

BAB II

KAJIAN NORMATIF TENTANG PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN DALAM PERSPEKTIF PERLINDUNGAN KONSUMEN

A. Perlindungan Konsumen

Dengan persaingan global yang semakin berkembang sampai saat ini, perlindungan hukum bagi konsumen adalah suatu masalah yang besar. Perlindungan hukum ini sangat dibutuhkan konsumen karena banyaknya produk dan layanan yang menempatkan konsumen dalam posisi tawar yang lemah. Perlindungan hukum bagi konsumen sangat dibutuhkan konsumen terutama dalam bentuk perlindungan hukum yang diberikan oleh Negara.

Pentingnya suatu negara mengatur perlindungan hukum terhadap konsumen, pada umumnya didasarkan pada pertimbangan aktualitas dan urgensinya. Dalam penjelasan UUPK untuk dapat menjamin suatu penyelenggaraan perlindungan konsumen, maka pemerintah menuangkan perlindungan konsumen dalam suatu produk hukum. Hal ini penting karena hanya hukum yang dapat memiliki kekuatan untuk memaksa pelaku usaha untuk menaatinya, dan juga hukum memiliki sanksi yang tegas. Mengingat dampak penting yang dapat ditimbulkan akibat tindakan pelaku usaha yang sewenang-wenang dan hanya mengutamakan kepentingan bisnisnya dari bisnisnya sendiri, maka pemerintah memiliki kewajiban untuk melindungi konsumen yang posisinya

memang lemah.²⁰ Maka atas dasar itu, pertimbangan penegakan perlindungan konsumen ini biasanya ditempuh dengan memperhatikan:²¹

1. Tingkat pembangunan masing-masing negara;
2. Pertumbuhan industri dan teknologi;
3. Filosofi dan kebijakan pembangunan.

Dalam memberikan perlindungan hukum bagi konsumen dengan cara campur tangan negara untuk melindungi hak-hak konsumen dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Terhadap kedudukan atau posisi tawar yang lemah tersebut, maka konsumen harus dilindungi oleh hukum. Hal itu dikarenakan salah satu sifat dan tujuan hukum adalah memberikan perlindungan kepada masyarakat. Perlindungan hukum kepada konsumen tersebut harus diwujudkan dalam bentuk kepastian hukum yang menjadi hak konsumen.

Keberadaan UUPK merupakan suatu antisipasi dari negara untuk melindungi rakyatnya dari sisi negatif industrialisasi dan pasar global, dimana dalam keadaan tersebut posisi konsumen menjadi semakin lemah. Maksud negara untuk melindungi rakyatnya dari sisi negatif tercermin dalam butir (c) dan (f) pertimbangan UUPK yang menyebutkan bahwa:

- c. Semakin terbukanya pasar nasional sebagai akibat dari proses globalisasi ekonomi harus tetap menjamin peningkatan kesejahteraan masyarakat serta kepastian atas mutu, jumlah, dan keamanan barang dan/atau jasa yang diperolehnya di pasar;

²⁰ Susanti Adi Nugroho, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau dari Hukum Acara serta Kendala Implementasinya*, Jakarta: Kencana, 2008, hlm. 2.

²¹ Aman Sinaga, *Pemberdayaan Hak-Hak Konsumen di Indonesia*, Jakarta: Direktorat Perlindungan Konsumen DITJEN Perdagangan dalam Negeri Departemen Perindustrian dan Perdagangan Bekerjasama dengan Yayasan Gemainti, 2001, hlm. 21.

- f. Berdasarkan pertimbangan tersebut diatas diperlukan perangkat peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan keseimbangan perlindungan kepentingan konsumen dan pelaku usaha sehingga tercipta perekonomian yang sehat.

Dalam pelaksanaan perlindungan terhadap konsumen, maka UUPK harus mampu menjalankan fungsinya secara efektif sebagai sosial kontrol, sehingga tujuan dalam pembentukan UUPK dapat terwujud. Lebih lanjut Susanti Adi Nugroho berkesimpulan bahwa rasio dari adanya UUPK adalah:

1. Menyeimbangkan daya tawar konsumen terhadap pelaku usaha,
2. Mendorong pelaku usaha untuk bersikap jujur dan bertanggung jawab dalam melakukan kegiatannya.²²

Secara umum Achmad Ali menyatakan bahwa persoalan tujuan hukum dapat dikaji dari 3 sudut pandang:

1. Dari sudut pandang ilmu hukum positif-normatif atau yuridis dogmatic dimana tujuan hukum menitikberatkan pada segi kepastian hukum.
2. Dari sudut pandang filsafat hukum dimana tujuan hukum menitikberatkan pada segi keadilan.
3. Dari sudut pandang sosiologi hukum dimana tujuan hukum menitikberatkan pada kemanfaatannya.²³

Ketiga sudut pandang persoalan tujuan hukum tersebut diatas terdapat dalam asas dan tujuan UUPK sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 2 UUPK yaitu,

²² Susanti Adi Nugroho, *Op. Cit.*, hlm. 38-39.

²³ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2008, hlm.5.

perlindungan konsumen yang berasaskan manfaat, keadilan, keseimbangan, keamanan dan keselamatan konsumen, dan kepastian hukum. Sebagaimana yang dijelaskan oleh RM. Sudikno Mertokusumo bahwa asas hukum adalah suatu pikiran dasar yang terdapat dalam peraturan hukum kongkrit, demikian pula Van Eikama Hommes menegaskan pula bahwa asas hukum ialah dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif, sehingga pembentukan hukum praktis perlu berorientasi pada asas-asas hukum tersebut.²⁴ Oleh karena itu, untuk meminimalisir kemungkinan terjadinya penyimpangan dalam pembentukan ketentuan-ketentuan pelaksanaan undang-undang, asas-asas sebagaimana terdapat dalam Pasal 2 UUPK harusnya menjadi pemikiran dasar dan pedoman dalam pembentukan undang-undang dan penegakkan ketentuan-ketentuan tersebut.

UUPK tidak menjelaskan mengenai definisi hukum perlindungan konsumen tetapi menjelaskan mengenai perlindungan konsumen dalam Pasal 1 angka 1 UUPK yaitu sebagai segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen. Perlindungan Hukum bagi konsumen diwujudkan dengan melindungi hak-hak konsumen. Walaupun sangat beragam, secara garis besar hak-hak konsumen dapat dibagi dalam tiga hak yang dapat menjadi prinsip dasar yaitu:²⁵

1. Hak yang dimaksudkan untuk mencegah konsumen dari kerugian, baik kerugian personal, maupun kerugian harta kekayaan;
2. Hak untuk memperoleh barang atau jasa dengan harga yang wajar;

²⁴ RM. Sudkno Mertokusumo, *Bahan Kuliah Teori Hukum*, Yogyakarta: UGM, 2009, hlm.3.

²⁵ Abdul Halim Barkatullah, *Op. Cit.*, hlm. 25.

3. Hak untuk memperoleh penyelesaian yang patut terhadap permasalahan yang dihadapi.

Jika konsumen akan dilindungi, maka terutama hak-hak konsumen harus dipenuhi, baik oleh pelaku usaha maupun oleh negara, karena dengan terpenuhinya hak-hak konsumen tersebut akan melindungi kerugian konsumen dari berbagai aspek. Dalam pasal 2 UUPK, dinyatakan bahwa perlindungan hukum bagi konsumen diselenggarakan berdasarkan 5 (lima) asas, yaitu:

1. Asas manfaat, dimaksudkan untuk mengamanatkan bahwa segala upaya dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen harus memberi manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan;
2. Asas keadilan, dimaksudkan agar partisipasi seluruh rakyat dapat diwujudkan secara maksimal dan memberikan kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil;
3. Asas keseimbangan, dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha dan pemerintah;
4. Asas keamanan dan keselamatan konsumen, dimaksudkan untuk memberi jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang digunakan;
5. Asas kepastian hukum, dimaksudkan agar baik pelaku usaha maupun konsumen menaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan

perlindungan hukum bagi konsumen, di mana negara dalam hal ini turut menjamin adanya kepastian hukum tersebut.

Kelima asas tersebut dapat dibagi menjadi 3 (tiga) asas berdasarkan substansinya yaitu:

1. Asas kemanfaatan yang di dalamnya meliputi asas keamanan dan keselamatan;
2. Asas keadilan yang di dalamnya meliputi asas keseimbangan dan;
3. Asas kepastian hukum.

Melalui ketiga substansi tersebut, terdapat komitmen untuk mewujudkan tujuan perlindungan konsumen dalam Pasal 3 UUPK, yaitu:²⁶

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

²⁶ Yusuf Shofie, *Pelaku Usaha, Konsumen dan Tindak Pidana Korporasi*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002, hlm. 31.

6. Meningkatkan kualitas barang atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang atau jasa, kesehatan, kenyamanan dan keselamatan konsumen.

Piranti hukum perlindungan konsumen tidak dimaksudkan untuk mematikan usaha pelaku usaha, tetapi justru untuk mendorong iklim berusaha yang sehat dan lahirnya perusahaan yang tangguh dalam menghadapi persaingan melalui pelayanan dan penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas. Sikap keberpihakan kepada konsumen itu juga dimaksudkan untuk meningkatkan sikap peduli yang tinggi terhadap konsumen (*wise consumerism*).²⁷

B. Sengketa Konsumen

1. Pengertian Sengketa Konsumen

Vilhem Aubert mendefinisikan sengketa atau konflik sebagai suatu keadaan dimana terdapat dua orang atau lebih terlibat pertentangan secara terang-terangan. Secara teoretis konflik atau sengketa dapat dibedakan menjadi dua, yaitu konflik kepentingan (*conflict of interest*) dan klaim atas hak (*claim of rights*).²⁸ Sengketa merupakan suatu fenomena yang universal dan dapat dijumpai pada setiap masyarakat. Pihak yang terlibat dalam sengketa dapat melakukan berbagai pilihan tindakan dengan tujuan agar sengketa tersebut dapat diselesaikan.²⁹

Susan Stewart memberikan pendapat berbeda tentang pengertian sengketa yang menyatakan bahwa "*conflict is not only perceived as*

²⁷ Susanti Adi Nugroho, *Op. Cit.*, hlm. 7.

²⁸ L.M. Friedmann, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russel Sage Foundation, 1975, hlm. 226.

²⁹ Kurniawan, *Op. Cit.*, hlm. 44.

destructive and harmful and requiring resolution, but also as constructive, challenging and dynamic, acting as a catalyst for change” Artinya sengketa tidak hanya dipersepsikan bersifat merusak (*destructive*) dan merugikan (*harmful*) dan membutuhkan penyelesaian, melainkan juga membangun (*constructive*), menarik/menantang (*challenging*) dan dinamis berlaku sebagai katalisator perubahan (*a catalyst for change*).³⁰

Lebih lanjut Christopher W. Moore mengemukakan pendapat dengan membedakan sengketa menjadi 2 (dua), yaitu sebagai berikut:³¹

- a. Sengketa atau konflik yang tidak realistik (*unrealistic conflict*), yaitu ketika para pihak bertindak seolah-olah mereka berkonflik meskipun tidak ada kondisi objektif bagi kelanjutan konflik dan;
- b. Konflik yang realistik (*realistic conflict*) merupakan betul-betul berasal dari konflik-konflik interest.

Sengketa konsumen menurut Sidharta yaitu sengketa antara pelaku usaha dan konsumen atau sengketa yang berkenaan dengan pelanggaran hak-hak konsumen yang mencakup semua segi hukum baik keperdataan, maupun ketatanegaraan.³² Sengketa konsumen adalah setiap perselisihan antara konsumen dan penyedia produk konsumen (barang dan/atau jasa) dalam hubungan hukum satu sama lain, mengenai produk konsumen tertentu.³³

Objek sengketa konsumen kemudian dibatasi hanya mengenai barang

³⁰ Susan Stewart, *Conflict Resolution: A Foundation Guide*, Wichester: Waterside Press, 1998, hlm. 7.

³¹ Cristopher W. Moore, *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict* (edisi kedua), San Fransisco: Jossey-Bass Publishers, 1996, hlm. 162.

³² Shidarta, *Op. Cit.*, hlm.4.

³³ Az Nasution, *Op. Cit.*, hlm. 178.

dan/atau jasa yang pada umumnya digunakan untuk keperluan memenuhi kebutuhan konsumen pribadi, keluarga atau rumah tangganya dan tidak untuk tujuan komersial.

Sengketa konsumen yang dimaksudkan secara sederhana adalah sengketa atau perselisihan yang terjadi antara konsumen sebagai pihak yang dirugikan dengan pelaku usaha sebagai pihak yang memproduksi, menjual atau menyediakan barang atau jasa yang dikonsumsi atau dimanfaatkan konsumen.³⁴ Sengketa konsumen menurut UUPK dimulai pada saat konsumen menggugat pelaku usaha yang menolak dan/atau tidak memenuhi ganti rugi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 Ayat (1), Ayat (2), Ayat (6), dan Ayat (4), baik melalui pengadilan atau di luar pengadilan. Berdasarkan Pasal 1 butir 8 Kepmenperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001 yang dimaksud dengan sengketa konsumen adalah sengketa antara pelaku usaha dengan konsumen yang menuntut ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan/atau yang menderita kerugian akibat mengkonsumsi barang dan/atau memanfaatkan jasa.

UUPK tidak mengatur batasan yang jelas akan sengketa konsumen, tetapi bukan berarti tidak terdapat penjelasan. Kata-kata sengketa konsumen dijumpai pada beberapa bagian UUPK, yaitu:³⁵

- a. Pada Pasal 1 butir 11 UUPK jo. BAB XI UUPK, penyebutan sengketa konsumen sebagai bagian dari institusi administrasi negara yang mempunyai tugas untuk menyelesaikan adalah BPSK. Batasan BPSK

³⁴ Susanti Adi Nugroho, *Op. Cit.*, hlm. 147.

³⁵ Kurniawan, *Op. Cit.*, hlm. 53.

pada Pasal 1 butir 11 UUPK menunjukkan bahwa yang dimaksud dengan “sengketa konsumen” yaitu sengketa antara pelaku usaha dan konsumen.

- b. Penyebutan sengketa konsumen menyangkut tata cara atau prosedur penyelesaian sengketa terdapat pada Bab X Penyelesaian Sengketa. Pada bab ini digunakan penyebutan sengketa konsumen secara konsisten yaitu Pasal 45 Ayat (2) dan Pasal 48 UUPK.

Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa sengketa konsumen adalah sengketa yang terjadi antara pihak pelaku usaha dan pihak konsumen yang berhubungan dengan adanya pelanggaran hak-hak konsumen sebagaimana diatur dalam UUPK.

2. Bentuk Penyelesaian Sengketa Konsumen

Sengketa merupakan suatu fenomena yang universal dan dapat dijumpai pada setiap masyarakat. Untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi para pihak yang bersengketa dapat melakukan berbagai pilihan tindakan.³⁶ Terdapat beberapa pilihan penyelesaian sengketa bagi masyarakat pada saat ini, sesuai dengan tingkat kepentingan dan pemenuhan kebutuhan dasarnya dalam memandang konflik atau sengketa itu sendiri. Konflik atau sengketa dapat terselesaikan melalui beberapa mekanisme, di antaranya melalui jalur litigasi, jalur non litigasi maupun advokasi.³⁷

Pada masyarakat hukum, setidaknya ada dua kecenderungan dalam penyelesaian sengketa, yaitu melalui pengadilan dan luar pengadilan. Penyelesaian sengketa melalui pengadilan pendekatannya menggunakan

³⁶ *Ibid*, hlm. 44.

³⁷ Racmad Syafa'at, *Mediasi dan Advokasi Konsep dan Implementasinya*, Malang: Agritek YPN Malang Kerjasama dengan SOFA Press, 2006, hlm. 33.

sistem perlawanan (*the adversary system*) dan paksaan (*coercion*) untuk menyelesaikan sengketa di masyarakat dan menghasilkan putusan yang *win-lose solution* atau kalah menang, sedangkan penyelesaian sengketa di luar pengadilan, pendekatan yang digunakan bukan dengan sistem paksaan dan menghasilkan putusan yang *win-win solution*.³⁸

Terdapat dua macam penyelesaian sengketa sebagaimana tersebut dimungkinkan oleh hukum nasional. Dalam penjelasan Pasal 3 UUPK menyatakan bahwa penyelesaian perkara (perdata) diluar pengadilan atas dasar perdamaian atau wasit (arbitrase) tetap diperbolehkan. Ketentuan tersebut juga mengandung pengertian bahwa hukum memberikan kemungkinan bagi para pihak yang bersengketa melakukan pilihan tindakan untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi di antara mereka melalui pengadilan atau di luar pengadilan.³⁹

Sengketa adalah suatu fenomena yang universal dan dapat dijumpai pada setiap masyarakat. Bagaimana sengketa itu dapat terselesaikan, tidak ada suatu bentuk yang seragam. Artinya para pihak yang bersengketa dapat melakukan berbagai pilihan tindakan dengan tujuan agar sengketa itu dapat diselesaikan. Menurut Nader dan Todd, yang dikutip oleh Muhammad Munir, ada beberapa bentuk penyelesaian sengketa yang digunakan oleh berbagai masyarakat di dunia. Adapun beberapa bentuk penyelesaian sengketa tersebut berupa ajudikasi (*ajudication*), arbitrase (*arbitration*), mediasi (*mediation*),

³⁸ Kurniawan, *Op. Cit.*, hlm. 47.

³⁹ *Ibid*, hlm. 48.

negosiasi (*negotiation*), paksaan (*coercion*), penghindaran (*avoidance*), dan biarkan saja (*lumping it*).⁴⁰

Bentuk-bentuk penyelesaian sengketa yang dikemukakan oleh Nader dan Todd di atas pada dasarnya dapat diklasifikasikan kedalam 3 (tiga) macam yaitu: penyelesaian sengketa yang didalamnya melibatkan pihak ketiga, penyelesaian sengketa yang hanya dilakukan oleh pihak-pihak yang bersengketa saja, dan penyelesaian sengketa yang hanya dilakukan sepihak saja.

Pertama, penyelesaian sengketa yang didalamnya melibatkan pihak ketiga meliputi beberapa bentuk penyelesaian sengketa yaitu berupa adjudikasi, arbitrase, dan mediasi. Bentuk-bentuk penyelesaian sengketa tersebut mempunyai persamaan dan perbedaan. Persamaan dari ketiganya adalah ketiga bentuk penyelesaian sengketa tersebut didalamnya melibatkan pihak ketiga atau bersifat triadik. Perbedaannya terletak pada peranan yang dilakukan pihak ketiga tersebut. Adjudikasi adalah bentuk penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh pihak ketiga yang mempunyai kewenangan untuk campur tangan dan pihak ketiga tersebut dapat mengambil dan melaksanakan keputusan yang telah ditetapkan tanpa memperhatikan apakah para pihak yang bersengketa menghendaki atau tidak. Berbeda dengan adjudikasi, arbitrase adalah bentuk penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh pihak ketiga dimana keputusannya disetujui oleh pihak-pihak yang bersengketa. Mediasi adalah bentuk penyelesaian sengketa dengan

⁴⁰ *Ibid.*

melibatkan pihak ketiga hanya untuk membantu pihak-pihak yang bersengketa dalam mencapai persetujuan bersama.⁴¹

Kedua, bentuk penyelesaian sengketa yang hanya dilakukan oleh para pihak yang bersengketa yang berupa negosiasi. Negosiasi adalah bentuk penyelesaian sengketa yang bersifat diadik untuk menghasilkan suatu keputusan atau persetujuan tanpa campur tangan atau bantuan dari pihak ketiga. Menurut Gulliver yang dikutip oleh Muhammad Munir, negosiasi penyelesaian sengketa itu tidak berdasarkan peraturan yang ada melainkan berdasarkan aturan yang mereka buat dan sepakati sendiri.⁴²

Ketiga, bentuk penyelesaian sengketa yang hanya berupa membiarkan saja, penghindaran, dan paksaan. Bentuk penyelesaian ini ada persamaan dan perbedaannya. Persamaannya terletak pada penyelesaian sengketa yang bersifat sepihak atau monadik. Perbedaannya terdapat pada langkah-langkah atau tindakan yang diambil oleh pihak yang bersangkutan untuk menyelesaikan sengketa tersebut. Membiarkan saja merupakan cara penyelesaian sengketa oleh salah satu pihak yang merasa dirugikan tanpa melakukan upaya apapun. Penghindaran adalah cara penyelesaian sengketa oleh salah satu pihak dengan lawan dengan melakukan pembatasan atau pemutusan hubungan sosial, misalnya mengundurkan diri atau menghentikan hubungan dengan meninggalkan pihak lawan. Pemaksaan adalah cara penyelesaian sengketa oleh salah satu pihak terhadap lawan yang berupa

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid*, hlm. 49.

memaksakan hasil akhir, yang sering dilakukan dengan berbagai ancaman atau penggunaan kekuatan atau kekerasan terhadap pihak lawan.⁴³

C. Pihak-Pihak dalam Sengketa Konsumen dan Hak-Hak serta Kewajiban yang Melekat pada Para Pihak

1. Konsumen

Secara harafiah arti *consumer* merupakan (lawan dari produsen) setiap orang yang menggunakan barang. Tujuan penggunaan barang atau jasa itupun nanti akan menentukan konsumen tersebut termasuk kekelompok mana. Begitu pula dalam kamus bahasa Inggris-Indonesia memberikan arti kata *consumer* sebagai pemakai atau konsumen.⁴⁴

Black's Law Dictionary memberikan pengertian bahwa konsumen adalah: *Consumer is Individuals who purchase, use, maintain, and dispose of products and services.*⁴⁵ Terjemahan bebasnya konsumen adalah mereka yang berperan sebagai pembeli, pengguna, pemelihara dan pembuat barang dan/atau jasa.

Dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia pada Pasal 1 butir 2 UUPK dan Pasal 1 butir 2 Kepmenperindag Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 terdapat istilah konsumen sebagai definisi yuridis formal yakni konsumen adalah “Setiap orang pemakai barang dan atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan”.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Az. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen, Suatu Pengantar*, Jakarta: Daya Widya, 1999, hlm. 3.

⁴⁵ Henry Campbell, “*Blacks Law Dictionary*”, abridged sixth edition, 1990.

Pengertian konsumen sebagaimana yang terdapat pada UUPK adalah sebagai konsumen akhir (*end consumer*), bukan sebagai konsumen antara (*intermediate consumer*). Konsumen antara bukanlah termasuk sebagai konsumen karena motif untuk mendapatkan keuntungan tidak termasuk dalam kategori barang dan/atau jasa yang dimaksudkan dalam UUPK. Dalam kedudukan sebagai konsumen antara, konsumen antara tersebut tidak dapat menuntut pelaku usaha berdasarkan UUPK.⁴⁶

Pihak-pihak yang terlibat dalam sengketa konsumen pada umumnya adalah kalangan konsumen, pelaku usaha dan/atau Pemerintah (khususnya yang bergerak dalam penyediaan barang/jasa kebutuhan masyarakat). Hal ini berarti bahwa dalam setiap sengketa konsumen, salah satu pihak yang wajib ada adalah pihak konsumen atau yang mewakilinya sebagai salah satu pihak. Jika hal tersebut tidak terpenuhi, maka sengketa itu bukan merupakan sengketa konsumen.⁴⁷

Signifikansi pengaturan hak-hak konsumen melalui Undang-undang merupakan bagian dari implementasi sebagai suatu negara kesejahteraan, karena UUD 1945 di samping sebagai konstitusi politik juga dapat disebut konstitusi ekonomi, yaitu konstitusi yang mengandung ide negara kesejahteraan yang tumbuh berkembang karena pengaruh sosialisme sejak abad sembilan belas.⁴⁸

⁴⁶ Susanti Adi Nugroho, *Op. Cit.*, hlm. 148.

⁴⁷ *Ibid*, hlm. 147.

⁴⁸ Jimly Asshiddiqie, "Undang-undang Dasar 1945: Konstitusi Negara Kesejahteraan dan Realitas Masa Depan", *Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Madya*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1998, hlm.1-2.

Menurut Pasal 4 UUPK, menetapkan ada 9 (sembilan) hak konsumen, yaitu:

- 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 mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
- g. hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- h. hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
- i. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Dari kesembilan butir hak konsumen yang disebutkan di atas, nampak bahwa masalah kenyamanan, keamanan dan keselamatan merupakan hal yang

paling dasar dalam perlindungan konsumen. Barang dan/atau jasa yang penggunaannya 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 nyaman, aman maupun tidak membahayakan konsumen, 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, konsumen berhak untuk didengar, memperoleh advokasi, pembinaan, perlakuan yang adil, kompensasi sampai ganti rugi.⁴⁹

Selain memperoleh beberapa hak tersebut, konsumen juga mempunyai beberapa kewajiban yang dinyatakan dalam UUPK. Menurut Pasal 5 UUPK terdapat 4 kewajiban konsumen, yaitu:

- 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 disepakati;
- d. mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut.

⁴⁹ Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2000, hlm. 30.

Kewajiban sebagaimana disebutkan diatas juga dimaksudkan agar konsumen sendiri dapat memperoleh hasil yang maksimal atas perlindungan dan/atau kepastian hukum bagi dirinya sendiri.

2. Pelaku Usaha

Masyarakat pada umumnya menyebut pelaku usaha dengan sebutan produsen. Terkadang mereka juga mengatakan produsen sebagai pengusaha, namun terdapat pula pendapat yang mengartikan bahwa produsen hanya penghasil barang saja dan merupakan salah satu unsur dari pengusaha.

Black's Law Dictionary, memakai istilah *producer* bagi pengusaha, dengan pengertian seperti definisi diatas yaitu, bahwa produsen bukan hanya penghasil barang saja. *One who produces, brings forth, or generates. Term is commonly used to denote person who raises agricultural products and puts them in condition for the market.*⁵⁰ Terjemahan bebasnya produsen adalah mereka yang menghasilkan. Kata ini biasanya digunakan untuk orang yang meningkatkan hasil pertanian dan menempatkannya sesuai dengan kondisi pasar.

Sementara itu pada Pasal 1 ayat (3) UUPK memberikan pengertian pelaku usaha 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 dalam berbagai

⁵⁰ Henry Campbell, *Op. Cit.*,

bidang ekonomi”. Penjelasan Pasal 1 angka 3 UUPK, Pelaku usaha yang termasuk dalam pengertian ini adalah perusahaan, korporasi, BUMN, koperasi, importer, pedagang, distributor, dan lain-lain.

Agar menciptakan kenyamanan bagi para pelaku usaha dan sebagai keseimbangan atas hak-hak yang telah diberikan kepada konsumen, kepada para pelaku usaha juga diberikan hak sebagaimana terdapat pada Pasal 6 UUPK, yaitu:

- a. hak untuk menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- b. hak untuk mendapat perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik;
- c. hak untuk melakukan pembelaan diri sepatutnya di dalam penyelesaian hukum sengketa konsumen;
- d. hak untuk rehabilitasi nama baik apabila 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.

Terkait hak pelaku usaha yang disebutkan pada huruf b, c, dan d, sesungguhnya merupakan hak-hak yang lebih banyak berhubungan dengan pihak aparat pemerintah dan/atau BPSK/Pengadilan dalam tugasnya

melakukan penyelesaian sengketa. Melalui hak-hak tersebut diharapkan perlindungan konsumen tidak mengabaikan kepentingan pelaku usaha.⁵¹

Selanjutnya sebagai akibat dari hak konsumen yang telah diberikan pada konsumen, maka pada pelaku usaha juga dibebankan kewajiban-kewajiban sebagaimana terdapat dalam Pasal 7 UUPK, yakni:

- a. beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
- b. memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi 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 yang dibuat dan/atau yang diperdagangkan;
- f. memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;

⁵¹ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Op. Cit.*, hlm. 51.

- g. memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

D. Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut UUPK

UUPK membagi penyelesaian sengketa konsumen menjadi 2 bagian, yaitu sebagai berikut:

1. Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan

Alternative Dispute Resolution (ADR) merupakan suatu istilah asing yang padanannya dalam bahasa Indonesia adalah pengelolaan suatu konflik berdasarkan manajemen kooperatif atau alternatif penyelesaian sengketa (APS).⁵² Selain APS terdapat beberapa istilah lain sebagai padanan kata ADR yaitu pilihan penyelesaian sengketa (PPS), mekanisme alternatif penyelesaian sengketa (MAPS) dan mekanisme penyelesaian sengketa secara kooperatif. Apabila dilihat dari beberapa peristilahan di atas, maka sesungguhnya *Alternative Dispute Resolution* merupakan penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang dilakukan secara damai.⁵³

ADR adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian di luar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli.⁵⁴ Menurut Undang-undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS), ADR adalah pranata penyelesaian sengketa di luar pengadilan berdasarkan kesepakatan para pihak

⁵² Susanti Adi Nugroho, *Op. Cit.*, hlm. 149.

⁵³ Rachmadi Usman, *Op. Cit.*, hlm. 6.

⁵⁴ *Ibid.*

dengan mengesampingkan penyelesaian sengketa secara litigasi di pengadilan. Istilah ADR menunjukkan pranata penyelesaian sengketa di luar pengadilan melalui prosedur yang disepakati para pihak (*self governing system*) dengan cara konsultasi, negosiasi mediasi konsiliasi, penilaian ahli atau arbitrase.⁵⁵

William Ury menyatakan, Apabila menyimak sejarah perkembangan ADR di Negara tempat pertama kali dikembangkannya ADR yaitu Amerika Serikat, maka yang melatarbelakangi perkembangan ADR adalah:⁵⁶

- a. Mengurangi kemacetan di pengadilan. Banyaknya kasus yang diajukan ke pengadilan menyebabkan proses pengadilan sering berkepanjangan, sehingga memakan biaya yang tinggi dan sering memberikan hasil yang kurang memuaskan.
- b. Meningkatkan ketertiban masyarakat dalam proses penyelesaian.
- c. Memperlancar serta memperluas akses ke pengadilan.
- d. Memberikan kesempatan bagi tercapainya penyelesaian sengketa yang menghasilkan keputusan yang dapat diterima oleh semua pihak dan memuaskan.

Alternatif penyelesaian sengketa menurut UUPK dibagi menjadi dua bentuk penyelesaian sengketa yakni penyelesaian sengketa secara damai oleh para pihak sendiri dan penyelesaian melalui lembaga yang berwenang yaitu melalui BPSK dengan menggunakan mekanisme konsiliasi, mediasi atau arbitrase.

⁵⁵ Kurniawan, *Op. Cit.*, hlm. 62.

⁵⁶ Rachmadi Usman, *Op. Cit.*, hlm. 10.

a. Penyelesaian sengketa secara damai oleh para pihak sendiri

Penyelesaian sengketa konsumen sebagaimana dimaksud pada Pasal 45 Ayat (2) UUPK, tidak menutup kemungkinan dilakukannya penyelesaian secara damai oleh para pihak yang bersengketa, yaitu pelaku usaha dan konsumen, tanpa melalui pengadilan atau badan penyelesaian sengketa konsumen, dan sepanjang tidak bertentangan dengan UUPK. Bahkan dalam penjelasan pasal tersebut dikemukakan bahwa pada setiap tahap diusahakan untuk menggunakan penyelesaian damai oleh kedua belah pihak yang bersengketa. Dari penjelasan Pasal 45 Ayat (2) UUPK dapat diketahui bahwa UUPK menghendaki agar penyelesaian damai, merupakan upaya hukum yang justru harus terlebih dahulu diusahakan oleh para pihak yang bersengketa, sebelum para pihak memilih untuk menyelesaikan sengketa mereka melalui BPSK atau badan peradilan.⁵⁷

b. Penyelesaian sengketa melalui lembaga yang berwenang, yaitu melalui BPSK dengan menggunakan mekanisme melalui konsiliasi, mediasi, atau arbitrase

Penyelesaian sengketa lainnya adalah melalui BPSK, Badan ini dibentuk di setiap daerah Tingkat II. BPSK dibentuk untuk menyelesaikan sengketa konsumen di luar pengadilan (Pasal 49 Ayat (1) UUPK), dan BPSK mempunyai anggota dari unsur pemerintah, unsur konsumen dan unsur pelaku usaha. Setiap unsur tersebut berjumlah 3 (tiga) orang atau sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang, yang kesemuanya diangkat dan

⁵⁷ Susanti Adi Nugroho, *Op. Cit.*, hlm. 99.

diberhentikan oleh Menteri (Perindustrian dan Perdagangan). Keanggotaan BPSK terdiri dari ketua merangkap anggota, wakil ketua merangkap anggota, dan anggota dengan dibantu oleh sebuah sekretariat (Pasal 50 jo. 51 UUPK)

Keterlibatan pemerintah dalam pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen berdasarkan ketentuan Pasal 29 UUPK, didasarkan pada kepentingan yang diamanatkan oleh pembukaan UUD 1945 bahwa kehadiran negara antara lain untuk mensejahterakan rakyat.⁵⁸ Komitmen pemerintah dalam melindungi hak-hak konsumen diwujudkan dengan pembentukan BPSK, sehingga para konsumen dapat memperoleh barang dan/atau jasa yang layak dari para pelaku usaha.

Pasal 1 butir 1 UUPK memberikan pengertian bahwa Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) adalah badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen. BPSK pada dasarnya dibentuk untuk menyelesaikan kasus-kasus sengketa konsumen yang bersifat sederhana dan berskala kecil.

Setiap konsumen yang merasa dirugikan oleh pelaku usaha dapat mengadukan masalahnya kepada BPSK, baik secara langsung, diwakili kuasanya maupun ahli warisnya. Pengaduan yang disampaikan oleh kuasanya atau ahli warisnya hanya dapat dilakukan apabila konsumen

⁵⁸ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Op. Cit.*, hlm. 180.

yang bersangkutan dalam keadaan sakit, meninggal dunia, lanjut usia, belum dewasa atau warga negara asing.⁵⁹

Dengan terbentuknya BPSK menjadi alternatif penyelesaian sengketa konsumen yang cepat, karena BPSK wajib mengeluarkan putusan dalam tenggang waktu 21 hari kerja setelah gugatan diterima selain itu penyelesaian pada BPSK sangat murah bahkan sama sekali tidak dikenakan biaya serta mekanisme penyelesaian sengketa sangat sederhana. Dalam keadaan demikian tentu dengan hadirnya BPSK sangat diharapkan keberadaannya dapat membawa kabar baik di tengah carut-marutnya dunia peradilan yang terjadi saat ini, dikarenakan proses penyelesaian melalui peradilan umum membutuhkan waktu yang lama, selain itu kehadiran BPSK sendiri didasarkan pada adanya kecenderungan masyarakat yang segan untuk beracara di pengadilan karena pada umumnya konsumen yang kedudukan atau posisinya baik secara sosial dan finansial tidak seimbang dengan pelaku usaha. Oleh karena itu, kehadiran BPSK kemudian sangat diharapkan oleh konsumen untuk berperan secara efektif dalam menyelesaikan sengketa konsumen.

Adapun mengenai tugas dan wewenang BPSK diatur pada Pasal 52 UUPK jo. Kepmenperindag Nomor 350/MPP/Kep/12/2001, yaitu:

- 1) Melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen dengan cara konsiliasi, mediasi, dan arbitrase;
- 2) Memberikan konsultasi perlindungan konsumen;

⁵⁹ Kurniawan, *Op. Cit.*, hlm. 67.

- 3) Melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku;
- 4) Melaporkan kepada penyidik umum jika terjadi pelanggaran UUPK;
- 5) Menerima pengaduan tertulis maupun tidak dari konsumen tentang terjadinya pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
- 6) Melakukan penelitian dan pemeriksaan sengketa perlindungan konsumen;
- 7) Memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
- 8) Memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli dan/atau setiap orang yang diduga mengetahui pelanggaran Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK);
- 9) Meminta bantuan kepada penyidik untuk menghadirkan saksi, saksi ahli, atau setiap orang pada butir g dan butir h yang tidak bersedia memenuhi panggilan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK);
- 10) Mendapatkan, meneliti dan/atau menilai surat, dokumen, atau bukti lain guna penyelidikan dan/atau pemeriksaan;
- 11) Memutuskan dan menetapkan ada tidaknya kerugian di pihak konsumen;
- 12) Memberitahukan putusan kepada pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
- 13) Menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan UUPK.

Selain bertugas menyelesaikan masalah sengketa konsumen BPSK juga bertugas untuk memberikan konsultasi sebagai berikut:

- 1) Memberikan penjelasan kepada konsumen atau pelaku usaha tentang hak dan kewajiban masing-masing;
- 2) Memberikan penjelasan tentang bagaimana menuntut ganti rugi atas kerugian yang diderita oleh konsumen dan juga pelaku usaha;
- 3) Memberikan penjelasan tentang bagaimana memperoleh pembelaan dalam hal penyelesaian sengketa konsumen;
- 4) Memberikan penjelasan tentang bagaimana bentuk dan tata cara penyelesaian sengketa konsumen. BPSK dibentuk oleh pemerintah untuk menyelesaikan sengketa konsumen di luar pengadilan.⁶⁰

Tata cara penyelesaian sengketa konsumen oleh BPSK diatur dalam UU No. 8 Tahun 1999 jo. Kepmenperindag No. 350/MPP/12/2001, dimana dalam pasal 3 huruf a Kepmenperindag tersebut ditentukan bahwa BPSK melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen dengan cara konsiliasi, mediasi atau arbitrase. Ketiga cara penyelesaian tersebut sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4 ayat (1) dan (2) harus dipilih salah satu berdasarkan persetujuan para pihak dalam hal ini antara konsumen dan pelaku usaha, dimana ketiga cara penyelesaian sengketa tersebut bukan merupakan proses penyelesaian sengketa secara berjenjang.

⁶⁰ Abdul Halim Barkatullah, *Op. Cit.*, hlm. 90.

a. Persidangan dengan cara konsiliasi

Penyelesaian sengketa konsumen melalui konsiliasi diatur dalam Pasal 28 dan Pasal 29 Kepmenperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001. Persidangan dengan cara konsiliasi dilakukan sendiri oleh para pihak yang bersengketa dengan didampingi majelis BPSK yang bertindak pasif sebagai konsiliator. Jadi, dalam hal ini majelis BPSK menyerahkan sepenuhnya proses penyelesaian sengketa kepada para pihak, baik mengenai bentuk maupun jumlah ganti kerugiannya.⁶¹

Pada penyelesaian sengketa melalui konsiliasi ini, majelis BPSK sebagai konsiliator memanggil konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa, dan memanggil saksi-saksi serta saksi ahli, dan bila diperlukan, menyediakan forum konsiliasi bagi konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa dan menjawab pertanyaan konsumen dan pelaku usaha, perihal peraturan perundang-undangan dibidang perlindungan konsumen.⁶²

Hasil musyawarah yang merupakan kesepakatan antar konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa selanjutnya dibuat dalam bentuk perjanjian tertulis yang ditandatangani oleh para pihak yang bersengketa, dan diserahkan kepada majelis untuk dituangkan

⁶¹ Susanti Adi Nugroho, *Op. Cit.*, hlm. 107.

⁶² *Ibid.*

dalam keputusan majelis BPSK yang menguatkan perjanjian tersebut.⁶³

b. Persidangan dengan cara mediasi

Penyelesaian sengketa melalui mediasi diatur dalam Pasal 30 dan Pasal 31 Kepmenperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001. Persidangan dengan cara mediasi dilakukan sendiri oleh para pihak yang bersengketa dengan didampingi mediator. Mediator menyerahkan sepenuhnya proses penyelesaian sengketa kepada para pihak, baik mengenai bentuk maupun besarnya ganti rugi atau tindakan tertentu untuk menjamin tidak terulangnya kembali kerugian konsumen.⁶⁴

Dibandingkan dengan proses penyelesaian sengketa melalui konsiliasi, dalam proses mediasi ini, mediator bertindak lebih aktif dengan memberikan nasihat, petunjuk, saran dan upaya-upaya lain dalam menyelesaikan sengketa.⁶⁵

Hasil musyawarah yang merupakan kesepakatan antar konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa selanjutnya dibuat dalam bentuk perjanjian tertulis yang ditandatangani oleh para pihak yang bersengketa, dan diserahkan kepada majelis untuk dituangkan dalam keputusan majelis BPSK yang menguatkan perjanjian tersebut.⁶⁶

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid*, hlm. 109.

⁶⁵ *Ibid*, hlm. 110.

⁶⁶ *Ibid.*

c. Persidangan dengan cara arbitrase

Penyelesaian sengketa melalui arbitrase diatur dalam Pasal 32 sampai Pasal 36 Kepmenperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001. 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.⁶⁷

Sebaliknya jika tidak tercapai perdamaian maka persidangan dimulai dengan membacakan isi gugatan konsumen, dan surat jawaban dari pelaku usaha. Ketua majelis harus memberikan kesempatan yang sama kepada kedua belah pihak yang bersengketa untuk menjelaskan hal-hal yang dipersengketakan.⁶⁸

Selama proses penyelesaian sengketa, alat-alat bukti barang atau jasa, surat dan dokumen keterangan para pihak, keterangan saksi dan atau saksi ahli, dan bukti-bukti lain yang mendukung dapat diajukan kepada majelis. Dalam proses penyelesaian sengketa oleh BPSK beban pembuktian ada pada pelaku usaha, namun pihak konsumen juga harus mengajukan bukti-bukti untuk mendukung gugatannya. Setelah mempertimbangkan pernyataan dari kedua belah pihak mengenai hal yang dipersengketakan dan

⁶⁷ *Ibid*, hlm. 116.

⁶⁸ *Ibid*.

mempertimbangkan hasil pembuktian serta permohonan yang diinginkan para pihak, maka majelis BPSK memberikan putusan.⁶⁹

2. Penyelesaian Sengketa Konsumen melalui Proses Litigasi

Adanya pengadilan dalam kehidupan masyarakat tidak luput dari tugas pokok yang menjadi kewajibannya yaitu menerima, memeriksa, dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan oleh masyarakat. Untuk mengkaji hukum kaitannya dengan tugas pokok dari pengadilan tersebut, maka pengadilan itu harus dipahami dari segi operasionalnya (*law in action*) dalam konteks sosialnya. Pengadilan dibentuk tidak hanya semata-mata untuk memenuhi struktur ketatanegaraan, tetapi juga untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang mencari keadilan. Pendapat Hartono sebagaimana dikutip oleh Muhammad Munir, menyatakan bahwa hukum tidak dapat dipandang terlepas dari kehidupan masyarakat, oleh karena itu hukum justru ada sebagai pemenuh kebutuhan ekonomi dan kultural masyarakat.⁷⁰

Dalam hal perkara keperdataan, pada dasarnya di pengadilan terdapat dua kemungkinan penyelesaian yaitu perkara itu diputus oleh hakim dan terjadi perdamaian dimuka sidang atau hakim pada perkara tersebut.⁷¹ Muhammad Munir mengutip pendapat dari Nader dan Todd, menyatakan bahwa perkara atau sengketa yang diselesaikan secara ajudikatif adalah apabila perkara atau sengketa tersebut diputus oleh pengadilan (hakim). Penyelesaian sengketa secara ajudikatif terjadi apabila terdapat campur

⁶⁹ *Ibid*, hlm. 117-118.

⁷⁰ Kurniawan, *Op. Cit.*, hlm. 56.

⁷¹ *Ibid*, hlm. 57.

tangan pihak ketiga yakni hakim yang mempunyai wewenang untuk mengadili putusan berdasarkan ketentuan yang berlaku tanpa para pihak yang bersengketa menghendaki atau tidak menghendaki atas isi keputusan tersebut. Jadi peran pengadilan adalah menjatuhkan putusan (vonis) dalam hal sengketa atau perkara diselesaikan secara ajudikatif.⁷²

Namun, Muhammad Munir yang mengutip pendapat dari Nader dan Todd menyatakan, perkara atau sengketa yang diselesaikan secara mediasi apabila sengketa atau perkara itu diselesaikan secara perdamaian di muka sidang pengadilan. Penyelesaian sengketa secara mediasi terjadi apabila terdapat campur tangan pihak ketiga yakni pengadilan (hakim) yang berusaha agar dicapai persetujuan oleh para pihak yang bersengketa. Peran pengadilan hanya mengukuhkan isi perdamaian tersebut, sekalipun dalam bentuk putusan perdamaian dalam sengketa yang diselesaikan secara mediasi. Cara penyelesaian semacam ini oleh Monokin dan Kornhauser disebut dengan istilah "*in the shadow of the law*", sedangkan Sapiro menyebut dengan istilah "*shadow amagery*".⁷³

Berdasarkan ciri-ciri tersebut, baik penyelesaian sengketa secara ajudikasi maupun secara mediasi yang dilakukan pengadilan tersebut sama-sama menyelesaikan sengketa atau perkara yang ditangani oleh pengadilan. Oleh karena itu, pengertian memutuskan perkara merupakan bagian dari fungsi pengadilan untuk menyelesaikan sengketa.

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.*

Rachmadi Usman menyatakan, proses penyelesaian sengketa secara litigasi merupakan proses penyelesaian sengketa yang paling tua. Proses litigasi menghasilkan kesepakatan yang bersifat adversarial yang belum mampu merangkul kepentingan para pihak bersama, proses litigasi juga cenderung membuat masalah baru, memerlukan waktu yang lama dalam penyelesaiannya serta mengeluarkan biaya yang mahal, tidak responsif (*unresponsive*) dalam bentuk perilaku yang kurang tanggap membela dan melindungi kepentingan umum, berlaku tidak adil (*unfair*) dan menimbulkan permusuhan diantara pihak yang bersengketa.⁷⁴

Terhadap putusan pengadilan tidak ada yang mengantar para pihak yang bersengketa ke arah penyelesaian masalah. Putusan pengadilan tidak bersifat *problem solving* diantara kedua belah pihak yang bersengketa, tetapi menempatkan para pihak pada 2 (dua) sisi ujung yang saling berhadapan satu sama lain, yaitu menempatkan salah satu pihak kepada posisi pemenang (*the winner*) dan menyudutkan pihak lain sebagai pihak yang kalah (*the loser*). Terdapat posisi dari pihak yang kalah dan menang ini, maka bukan perdamaian dan ketentraman yang timbul, melainkan disisi pihak yang kalah akan menimbulkan dendam dan kebencian. Putusan pengadilan terkadang tanpa alasan yang kuat dan masuk akal menjatuhkan putusan ganti rugi yang luar biasa besarnya, atau sebaliknya meskipun alasan dan dasar hukumnya kuat, sedangkan ganti rugi yang ditentukan dalam putusan sangat kecil, dan sama sekali tidak mempunyai nilai dan arti sehingga menimbulkan

⁷⁴ Rachmadi Usman, *Op. Cit.*, hlm. 3.

kebingungan (*erratic*),. Putusan pengadilan juga sering tidak memberi kepastian hukum (*uncertainty*) dan tidak bisa diprediksi (*unpredictable*) serta mengandung disparitas.⁷⁵

UUPK menyediakan 4 (empat) cara dalam mengajukan perkara atau gugatan pada pengadilan, yaitu:

- a. gugatan oleh seorang konsumen atau yang dirugikan atau ahli waris yang bersangkutan (individual);
- b. gugatan yang diajukan oleh sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama;
- c. gugatan yang diajukan oleh Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat;
- d. gugatan yang diajukan oleh pemerintah dalam hal kerugian yang ditimbulkan besar dan/atau korban yang tidak sedikit.

Seorang konsumen yang dirugikan dapat mengajukan gugatan ganti rugi ke pengadilan atau luar pengadilan baik secara sendiri-sendiri maupun melalui Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM) atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang memperjuangkan kepentingan konsumen dan sudah terdaftar.⁷⁶ Sementara itu gugatan yang dilakukan oleh sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama, gugatan yang dilakukan oleh Lembaga Konsumen Swadaya

⁷⁵ *Ibid*, hlm. 18.

⁷⁶ Kurniawan, *Op. Cit.*, hlm. 59.

Masyarakat (LPKSM) dan gugatan yang diajukan atau dilakukan oleh pemerintah hanya dapat dilakukan melalui jalur litigasi atau pengadilan.⁷⁷

Pasal 54 ayat (3) UUPK menyatakan bahwa putusan yang dijatuhkan oleh majelis BPSK bersifat final dan mengikat. Namun meskipun demikian, Pasal 56 ayat (2) menyatakan bahwa para pihak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah menerima pemberitahuan putusan tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa pintu Pengadilan Negeri akan terbuka bila para pihak tidak menerima putusan yang dikeluarkan oleh majelis BPSK. UUPK memberikan jangka waktu yang pasti yaitu paling lambat 21 (dua puluh satu) hari Pengadilan Negeri sudah harus memutuskan apakah menguatkan putusan BPSK atau membatalkan putusan BPSK untuk menyelesaikan kasus yang berasal dari keberatan putusan BPSK. Apabila para pihak juga tidak menerima atau tidak puas dengan putusan Pengadilan Negeri maka mereka dapat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung, dimana jangka waktu yang diberikan kepada Mahkamah Agung untuk memutuskan perkara adalah paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah diajukan upaya hukum kasasi. Namun dalam beberapa kasus, Mahkamah Agung tidak dapat memenuhi ketentuan UUPK ini. Inilah yang kemudian membuat perkara perlindungan konsumen menjadi lama karena tidak ubahnya seperti perkara biasa atau perkara yang bukan menyangkut

⁷⁷ *Ibid.*

perlindungan konsumen dimana UUPK sepertinya menjadi dikesampingkan.⁷⁸

Gugatan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran atau kerugian yang dialami konsumen akibat ulah pelaku usaha diajukan berdasarkan pelanggaran atas Pasal 19 UUPK, sehingga beban pembuktian ada pada pihak pelaku usaha. Bila gugatan diajukan berdasarkan atas Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer), khususnya Pasal 1365 tentang perbuatan melawan hukum dan Pasal 1234 tentang wanprestasi, maka pembuktian harus dilakukan oleh konsumen sebagai penggugat, hal ini akan memberatkan konsumen.⁷⁹

Bab XIII Pasal 60 sampai dengan Pasal 63 UUPK memuat tentang sanksi-sanksi yang dapat dikenakan kepada pelaku usaha, yaitu terdiri dari sanksi administratif, sanksi pidana pokok, dan sanksi pidana tambahan. Sanksi administratif, yang berwenang untuk menjatuhkan adalah BPSK, sedangkan sanksi pidana pokok dan sanksi pidana tambahan merupakan kewenangan dan badan peradilan umum. UUPK menjelaskan bahwa sanksi pidana pokok adalah sanksi yang dapat dikenakan dan dijatuhkan oleh pengadilan atas tuntutan jaksa penuntut umum terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha.⁸⁰

⁷⁸ *Ibid*, hlm. 60.

⁷⁹ *Ibid*.

⁸⁰ *Ibid*.