

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Pada saat ini kegiatan perdagangan di berbagai negara mengalami perkembangan yang sangat pesat. Kegiatan perdagangan tidak hanya dilakukan dalam satu negara saja melainkan dapat dilakukan antar negara atau yang disebut dengan kegiatan ekspor dan impor. Dalam kegiatan usaha yang dilakukan para pihak yaitu konsumen maupun pelaku usaha sama-sama mempunyai peluang untuk mendapatkan keuntungan apalagi pada era pasar bebas seperti saat ini. Kecanggihan teknologi telekomunikasi dan informatika dalam perdagangan bebas semakin memperluas ruang gerak transaksi barang dan jasa hingga melintasi batas batas wilayah suatu negara, sehingga barang dan jasa yang ditawarkan sangatlah bervariasi baik produksi dalam negeri maupun luar negeri. Jadi pelaku usaha dapat memperoleh konsumen sebanyak mungkin sedangkan konsumen dapat memilih mendapatkan berbagai varian barang dan jasa.

Kondisi yang demikian memang mempermudah konsumen dalam memenuhi kebutuhan barang dan jasa yang diinginkan sesuai dengan kemampuan konsumen. Namun disisi lain kondisi ini dapat mengakibatkan kedudukan yang tidak seimbang antara pelaku usaha dan konsumen. Hal ini dikarenakan konsumen menjadi objek aktivitas bisnis para pelaku usaha untuk mendapatkan keuntungan yang besar melalui promosi, cara penjualan serta penerapan perjanjian standar yang merugikan konsumen. Dalam hal ini

konsumen berada dalam posisi yang lemah. Untuk melindungi konsumen dari posisi ini maka pemerintah membuat suatu kebijakan yang tertuang di dalam Undang –undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

Dalam kenyataannya apabila kerugian menimpa konsumen, sebagian besar para konsumen tidak berkeinginan untuk menggugat pelaku usaha untuk meminta ganti rugi. Alasan para konsumen tidak meminta ganti rugi biasanya para konsumen tidak mau berselisih paham dengan pelaku usaha. Selain itu, proses permintaan ganti rugi atau gugatan memerlukan waktu yang lama, tenaga, dan biaya yang tidak sedikit. Alasan lain adalah para konsumen kurang memahami tentang tata cara atau prosedur dalam menggugat. Maka, apabila konsumen kecewa konsumen hanya memiliki dua pilihan yaitu berhenti mengkonsumsi produk tersebut atau beralih ke produk sejenis tetapi dengan merek yang berbeda.

Berbagai praktik bisnis dalam menjalankan kegiatan usaha yang semakin beraneka ragam dan berpotensi merugikan konsumen semakin menyebabkan tidak berdayanya keadaan konsumen. Persaingan usaha antar pelaku usaha yang semakin ketat merupakan salah satu penyebab dari timbulnya persaingan bisnis yang tidak sehat dari para pelaku usaha. Konsumen yang tidak memiliki pengetahuan tentang suatu produk yang diperjual belikan akan terjebak ditengah-tengah persaingan perebutan pasar diantara pelaku usaha. Pada akhirnya tetap pelaku usahalah yang posisi nya kuat bila dibandingkan dengan konsumen.

Demi mempertahankan hak – hak konsumen terhadap pelaku bisnis yang tidak jujur dan mempunyai itikad yang tidak baik maka pemerintah mengeluarkan Undang- Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen. Dengan dibentuknya Undang - Undang ini pemerintah berharap konsumen akan mendapatkan hak nya secara penuh tetapi pada kenyataannya masih banyak konsumen yang hak nya dilanggar oleh para pelaku usaha.

Ketika hak – hak tersebut dilanggar oleh pelaku usaha maka akan terjadi sengketa antara konsumen dan pelaku usaha. Penyelesaian sengketa biasanya dilakukan di pengadilan namun dapat diselesaikan juga melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa yang dibentuk oleh pemerintah yaitu Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). Melalui BPSK konsumen dapat mengajukan gugatan kepada pelaku usaha dan selanjutnya akan diproses. BPSK saat ini dianggap sebagai lembaga perlindungan konsumen yang paling praktis jika dibandingkan dengan pengajuan ke pengadilan, sehingga lembaga ini diharapkan dapat menjalankan tugas dan fungsinya secara maksimal guna untuk memenuhi kewajibannya.

Menurut ketentuan pasal 2 Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No 350/MPP/Kep/12/2001, BPSK berkedudukan di ibu kota daerah kabupaten dan daerah kota. Badan ini berfungsi untuk menangani dan menyelesaikan sengketa konsumen diluar pengadilan. Dalam melaksanakan fungsi yang dimaksud BPSK mempunyai tugas dan wewenang. Adapun tugas dan wewenang BPSK adalah melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen dengan cara konsiliasi, mediasi dan arbitrase.

Berdasarkan prapenelitian penulis, diperoleh jumlah pengaduan sengketa konsumen yang telah masuk di BPSK Kota Surabaya. Adapun jumlah pengaduan tersebut sebanyak 50 pengaduan dan 10 konsultasi. Dari 50 pengaduan tersebut 29 pengaduan telah diselesaikan dan 21 pengaduan belum terselesaikan.

Berdasarkan uraian diatas maka penulis bermaksud untuk mengadakan penulisan dengan judul **“Peran Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Dalam Menyelesaikan Sengketa Konsumen di Surabaya.”**

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana peran Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dalam menyelesaikan sengketa konsumen ?
2. Kendala - kendala apa yang dihadapi Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dalam menyelesaikan sengketa konsumen?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk meneliti permasalahan terkait dengan peranan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dalam menyelesaikan sengketa konsumen yang terjadi dan kendala yang dihadapi Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dalam menyelesaikan sengketa konsumen.

## **1.4. Manfaat Penelitian**

### **1. Manfaat Teoritis**

- a. Untuk mendalami dan mempraktekkan teori yang telah penulis peroleh selama menempuh kuliah di Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.
- b. Untuk memberikan tambahan wawasan serta pengetahuan dalam bidang ilmu pengetahuan hukum. Khususnya mengenai peranan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dalam menyelesaikan sengketa konsumen khususnya yang terjadi di Kota Surabaya.

### **2. Manfaat Praktis**

- a. Memberikan saran sekaligus usulan bagi pemerintah tentang upaya penyelesaian sengketa konsumen yang lebih efektif dan memenuhi asas kepastian dan kemanfaatan hukum.
- b. Memberikan informasi kepada pembaca terkait dengan permasalahan yang diangkat oleh penulis.

## **1.5. Kajian Pustaka**

### **1.5.1. Tinjauan Umum Tentang Konsumen**

#### **1.5.1.1. Pengertian Konsumen**

Istilah konsumen berasal dari alih bahasa dari kata *consumer* (Inggris, Amerika) atau *consumenten/konsument* (Belanda). Pengertian dari *consumer* atau *consument* itu tergantung pada posisi mana ia berada. Secara harafiah arti kata *consumer* adalah (lawan dari produsen) setiap orang yang

menggunakan barang. Tujuan penggunaan barang dan jasa nanti menentukan termasuk konsumen kelompok mana pengguna tersebut, begitu pula Kamus Bahasa Inggris – Indonesia memberi arti *consumer* sebagai pemakai atau konsumen.<sup>1</sup>

Menurut Black's Law Dictionary, "consumer is a person who buys goods or service for personal, family, or household use, with no intention of resale; a natural person who uses products for personal rather than business purposes"

Pasal 1 angka (2) UUPK mengatur bahwa pengertian konsumen adalah:

"konsumen adalah setiap orang pemakai barang atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan,"

Berdasarkan definisi diatas terdapat beberapa unsur yaitu :<sup>2</sup>

- a. Setiap orang, subjek yang disebut sebagai konsumen berarti setiap orang yang berstatus sebagai pemakai barang dan/atau jasa.
- b. Pemakai, menekankan bahwa yang dimaksud adalah konsumen akhir. Istilah ini juga menunjukkan barang dan/atau jasa yang dipakai tidak serta merta hasil jual beli.

---

<sup>1</sup> Celina Tri Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta, Cetakan III, Sinar Grafika, 2011, hal 22

<sup>2</sup> *Ibid*, hal 27-30

Atau dengan kata lain hubungan hukum antara konsumen dan pelaku usaha tidak perlu harus kontraktual (*the pravity of contract*).

- c. Barang dan/atau jasa yang dalam undang-undang perlindungan konsumen dikatakan bahwa barang adalah setiap benda, baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, baik dapat dihabiskan maupun tidak dapat dihabiskan, yang dapat diperdagangkan maupun dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan oleh konsumen. Sedangkan jasa diartikan setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang disediakan bagi masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen.
- d. Yang tersedia dalam masyarakat, berarti bahwa barang dan/atau jasa yang ditawarkan kepada masyarakat harus sudah tersedia dipasaran.
- e. Bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, makhluk hidup lain. Diartikan untuk memperluas pengertian dari perlindungan konsumen. Sehingga tidak saja bagi diri sendiri dan keluarga tetapi juga oranglain diluar keluarga dan makhluk hidup lain seperti hewan dan tumbuhan.
- f. Barang dan/atau jasa tidak untuk diperdagangkan, dimana kondisi ini mempertegas bahwa konsumen dalam undang-undang perlindungan konsumen.

### **1.5.1.2. Hak dan Kewajiban Konsumen**

Hak dan kewajiban konsumen diatur dalam pasal 4 dan 5 Undang-undang Perlindungan Konsumen. Dalam Pasal 4 UUPK, diatur mengenai hak-hak konsumen adalah :

- a. Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta untuk mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
- c. Hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
- d. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
- e. Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- f. Hak untuk mendapatkan pembinaan dan pendidikan konsumen;
- g. Hak untuk diperlakukan 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.

Dari sembilan butir hak konsumen diatas, terlihat bahwa masalah kenyamanan,keamanan dan keselamatan konsumen merupakan hal yang pokok dan yang paling utama dalam perlindungan konsumen. Barang dan/atau jasa yang penggunaanya tidak memberikan kenyamanan, terlebih lagi yang tidak aman atau membahayakan keselamatan konsumen jelas tidak layak untuk diedarkan dalam masyarakat.<sup>3</sup>

Bagaimanapun ragamnya rumusan hak-hak konsumen yang telah dikemukakan, namun secara garis besar dapat dibagi dalam tiga hak yang menjadi prinsip dasar, yaitu :<sup>4</sup>

1. Hak yang dimaksudkan untuk mencegah konsumen dari kerugian, baik kerugian peronal maupun kerugian harta kekayaan.
2. Hak untuk memperoleh barang dan/atau jasa dengan harga yang wajar,dan,
3. Hak untuk memperoleh penyelesaian yang patut terhadap permasalahan yang dihadapi.

Oleh karena ketiga hak / prinsip dasar tersebut merupakan himpunan beberapa hak konsumen sebagaimana

---

<sup>3</sup> Titi Triwulan, *Perlindungan Hukum Bagi Pasien*, Jakarta, Prestasi Pustaka, 2010, hal 31

<sup>4</sup> Ahmadi Miru, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta, PT Rajagrafindo Persada, 2011 hal 46-47

yang diatur dalam UUPK, maka hal tersebut sangat esensial bagi konsumen, sehingga dapat dijadikan/merupakan prinsip perlindungan hukum bagi konsumen di Indonesia. Apabila konsumen benar-benar akan dilindungi, maka hak-hak konsumen yang disebutkan diatas harus dipenuhi baik oleh pemerintah maupun oleh produsen, karena pemenuhan hak-hak konsumen tersebut akan melindungi kerugian konsumen dari berbagai aspek.<sup>5</sup>

Dalam Pasal 5 UUPK diatur mengenai kewajiban-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.

## **1.5.2. Tinjauan Umum Tentang Pelaku Usaha**

### **1.5.2.1. Pengertian Pelaku Usaha**

Produsen berasal dari bahasa Belanda yakni *Producent*. Dalam bahasa Inggris, *Producers* artinya

---

<sup>5</sup> *Ibid*, hal 47

penghasil. Dalam pengertian yuridis, istilah produsen disebut dengan pelaku usaha.<sup>6</sup>

Berdasarkan Pasal 1 angka (3) Undang –Undang Perlindungan Konsumen, bahwa :

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

Pengertian pelaku usaha tidaklah mencakup eksportir atau pelaku usaha diluar negeri, karena UUPK membatasi 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.<sup>7</sup>

### **1.5.2.2 Hak dan Kewajiban Pelaku Usaha**

Hak pelaku usaha sebagaimana diatur dalam pasal 6 UUPK yaitu:

- a. Hak untuk menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang jasa yang diperdagangkan;
- b. Hak untuk mendapat perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik;

---

<sup>6</sup> N.H.T.Siahaan, *Hukum Konsumen Perlindungan Konsumen dan Tanggung Jawab Produk*, Jakarta, Pantai Rei, 2005, hal 26

<sup>7</sup> Ahmadi Miru, *Op.,cit.*, hal 9.

- 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-perundangan lainnya.

Hak pelaku usaha untuk menerima pembayaran sesuai kondisi dan nilai tukar dan/ata jasa yang diperdagangkan, menunjukkan bahwa pelaku usaha tidak dapat menuntut lebih banyak jika kondisi barang dan/atau jasa yang diberikannya kepada konsumen tidak atau kurang memadai menurut harga yang berlaku pada umumnya atas barang dan/atau jasa yang sama. Dalam praktek yang biasa terjadi, suatu barang dan/atau jasa yang kualitasnya lebih rendah daripada barang yang serupa, maka para pihak menyepakati harga yang lebih murah. Dengan demikian yang dipentingkan dalam hal ini adalah harga yang wajar.<sup>8</sup>

Kewajiban pelaku usaha diatur dalam Pasal 7 UUPK, yaitu :

- a. Beritikad baik dalam melakukan kegiatannya;
- b. Memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang/atau jasa serta

---

<sup>8</sup> *Ibid*, hal 50

- member penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan;
- c. Memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
  - d. Menjamin mutu barang/jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standart 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 pengganti atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
  - g. Memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau pengganti apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

Dalam UUPK tampak bahwa itikad baik lebih ditekankan pada pelaku usaha, karena meliputi semua tahapan dalam melakukan kegiatan usahanya, sehingga dapat diartikan bahwa kewajiban pelaku usaha untuk beritikaq baik melalui sejak barang dirancang/diproduksi sampai pada tahap purna penjualan, sebaliknya konsumen hanya diwajibkan

beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa. Hal ini tentu saja disebabkan karena kemungkinan terjadinya kerugian bagi konsumen dimulai sejak barangdirancang / diproduksi oleh produsen (pelaku usaha), sedangkan bagi konsumen kemungkinan untuk dapat merugikan produsen mulai pada saat melakukan transaksi dengan produsen.<sup>9</sup>

Dalam kenyataannya, konsumen dan pelaku usaha memiliki hubungan yang saling ketergantungan dan saling membutuhkan sehingga sudah seharusnya kedudukan konsumen dan pelaku usaha berada pada kondisi yang seimbang. Namun dalam kenyataannya, kedudukan konsumen seringkali berada pada posisi atau kedudukan yang lemah bila dibandingkan dengan kedudukan pelaku usaha.<sup>10</sup>

### 1.5.2.3. Perbuatan Yang Dilarang Bagi Pelaku Usaha

Pelaku Usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang;<sup>11</sup>

- a. Tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>9</sup> *Ibid*, hal 54

<sup>10</sup> Zumrotin K.Susilo, *Penyambung Lidah Konsumen*, Jakarta, Puspa Suara, 1996, hal 11-14

<sup>11</sup>Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta, Rajawali Pers, 2014, hal 125

- b. Tidak sesuai dengan berat bersih, isi bersih atau neto, dan jumlah dalam hitungan sebagaimana yang dinyatakan dalam label atau etiket barang tersebut.
- c. Tidak sesuai dengan ukuran, tarakan, timbangan dan jumlah dalam hitungan menurut ukuran yang sebenarnya.
- d. Tidak sesuai dengan kondisi, jaminan, keistimewaan atau kemanjuran sebagaimana dinyatakan dalam label, etiket atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut.
- e. Tidak sesuai dengan mutu,tingkatan, komposisi,proses pengolahan, gaya, mode, atau penggunaan tertentu sebagaimana dinyatakan dalam label atau keterangan barang dan/atau jasa tersebut.
- f. Tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam label,etiket,keterangan,iklan atau promosi penjualan barang dan./atau jasa tersebut.
- g. Tidak mencantumkan tanggal kadaluwarsa atau jangka waktu penggunaan/pemanfaatan yang paling baik atas barang tertentu.
- h. Tidak mengikuti ketentuan berproduksi secara halal, sebagaimana pernyataan “halal” yang dicantumkan dalam label.
- i. Tidak memasang label atau membuat penjelasan barang yang memuat nama barang, ukuran, berat/isi bersih atau

netto, komposisi, aturan pakai, tanggal pembuatan, akibat sampingan, nama dan alamat pelaku usaha serta keterangan lain untuk penggunaan yang menurut ketentuan harus dipasang/dibuat.

- j. Tidak mencantumkan informasi dan/atau petunjuk penggunaan barang dalam bahasa Indonesia sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

### **1.5.3. Perlindungan Konsumen**

#### **1.5.3.1. Pengertian Pelindungan Konsumen**

Pada hakikatnya, terdapat dua instrumen hukum penting menjadi landasan kebijakan perlindungan konsumen di Indonesia, yaitu: pertama, Undang-Undang Dasar 1945, sebagai sumber dari segala hukum di Indonesia, mengamanatkan bahwa pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Tujuan pembangunan nasional diwujudkan melalui sistem pembangunan ekonomi yang demokratis sehingga mampu menumbuhkan dan mengembangkan dunia yang memproduksi barang dan jasa yang layak dikonsumsi oleh masyarakat. Kedua, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut UUPK). Lahirnya Undang-Undang ini memberikan harapan bagi masyarakat Indonesia, untuk memperoleh perlindungan



atas kerugian yang diderita atas transaksi suatu barang dan jasa. UUPK menjamin adanya kepastian hukum bagi konsumen.<sup>12</sup>

Dalam berbagai literatur ditemukan dua istilah mengenai hukum yang berkaitan dengan konsumen, yaitu hukum konsumen dan hukum perlindungan konsumen. Dikarenakan posisi konsumen yang lemah maka ia harus dilindungi hukum. Salah satu sifat, sekaligus tujuan hukum itu adalah memberikan perlindungan kepada masyarakat. Jadi, sebenarnya hukum konsumen dan hukum perlindungan konsumen adalah dua bidang hukum yang sulit dipisahkan dan ditarik batasnya.<sup>13</sup>

Pengertian perlindungan konsumen diatur dalam pasal 1 angka (1) UUPK, yang menentukan bahwa:

“Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumennya”.

Rumusan pengertian perlindungan konsumen yang terdapat dalam Pasal 1 angka (1) UUPK tersebut cukup memadai. Kalimat yang menyatakan “segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum”, diharapkan sebagai benteng untuk meniadakan tindakan sewenang-wenang yang

---

<sup>12</sup> Marzuki Ahmad, *Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Media Indonesia, Jakarta, April, 2007, hal 8

<sup>13</sup> Celina Tri Swi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta, Sinar Grafika, 2011, hal 13

merugikan pelaku usaha hanya demi untuk kepentingan perlindungan konsumen.<sup>14</sup>

### **1.5.3.2. Asas dan Tujuan Perlindungan Konsumen**

Berdasarkan Pasal 2 UUPK, yaitu :

#### **1. Asas Manfaat**

Maksud asas ini adalah untuk mengamankan bahwa segala upaya dalam menyelenggarakan perlindungan konsumen harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan ;

#### **2. Asas Keadilan**

Asas ini dimaksudkan agar partisipasi seluruh rakyat bisa diwujudkan secara maksimal dan memberikan kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil;

#### **3. Asas Keseimbangan**

Asas ini dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah dalam arti material atau spiritual;

#### **4. Asas Keamanan dan Keselamatan Konsumen**

---

<sup>14</sup> Ahmadi Miru, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta, PT.Rajagrafindo Persada, 2011, hal 1

Asas ini dimaksudkan untuk memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan.;

#### 5. Asas Kepastian Hukum

Asas ini dimaksudkan agar baik pelaku usaha maupun konsumen menaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen serta negara menjamin kepastian hukum.

#### **1.5.3.3. Tujuan dan Fungsi Perlindungan Konsumen**

Tujuan dan fungsi perlindungan konsumen sesuai dengan Pasal 3 Undang – Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, tujuan dari perlindungan konsumen adalah:

1. Meningkatkan kesadaran, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri;
2. Mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari akses negatif pemakaian barang dan atau jasa;
3. Meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan, dan menuntut hak – hak nya 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 ini sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha;
6. Meningkatkan kualitas barang dan atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan dan keselamatan konsumen.<sup>15</sup>

#### **1.5.4. Tinjauan Umum Tentang Sengketa Konsumen**

##### **1.5.4.1. Pengertian Sengketa Konsumen**

Sengketa sendiri dapat diartikan sebagai sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat, pertengkaran, perbantahan, dan pertikaian.<sup>16</sup>

Sedangkan sengketa konsumen diartikan sengketa antara pelaku usaha dengan konsumen yang menuntut ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan atau yang mendapat kerugian akibat mengkonsumsi barang dan atau manfaat jasa.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> H.U Adil Samadani, *Dasar-Dasar Hukum Bisnis*, Jakarta, Mitra Wacana Media, 2013, hal 6

<sup>16</sup> Yan Pramadya Puspa, *Kamus Hukum*, 1984, hal 251

<sup>17</sup> *Ibid*

#### **1.5.4.2. Bentuk – Bentuk Sengketa Konsumen**

Dalam hal ini yang dimaksud dengan bentuk – bentuk dari sengketa konsumen adalah sengketa-sengketa yang secara umum banyak terjadi dalam kehidupan masyarakat dalam kategori :

1. Barang, yaitu setiap benda baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, dapat dihabiskan maupun tidak dapat dihabiskan, yang dapat diperdagangkan, dipakai, digunakan, atau dimanfaatkan oleh konsumen.
2. Jasa, yaitu setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang disediakan bagi masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen.

Dengan demikian bentuk yang dimaksud adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan barang dan atau jasa yang sedang disengketakan oleh konsumen dan pelaku usaha.

#### **1.5.4.3. Penyelesaian Sengketa Konsumen**

Penyelesaian sengketa dibagi dua macam :

1. Penyelesaian sengketa di peradilan umum (Litigasi)

Sengketa konsumen disini dibatasi pada sengketa perdata. Masuknya suatu sengketa atau perkara ke depan pengadilan bukanlah karena keinginan sang hakim, melainkan inisiatif dari pihak yang bersengketa dalam hal

ini penggugat baik itu produsen ataupun konsumen. Pasal 45 ayat (1) UUPK menyatakan :<sup>18</sup>

- 1) Setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas yang menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum ;
- 2) Penyelesaian sengketa konsumen dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa;
- 3) Penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak menghilangkan tanggung jawab pidana sebagaimana diatur dalam undang-undang;
- 4) Apabila telah dipilih upaya penyelesaian konsumen di luar pengadilan, gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya tersebut dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu pihak atau oleh pihak yang bersengketa.

---

<sup>18</sup> Celina Tri Swi Kristiyanti, *op.cit*, hal 175

Dari pernyataan diatas pada prakteknya terdapat berbagai kritikan terhadap penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan, yaitu karena :

- 1) penyelesaian sengketa melalui pengadilan sangat lambat;
- 2) biaya perkara yang mahal ;
- 3) pengadilan pada umumnya tidak responsif;
- 4) putusan pengadilan tidak menyelesaikan masalah;
- 5) kemampuan para hakim yang bersifat generalis.

Berdasarkan berbagai kekurangan penyelesaian sengketa melalui pengadilan inilah, sehingga dalam dunia bisnis pihak yang bersengketa dapat lebih memilih menyelesaikan sengketa yang dihadapi diluar pengadilan.<sup>19</sup>

## 2. Penyelesaian sengketa diluar pengadilan (Non Litigasi)

Di Indonesia, Alternative Dispute Resolution (ADR) mempunyai daya tarik khusus karena keserasiannya dengan sistem sosial budaya tradisional berdasarkan musyawarah mufakat. Selanjutnya mengenai lembaga alternatif penyelesaian sengketa telah diatur dalam Undang – Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Pasal 1

---

<sup>19</sup> Ahmadi Miru, *Prinsip-Prinsip Perlindungan Hukum Bagi Konsumen di Indonesia*, Jakarta, 2011, Hal 155

ayat (1) Undang – Undang Nomor 30 Tahun 1999 berbunyi :<sup>20</sup>

Arbitrase adalah cara penyelesaian suatu sengketa perdata diluar peradilan umum yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dbuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa.

Adapun Alternatif Penyelesaian Sengketa Menurut

Pasal 1 ayat (10) Undang – Undang Nomor 30 Tahun 1999 berbunyi :

Alternatif Penyelesaian Sengketa 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.

Kemudian berdasarkan isi Pasal 1 ayat (10) Undang- Undang Nomor 30 Tahun 1999 di atas, maka alternatif penyelesaian sengketa dapat dilakukan dengan cara berikut :<sup>21</sup>

Penyelesaian sengketa di luar pengadilan atau yang lebih dikenal dengan Alternative Dispute Resolution (ADR) dapat ditempuh dengan berbagai cara. ADR tersebut dapat berupa :

1. Konsultasi

Pada prinsipnya konsultasi merupakan suatu tindakan yang bersifat “personal” antara suatu pihak

---

<sup>20</sup> Celina Tri Swi Kristiyanti, *op.cit*, hal 183

<sup>21</sup> *Ibid*, hal 185



tertentu yang disebut dengan “klien” dengan pihak lain yang merupakan pihak “konsultan” yang memberikan pendapatnya kepada klien tersebut untuk memenuhi keperluan dan kebutuhan kliennya. Pendapat tersebut tidak mengikat, artinya klien bebas untuk menerima pendapatnya atau tidak.

## 2. Negosiasi

Negosiasi adalah proses konsensus yang digunakan para pihak untuk memperoleh kesepakatan diantara mereka. Negosiasi menurut Roger Fisher dan William Ury adalah komunikasi dua arah yang dirancang untuk mencapai kesepakatan pada saat kedua belah pihak memiliki berbagai kepentingan yang sama maupun berbeda. Negosiasi merupakan sarana bagi pihak-pihak yang mengalami sengketa untuk mendiskusikan penyelesaiannya tanpa melibatkan pihak ketiga penengah yang tidak berwenang mengambil keputusan (mediasi) dan pihak ketiga pengambil keputusan (arbitrase dan litigasi).

Negosiasi biasanya dipergunakan dalam sengketa yang tidak terlalu pelik, dimana para pihak masih beritikad baik untuk duduk bersama dan memecahkan masalah. Negosiasi dilakukan apabila

komunikasi antar pihak yang bersengkata masih terjalin dengan baik, masih ada rasa saling percaya, dan ada keinginan untuk cepat mendapatkan kesepakatan dan meneruskan hubungan baik.

### 3. Konsiliasi

Konsiliasi merupakan salah satu alternatif penyelesaian sengketa yang juga dapat ditempuh di luar pengadilan. Konsiliasi ini juga dimungkinkan sebagai alternatif penyelesaian sengketa konsumen berdasarkan Undang – Undang Perlindungan Konsumen. Penyelesaian sengketa konsumen ini memiliki banyak kesamaan dengan arbitrase, dan juga menyerahkan kepada pihak ketiga untuk memberikan pendapatnya tentang sengketa yang disampaikan oleh para pihak. Walaupun demikian, pendapat dari konsiliator tersebut tidak mengikat sebagaimana mengikatnya putusan arbitrase.

### 4. Mediasi

Mediasi sebagai alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan, disamping itu sudah dikenal dalam perundang – undnagan di Indonesia, juga merupakan salah satu pilihan terbaik diantara sistem dan bentuk ADR yang ada. Sebelum lahirnya

Undang – Undang Perlindungan Konsumen yang membuka kesempatan penyelesaian sengketa konsumen melalui mediasi, terlebih dahulu telah dikenal dalam Undang –Undang Perlindungan Konsumen.

### **1.5.5. Tinjauan Umum Tentang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen**

#### **1.5.5.1. Pengertian Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)**

Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) adalah badan publik yang berfungsi untuk menangani dan menyelesaikan sengketa konsumen di luar pengadilan, keberadaannya merupakan salah satu amanat dari Undang – Undang Perlindungan Konsumen yang diaktualisasikan melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 90 Tahun 2001 Tentang Pembentukan Penyelesaian Sengketa Konsumen.<sup>22</sup>

#### **1.5.5.2. Tugas Dan Wewenang BPSK**

BPSK merupakan salah satu lembaga terpenting dalam kaitan dengan implementasi Undang-undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen. Sebagai sebuah lembaga sudah semestinya dilengkapi dengan tugas-tugas dan wewenang kelembagaan. Berikut adalah tugas dan wewenang BPSK sebagaimana tertuang dalam Pasal 52 :

---

<sup>22</sup> DR. Zulham, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta, Prenadamedia, 2016, hal 142

1. Melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen, dengan cara melalui mediasi atau arbitrase atau konsiliasi;
2. Memberikan konsultasi perlindungan konsumen;
3. Melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku;
4. Melaporkan kepada penyidik umum apabila terjadi pelanggaran ketentuan dalam undang-undang perlindungan konsumen;
5. Menerima pengaduan baik tertulis maupun tidak tertulis, 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 dianggap mengetahui pelanggaran terhadap Undang-undang perlindungan konsumen;
9. Meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud pada point 7 dan 8 yang tidak bersedia memenuhi panggilan BPSK;

10. Mendapatkan, meneliti dan/atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan dan/atau pemeriksaan;
11. Memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya 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 undang-undang perlindungan konsumen.

Berdasar bunyi pasal 52 sebagaimana tersebut, BPSK bekerja atas 3 fungsi utama, yaitu :

1. Penyelesaian Sengketa Konsumen.
2. Konsultasi Perlindungan Konsumen.
3. Pengawasan terhadap pencantuman klausula baku.

#### **1.5.5.3. Dasar Hukum Terbentuknya BPSK Kota Surabaya**

Adapun dasar hukum yang dapat dijadikan landasan terbentuknya BPSK Kota Surabaya yaitu sebagai berikut :

1. Undang – Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

2. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2001 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen.
3. Keputusan Presiden Nomor 90 Tahun 2001 Tentang Pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Pada Pemerintahan Kota Medan, Palembang, Jakarta Pusat, Jakarta Barat, Bandung, Semarang, Yogyakarta, Surabaya, Malang, dan Makassar.
4. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan RI nomor 301/MPP/Kep/10/2001 tentang pengangkatan, pemberhentian anggota dan sekretariat BPSK.
5. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan RI nomor 350/MPP/Kep/12/2001 tentang pelaksanaan tugas dan wewenang BPSK.
6. Keputusan Walikota Surabaya Nomor 188.45/152/436.1.2/2009 tentang Ketua dan Wakil Ketua BPSK Kota Surabaya.

#### **1.5.6. Kewenangan Otoritas Jasa Keuangan Dalam Perlindungan Konsumen**

Untuk perlindungan konsumen dan masyarakat, OJK berwenang melakukan tindakan pencegahan kerugian konsumen dan masyarakat meliputi :

- a. Memberikan informasi dan edukasi kepada masyarakat atas karakteristik sektor jasa keuangan, layanan, dan produknya;
- b. Meminta Lembaga Jasa Keuangan untuk menghentikan kegiatannya apabila kegiatan tersebut berpotensi merugikan masyarakat dan ;
- c. Tindakan lain yang dianggap perlu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.

Dalam pasal 29 Undang – Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan. OJK melakukan pelayanan pengaduan konsumen yang meliputi:

- a. Menyiapkan perangkat yang memadai untuk pelayanan pengaduan Konsumen yang dirugikan oleh pelaku;
- b. Membuat mekanisme pengaduan konsumen yang dirugikan oleh pelaku di Lembaga Jasa Keuangan dan;
- c. Memfasilitasi penyelesaian pengaduan konsumen yang dirugikan oleh pelaku di Lembaga Jasa Keuangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.

## **1.6. Metode Penelitian**

### **1.6.1. Jenis Penelitian**

Jenis yang akan digunakan dalam penulisan ini adalah yuridis empiris yang artinya penelitian ini mendeskripsikan fakta yang terjadi di lapangan dan mengetahui efektifitas berlakunya hukum positif di masyarakat. Apakah hukum dimasyarakat itu sudah berjalan sesuai

kaidah norma yang berlaku atau hanya sekedar sebagai formalitas.<sup>23</sup>

Menurut Soetandyo Wignjosoebroto penelitian yuridis empiris atau non doktrinal adalah :

“Penelitian yang berupa studi-studi empiris untuk menemukan teori – teori mengenai proses terjadinya dan mengenai proses bekerjanya dan efektifitas hukum di dalam masyarakat”.<sup>24</sup>

### 1.6.2. Sumber Data

Sumber data yang digunakan adalah sumber data primer adalah kata – kata dan tindakan orang yang diamati atau diwawancara dan juga berasal dari jawaban responden terhadap permasalahan yang diangkat oleh penulis yaitu peran Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dalam menyelesaikan sengketa konsumen di Kota Surabaya.<sup>25</sup>

Selain itu penulis juga menggunakan sumber data sekunder berupa literatur hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang penulis angkat serta peraturan perundang – undangan.

### 1.6.3. Metode Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan bahan hukum yang ada digunakan di dalam penulisan skripsi ini diperoleh dengan cara :

1. Wawancara

---

<sup>23</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Peneliti Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1984, hal 51

<sup>24</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta, Cetakan I, Rajawali Pers, 2009, hal 112

<sup>25</sup> Nico Ngani, *Metodologi Penelitian dan Penulisan Hukum*, Yogyakarta, Cetakan I, Tim Pustaka Yustisia, 2012, hal 180



Wawancara adalah cara untuk memperoleh informasi dengan bertanya langsung kepada yang diwawancarai, bentuk dan jenis wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara yang difokuskan (*focused interview*)<sup>26</sup>

Proses wawancara akan dilakukan dengan Ketua BPSK (Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen) Kota Surabaya, anggota BPSK, dan para pihak yang menyelesaikan sengketa di BPSK yang dilakukan guna memperoleh sumber data dalam penulisan skripsi.

## 2. Studi Pustaka

Studi terhadap literatur hukum dan juga peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan masalah yang diangkat, sehingga dapat membantu penulis dalam memecahkan permasalahan yang diangkat.

### 1.6.4. Metode Analisis Data

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan metode analisis data kualitatif. Pengertian metode kualitatif menurut Soerjono Soekanto adalah “ Suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis, yaitu apa yang dinyatakan responden secara tertulis maupun lisan, dan perilaku nyata.”<sup>27</sup>

### 1.6.5. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di sekitar kota Surabaya Jawa Timur dikarenakan yang dijadikan objek penelitian adalah Peran BPSK dalam menyelesaikan sengketa konsumen di wilayah kota Surabaya.

---

<sup>26</sup> Soerjono Soekanto, *Op.cit.* hal 53

<sup>27</sup> *Ibid*, hal 250

#### **1.6.6. Sistematika Penulisan**

Bab Pertama Pendahuluan. Bab ini memberikan gambaran secara umum dan menyeluruh tentang pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan skripsi. Bab pertama terdiri dari beberapa sub bab yaitu latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kajian pustaka, metode yang digunakan penulisan skripsi ini serta pertanggung jawaban sistematika. Hal tersebut dimaksudkan untuk memberikan pengertian kepada pembaca agar dapat mengetahui secara garis besar pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan skripsi ini.

Bab kedua membahas rumusan masalah pertama mengenai peran Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dalam menyelesaikan sengketa konsumen. Dalam bab kedua ini dibagi menjadi dua sub bab yaitu sub bab pertama membahas tentang pelaksanaan penyelesaian sengketa konsumen oleh Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Kota Surabaya dan sub bab yang kedua membahas tentang peran Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Kota Surabaya dalam menyelesaikan sengketa konsumen.

Bab ketiga membahas rumusan masalah kedua mengenai kendala -kendala yang dihadapi BPSK dalam menyelesaikan sengketa konsumen. Di dalam bab ketiga ini dibagi menjadi dua sub bab yaitu sub bab yang pertama membahas tentang kendala eksternal dan

kendala internal yang dihadapi BPSK dalam menyelesaikan sengketa konsumen dan sub bab kedua membahas tentang upaya BPSK dalam mengatasi kendala dalam menyelesaikan sengketa konsumen.

Bab keempat merupakan bab penutup yang terdiri atas kesimpulan dan saran atas pokok permasalahan. Pada bab terakhir dari penulisan skripsi ini akan diuraikan mengenai kesimpulan dari bab-bab yang sebelumnya, dan kemudian diberikan saran yang tepat dan sesuai dengan permasalahan yang ada yang dapat memberikan manfaat bagi pihak yang bersangkutan.