) putusan arbitrase bertentangan dengan kesusilaan
- (3) putusan arbitrase bertentangan dengan ketertiban umum
- (4) arbiter memutus perkara tidak memenuhi keseluruhan syarat sebagai berikut :
 - (a) mengenai perdagangan
 - (b) mengenai hak yang menurut hukum dan perundang-undangan dikuasai sepenuhnya oleh pihak yang bersengketa, dan
 - (c) mengenai sengketa yang menurut hukum dan peraturan perundang-undangan tidak dapat dilakukan perdamaian

Dalam Pasal 57 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 dijelaskan bahwa putusan majelis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 ayat (3)⁸⁰ *jo* Pasal 42 Kepmenperindag RI No. 350/MPP/Kep/12/2001 dimintakan penetapan eksekusinya kepada Pengadilan Negeri di tempat konsumen yang dirugikan. Berdasarkan

⁸⁰ Putusan Majelis bersifat final dan mengikat

rumusan pasal tersebut dan juga merujuk undang-undang arbitrase dan penyelesaian sengketa alternatif tampak jelas bahwa yang mengajukan eksekusi adalah BPSK sebagai arbiter. Hal ini bertentangan dengan Pasal 7 ayat (1) PERMA No.01 tahun 2006 yang menyatakan bahwa konsumen mengajukan permohonan eksekusi atas putusan BPSK yang tidak diajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri di tempat kedudukan hukum konsumen yang bersangkutan atau dalam wilayah hukum BPSK yang mengeluarkan putusan. Disini yang seharusnya mengajukan eksekusi adalah konsumen. Kesimpang-siuran ini menimbulkan keragu-raguan bagi BPSK untuk mengajukan permohonan eksekusi.

Kekuatan hukum putusan BPSK

Sebagai suatu badan yang merupakan “peradilan semu” putusan BPSK tidak mempunyai kekuatan eksekusi. Untuk menjalankan putusan BPSK yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap tetapi tidak dipatuhi atau dilaksanakan oleh salah satu pihak, maka harus dimintakan penetapan eksekusi kepada Pengadilan Negeri wilayah hukum BPSK yang mengeluarkan putusan tersebut. Namun masalahnya Pengadilan Negeri pun tidak dapat memberikan fiat eksekusi begitu saja terhadap putusan BPSK karena belum adanya peraturan yang mengatur tentang tata cara eksekusi putusan BPSK. Dengan demikian sepanjang belum adanya koordinasi dengan instansi penegak hukum terkait, konsumen yang memenangkan gugatan seperti ini belum dapat merasakan kemenangan yang sempurna karena sanksi yang telah dijatuhkan BPSK tidak dapat dilaksanakan. Hal ini semakin mengaburkan peran

BPSK sebagai lembaga peradilan alternatif yang terkesan “tidak punya gigi” dan kekuatan.

Adanya irah-irah “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa” pada putusan BPSK menjadi tidak memiliki kekuatan eksekutorial. Hal ini akan menenggelamkan peran BPSK sebagai *ajudicator*. Dengan tidak adanya kekuatan eksekutorial seolah-olah penyelesaian sengketa di BPSK akan sia-sia apabila tidak dilaksanakan oleh para pihak. Menurut Wakil ketua Pengadilan Tinggi Sumsel Soeparno SH, dlm seminar sehari ttg peran dan fungsi BPSK yg diselenggarakan BPSK kota Bogor di hotel Pangrango II Bogor 28 Mei 2007, sebagai sebuah bentuk peradilan semu (*quasi rechtspraak*) BPSK tidak diperkenankan memakai irah-irah "demi keadilan berdasarkan ketuhanan Yang Maha Esa" seperti lazimnya yg berlaku di peradilan umum. Hal ini disebabkan Undang-Undang No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen sebagai landasan yuridis, keberadaan BPSK bersifat *lex specialis*. Berbeda dengan lembaga non-litigasi yg dibentuk berdasarkan Undang-Undang 30 th 1999 tentang arbitrase dan ADR diperbolehkan menggunakan irah-irah. Karena sifatnya yang *lex specialis* itu membuat BPSK berwenang menyelesaikan sengketa dengan tata cara/hukum acara secara khusus, dengan putusan yang bersifat final dan mengikat. Selain tidak boleh memakai irah-irah, BPSK tidak dapat mengeksekusi putusannya sendiri melainkan harus melalui penetapan Ketua Pengadilan Negeri ditempat konsumen yang dirugikan. Pada dasarnya tujuan penyelesaian sengketa konsumen diluar pengadilan oleh BPSK adalah untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi/mengenai tindakan

tertentu agar tidak akan terjadi kembali atau tidak terulang kembali kerugian yang diderita konsumen. Secara umum Soeparno menilai eksistensi dan keberadaan BPSK sangat strategis & menunjang program Mahkamah Agung untuk lebih mengembangkan penyelesaian sengketa alternatif.⁸¹

Pengajuan permohonan eksekusi kepada ketua Pengadilan Negeri akan bertentangan dengan prinsip *small claim court* yang lebih dikhususkan pada kasus-kasus dengan nominal kecil dan sederhana. Apabila diharuskan mengajukan permohonan eksekusi, maka akan menjadi tidak efektif dan efisien dari segi waktu dan biaya penyelesaian sengketa konsumen di BPSK. Disamping itu pernyataan dalam Pasal 54 ayat (3) UUPK yang menyatakan bahwa putusan BPSK bersifat final dan mengikat menjadi tidak berarti.

Adanya kelemahan UUPK semacam ini sangat fatal akibatnya, apabila dimanfaatkan oleh pihak pelaku usaha yang tidak bertanggung jawab. Tentunya mereka mempunyai kecenderungan untuk mengabaikan dan menganggap remeh putusan BPSK, seperti yang sering terjadi dalam prakteknya. Akibatnya konsumen yang tidak memiliki daya tawar dihadapan pelaku usaha menjadi semakin dirugikan. Bagaikan “gambling” atau spekulasi jika akan menyelesaikan sengketa konsumen di BPSK. Jika beruntung putusan akan dilaksanakan secara sukarela oleh pelaku usaha, apabila tidak beruntung akan menghadapi kendala yang lebih berbelit-belit, dibandingkan jika konsumen menggugat pelaku usaha ke Pengadilan Negeri dari

⁸¹ “Putusan BPSK tidak perlu memakai irah-irah”, artikel pada *Majalah Perlindungan Konsumen Sepakat*, no.2 juni 2007, hlm 4

awal tanpa melalui BPSK. Akan tetapi jika demikian akan lebih banyak menghabiskan biaya, dan waktu yang tak menentu. Meskipun lebih merasa puas atas putusan pengadilan yang dianggap mempunyai kekuatan hukum.

Dengan mengingat pentingnya peran BPSK dalam membantu masyarakat menyelesaikan sengketa konsumen, maka instrumen hukum yang mendasari operasional BPSK sangat perlu untuk direvisi. Peraturan perundangan yang sudah ada masih jauh dari sempurna, atau paling tidak diharapkan dapat mengatasi kendala yang terdapat di lapangan. Adanya lembaga alternatif penyelesaian sengketa akan sangat membantu peradilan umum, dan dapat lebih mencerminkan rasa keadilan pihak-pihak yang berperkara. Jika kelemahan-kelemahan ini tidak segera dibenahi, maka sudah dapat dipastikan keberadaan BPSK tidak diakui masyarakat. Ini tentunya sangat berbeda dinegara-negara maju yang lebih mengedepankan menyelesaikan sengketa bisnis dengan ADR karena dianggap lebih menguntungkan dan memiliki kepastian hukum. Tanpa adanya kekuatan eksekutorial, putusan BPSK tampak tidak mempunyai kekuatan hukum.

B A B IV

P E N U T U P

A. KESIMPULAN

1. Prakteknya penyelesaian sengketa konsumen di BPSK sebagian besar sudah dapat dilaksanakan dengan optimal sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penyelesaian sengketa konsumen di BPSK sangat membantu konsumen menuntut haknya terutama terhadap perkara-perkara kecil dan sederhana yang merugikan konsumen. Terhadap putusan BPSK yang final dan mengikat dapat dimintakan permohonan eksekusinya kepada Pengadilan Negeri di tempat kedudukan konsumen yang dirugikan. Sejak dibentuknya BPSK hingga sekarang belum pernah dilaksanakan eksekusi atas putusan BPSK oleh Pengadilan Negeri. Upaya hukum keberatan kepada Pengadilan Negeri sering melibatkan BPSK sebagai pihak tergugat atas putusannya sendiri.
2. Adanya peluang untuk mengajukan upaya hukum keberatan dan kasasi atas putusan arbitrase BPSK memberi kesan bahwa putusan BPSK tidak final dan mengikat. Terlebih lagi keharusan untuk mengajukan eksekusi kepada Pengadilan Negeri memberi kesan BPSK tidak memiliki “taring” sebagai benteng pencari keadilan. Bahkan putusan BPSK sering dianggap tidak berkekuatan hukum. Hal ini sering dimanfaatkan oleh pelaku usaha untuk mengabaikan putusan BPSK.

B. SARAN-SARAN

1. Secara historis, penyelesaian sengketa menurut hukum adat yang didasarkan pada musyawarah dan difasilitasi oleh pihak ketiga yang dihormati akan lebih memberikan rasa keadilan bagi pihak yang bersengketa. Pola yang demikian cocok diterapkan di BPSK dengan metode mediasi atau arbitrase. Perbedaan antara kedua cara tersebut adalah dalam peran pihak ketiga yang membantu menyelesaikan sengketa. Mediator berperan untuk membantu para pihak dalam mencapai kesepakatan dalam penyelesaian sengketa, namun tidak berwenang memberi keputusan, kecuali diminta oleh para pihak. Arbiter berperan untuk membantu para pihak menyelesaikan sengketanya dan berwenang memberikan keputusan.
2. Kepmenperindagri No.350/MPP/Kep/12/2001 menganut prinsip bahwa penyelesaian sengketa konsumen dengan cara konsiliasi, mediasi, arbitrase bukanlah cara penyelesaian sengketa yang berjenjang. Secara yuridis seharusnya cara-cara penyelesaian sengketa yang dipilih mendapat pengakuan yang setara, artinya hasil yang dicapai dari cara penyelesaian sengketa apapun yang telah dipilih oleh para pihak harus dipandang mempunyai kekuatan hukum yang sama dengan suatu putusan pengadilan. Penyelesaian sengketa secara *litigasi* maupun *non litigasi* harus dianggap setara, yaitu sebagai pilihan, bukan satu sub

ordinat dari yang lain. Oleh karena itu cara penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK yang cocok untuk masyarakat Indonesia saat ini adalah mediasi dan arbitrase dan cara ini merupakan cara penyelesaian sengketa berjenjang. Dalam prakteknya pun jika konsumen harus memilih akan menggunakan metode apa dalam penyelesaian sengketa, dirasakan kurang efektif.

3. putusan BPSK sebagai hasil penyelesaian sengketa konsumen secara mediasi atau arbitrase harus dianggap sebagai putusan yang final dan mengikat dengan konsekuensi bahwa, terhadap putusan BPSK tidak dapat diajukan upaya hukum apapun; kedua, untuk melaksanakan putusan BPSK tidak diperlukan fiat eksekusi melalui pengadilan negeri, ketiga, apabila salah satu pihak tidak melaksanakan putusan BPSK, maka BPSK akan menyerahkan putusan tersebut kepada penyidik untuk melakukan penyidikan sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.
4. Penyelesaian sengketa konsumen dengan cara konsiliasi, mediasi, arbitrase wajib diselesaikan selambat-lambatnya dalam waktu 21 hari kerja terhitung sejak permohonan diterima oleh sekretariat BPSK. Prinsip ini dalam praktek akan sulit direalisasikan, apabila kita kaji tentang ketentuan yang mengatur tata cara penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK. Mulai dari pemeriksaan di sekretariat, pemanggilan, hingga pemeriksaan substansi perkara yang

membutuhkan lebih dari dua kali pertemuan. Disamping itu, persyaratan birokrasi formal seperti kelengkapan administrasi membutuhkan waktu yang tidak singkat.

5. Penerapan asas pembuktian secara terbalik secara general dalam setiap kasus, dalam hal tertentu justru akan merugikan konsumen, misalnya dalam sengketa konsumen dimana apa yang akan dibuktikan sepenuhnya berada dalam penguasaan pelaku usaha, seperti penguasaan teknologi, maka akan sangat mudah bagi pelaku usaha untuk membuktikan bahwa dirinya tidak bersalah. Situasi ini memungkinkan akan timbul gugatan balik dari pelaku usaha terhadap konsumen. Penerapan asas pembuktian terbalik sebaiknya dibatasi untuk kasus *prima facie*.
6. Seharusnya dalam proses pemeriksaan diusahakan agar putusan pada akhirnya dapat diterima oleh para pihak karena hal ini dalah sebagai konsekuensi dari pilihan yang telah dilakukan oleh para pihak. Apabila penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK dipandang sebagai alternatif penyelesaian sengketa, berarti BPSK tidak subordinat dengan penyelesaian sengketa di pengadilan. Dengan demikian akan dapat diwujudkan penghargaan terhadap manusia yaitu penghargaan terhadap suatu pilihan yang telah dilakukan, kerana itu terhadap putusan BPSK seharusnya tidak dapat diajukan keberatan melalui pengadilan. Prinsip-prinsip yang dikemukakan tersebut seharusnya menjadi masukan untuk menyempurnakan Kepmenperindag RI No. 350/MPP/Kep/12/2001.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku :

- AF. Elly Erawaty, *Globalisasi Ekonomi dan Perdagangan Bebas : suatu pengantar*, artikel pada buku *Aspek Hukum dari Perdagangan Bebas*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003
- Az. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, Diadit Media, Jakarta, 2006
- Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Ctk Pertama, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004
- Direktorat Perlindungan Konsumen Dirjen Perdagangan Dalam Negeri Departemen Perindustrian dan Perdagangan, *Pedoman Penetapan Sanksi Administratif oleh BPSK*, Jakarta, 2003
- Edy Suandi Hamid, *Globalisasi Ekonomi, Neoliberalisme, dan Perekonomian Indonesia*, pidato pengukuhan guru besar pada bidang ilmu ekonomi, disampaikan pada sidang senat terbuka Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2005
- Erman Rajagukguk, *Penyelesaian Sengketa Alternatif, Nnegosiasi, Mediasi, Konsiliasi, Arbitrase*, Bahan Kuliah Magister Hukum UII, penerbit fakultas hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2005
- Gary Goodpaster, *Arbitrase di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995
- Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum tentang perlindungan konsumen*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001
- I.G. Rai Widjaya, *Hukum Perusahaan*, Megapoin, Bekasi, 2005
- Joni Emirzon, *Alternatif Penyelesaian Sengketa Diluar Pengadilan (negosiasi, mediasi, konsiliasi, arbitrase)*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000
- J. Widijantoro & Al. Wisnubroto, *Efektifitas Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Dalam Upaya Perlindungan Konsumen*, Fakultas Hukum, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2004
- Munir Fuady, *Arbitrase Nasional Alternatif Penyelesaian Sengketa Bisnis*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000

NHT Siahaan, *Hukum Konsumen*, (perlindungan konsumen dan tanggung jawab produk), Panta Rei, Bogor, 2005

Nining Mukhtar et al, *Berperkara Secara Mudah, Murah, dan Cepat (pengenalan mekanisme alternatif penyelesaian sengketa konsumen : pelajaran dari uni eropa)*, Cetakan pertama, Piramedia, Depok, 2005

Nurhayati Abbas, *Hukum Perlindungan Konsumen dan Beberapa Aspeknya*, Makalah, Elips Project, Ujungpandang, 1996

Sudaryatmo, *Memahami Hhak Anda Sebagai Kkonsumen*, Lembaga Konsumen Jakarta, Jl. Mampang Prapatan XI No. 39 RT 005/RW 07, Kelurahan Tegal Parang Jakarta, 12790, 2001

Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, ctk. Pertama, Liberty, Yogyakarta, 1998

Sutan Remy Sjahdeini, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*, Grafiti Pers, Jakarta, 2006

Yusuf Shofie, *Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) teori dan praktek penegakan hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Direktorat Perlindungan Konsumen, Dirjen Perdagangan Dalam Negeri, Departemen Perindustrian dan Perdagangan, 2001

Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1998 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara

Keputusan Menteri Kehakiman RI, *Tentang Pembentukan Tim Penelaahan Peraturan Perundang-Undangan Di Bidang Hukum Dalam Rangka Reformasi Hukum Departemen Kehakiman*, Nomor M. 59-PR.09.04 Tahun 1998, Jakarta 1 Desember 1998

Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 01 tahun 2006 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Terhadap Putusan BPSK

Data elektronik

“BPSK minta UU Perlindungan Konsumen segera diamanademen”, artikel pada <http://hukumonline.com/detail.asp?id=13226&cl=Berita>, senin 11 Desember 2006, 19.13

How to use lake county illinois small claims court, http://www.19thcircuitcourt.state.il.us/self-help/s_claims/s_claim_hb/s_claim1201.htm, (10 maret 2007, 19.00)

“Perma Tata Cara Pengajuan Keberatan Terhadap putusan BPSK rampung akhir tahun”, artikel pada <http://hukumonline.com/detail.asp?id=13503&cl=Berita>, Senin 11 Desember 2006, 19.00

“Masyarakat perlu mewaspadaikan iklan yang menyesatkan”, artikel pada <http://nov1.mobile.vip.sp1.yahoo.net/ynq0/VSqkxCEga6IJDOny8QNirg/1183860411/www.swa.co.id/swamajalah/sajian/details.php?cid+1&id=311&pageNum=3>, Minggu, 8 Juli 2007, 09.30

Jurnal

Muladi, “Prinsip-prinsip dasar hukum pidana lingkungan dalam kaitannya dengan undang-undang No. 23 Tahun 1997”, artikel dalam *Jurnal Hukum Pidana Dan Kriminologi*, Vo. I/No. 1/1998

Bernadetta T. Wulandari, “BPSK sebagai alternatif upaya penegakan hak konsumen di Indonesia”, artikel dalam *Gloria Juris*, volume 6 nomor 2 Mei – Agustus 2006

“Putusan BPSK tidak perlu memakai irah-irah”, artikel pada [Majalah Perlindungan Konsumen "sepakat" no.2 juni 2007](#)

Putusan

Putusan Sela, No.50/PDT.G/2007/PN.YK, antara PT SAPHIR YOGYA SUPER MALL melawan YAN RICHO NIELSON PURBA dan BADAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN PEMERINTAH KOTA YOGYAKARTA

Putusan No. 04/Abs/BPSK-Yk/VI/2007, antara PT SAPHIR YOGYA SUPER MALL melawan YAN RICHO NIELSON PURBA