

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perkembangan dunia usaha pada saat ini begitu cepat. Hal tersebut tidak lepas dari adanya peran dan kegiatan-kegiatan bisnis yang berpeluang menciptakan sengketa.

Perlu ditekankan kembali bahwa hukum berperan penting dalam dunia usaha. Hukum mengatur kegiatan bisnis, industri, keuangan, kegiatan produksi, dan pertukaran barang atau jasa, dan semua urusan keuangan yang berhubungan dengan kegiatan bisnis.

Permasalahan yang sering timbul tentang dunia usaha pada sengketa bisnis itu menarik untuk di teliti, karena transaksi didalamnya akan selalu berkaitan dengan konsumen yang kadang terabaikan haknya. Salah satu pemecahannya dengan memberikan kepastian hukum. Kepastian hukum itu meliputi segala upaya memberdayakan konsumen memperoleh atau menentukan pilihannya atas barang dan atau jasa kebutuhannya serta mempertahankan atau membela hak-haknyapabila dirugikan oleh pelaku usaha penyedia kebutuhan konsumen tersebut.

Para pelaku usaha mulai sekarang harus berfikir panjang apabila bersengketa dengan konsumen karena hanya memikirkan keuntungan semata. Oleh karena itu iklim bisnis kita seharusnya turut andil dalam menegakkan hukum perlindungan konsumen, dengan meletakkan prinsip-prinsip:¹

- i. Konsumen pada dasarnya pemakai, pengguna atau pemanfaat barang dan/ atau jasa yang perlu diberikan perlindungan hukum;

¹ Dedi Hartono, 2010, Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Terhadap Iklan yang menyesatkan, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm 10.

- ii. Konsumen merupakan pihak yang sangat menentukan kelangsungan dan pertumbuhan usaha, serta memiliki kedudukan setara dengan pelaku usaha;
- iii. Konsumen perlu diberdayakan potensinya, mengingat selama ini pada umumnya kurang mengerti atau kurang waspada, sehingga mudah tergiur upaya pemasaran yang menarik tanpa atau kurang memahami mutu hasil produk yang ditawarkan.

Penelitian ini dirasa menarik karena kita dapat mengetahui peran Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen di tengah kondisi pasar nasional yang menggeliat tetapi berbekal tameng hukum menurut penulis seadanya. Sudah Saatnya Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen memiliki Undang-undangnya sendiri mengingat jumlah peminat yang terus tumbuh dan fungsinya yang makin berdampak bagi masyarakat.

Perkara yang masuk di pengadilan negeri (litigasi) jumlahnya sangat banyak dan proses penyelesaiannya relatif memerlukan kesabaran yang lebih dibandingkan sengketa lainya seperti perkara pidana atau tata usaha negara.

Beberapa kritik tajam terhadap dunia peradilan, terutama setelah era 1980, antara lain adalah penyelesaian sengketa lambat biaya perkara mahal, pengadilan tidak tanggap (*unresponsive*), putusan pengadilan tidak menyelesaikan masalah, putusan pengadilan membingungkan, putusan pengadilan tidak memberikan kepastian hukum dan kemampuan hakim bercorak generalis.² Untuk menindaklanjuti kritik diatas maka peran badan yang khusus menangani ini dirasa sangat penting.

Di Indonesia, Mahkamah Agung pada 1992 telah mengeluarkan suatu kebijaksanaan melalui SEMA No. 6 Tahun 1992, agar setiap perkara yang ditangani oleh peradilan tingkat pertama (PN) dan banding (PT) harus selesai dalam jangka waktu 6 (enam) bulan. Namun apa yang terjadi setelah kebijaksanaan tersebut dilakukan, arus perkara makin cepat dan deras sampai ke

² M. Yahya Harahap, 1997, Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.239.

tingkat kasasi. Akhirnya Mahkamah Agung kewalahan menampung limpahan perkara yang bertubi-tubi dari bawah. Akibatnya, terjadi tunggakan perkara yang semakin besar. Penyelesaian pada peradilan tingkat pertama dan banding, dapat dikatakan lancar. Akan tetapi, penyelesaian di tingkat kasasi berhenti karena antara jumlah perkara yang dapat diselesaikan dan yang masuk tidak seimbang, sehingga perkara tetap memakan waktu yang lama atau lambat.³

Para pihak menganggap bahwa biaya yang dikeluarkan dalam menyelesaikan suatu perkara sangat mahal, apalagi dikaitkan dengan lamanya penyelesaian sengketa. Semakin lama penyelesaian suatu perkara, maka akan semakin besar biaya yang dikeluarkan. Orang berperkara di pengadilan harus mengerahkan segala sumber daya, waktu, dan pikiran (*litigation paralyze people*). Sebagai gambaran mahal biaya berperkara melalui litigasi, dapat dilihat data yang dikemukakan oleh Tony Mc. Adams,⁴ Tony menggambarkan bahwa pada 1985 pendapatan total 750.000 pengacara di Amerika Serikat berjumlah \$ 64,5 miliar. Berdasarkan data ini, timbul kritik bahwa hukum telah menjadi bisnis besar bagi orang Amerika. Bahkan tentang mahal biaya berperkara, langsung dikaitkan dengan masalah perekonomian Amerika Serikat. Dikatakan bahwa “*That litigation cost may be actually be doing damage to the nation’s economy*”⁵ Bahwa tingginya biaya berperkara dianggap sebagai faktor yang sangat merusak terhadap perekonomian nasional.

Sistem peradilan bukan di desain dan dirancang untuk menyelesaikan sengketa orang yang berperkara, tetapi pada hakikatnya tujuan mengadili melalui proses pengadilan adalah untuk menemukan kebenaran. Namun, tujuan ini dalam praktik sangat kabur. Putusan pengadilan selain sesuai dengan tujuannya adalah

³ Nurnaningsih Amriani, 2011, *MEDIASI Alternatif Penyelesaian Sengketa Perdata di Pengadilan*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm.41.

⁴ Tony Mc. Adams, 1992, *Law Business and Society*, Irwin, New York, hlm. 195.

⁵ *Ibid.* hlm. 156.

mencapai kepastian hukum, keadilan, dan kedamaian bagi para pihak, tetapi di lain pihak mengandung unsur-unsur negatif, antara lain:⁶

- (1) Tidak bersifat pemecahan masalah di antara pihak-pihak yang bersengketa.
- (2) Putusan pengadilan menempatkan kedua belah pihak pada dua sisi yang saling berhadapan dan berlawanan, sehingga dalam putusannya akan menempatkan salah satu pihak pada posisi pemenang (*The Winner*) dan menyudutkan pihak yang lain sebagai pihak yang kalah (*The Losser*).
- (3) Dalam putusan kalah dan menang, maka bukan kedamaian dan ketentraman yang timbul, tetapi timbul kebencian dan dendam pada pihak yang kalah.

Akhir abad ke-20 dan awal abad ke-21 adalah era ilmu pengetahuan dan teknologi (IPTEK). Dalam era ini, muncul pendapat umum bahwa sosok Hakim hanya manusia generalis. Pada sisi lain, perkembangan ilmu dan teknologi telah membawa berbagai permasalahan yang kompleks sehingga diperlukan cara-cara penyelesaian sengketa berdasarkan keahlian yang profesional.⁷

Sebagai manusia generalis, hakim mungkin hanya mampu memiliki kemampuan yang bersifat kulit luarnya saja. oleh karena itu, sulit untuk mmengharapkan suatu penyelesaian sengketa yang kompleks, secara baik dan objektif dari para hakim.⁸

Menurut Voltaire para pihak yang mengajukan perkaranya dipengadilan akan mengalami kehancuran dua kali. Pertama, ketika memenangkan perkara dan kedua, ketika kalah dalam perkara. Jika baik kalah maupun menang adalah kehancuran.⁹

⁶ Nurnaningsih Amriani, *Op Cit*, hlm. 43.

⁷ *Ibid*, hlm. 44.

⁸ *Ibid*.

⁹ *Ibid*.

Peradilan sering dianggap kurang tanggap dan kurang responsif dalam menyelesaikan perkara. Hal itu disebabkan karena pengadilan dianggap kurang tanggap membela dan melindungi kepentingan serta kebutuhan para pihak yang berperkara dan khalayak umum serta pengadilan sering dianggap tidak berlaku secara adil.¹⁰

Selanjutnya timbul pertanyaan, dalam bidang apa dan kapan mediasi tepat atau layak digunakan? Pada dasarnya mediasi dapat digunakan untuk sejumlah besar perselisihan. Mediasi saat ini telah digunakan secara luas dalam perselisihan perdagangan, asuransi, kepemilikan usaha, industri, konstruksi (pembangunan), dan lain-lain.¹¹

Namun demikian, sulit untuk menentukan kapan suatu perselisihan sudah waktunya diselesaikan dengan mediasi. Untuk beberapa kasus mediasi sudah siap segera setelah perselisihan timbul dan sebelum para pihak terlibat lebih dalam sehingga biaya yang dikeluarkan tidak terlalu besar untuk mengonsolidasikan posisi pihak yang bersengketa.¹²

Mengingat rumitnya upaya perlindungan konsumen melewati jalur pengadilan negeri maka lahirlah BPSK (Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen) yang lahir dari Undang-undang no. 8 tahun 1999 tentang perlindungan Konsumen. Diharapkan mekanisme mediasi yang dimiliki dapat mempermudah upaya-upaya perlindungan konsumen demi menciptakan tatanan hukum yang baik dalam dunia bisnis.

Memiliki 3 (tiga) cara penyelesaian sengketa yang dapat dipilih salah satu diantaranya yaitu melalui Konsiliasi, Mediasi atau melalui Arbitrasi.

Penyelesaian secara Konsiliasi dirasakan kurang efektif baik oleh konsumen maupun pelaku usaha, karena penyelesaian sengketa dengan cara konsiliasi Majelis hanya mendampingi dan bertindak sebagai konsiliator, sedangkan proses

¹⁰ *Ibid*, hlm 45.

¹¹ Gatot Soemartono, 2006, *Arbitrase dan Mediasi di Indonesia*, Gramedia, Jakarta, hlm. 147.

¹² *Ibid*.

penyelesaian sengketa dilakukan oleh para pihak yang bersengketa. Di sisi terlihat pasif betul instansi yang dipercaya untuk menyelesaikan sengketa konsumen tersebut.

Penyelesaian secara Konsiliasi dirasakan terlalu singkat dari segi waktu penyelesaiannya, hal ini dirasakan oleh majlis arbiter BPSK yang cemas bahwa putusnya mentah karna seorang wasit profesionalpun akan berfikir berkali-kali dan sangat keberatan jika harus menangani perkara dalam waktu sesempit itu, karena ini jelas mempengaruhi bobot putusan yang akan dibuat. Karena beban pembuatan putusan bukan ada pada pihak yang bersengketa namun Arbiter.

Menjadi dilema juga jika ada perubahan mengenai waktu penyelesaian, misalkan yang berasal dari 21 hari menjadi dua kali lipatnya atau lebih dari pada itu, di satu sisi memberikan waktu yang membuat tidak tergesa-gesa para pihak yang bersengketa dan BPSK untuk duduk bersama yang berdampak pada bobot putusan yang dirasa akan semakin *fair*, di sisi lain membuat sengketa justru dapat meluas, karena selama proses mediasi para pihak bisa saja membawa atau membuat bukti-bukti baru yang justru membuat mediasi menjadi semakin jauh dari kata sepakat.

Keuntungan penyelesaian sengketa melalui mediasi adalah karena cara pendekatan penyelesaian diarahkan pada kerja sama untuk mencapai kompromi, sehingga masing-masing pihak tidak perlu saling mempertahankan fakta dan bukti yang mereka miliki, serta tidak membela dan mempertahankan kebenaran masing-masing.¹³ Maka dari itu proses perdamaian tidak terbebani oleh pembuktian siapa yang salah dan benar.

Pilihan penyelesaian sengketa melalui cara perundingan atau mediasi mempunyai kelebihan dibandingkan dengan berperkara di pengadilan yang tidak menarik bila dilihat dari segi waktu, biaya dan pikiran ataupun tenaga. Selain itu kurangnya kepercayaan atas kemandirian lembaga peradilan dan kendala

¹³ Yahya Harahab, *Beberapa Tindakan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*, Bandung, 1997, Citra Aditya Bakti, hal. 194.

administrasi yang melingkupinya membuat pengadilan merupakan pilihan terakhir untuk menyelesaikan sengketa. Mediasi memberikan perasaan kesamaan kedudukan bagi para pihak dan proses perundingannya tanpa ada paksaan dan tekanan.¹⁴

Dalam pasal 52 UUPK huruf (a) menyebutkan bahwa Tugas dari Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen adalah melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen, salah satunya dengan cara melalui mediasi.

BPSK yang baik adalah yang efektif, yaitu memberikan dampak melalui peranya pada waktu mediasi salah satunya, dengan demikian menekan turun jumlah perkara sengketa konsumen yang berlanjut kepada pengadilan negeri, dan tidak lupa fungsi pencegahan sengketa berkelanjutan yang tepat sasaran.

Kita ambil contoh terkait peranya, seperti yang dialami konsumen Nissan March, yang mengeluhkan borosnya konsumsi mobil mereka, jauh dari janji-janji iklan yang dipandang merugikan konsumen, dari janji iklan bahwa konsumsi mobil Nissan March yaitu 10km/liter sedangkan Nissan Ibu Ludmilla hanya mencapai 8,2 km/liter dengan menggunakan bahan bakar beroktan 92. Selisih dari iklan yang dijanjikan 1,8 km/liter dimana penggunaan konsumsinya lebih boros,Ibu Ludmilla menuntut Nissan untuk membeli kembali mobilnya. Nissan menyetujui hal tersebut, hanya saja Nissan hanya membelinya dengan standar harga sebuah Nissan March bekas yang berada di angka Rp 138 juta. Sementara Ludmilla mau Nissan membayar sesuai uang yang telah dia keluarkan untuk membeli mobil tersebut. Akhirnya, setelah dimediasi BPSK, pada 16 Februari 2012 lalu jalan tengah pun diambil. Nissan harus membeli mobil Ludmilla kembali diatas harga pasaran mobil bekas tapi di bawah harga mobil baru. Angkanya Rp 150 juta.Tapi bukannya menjalankan perintah BPSK tersebut, Nissan kemudian

¹⁴ Maria S. W. Sumardjono, Nurhasan Ismail dan Isharyanto, 2008, *Mediasi Sengketa Tanah*, Kompas, Jakarta, hlm. 4

justru menggugat balik keputusan BPSK dan mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri Jakarta agar membatalkannya.¹⁵

Hal ini berarti, konsumen yang telah sepakat menyelesaikan sengketa mereka di Badan Panyelesaian Sengketa Konsumen yang pada awalnya menginginkan agar perkara sengketa konsumen dapat cepat diselesaikan justru tidak merasakan dampak tersebut yang diinginkan. Ini terbukti dengan berlanjutnya perkara tersebut ke jalur litigasi.

Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) menghadapi kendala. Hal ini disebabkan oleh kelemahan peraturan perundang-undangan maupun kelemahan dari dalam BPSK itu sendiri. Misalnya saja seperti pada salah satu tugas dan kewenangan BPSK yang diatur dalam pasal 52 huruf c UUPK yaitu melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku.¹⁶

Kasubdit Pelayanan dan pengaduan Direktorat Perlindungan Konsumen Deperindag, Aman Sinaga. Menyebutkan bahwa lebih dari 90 persen dari seluruh perjanjian (jual beli) yang beredar di Indonesia itu klausula bakunya sangat merugikan konsumen, dari beberapa komplain yang dinilai merugikan konsumen, antara lain kalimat klausula baku yang panjang, hurufnya yang terlalu kecil, hingga penggunaan istilah asing yang tentu memicu sengketa konsumen. Hal ini disebabkan karena belum adanya pengawasan terhadap klausula baku.¹⁷

Karena BPSK di kota Yogyakarta adalah instansi percontohan pendirian, maka hal tersebutlah yang memancing ketertarikan penulis untuk meneliti lebih lanjut. Seberapa besar peran BPSK pada upaya-upaya perlindungan konsumen di dalamnya, mungkin harus dilihat juga dari besar kecil dan banyak sedikitnya hambatan yang ditemui saat badan tersebut menjalankan peran dan fungsinya.

¹⁵ <http://www.detik.com> ,diakses, tanggal 15 Januari 2014 pukul 17.07 WIB

¹⁶ <http://hukumonline.com/berita/baca/hol20221/mencari-ujung-tombak-penyelesaian-sengketa-konsumen>, di unduh pada Kamis, tanggal 20 Oktober 2014.

¹⁷ <http://hukumonline.com/berita/baca/hol6735/90-persenn-klausula-baku-rugikan-konsumen>, di unduh pada Kamis, tanggal 20 Oktober 2014.

Lurah Indonesia memiliki BPSK sebagai pejuang hak-hak masyarakat lebih khususnya konsumen yang dirugikan.

Berdasarkan gambaran tersebut, maka penulis merasa tertarik untuk meneliti secara lebih mendalam dan komprehensif mengenai peran Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dalam proses mediasi sengketa konsumen di wilayah kota Yogyakarta bila dipandang dari sisi kepastian hukum, yakni mengenai terakomodasinya hak dan kewajiban konsumen dalam upaya mendapatkan penyelesaian hukum dengan jalur mediasi yang patut sebagaimana yang diatur dalam undang-undang perlindungan konsumen.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang masalah tersebut diatas, maka penelitian membatasi permasalahan yang akan diteliti pada:

1. Bagaimana peran Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dalam proses mediasi sengketa konsumen di wilayah kota Yogyakarta ?
2. Apa hambatan yang ditemui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dalam proses mediasi sengketa konsumen di wilayah kota Yogyakarta?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada Rumusan Masalah masalah tersebut diatas, maka penelitian membatasi tujuan yang akan dicapai, yaitu:

1. Tujuan Obyektif, yaitu:
 - a. Mengetahui peran Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dalam proses mediasi sengketa konsumen di wilayah kota Yogyakarta.
 - b. Mengetahui hambatan yang ditemui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dalam proses mediasi sengketa konsumen di wilayah kota Yogyakarta.

2. Tujuan Subyektif, yaitu penyusunan skripsi dalam memenuhi salah satu persyaratan guna menempuh gelar sarjana Strata-1 program studi Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat dalam penelitian ini terdiri dari manfaat praktis dan manfaat teoritis, hal tersebut adalah :

1. Manfaat Praktis

Memberikan pemahaman dan sharing ilmu pengetahuan kepada masyarakat tentang peran Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dalam proses mediasi sengketa konsumen di wilayah kota Yogyakarta.

2. Manfaat Teoritis

Untuk memberikan sumbangan ilmu pengetahuan yang berkaitan dengan peran Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) sebagai mediator dalam proses mediasi sengketa bisnis di wilayah kota Yogyakarta.

Penelitian ini juga bermanfaat untuk menambah khasanah ilmu hukum dalam hukum perlindungan konsumen.