

BAB III

PELAKSANAAN KEBEBASAN DALAM PEMILIHAN PENYELESAIAN SENGKETA PADA BPSK

A. Gambaran Umum BPSK

Pasal 1 butir 11 UUPK jo. Pasal 1 butir 1 Kepmenperindag No.350/MPP/12/2001 memberikan pengertian bahwa Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) adalah badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen. 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.⁸¹ 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.

Dengan adanya BPSK penyelesaian sengketa konsumen diharapkan dapat dilakukan secara murah, cepat dan mudah. Murah karena biaya persidangan yang dibebankan sangat ringan dan dapat terjangkau oleh konsumen. Cepat karena undang-undang menentukan dalam tenggang waktu 21 hari kerja, BPSK wajib memberikan putusannya dan tidak dimungkinkan banding yang dapat memperlama penyelesaian perkara, hal ini diatur di dalam Pasal 54 ayat (3) UUPK. Mudah karena prosedur administratif dan proses pengambilan putusan

⁸¹ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Op. Cit.*, hlm. 180.

sangat sederhana, dan dapat dilakukan sendiri oleh para pihak tanpa diperlukan kuasa hukum.⁸²

Dalam keadaan demikian tentu dengan hadirnya BPSK sangat diharapkan keberadaannya dan 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.

Dasar hukum dari terbentuknya dan berdirinya BPSK adalah Pasal 49 ayat (1) UUPK jo. Pasal 2 Kepmenperindag No. 350/MPP/12/2001 yang memberikan keterangan bahwa Pemerintah membentuk BPSK di Daerah Tingkat II untuk penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan. Kemudian dalam Pasal 3 ayat (1) dan (2) Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) Nomor 06/M-DAG/PER/2/2017 tentang BPSK memberikan penjelasan bahwa pemerintah pusat membentuk BPSK di provinsi khusus DKI Jakarta dan Kabupaten/Kota. Pembentukan BPSK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan oleh Gubernur kepada Pemerintah Pusat melalui Menteri dengan disertai kesanggupan penyediaan pendanaan.

⁸² Sularsi, "Penyelesaian Sengketa Konsumen dalam UU Perlindungan Konsumen" dalam *lika liku Perjalanan Undang-Undang Perlindungan Konsumen*, disunting oleh Arimbi, Jakarta: Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, 2001, hlm. 86-87.

Terbentuknya BPSK sesuai dengan yang diamanatkan oleh UUPK merupakan suatu lembaga yang dapat digunakan oleh konsumen dalam penegakan hak-haknya terutama pada kasus-kasus yang bersifat kecil dan sederhana yang tidak dimungkinkan untuk menyelesaikan pada Pengadilan Negeri. Kehadiran BPSK pada Kota Surabaya dan pada Kota Yogyakarta dimulai pada tahun 2001 dengan adanya Keputusan Presiden Nomor 90 Tahun 2001 tentang Pembentukan BPSK pada Pemerintah Kota Surabaya, Kota Yogyakarta, Kota Makassar, Kota Malang, Kota Semarang, Kota Bandung, Kota Jakarta Pusat, Kota Jakarta Barat, Kota Palembang dan Kota Medan.

Menurut Pasal 31 Ayat (1) dan (2) Permendag No. 06/M-DAG/PER/2/2017 dalam melaksanakan tugasnya, BPSK mengelola biaya penyelenggaraan BPSK yang terdiri dari biaya operasional, honorarium Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota BPSK, dan honorarium Kepala Sekretariat dan Anggota Sekretariat. Biaya penyelenggaraan BPSK sebagaimana dimaksud tersebut dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.

Adapun mengenai tugas dan wewenang BPSK diatur dalam Pasal 52 UUPK jo. Pasal 3 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;
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 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 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.

Berdasarkan tugas dan wewenang dari BPSK tersebut, maka dengan demikian terdapat 2 fungsi strategis dari BPSK, yaitu:⁸³

1. BPSK berfungsi sebagai instrumen hukum penyelesaian sengketa di luar pengadilan (*Alternative Dispute Resolution*), yaitu melalui konsiliasi, mediasi, dan arbitrase;

⁸³ Susanti Adi Nugroho, *Op. Cit.*, hlm.84.

2. Melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku (*one-sided standart form contract*) oleh pelaku usaha (Pasal 52 huruf c UUPK).

Amin Purnama selaku Anggota BPSK Kota Yogyakarta dari unsur konsumen menegaskan dalam wawancara menyatakan bahwa pada prakteknya BPSK dalam hal menjalankan tugas pokok yang secara rutinitas dilakukan yaitu:⁸⁴

1. Melaksanakan penyelesaian sengketa yang terjadi diantara konsumen dengan pelaku usaha melalui konsiliasi, mediasi atau arbitrase;
2. Melaksanakan atau menerima konsultasi perlindungan konsumen; dan
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku yang ditetapkan secara sepihak oleh pelaku usaha.

B. Struktur Organisasi Kepengurusan, Anggota dan Sekretariat BPSK

Menurut Pasal 50 dan 51 UUPK jo. Pasal 5 dan 6 Permendag No. 06/M-DAG/PER/2/2017 susunan keanggotaan BPSK terdiri dari Ketua merangkap Anggota, Wakil Ketua merangkap Anggota dan Anggota. Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 ayat (3) dan (4) UUPK Anggota BPSK terdiri dari 3 Unsur yakni Unsur Pemerintah, Unsur Pelaku Usaha dan Unsur Konsumen. Anggota setiap unsur sebagaimana dimaksud berjumlah ganjil paling sedikit berjumlah 3 (tiga) orang atau paling banyak berjumlah 5 (lima) orang dengan mempertimbangkan keterwakilan masing-masing unsur dalam jumlah yang seimbang dan sesuai dengan beban kerja BPSK setempat.

Unsur pemerintah sebagaimana dimaksud berasal dari Perangkat Daerah pada Pemerintah Daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota yang menjadi domisili

⁸⁴ Hasil wawancara dengan Bapak Amin Purnama selaku Anggota BPSK Kota Yogyakarta, pada tanggal 23 Mei 2019.

BPSK. Unsur Pelaku Usaha sebagaimana dimaksud berasal dari wakil asosiasi atau organisasi Pelaku Usaha di Kabupaten/Kota yang menjadi domisili BPSK, kecuali untuk BPSK Provinsi DKI Jakarta. Unsur Konsumen sebagaimana dimaksud berasal dari wakil LPKSM di Kabupaten/Kota yang menjadi domisili BPSK, kecuali untuk BPSK Provinsi DKI Jakarta.

Daftar nama-nama Anggota BPSK di Kota Surabaya terdiri tiga unsur yakni dari Unsur Pemerintah, Unsur Pelaku Usaha dan Unsur Konsumen sebagaimana berikut ini:⁸⁵

1. Unsur Pemerintah:
 - a. Nama: Moch. Soetoni, S.P
 - b. Nama: Bambang Soeprijatmodjo, S.H
 - c. Nama: Hariyanto, S.K.M.,M.Si
2. Unsur Pelaku Usaha:
 - a. Nama: R. Soeharjanto
 - b. Nama: Chilman Suadi, S.E
 - c. Nama: Ir. Khalis
3. Unsur Konsumen:
 - a. Nama: Ambar Chinta Rukmi, S.H
 - b. Nama: Drs. Muhammad Said
 - c. Nama: Achmad Budi Santoso, S.H

⁸⁵ Hasil wawancara dengan Bapak Bambang Sugiharto selaku Sekretariat BPSK Kota Surabaya, pada tanggal 27 Juni 2019.

Adapun daftar nama-nama Anggota BPSK di Kota Yogyakarta juga terdiri tiga unsur yakni dari Unsur Pemerintah, Unsur Pelaku Usaha dan Unsur Konsumen yaitu:⁸⁶

1. Unsur Pemerintah:

- a. Nama: Yuna Pancawati
- b. Nama: Yanto Aprianto, S.H
- c. Nama: Edy Wijayanti, S.E., M.H.Kes.

2. Unsur Pelaku Usaha:

- a. Nama: Wawan Harmawan, S.E., M.M
- b. Nama: Martinus Suranto, S.E
- c. Nama: Prasilia, S.E

3. Unsur Konsumen:

- a. Nama: Dwi Priyono, S.H
- b. Nama: Intan Nur Rahmawanti, S.H., M.H
- c. Nama: Amin Purnama, S.H

Selain Anggota BPSK terdapat Sekretariat BPSK yang termasuk dalam bagian dari Susunan Organisasi BPSK dan berfungsi untuk membantu dalam menunjang kelancaran pelaksanaan tugas BPSK. Jumlah Anggota Sekretariat pada masing-masing BPSK disetiap pemerintahan Kota/Kabupaten ditentukan oleh Ketua BPSK setempat. Adapun nama-nama Anggota Sekretariat BPSK Kota Surabaya yakni: Bambang Sugiharto, ST., M.M.⁸⁷ Selain itu, nama-nama Anggota

⁸⁶ Hasil wawancara dengan Bapak Ryandi Wijaya selaku Sekretariat BPSK Kota Yogyakarta, pada tanggal 23 Mei 2019.

⁸⁷ Hasil wawancara dengan Bapak Bambang Sugiharto selaku Sekretariat BPSK Kota Surabaya, pada tanggal 27 Juni 2019.

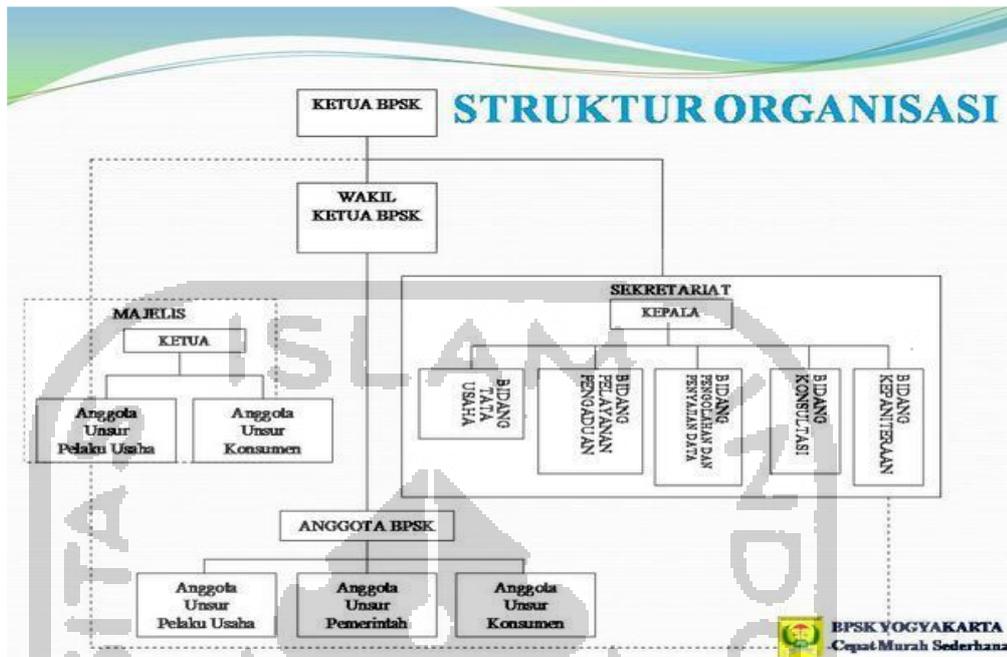
Sekretariat BPSK Kota Yogyakarta yakni: Yudhit Nitriasari, S.H., M.kn, Ryandi Wijaya, S.H, dan Baiq Novia Patilaya.⁸⁸

Berdasarkan gambar dari Struktur Organisasi di bawah, dapat dijelaskan bahwa fungsi para elemen yang bekerja di BPSK saling terkait satu dengan yang lainnya, dimulai dari:⁸⁹

1. Ketua BPSK yang fungsinya adalah memanggil pelaku usaha secara tertulis dengan salinan permohonan penyelesaian sengketa paling lambat 3 (tiga) hari kerja sejak permohonan tersebut diterima secara benar dan lengkap.
2. Ketua Majelis fungsinya adalah mengawasi secara pasif proses penyelesaian sengketa oleh para pihak yang bersengketa dan bertindak sebagai konsoliator.
3. Sekretariat kepala fungsinya adalah memberikan tanda terima atas permohonan penyelesaian sengketa konsumen baik secara tertulis maupun lisan.

⁸⁸ Hasil wawancara dengan Bapak Ryandi Wijaya selaku Sekretariat BPSK Kota Yogyakarta, pada tanggal 23 Mei 2019.

⁸⁹ Hasil wawancara dengan Bapak Amin Purnama selaku Anggota BPSK Kota Yogyakarta, pada tanggal 23 Mei 2019.



Gambar 3.1 Struktur Organisasi BPSK Kota Yogyakarta

Sumber: Data Primer, diolah 2019

C. Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen pada BPSK

Tata cara penyelesaian sengketa konsumen oleh BPSK diatur dalam UU No. 8 Tahun 1999 jo. Kepmenperindag No. 350/MPP/12/2001. Berikut adalah uraian prosedur penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK yang terdiri dari 3 (tiga) tahap yaitu tahap pengajuan gugatan, tahap persidangan, dan tahap putusan.

1. Tahap Pengajuan Gugatan

- a. Tahapan permohonan dari konsumen

Menurut Pasal 15 Ayat (2) dan (3) Kepmenperindag No. 350/MPP/12/2001 Setiap konsumen yang dirugikan, kuasanya atau ahli warisnya yang ingin menyelesaikan sengketa pada BPSK harus

mengajukan permohonan penyelesaian sengketa konsumen baik secara tertulis maupun secara lisan melalui Sekretariat BPSK yang menangani penerimaan pengaduan konsumen. Pengaduan konsumen dapat dilakukan ditempat domisili konsumen atau ditempat BPSK dimana konsumen berada.

Menurut Pasal 15 ayat (3) Kepmenperindag No. 350/MPP/12/2001 ahli waris atau kuasanya dapat mengajukan permohonan dilakukan bilamana:

- 1) Konsumen meninggal dunia;
- 2) Konsumen sakit atau berusia lanjut, sehingga tidak dapat mengajukan pengaduan;
- 3) Konsumen belum dewasa (Menurut KUH Perdata);
- 4) Konsumen Warga Negara Asing.

Permohonan yang diajukan harus memuat data pengaduan penyelesaian sengketa konsumen secara tertulis, benar dan lengkap sebagaimana menurut Pasal 16 Kepmenperindag No. 350/MPP/12/2001, yaitu:

- 1) Nama dan alamat lengkap konsumen, ahli waris atau kuasanya disertai bukti diri;
- 2) Nama dan alamat lengkap pelaku usaha;
- 3) Barang atau jasa yang diadukan;
- 4) Bukti perolehan (bon, faktur, kwitansi dan dokumen bukti lain);

- 5) Keterangan tempat, waktu dan tanggal diperoleh barang atau jasa tersebut;
- 6) Saksi yang mengetahui barang atau jasa tersebut diperoleh;
- 7) Foto-foto barang dan kegiatan pelaksanaan jasa, bila ada.

Apabila permohonan diajukan secara tertulis pada sekretariat BPSK, maka sekretariat BPSK akan memberikan tanda terima kepada pemohon, dan apabila permohonan diajukan secara lisan, maka sekretariat BPSK akan menuliskan permohonan yang diajukan kedalam sebuah formulir yang disediakan secara khusus serta dibubuhi tanggal dan nomor registrasi.⁹⁰

Hari ke I (pertama), Sekretariat akan membuat berkas sengketa yang merupakan kronologi dari permasalahan yang terjadi dan pihak pemohon akan memperoleh dari Sekretariat BPSK setelah Sekretariat BPSK memperoleh keterangan yang jelas berkaitan dengan sengketa yang diadakan.⁹¹

Hari ke II (kedua), kemudian Sekretariat BPSK akan melakukan pemeriksaan mengenai kelengkapan secara administrasi permohonan tersebut, selanjutnya Sekretariat BPSK menyerahkan permohonan tersebut yang kemudian dilaporkan kepada Ketua BPSK.⁹²

⁹⁰ Hasil wawancara dengan Bapak Ryandi Wijaya selaku Sekretariat BPSK Kota Yogyakarta, pada tanggal 23 Mei 2019.

⁹¹ Hasil wawancara dengan Bapak Bambang Sugiharto selaku Sekretariat BPSK Kota Surabaya, pada tanggal 27 Juni 2019.

⁹² Hasil wawancara dengan Bapak Bambang Sugiharto selaku Sekretariat BPSK Kota Surabaya, pada tanggal 27 Juni 2019.

Hari ke III (ketiga), kemudia Ketua BPSK akan melakukan pemeriksaan mengenai materi-materi atau berkas permohonan yang diajukan, kemudian Ketua BPSK akan melakukan rapat anggota BPSK untuk menentukan berkaitan dengan permohonan yang diajukan tersebut dapat diterima atau ditolak, pada saat permohonan diterima maka Ketua BPSK akan menunjuk panitera.⁹³

Ada beberapa bentuk pengaduan yang tidak dapat diterima oleh BPSK karena terdapat pengaduan konsumen yang tidak bisa diterima oleh BPSK, yaitu apabila:⁹⁴

- 1) Pengaduan tersebut tidak disertai dengan bukti-bukti yang benar;
- 2) Tidak mengisi formulir pengaduan secara lengkap dan benar;
- 3) Sengketa yang diadukan bukan merupakan kewenangan BPSK;
- 4) Pengaduannya bukan konsumen akhir;
- 5) Pengaduan yang bersifat *class action*;
- 6) Pengaduan yang bersifat *legal standing*;
- 7) Pengaduan yang dilakukan oleh pelaku usaha.

Jika permohonan telah memenuhi persyaratan secara benar dan lengkap sebagaimana ditentukan dalam Pasal 16 Kepmenperindag No. 350/MPP/12/2001 kemudian telah diajukan oleh Sekretariat BPSK dan telah diterima, maka selanjutnya Ketua BPSK harus memanggil pelaku usaha secara tertulis selambat-lambatnya 3 hari kerja sejak diterimanya permohonan disertai dengan copy permohonan dari konsumen. Dalam

⁹³ Hasil wawancara dengan Bapak Bambang Sugiharto selaku Sekretariat BPSK Kota Surabaya, pada tanggal 27 Juni 2019.

⁹⁴ Susanti Adi Nugroho, *Op. Cit.*, hlm. 73.

pemanggilan pelaku usaha maka dibuatlah surat panggilan yang berisi, hari, tanggal, jam dan tempat persidangan serta kewajiban pelaku usaha untuk memberikan jawaban terhadap penyelesaian sengketa konsumen untuk diajukan pada persidangan pertama, yang dilaksanakan selambat-lambatnya pada hari ke-7 (tujuh) terhitung sejak diterimanya permohonan penyelesaian sengketa konsumen oleh BPSK. Majelis BPSK bersidang pada hari, tanggal dan jam yang telah ditetapkan.⁹⁵

b. Tahapan prasidang

Pada tahapan prasidang ini para pihak diberikan kebebasan dalam melakukan pemilihan metode atau cara penyelesaian sengketa konsumen yang ada di BPSK yaitu melalui konsiliasi, mediasi atau arbitrase. Ketua BPSK melakukan prasidang dengan cara memanggil para pelaku usaha yang dilakukan oleh panitera atas nama Ketua BPSK. Ketua BPSK memanggil pelaku usaha secara tertulis dengan copy permohonan penyelesaian sengketa konsumen.⁹⁶

Apabila pada hari yang telah ditentukan pelaku usaha tidak hadir memenuhi panggilan, maka sebelum melampaui 3 hari kerja sejak pengaduan, pelaku usaha dapat dipanggil sekali lagi. Apabila pelaku usaha tetap tidak hadir juga tanpa alasan yang sah, maka menurut Pasal 52 huruf i UUPK jo. Pasal 3 huruf i Kepmenperindag No.

⁹⁵ Hasil wawancara dengan Bapak Bambang Sugiharto selaku Sekretariat BPSK Kota Surabaya, pada tanggal 27 Juni 2019.

⁹⁶ Hasil wawancara dengan Bapak Amin Purnama selaku Anggota BPSK Kota Yogyakarta, pada tanggal 23 Mei 2019.

350/MPP/Kep/12/2001 BPSK dapat meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha tersebut.⁹⁷

Berdasarkan hasil penelitian yang diperoleh dalam hal pelaku usaha tidak memenuhi pemanggilan tersebut untuk hadir secara praktek di lapangan ini adalah suatu kendala atau hambatan dalam upaya pelaksanaan penyelesaian sengketa konsumen karena BPSK tidak bisa berbuat lebih jauh apabila pelaku usaha tidak memenuhi panggilan tersebut, sehingga dalam keadaan demikian hak-hak konsumen dalam memperoleh keadilan dan kepastian hukum akan terabaikan.⁹⁸

Apabila pelaku usaha dan konsumen hadir memenuhi panggilan pada hari yang telah ditentukan, maka kemudian pelaku usaha dan konsumen dapat menemui anggota dan/atau sekretariat dan/atau Ketua BPSK untuk memperoleh penjelasan oleh pihak BPSK mengenai pilihan cara penyelesaian sengketa yang ada di BPSK. Kemudian para pihak diharapkan dapat memilih salah satu mekanisme atau cara penyelesaian sengketa yang ada di BPSK sesuai dengan peraturan perundang-undangan yaitu penyelesaian sengketa melalui konsiliasi, mediasi atau

⁹⁷ Permohonan bantuan oleh lembaga BPSK kepada penyidik untuk memanggil pelaku usaha dengan paksa ini pada umumnya tidak dipatuhi oleh penyidik, karena di samping kepada penyidik belum disosialisasikan “tugas baru” ini, juga karena tidak diatur secara jelas mengenai proses pemanggilannya dan sanksinya, sedangkan UUPK tidak memberikan penjelasan bagaimana mekanisme penyidik dalam melaksanakan ketentuan tersebut.

⁹⁸ Hasil wawancara dengan Bapak Amin Purnama selaku Anggota BPSK Kota Yogyakarta, pada tanggal 23 Mei 2019.

arbitrase yang merupakan pilihan bukan penyelesaian sengketa bertingkat.⁹⁹

Apabila mekanisme penyelesaian sengketa yang dipilih para pihak adalah konsiliasi atau mediasi, maka yang berwenang untuk menetapkan siapa yang menjadi anggotanya, baik sebagai Ketua Majelis yang berasal dari unsur pemerintah maupun Anggota Majelis yang berasal dari unsur konsumen dan unsur pelaku usaha adalah Ketua BPSK.¹⁰⁰

Apabila mekanisme penyelesaian sengketa 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 karena Ketua BPSK tidak berwenang untuk menentukan siapa yang akan menjadi Ketua Majelis dan Anggota Majelis. Arbiter yang telah terpilih kemudian memilih arbiter ketiga dari Anggota BPSK yang berasal dari unsur pemerintah sebagai Ketua Majelis. Persidangan pertama dilaksanakan selambat-lambatnya hari kerja ke-7 terhitung sejak diterimanya permohonan.¹⁰¹ Hasil dari

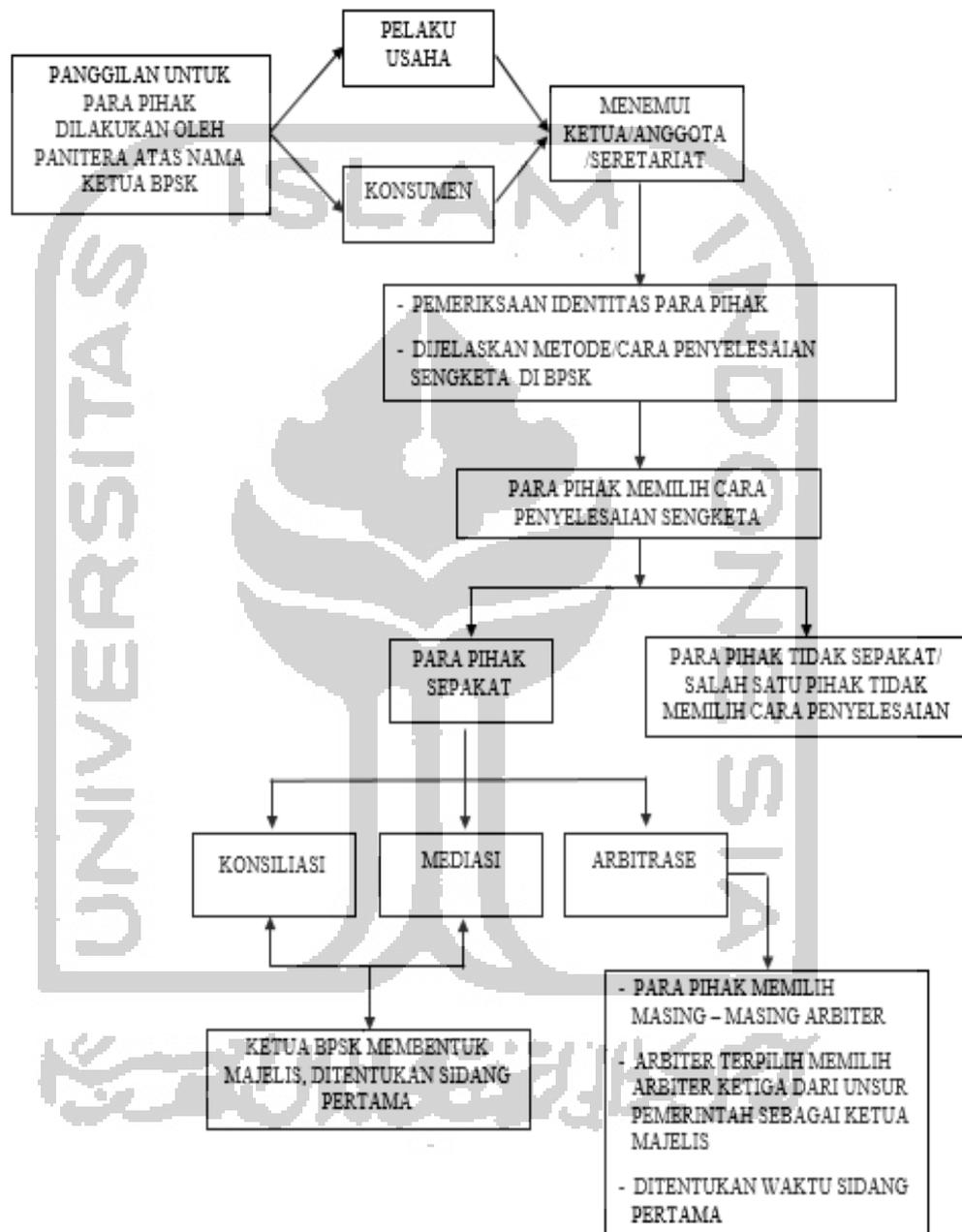
pemilihan arbiter tersebut, sebagaimana telah dituangkan dalam pengisian formulir pemilihan arbiter akan ditetapkan oleh Ketua BPSK

⁹⁹ Hasil wawancara dengan Ibu Prasilia selaku Anggota BPSK Kota Yogyakarta, pada tanggal 23 Mei 2019.

¹⁰⁰ Hasil wawancara dengan Ibu Prasilia selaku Anggota BPSK Kota Yogyakarta, pada tanggal 23 Mei 2019.

¹⁰¹ Susanti Adi Nugroho, *Op. Cit.*, hlm. 105.

sebagai Majelis yang menangani sengketa konsumen dengan cara arbitrase, melalui surat penetapan.¹⁰²



Bagan 3.1 Alur Prasadang (Pemilihan Metode Penyelesaian Sengketa)

Sumber: Data Primer, diolah 2019

¹⁰² Hasil wawancara dengan Ibu Prasilia selaku Anggota BPSK Kota Yogyakarta, pada tanggal 23 Mei 2019.

2. Tahap Persidangan

Pasal 52 butir a UUPK dan Pasal 4 ayat (1) Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 menjelaskan bahwa mekanisme penyelesaian sengketa konsumen pada BPSK dilakukan melalui konsiliasi, atau mediasi atau arbitrase, yang kemudian didasarkan pada pilihan dan persetujuan para pihak bersangkutan.

UUPK tidak menjelaskan apa yang dimaksud dengan mediasi, konsiliasi atau arbitrase di bidang perlindungan konsumen. Hal ini kemudian dijelaskan lebih lanjut dalam Kepmenperindag Nomor 350/MPP/Kep/12/2001. Menurut Keputusan Menteri tersebut, mediasi diartikan sebagai proses penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan dimana BPSK bertindak aktif sebagai penasehat yang kemudian penyelesaiannya diserahkan kepada para pihak yang bersangkutan. Proses konsiliasi mirip dengan mediasi, hanya saja dalam proses konsiliasi BPSK bertindak pasif dan hanya mempertemukan para pihak yang bersengketa. Sementara pada arbitrase para pihak yang bersengketa menyerahkan sepenuhnya penyelesaian sengketa konsumen kepada BPSK.

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.¹⁰³

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.¹⁰⁴

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.¹⁰⁵

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 daengan didampingi mediator. Mediator menyerahkan sepenuhnya proses penyelesaian sengketa kepada para pihak, baik mengenai bentuk maupun

¹⁰³ Susanti Adi Nugroho, *Op. Cit.*, hlm. 107.

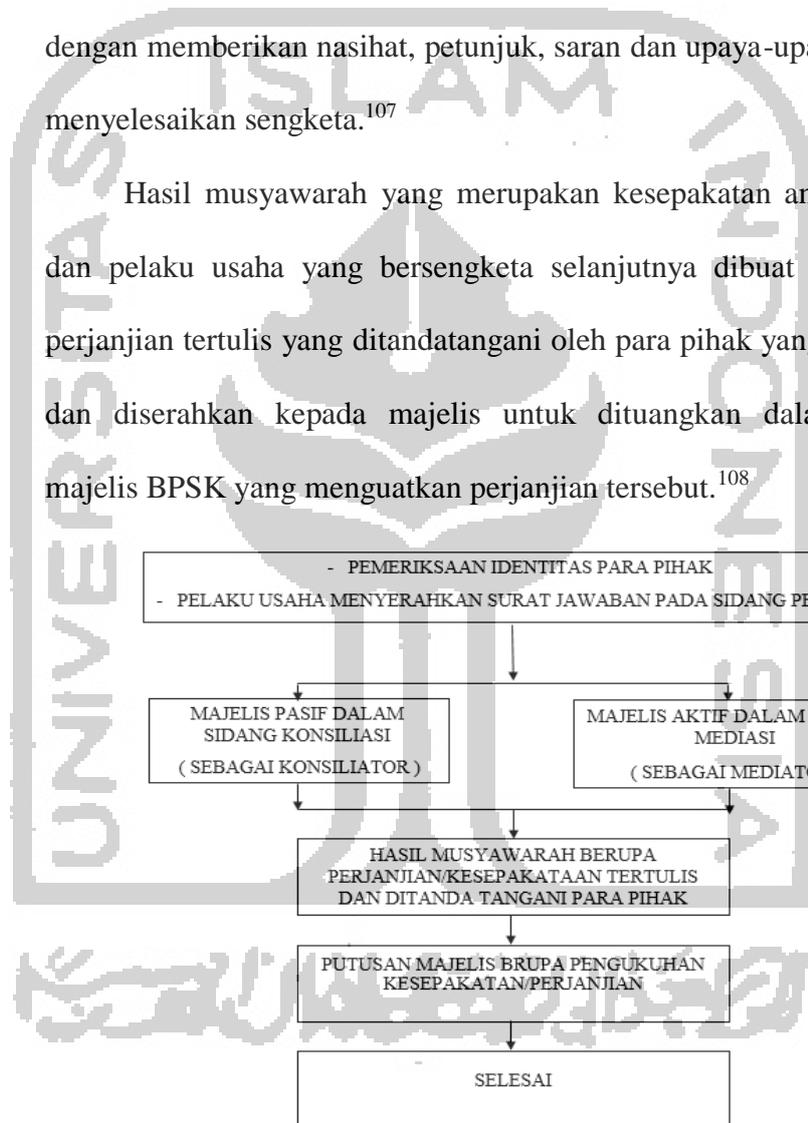
¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ *Ibid.*

besarnya ganti rugi atau tindakan tertentu untuk menjamin tidak terulangnya kembali kerugian konsumen.¹⁰⁶

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.¹⁰⁷

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.¹⁰⁸



Bagan 3.2 Alur Penyelesaian Sengketa Melalui Konsiliasi dan Mediasi

Sumber: Data Primer, diolah 2019

¹⁰⁶ *Ibid*, hlm. 109.

¹⁰⁷ *Ibid*, hlm. 110.

¹⁰⁸ *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.¹⁰⁹

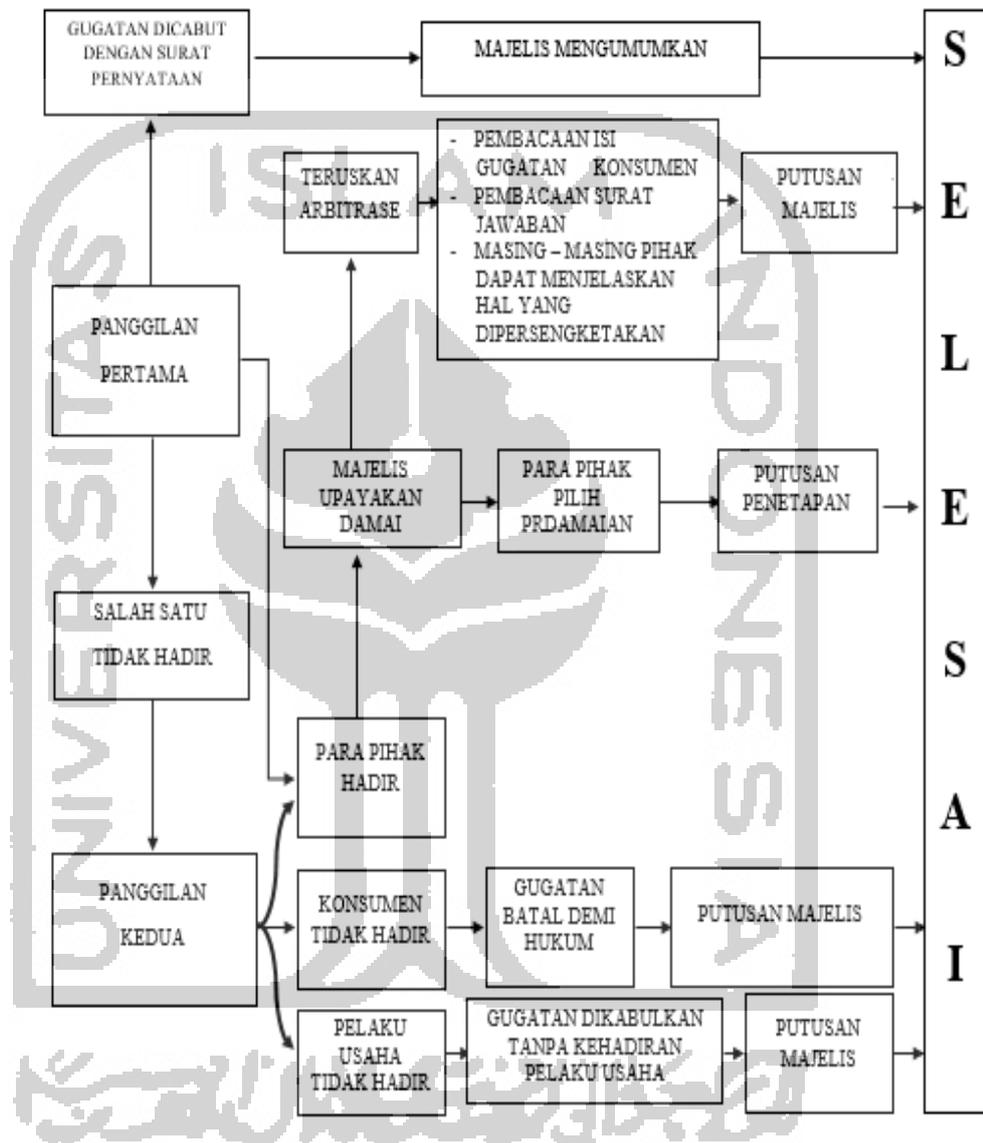
Sebaliknya jika tidak tercapai perdamaian maka persidangan dimulai dengan membacakan isi gugatan konsumen, dan surat jawaban dari pelaku usaha. Ketua majelis harus memberikan kesempatan yang sama kepada kedua belah pihak yang bersengketa untuk menjelaskan hal-hal yang dipersengketakan.¹¹⁰

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 mempertimbangkan hasil pembuktian serta

¹⁰⁹ *Ibid*, hlm. 116.

¹¹⁰ *Ibid*.

permohonan yang diinginkan para pihak, maka majelis BPSK memberikan putusan.¹¹¹



Bagan 3.3 Alur Penyelesaian Sengketa Secara Arbitrase

Sumber: Data Primer, diolah 2019

¹¹¹ *Ibid*, hlm. 117-118.

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.¹¹²

Menurut Pasal 37 Ayat (5) Kepmenperindag No. 350/MPP/12/2001 putusan majelis dalam penyelesaian sengketa secara konsiliasi dan mediasi tidak memuat sanksi administratif. Sedangkan hasil penyelesaian sengketa konsumen dengan cara arbitrase dibuat dengan putusan majelis yang ditandatangani oleh Ketua Majelis dan Anggota Majelis. Putusan majelis dalam arbitrase memuat sanksi administratif. Putusan majelis sedapat mungkin didasarkan atas musyawarah untuk mencapai mufakat, namun jika telah diusahakan sungguh-sungguh ternyata tidak menghasilkan kata mufakat, maka putusan diambil dengan sistem voting. Putusan majelis tersebut disebut sebagai putusan BPSK (Pasal 39 Kepmenperindag No. 350/MPP/12/2001).

Putusan BPSK dapat berupa perdamaian, gugatan ditolak, atau gugatan dikabulkan. Apabila gugatan dikabulkan, maka dalam amar putusan ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh pelaku usaha berupa

¹¹² Kurniawan, *Op. Cit.*, hlm. 74.

pemenuhan ganti rugi dan atau sanksi administratif berupa penetapan ganti rugi paing banyak RP.200.000.000.00 (dua ratus juta rupiah).¹¹³

D. Jenis Sengketa dan Data Penyelesaian Sengketa pada BPSK

1. Jenis Sengketa yang Masuk pada BPSK Kota Surabaya dan BPSK Kota Yogyakarta

Berdasarkan data dari hasil penelitian yang telah diperoleh sengketa-sengketa yang telah masuk ke BPSK Kota Surabaya maupun yang masuk ke BPSK Kota Yogyakarta beranekaragam, sehingga dari keanekaragaman tersebut penulis mencoba mengklasifikasikan jenis sengketa tersebut kedalam beberapa kategori, berikut disampaikan jenis sengketa berdasarkan data sengketa yang telah masuk ke BPSK sebagai berikut:

Secara garis besar jenis sengketa diklasifikasikan kedalam 2 (dua) kategori yaitu jenis sengketa kategori produk/barang dan jenis sengketa kategori jasa, selanjutnya dari dua kategori tersebut akan terbagi lagi dalam beberapa sub kategori yaitu:

a. Jenis sengketa kategori produk/barang adalah:

- 1) Property (Perumahan);
- 2) Pakaian;
- 3) Pembelian Kios;
- 4) Pembelian Barang, dll.

b. Jenis sengketa kategori jasa adalah:

- 1) Asuransi;

¹¹³ *Ibid*, hlm. 74.

- 2) Perbankan (Keuangan);
- 3) Telekomunikasi;
- 4) Penerbangan;
- 5) Kredit Kendaraan Bermotor (Leasing);
- 6) Parkir;
- 7) PLN dan PDAM;
- 8) Laundry, dll.

2. Data Penyelesaian Sengketa pada BPSK Kota Surabaya dan BPSK Kota Yogyakarta

- a. Data penyelesaian sengketa pada BPSK Kota Surabaya Tahun 2018-2019

Tabel 3.1 Rekapitulasi Laporan Penyelesaian Perkara Tahun 2018 Sampai 2019 BPSK Kota Surabaya

NO.	TAHUN	MEMILIH METODE PENYELESAIAN			TIDAK MEMILIH / TIDAK ADA KESEPAKATAN	LAIN - LAIN	JUMLAH KASUS
		KONSILIASI	MEDIASI	ARBITRASE			
1.	2018	2	69	45	14	-	130
2.	2019	-	3	23	-	10 (PENANGANAN)	36
JUMLAH TOTAL		2	72	68	14	-	166
DALAM %		1,2 %	43,4 %	40,9 %	8,4 %	6,1 %	100 %
JUMLAH KONSULTASI = 51 KONSULTASI							

Sumber: Data Primer, diolah 2019

- b. Data penyelesaian sengketa pada BPSK Kota Yogyakarta Tahun 2015-2019

Tabel 3.2 Rekapitulasi Laporan Penyelesaian Perkara Tahun 2015 Sampai 2019 BPSK Kota Yogyakarta

NO.	TAHUN	MEMILIH METODE PENYELESAIAN			TIDAK MEMILIH / TIDAK ADA KESEPAKATAN	LAIN - LAIN	JUMLAH KASUS
		KONSILIASI	MEDIASI	ARBITRASE			
1.	2015	4	13	7	-	2 (GUGUR) 1 (BUKAN WEWENANG) 1 (SYARAT TIDAK LENGKAP)	28
2.	2016	-	4	-	3	1 (ADUAN DICABUT)	8
3.	2017	-	6	1	3	1 (ADUAN DICABUT) 4 (PROSES)	15
4.	2018	1	-	-	6	-	7
5.	2019	-	1	1	1	-	3
JUMLAH TOTAL		5	24	9	13	10	61
DALAM %		8,2 %	39,3 %	14,8 %	21,3 %	16,4 %	100 %
JUMLAH KONSULTASI = 10 KONSULTASI							

Sumber: Data Primer, diolah 2019

E. Pelaksanaan Kebebasan dalam Pemilihan Penyelesaian Sengketa pada BPSK

Keberadaan BPSK bertujuan agar penyelenggaraan perlindungan konsumen dapat diwujudkan melalui penyelesaian sengketa konsumen melalui jalur luar pengadilan. Anggota BPSK dalam menjalankan tugasnya diharapkan untuk tetap berpedoman kepada asas dari UUPK. Salah satu asas yang terdapat dalam UUPK adalah asas keseimbangan, yang artinya perlindungan hukum yang diberikan melalui BPSK harus diberikan secara seimbang dan adil antara konsumen dan pelaku usaha.

Adapun salah satu tujuan penting penyelesaian sengketa melalui BPSK bagi konsumen menurut Pasal 47 UUPK adalah “agar tercapai kesepakatan

mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan atau tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terjadi kembali atau terulang kembali kerugian yang diderita oleh konsumen”. Jaminan yang dimaksud berupa pernyataan tertulis yang menerangkan bahwa tidak akan terulang kembali perbuatan yang telah merugikan konsumen tersebut.

Tata cara penyelesaian sengketa pada BPSK dilaksanakan melalui konsiliasi, mediasi atau arbitrase. Menurut ketentuan Pasal 4 ayat (1) dan (2) Kepmenperindag No. 350/MPP/12/2001 bahwa penyelesaian sengketa melalui ketiga cara tersebut harus dimulai dengan pemilihan salah satu dari ketiga cara penyelesaian sengketa tersebut serta harus didasarkan atas persetujuan/kesepakatan diantara para pihak yang bersangkutan dan bukan merupakan proses penyelesaian sengketa secara berjenjang.

Bagaimana jika pelaku usaha dan konsumen mempunyai pilihan berbeda dalam pemilihan penyelesaian sengketa dan bagaimana jika pelaku usaha tidak memiliki itikad baik dengan sengaja tidak memilih mekanisme penyelesaian sengketa yang ada ataupun bagaimana jika pelaku usaha tidak hadir meskipun telah dipanggil secara patut sebelum melakukan pilihan, Undang-undang tidak mengantisipasi kemungkinan tersebut. Menurut ketentuan acara yang berlaku di Pengadilan Negeri, jika tergugat tidak hadir setelah 2 kali pemanggilan dengan patut, hakim dapat meneruskan pemeriksaan perkara dan selanjutnya dapat diputus secara tanpa hadirnya tergugat (putusan verstek). Dalam pemeriksaan sengketa konsumen di BPSK hal ini tidak mungkin dilakukan karena proses

penyelesaian sengketa konsumen sepenuhnya diserahkan kepada pilihan konsumen dan pelaku usaha yang bersangkutan.¹¹⁴

Pada praktiknya sering terjadi ketika para pihak telah melakukan pilihan misalnya mediasi atau konsiliasi, kemudian pelaku usaha tidak mau hadir lagi, dalam hal demikian apakah pemeriksaan dapat diteruskan dan diputus tanpa hadirnya pihak tergugat yaitu pelaku usaha? Mekanisme acara seperti ini sulit diterapkan pada penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK, karena hasil akhir dari penyelesaian sengketa melalui mediasi atau konsiliasi adalah *win-win solution*, yang berupa persetujuan dari kedua belah pihak yang nantinya akan dikuatkan oleh Majelis BPSK.¹¹⁵ Kendala-kendala yang terjadi seperti yang telah diuraikan di atas akan mengakibatkan proses pemeriksaan dan penyelesaian sengketa/perkara perlindungan konsumen mengalami kendala atau hambatan, sehingga tujuan utama dari terbentuknya UUPK yang antara lain untuk melindungi kepentingan konsumen selama ini masih terabaikan dan pada kenyataannya masih jauh dari kata berhasil.

Berdasarkan data hasil penelitian yang berkaitan dengan pelaksanaan kebebasan dalam pemilihan cara penyelesaian sengketa menunjukkan bahwa pada BPSK Kota Surabaya selama tahun 2018 sampai tahun 2019 ditemukan bahwa yang tidak memilih/tidak terdapat kesepakatan dalam pemilihan penyelesaian sengketa menunjukkan angka sebanyak 8,4% dari keseluruhan perkara yang masuk ke BPSK Kota Surabaya. Sedangkan pada BPSK Kota Yogyakarta selama tahun 2015 sampai tahun 2019 ditemukan bahwa yang tidak memilih/tidak

¹¹⁴ Susanti Adi Nugroho, *Op. Cit.*, hlm. 28.

¹¹⁵ Hasil wawancara dengan Bapak Amin Purnama selaku Anggota BPSK Kota Yogyakarta, pada tanggal 23 Mei 2019.

terdapat kesepakatan dalam pemilihan penyelesaian sengketa menunjukkan angka sebanyak 21,3% dari keseluruhan perkara yang masuk ke BPSK Kota Yogyakarta dimana dari keputusan tidak memilih/merespon tersebut kebanyakan dilakukan oleh tergugat atau pelaku usaha.

Berdasarkan hasil penelitian dengan merujuk kepada angka sejumlah 8,4 % pada BPSK Kota Surabaya dan 21,3% pada BPSK Kota Yogyakarta yang tidak memilih/merespon tersebut diatas hal ini kemudian menunjukkan bahwa terdapat suatu kebuntuan dalam proses penyelesaian sengketa konsumen pada BPSK, sehingga mengakibatkan masih lemahnya aspek perlindungan terhadap konsumen. Kebebasan dalam pemilihan penyelesaian sengketa pada BPSK ini justru membuat suatu persoalan ketidakefektifan pada aturan perlindungan konsumen, karena terbukti dengan diberikannya kebebasan dalam pemilihan penyelesaian sengketa kepada para pihak justru kemudian disalahgunakan oleh pelaku usaha untuk menghentikan upaya penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh BPSK dengan tidak memilih cara penyelesaian sengketa manapun bahkan tidak merespon sama sekali. Kebebasan dalam pemilihan penyelesaian sengketa ini akan semakin memperlemah posisi konsumen dan sebaliknya akan semakin memperkuat posisi pelaku usaha. Dalam keadaan demikian hal ini justru bertentangan dengan asas keseimbangan yang terdapat dalam UUPK yang dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha dan pemerintah.

Berdasarkan data penyelesaian perkara yang masuk pada BPSK baik pada BPSK Kota Surabaya dan pada BPSK Kota Yogyakarta mengenai data pilihan

cara penyelesaian yang telah dipilih dan disepakati oleh kedua belah pihak yakni antara pelaku usaha dan konsumen terdapat data sebagaimana yang telah diuraikan di bawah ini:

1. Penyelesaian sengketa dengan cara arbitrase

Merujuk kepada angka sebagaimana dari data hasil penelitian yang telah diperoleh yaitu sejumlah 40,9% pada BPSK Kota Surabaya dan 14,8% pada BPSK Kota Yogyakarta menunjukkan bahwa pilihan penyelesaian sengketa secara arbitrase menempati posisi kedua tertinggi diantara pilihan penyelesaian sengketa yang lain, hal ini tentu saja berarti bahwa baik pada pihak pelaku usaha maupun konsumen sangat berharap banyak kepada BPSK untuk berperan lebih jauh dalam upaya penyelesaian sengketa konsumen, dimana antara para pihak yang bersengketa menyerahkan sepenuhnya kepada Majelis arbitrase BPSK untuk memutuskan hasil penyelesaian sengketa. Kemudian tentunya para pihak sangat berharap banyak kepada Majelis arbitrase BPSK untuk dapat memutuskan perkaranya secara objektif berdasarkan pada peraturan perundangan-undangan dan keadilan yang hidup di masyarakat.

2. Penyelesaian sengketa dengan cara mediasi

Merujuk kepada angka sebagaimana dari data yang telah diperoleh yaitu sejumlah 43,4% pada BPSK Kota Surabaya dan 39,3% pada BPSK Kota Yogyakarta menunjukkan bahwa pilihan penyelesaian sengketa secara mediasi menempati posisi paling tinggi diantara pilihan penyelesaian sengketa yang lain, hal ini tentu saja menunjukkan bahwa, baik pada pihak

pelaku usaha maupun pihak konsumen sangat berharap banyak kepada BPSK untuk dapat secara aktif dalam menyelesaikan sengketanya sehingga mencapai tujuan utama yakni adanya suatu kesepakatan bersama sehingga terciptanya *win-win solution* diantara para pihak, walaupun dalam cara penyelesaian ini para pihak tidak menyerahkan sepenuhnya kepada majelis BPSK, namun para pihak sangat berharap banyak akan nasihat dan pengarahan majelis BPSK dalam proses penyelesaian sengketa tersebut agar terselesaikannya sengketa tersebut dengan hasil kesepakatan diantara para pihak.

3. Penyelesaian sengketa dengan cara konsiliasi

Merujuk kepada angka sebagaimana dari data yang telah diperoleh para pihak yang memilih penyelesaian sengketa dengan cara konsiliasi pada BPSK Kota Surabaya sebanyak 1,2% dan pada BPSK Kota Yogyakarta sebanyak 8,2% yang menunjukkan bahwa pilihan penyelesaian sengketa secara konsiliasi menempati posisi paling rendah diantara pilihan penyelesaian sengketa yang lain, hal ini berarti bahwa sangat sedikit baik pada pihak pelaku usaha maupun pihak konsumen yang kemudian ingin menyelesaikan sengketanya di internal kedua belah pihak tanpa melibatkan pihak ketiga atau BPSK. Berdasarkan pada data sebagaimana yang telah diperoleh dan diuraikan diatas maka sangat terlihat jelas bahwa pada saat masyarakat memilih BPSK untuk menyelesaikan sengketanya, mereka sangat berharap banyak agar BPSK dapat berperan aktif dan efektif untuk menyelesaikan sengketa konsumen tersebut.

Kebebasan pilihan penyelesaian sengketa konsumen justru menimbulkan suatu ketidakpastian hukum, sehingga apabila formalitas hukum ini terus berjalan akan bertentangan dengan Pasal 2 UUPK yaitu perlindungan konsumen berasakan manfaat, keadilan, keseimbangan, keamanan dan keselamatan konsumen, serta kepastian hukum. Kepastian hukum merupakan suatu asas dalam ketentuan perlindungan konsumen dimana sebagaimana pendapat dari RM. Sudikno Mertokusumo dan Van Eikema Homes bahwa asas hukum merupakan suatu pikiran dasar petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif, sehingga seharusnya ketentuan perlindungan konsumen harus berpatokan kepada asas-asas tersebut dalam Pasal 2 UUPK.

F. Upaya Hukum yang Dapat Dilakukan Apabila Terdapat Ketidaksepakatan dalam Pemilihan Penyelesaian Sengketa

Keberadaan BPSK bertujuan agar penyelenggaraan perlindungan konsumen dapat diwujudkan melalui penyelesaian sengketa konsumen melalui jalur luar pengadilan. Dengan adanya BPSK penyelesaian sengketa konsumen diharapkan dapat dilakukan secara murah, cepat dan mudah. Murah karena biaya persidangan yang dibebankan sangat ringan dan dapat terjangkau oleh konsumen. Cepat karena undang-undang menentukan dalam tenggang waktu 21 hari kerja, BPSK wajib memberikan putusannya dan tidak dimungkinkan banding yang dapat memperlama penyelesaian perkara, hal ini diatur di dalam Pasal 54 ayat (3) UUPK. Mudah karena prosedur administratif dan proses pengambilan putusan

sangat sederhana, dan dapat dilakukan sendiri oleh para pihak tanpa diperlukan kuasa hukum.¹¹⁶

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.

Penyelesaian sengketa konsumen pada BPSK bukanlah penyelesaian sengketa secara berjenjang. Para pihak diberikan kebebasan dalam pemilihan cara penyelesaian sengketa yang mereka inginkan yang terdapat pada BPSK. Setelah para pihak menyetujui mekanisme penyelesaian sengketa apa yang akan digunakan, maka para pihak wajib mengikutinya. Setelah konsumen dan pelaku usaha mencapai kesepakatan dalam memilih salah satu cara pilihan penyelesaian sengketa konsumen dari tiga cara yang ada di BPSK, maka majelis BPSK wajib menangani dan menyelesaikan sengketa konsumen menurut pilihan yang telah disepakati oleh para pihak.

Apabila para pihak telah memilih cara konsiliasi atau cara mediasi dan dalam proses penyelesaiannya gagal atau tidak tercapai kesepakatan mengenai

¹¹⁶ Sularsi, *Op. Cit*, hlm. 86-87.

bentuk atau besarnya jumlah ganti rugi, maka para pihak yang telah memilih misalnya konsiliasi, oleh majelis BPSK dilarang melanjutkan penyelesaiannya dengan cara lain yakni mediasi dan arbitrase. Sebaliknya, jika telah dipilih cara mediasi dan di dalam proses penyelesaiannya tidak tercapai kesepakatan, maka para pihak maupun majelis BPSK dilarang melanjutkan penyelesaiannya dengan cara konsiliasi atau arbitrase.

Jika ada salah satu pihak yang kemudian tidak setuju dengan cara penyelesaian yang ada maka penyelesaian sengketa melalui BPSK tidak dapat diwujudkan, atau bahkan apabila pelaku usaha sengaja untuk tidak memilih satupun cara penyelesaian sengketa konsumen di BPSK maka BPSK atau instansi lain yang terkait sama sekali tidak akan bisa berbuat banyak, karena tidak ada perangkat hukum yang dapat memberikan sanksi kepada pelaku usaha apabila pelaku usaha tidak memilih cara penyelesaian sengketa konsumen di BPSK. Hal ini tentu saja akan menghambat dalam penyelesaian sengketa konsumen tersebut.¹¹⁷

Dalam hal pelaku usaha tidak menyetujui cara penyelesaian yang dipilih konsumen ataupun dengan sengaja tidak memilih penyelesaian sengketa yang ada di BPSK ataupun tidak terdapat kesepakatan dalam pemilihan penyelesaian sengketa maka akan mengakibatkan kemandegan dalam upaya pencarian keadilan bagi konsumen, karena proses penyelesaian sengketa pada BPSK akan menjadi terhenti, karena tidak ada upaya hukum lain yang dapat dilakukan oleh konsumen

¹¹⁷ Hasil wawancara dengan Bapak Amin Purnama selaku Anggota BPSK Kota Yogyakarta, pada tanggal 23 Mei 2019.

dalam proses penyelesaian sengketa pada BPSK selain dengan mengajukan gugatan pada Pengadilan Negeri.¹¹⁸

Dalam hal demikian aspek perlindungan konsumen dalam penegakan ketentuan tersebut sangat lemah bahkan sama sekali tidak melindungi konsumen, sudah tentu mekanisme seperti ini kemudian dapat membuka kesempatan bagi pelaku usaha untuk menghentikan upaya hukum yang dilakukan oleh konsumen dengan tidak menyetujui cara penyelesaian yang ada di BPSK, sehingga bagi konsumen yang tidak mampu dan/atau barang dan/atau jasa yang dibeli mempunyai nilai yang lebih kecil dari pada perkara di Pengadilan Negeri maka sudah dapat dipastikan konsumen akan terhenti dalam upaya memperoleh keadilan dan kepastian hukum.

Penyelesaian sengketa melalui pengadilan pun terdapat berbagai hambatan dalam pelaksanaannya yakni 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 memutus 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 perlindungan konsumen dimana UUPK sepertinya menjadi dikesampingkan.

¹¹⁸ Hasil wawancara dengan Bapak Amin Purnama selaku Anggota BPSK Kota Yogyakarta, pada tanggal 23 Mei 2019.

G. Analisis Menurut Prespektif Hukum Islam

Ajaran yang ada pada agama Islam sebagai panduan bagi manusia untuk bertindak, berinteraksi dan bergaul terhadap sesama manusia yang lainnya. Salah satu dari bentuk interaksi antar manusia tersebut adalah dalam bidang perdagangan yang melibatkan dua pihak yakni pelaku usaha dan konsumen. Perdagangan dalam agama Islam diperbolehkan dengan syarat berada pada norma-norma yang telah ditetapkan oleh agama Islam. Perlindungan atas konsumen merupakan hal yang sangat penting dalam hukum Islam.

Acuan hukum Islam pada perlindungan sudah konkret dan tegas dari pada yang ditawarkan oleh ekonomi konvensional. Demikian halnya jika dilihat dari sisi hukum perlindungan konsumen. Dengan memasukkan unsur nilai-nilai atau prinsip-prinsip ajaran Islam yang integral dalam definisi ekonomi Islam, maka segala aktivitas ekonomi harus berada dalam koridor prinsip-prinsip dasar ekonomi Islam, termasuk dalam penyelesaian sengketa konsumen. Disini terlihat nyata bahwa mempelajari ilmu ekonomi tidak terpisahkan sama sekali dengan hukum ekonomi, ia berjalan sinkron. Itulah sebabnya, kajian ekonomi Islam berada dalam kajian fikih (hukum Islam) karena dalam hukum fikih terdapat hukum *taklifi* dan hukum *wadh'i*, yang selanjutnya memberikan sanksi atau akibat hukum duniawi dan ukhrawi. Untuk itu terdapat dua pengawasan perlindungan konsumen dalam Islam, yaitu sanksi religi berupa halal, haram, dosa dan pahala,

dan sanksi hukum positif Islam sengan segala perangkatnya, seperti dewan hisbah dan peradilan.¹¹⁹

Bentuk dari perlindungan konsumen yang sangat ditekankan dalam sistem ekonomi Islam adalah sebagai berikut:¹²⁰

1. Perlindungan dari pemalsuan dan informasi tidak benar;
2. Perlindungan terhadap hak pilih dan nilai tukar tidak wajar;
3. Perlindungan terhadap keamaan produk dan lingkungan sehat;
4. Perlindungan dari pemakaian alat ukur tidak tepat;
5. Hak mendapat advokasi dan penyelesaian sengketa;
6. Perlindungan dari penyalahgunaan keadaan;
7. Hak mendapat ganti rugi akibat negatif produk.

Hukum Islam sangat menawarkan jalan damai atau jalan musyawarah untuk mencapai mufakat atau kesepakatan diantara para pihak dalam penyelesaian suatu sengketa, agar para pihak sama-sama puas dan menghindari terjadinya permusuhan dalam penyelesaian suatu sengketa. Konsep yang ditawarkan dalam hukum Islam adalah dengan adanya perdamaian (*alshuluh*) diantara para pihak, yaitu suatu suatu akad yang bertujuan untuk mengakhiri perselisihan atau persengketaan diantara para pihak.¹²¹ M. Hasbi Ash Shidieqy sebagaimana menyatakan dalam bukunya *Pengantar Fiqh Muamalah* bahwa al-

¹¹⁹ Muhammad dan Alimin, *Etika dan Perlindungan Konsumen dalam Ekonomi Islam*, Yogyakarta: Badan Penerbit Fakultas Ekonomi UGM, 2004, hlm. 133.

¹²⁰ *Ibid*, hlm. 197-231.

¹²¹ Suhendi, *Fiqh Muamalah*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002, hlm. 172

shulhu merupakan akad yang disepakati dua orang yang bertengkar dalam hak untuk melaksanakan sesuatu. Dengan akad ini, perselisihan akan dapat hilang.¹²²

Diprioritaskannya perdamaian sebagai sarana upaya penyelesaian sengketa dalam perdagangan bertujuan untuk mencapai hasil yang dapat memuaskan para pihak yang bersengketa. Selain itu juga bertujuan untuk menghindari terdapatnya permusuhan bagi para pihak akibat adanya pihak yang tidak puas dengan hasil dari keputusan akhir. Diharapkan dengan adanya perdamaian ini akan menghasilkan *win-win solution*. Pada dasarnya, perdamaian (*alshulhu*) sangat baik dan bahkan sangat dianjurkan dalam hukum Islam, selama perdamaian itu tidak mengharamkan sesuatu yang halal dan sebaliknya tidak menghalalkan sesuatu yang haram. Karena dalam islam pun dibenarkan bahwa menjalin hubungan baik secara damai adalah suatu kenikmatan (rahmat). Dalam surat Al-Hujarat ayat 10:

"orang-orang beriman itu sesungguhnya bersaudara. Sebab itu damaikanlah (perbaikilah hubungan) antara kedua saudaramu itu dan takutlah terhadap Allah, supaya kamu mendapat rahmat."

Dalam hukum Islam juga dikenal dengan adanya penyelesaian secara arbitrase (*at-tahkim*) Kata tahkim secara etimologis berarti menjadikan seseorang sebagai pencegah suatu sengketa (hakam). Tahkim yaitu tempat bersandarnya dua orang yang bersengketa kepada seseorang yang mereka tunjuk sebagai penengah (orang yang diridhai) keputusannya untuk menyelesaikan pertikaian

¹²² M. Hasbi Ash Shiddieqy, *Pengantar Fiqh Muamalah*, Semarang: PT. Pustaka Rizki Putra, 2004, hlm. 92.

para pihak yang bersengketa tersebut. Dalil al-quran tentang arbitrase Syariah QS. An-Nisa ayat 35.

"Jika kamu khawatir akan timbul perselisihan, maka utuslah seorang juru penengah dari keluarga laki-laki dan dari keluarga perempuan. Jika keduanya itu berkehendak damai, niscaya Allah memberikan taufik kepada mereka berdua. Sesungguhnya Allah maha mengetahui lagi maha mengenal secara tajam."

Selain itu, dalam hukum Islam, penyelesaian yang paling baik terhadap perlindungan hak konsumen adalah dengan adanya hukum dan badan pengawas pemerintah yang akan mampu memonitor segala pelanggaran hak konsumen, yang dalam hal melalui peradilan. Jawatan *al-hisbah* merupakan peradilan khusus yang dalam sejarah pemerintahan Islam sebagai struktur hukum yang aktif dan efektif untuk membela hak-hak konsumen.¹²³

Tugas-tugas lembaga peradilan dan pengawasan hukum yang terdapat dalam Islam sangat beragam, namun di sini penulis akan memfokuskan pada penegakan hukum yang berkaitan dengan bidang perekonomian. Usaha pengawasan hak-hak konsumen dalam Islam dilaksanakan oleh suatu jawatan yang disebut dengan *al-hisbah*. Jawatan *al-hisbah* adalah satu lembaga penegak hukum di samping kehakiman dan kejaksaan (*al-qadha* dan *wilayah al-muzhalim*), dan polisi (*syurthah*). Kekuasaan peradilan dalam Islam ada 3 (tiga) wilayah, yaitu:

1. *Wilayah al-muzhalim* (pengawas aparaturnegara dan penegak hukum publik yang tidak mampu ditangani oleh *qadhi* dan *wali hisbah*);

¹²³ Muhammad dan Alimin, *Op. Cit.*, hlm. 247.

2. *Wilayah al-qadha al-'adi* (penegak hukum sipil dan publik);
3. *Wilayah al-hisbah* (penegak dan pengawas langsung hukum sipil dan ketertiban umum).

Wilayah al-muzhalim berwenang untuk mengadili para pegawai atau pejabat pemerintah di mana seorang hakim biasa tidak mampu menyelesaikannya, dan semua perkara pihak-pihak yang mempunyai power di masyarakat di mana seorang *qadhi* atau hakim biasa tidak mampu melakukannya. *Wilayah al-muzhalim* berhak memutuskan hukum dan menjalankan eksekusi keputusan hukum tersebut. Lembaga *wilayah al-muzhalim* lebih luas perannya, lebih berwibawa dan lebih kuat segi tampilannya dan wilayah al-qadha. Lembaga ini didukung oleh para pengawal dan kaum terpelajar untuk memutuskan hukumnya. *Wilayah al-muzhalim* berhak memeriksa suatu kasus hukum walaupun tanpa ada pengaduan atau dakwaan. Tugasnya antara lain mengawasi pemotongan, kekurangan, dan keterlambatan gaji para pegawai.¹²⁴

Wilayah al-qadha (kekuasaan hakim) khusus berkaitan dengan pembuktian gugatan seperti tulisan, para saksi dan pengakuan. Ia juga berhak mengawasi dan mengadili hal-hal yang berkaitan dengan kemaslahatan umum, seperti segala pelanggaran hukum yang terdapat di tengah masyarakat walaupun kadangkala tanpa ada gugatan dari seorang pendakwa.

Sedangkan jawatan *al-hisbah* berada pada tataran paling bawah dalam struktur hukum peradilan Islam, namun keberadaannya paling efektif dalam menegakkan hukum. *Al-hisbah* adalah sebuah jawatan pengawas dan penegak

¹²⁴ Abu Hasan Al-Mawardi, *Al-Ahkam al-Sulthaniyah*, Surabaya: Syirkah Bangil Indah, t.th, hlm.76.

hukum yang pertama kali ada dalam sejarah hukum ekonomi dunia. Pembentukan jawatan ini diikuti bangsa Eropa setelah berakhirnya Perang Salib (1097-1291 M.).¹²⁵ *Al-hisbah* secara terminology ahli hukum islam didefinisikan oleh al-Mawardi sebagai: *al-hisbah* yaitu tindakan memerintah pada kebaikan apabila kebaikan tersebut ditinggalkan secara jelas, dan mencegah perbuatan munkar apabila perbuatan munkar tersebut diperbuat secara jelas.¹²⁶

Tugas jawatan *al-hisbah* merupakan bagian dari tugas kekuasaan peradilan. Jawatan *al-hisbah* turut menangani permasalahan yang berhubungan dengan peradilan, wilayah *al-muzhalim* dan *al-syurthah* (kepolisian). Namun terdapat beberapa perbedaan khusus antara wewenang dan struktur jawatan. Penegakan hukum yang dilakukan oleh jawatan *al-hisbah* lebih bersifat aktif. Kewenangan jawatan *alhisbah* bersifat menegakkan hukum dengan tanpa perlu adanya suatu tuntutan atau gugatan pihak-pihak.¹²⁷

Dalil-dalil pendirian jawatan *al-hisbah* adalah firman Allah:

“...*Mereka tidak saling mencegah kemungkaran yang mereka perbuat...*
(Q.S. al-Maidah: 79)

”*Dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat (lembaga umat) yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang makruf dan mencegah dari yang munkar; merekalah orang-orang yang beruntung*”. (Q.S. Ali-Imran: 104).

Menurut hukum Islam, tugas dan wewenang jawatan *al-hisbah* sangat luas, namun pada pembahasan ini penulis akan membatasi yang berhubungan

¹²⁵ Muhammad dan Alimin, *Op. Cit.*, hlm. 247.

¹²⁶ Abu Hasan Al-Mawardi, *Op, Cit.*, hlm. 240.

¹²⁷ Muhammad dan Alimin, *Op. Cit.*, hlm. 250.

dengan kegiatan perekonomian. Struktur, tugas dan wewenang jawatan *al-hisbah* bidang ekonomi adalah:¹²⁸

1. *Wali hisbah* (sebutan kepala jawatan *al-hisbah*) diangkat oleh pemerintah yang dalam melaksanakan tugasnya mempunyai anggota-anggota yang terdiri atas berbagai ahli yang mengontrol segala kegiatan ekonomi masyarakat. Misalnya untuk memeriksa timbangan dan takaran, keaslian bahan suatu barang, dan keamanan konsumsi suatu barang ditangani oleh ahli-ahli khusus. Mereka berkeliling di desa atau kota dalam sebuah kelompok untuk melaksanakan tugasnya. Tempat operasi mereka adalah semua pasar, toko-toko, jalan-jalan umum, masjid-masjid, dan tempat-tempat pesta.
2. *Wali hisbah* berkewajiban mengawasi segala perbuatan munkar atau perbuatan melawan hukum yang nyata terjadi pada masyarakat, serta memperhatikan perbuatan-perbuatan makruf yang ditinggalkan masyarakat secara jelas. Ia harus mengawasi segala kegiatan pasar, tanpa perlu menunggu pengaduan atau dakwaan seseorang.
3. *Wali hisbah* berhak memanggil dan mendengar dakwaan pihak-pihak yang bersengketa, namun apabila permasalahan mereka sudah berhubungan dengan persengketaan hukum yang berkaitan dengan bukti-bukti, maka tugas tersebut diserahkan pada hakim atau wilayah *al-muzhalim*.
4. Apabila terjadi pelanggaran secara nyata, maka *wali hisbah* dapat menjatuhkan hukuman sesuai dengan kesalahan yang bersangkutan.

¹²⁸ *Ibid*, hlm. 251.

Hukuman yang dijatuhkan lebih memprioritaskan peringatan penyadaran, ganti rugi, pencegahan atau nasehat daripada hukuman penjara berupa *ta'zir*.

Penegakan hukum dalam melindungi konsumen dalam konsep hukum Islam terdapat tiga tingkatan struktur penegak hukum dalam Islam yang saling mendukung. Jawatan *alhisbah* berada pada tataran pertama yang secara kontinu dan langsung terjun ke lapangan mengawasi pelaksanaan hukum perlindungan. Selanjutnya *qhadi* (hakim) yang siap menerima segala gugatan atau persengketaan yang berhubungan dengan pembuktian dan kajian hukum ijtihad. Sedangkan tataran terakhir *wilayah almuzhalim* yang senantiasa siap mendengar pengaduan dan memeriksa ke lapangan terhadap masalah-masalah persengketaan yang tidak mampu dilakukan oleh *wali al-hisbah* dan *qadhi*, yang disebabkan oleh karena salah satu pihak yang bersengketa mempunyai power yang besar dalam masyarakat.

Muhammad dan Alimin dalam bukunya yang berjudul Etika dan Perlindungan Konsumen dalam Ekonomi Islam menyatakan bahwa terdapat beberapa keunggulan jawatan *al-hisbah* dibandingkan dengan BPSK yang terdapat pada UUPK, diantaranya:¹²⁹

1. Jawatan *al-hisbah* memiliki ahli-ahli khusus untuk mengawasi, memeriksa dan menyelesaikan masalah pelanggaran hak-hak konsumen sehingga dapat bekerja dengan cepat, terutama yang berkaitan dengan proses pembuktian barang yang tidak sesuai dengan standar mutu,

¹²⁹ *Ibid*, hlm. 255.

2. Jawatan *al-hisbah* lebih berwibawa karena mempunyai wewenang sebagai polisi khusus yang boleh memberikan hukuman sepadan sesuai dengan batas wewenangnya, sehingga konsumen dengan mudah dapat mengadukan perkaranya, dengan demikian ia memiliki wewenang atau power melebihi BPSK,
3. Berapa ciri *wilayah al-qadha* dan *wilayah al-mazhalim* yang terpadu pada *wilayah hisbah*, dapat melepaskan konsumen dari proses penyelesaian perkara yang tidak sederhana. Kemudian apabila permasalahan tersebut memerlukan campur tangan *wilayah al-qadha* dan *wilayah al-mazhalim*, maka *wilayah al-hisbah* akan bertindak sebagai penuntut umum yang membela hak konsumen, sehingga segala biaya penyelesaian perkara akan ditangani oleh jawatan *al-hisbah*.

Sesuai dengan imbauan resolusi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) tahun 1985 tentang pedoman perlindungan konsumen (*Guidelines for Consumer Protection*) yang mengajak seluruh Negara di dunia agar memberlakukan, memelihara dan memperkuat hak-hak yang semestinya diperoleh oleh para konsumen (pemakai barang dan jasa), maka kegiatan penegakkan hukum perlindungan konsumen yang dilakukan oleh jawatan *al-hisbah* cukup kompleks, aktif dan memberi janji yang lebih baik bagi terselenggaranya hukum perlindungan konsumen. Oleh karena itu, tidak ada salahnya apabila Indonesia mengambil banyak aspek positif yang terdapat pada konsep wilayah hisbah yang pernah terlaksana dan menjadi kajian para ahli ekonomi Islam.¹³⁰

¹³⁰ *Ibid*, hlm. 254.