

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Praktiknya dalam penerapan roda perputaran perekonomian, perkembangan terhadap kegiatan usaha melaju sangat cepat. Peran pelaku usaha serta konsumen dalam kegiatan usaha mencakup perdagangan jasa dan barang memberikan pengaruh besar bagi pembangunan perekonomian bangsa. Banyaknya faktor yang mempengaruhi laju usaha baik internal ataupun eksternal dari diri pelaku usaha maupun konsumen seringkali menimbulkan sengketa yang tidak dapat dihindarkan. Sengketa antara pelaku usaha dan konsumen merupakan konflik yang terjadi karena terdapat perbedaan kepentingan dalam menjalankan transaksi perdagangan, perbedaan penafsiran terhadap klausula perjanjian perdagangan, kesalahan penafsiran keterangan produk, bahkan adanya wanprestasi perjanjian jual beli.

Sengketa konsumen memiliki perbedaan karakteristik dengan sengketa di bidang lain berupa sudut pandang yang berfokus pada kedudukan konsumen serta metode penyelesaian sengketa apa yang akan dipilih. Penentuan pemilihan metode penyelesaian sengketa konsumen pada dasarnya dapat ditempuh penyelesaian perkara melalui litigasi ataupun non-litigasi. Makna litigasi mengacu pada proses penyelesaian melalui pengadilan yang keseluruhannya didasarkan pada ketentuan peradilan umum dan hukum acaranya. Non-litigasi dimaknai sebagai upaya alternatif penyelesaian sengketa

yang didasarkan pada kesepakatan antara pelaku usaha dan konsumen. Pemaknaan tersebut merujuk pada ketentuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen untuk selanjutnya disebut sebagai UUPK dalam penelitian ini. Pasal 45 ayat (2) yaitu: *“Penyelesaian sengketa konsumen dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa”*.

Berdasarkan pemaparan tersebut, penyelesaian sengketa yang dilakukan di luar pengadilan dapat ditempuh melalui alternatif penyelesaian sengketa yang dinilai memiliki daya tarik lebih unggul karena karakteristiknya didasarkan pada kesepakatan antara pelaku usaha dan konsumen sehingga diharapkan hasil yang disepakati mampu menguntungkan kedua belah pihak. Alternatif penyelesaian sengketa diperhitungkan masif dibandingkan pemilihan forum penyelesaian melalui pengadilan jika dilihat dari sudut pandang putusan yang dihasilkan. Beberapa keuntungan yang menjadikan alternatif penyelesaian sengketa perlu dipertimbangkan untuk dipilih adalah sebagaimana berikut: proses pelaksanaannya didasarkan pada kesukarelaan, prosedur penyelesaian yang relatif cepat jika dibandingkan dengan forum penyelesaian melalui pengadilan sehingga dapat menghemat waktu dan biaya yang dikeluarkan, kerahasiaan terjamin, serta fleksibilitas dalam penentuan ketentuan-ketentuan pelaksanaan dikarenakan pilihannya ditentukan sendiri oleh para pihak. Dasar hukum alternatif penyelesaian sengketa diatur dalam ketentuan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa untuk selanjutnya disebut

Undang-Undang Arbitrase dalam penelitian ini, menyatakan bahwa “*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*”.

Badan-badan sebagai upaya penanganan dibentuk dalam pelaksanaan fungsi penyelesaian sengketa. Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen untuk selanjutnya disingkat BPSK merupakan lembaga khusus alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan dibidang konsumen yang berwenang dalam pengawasan pencantuman klausula baku, pelayanan konsultasi, dan pelayanan aduan sebagai pelaksana perlindungan konsumen. Merujuk pada Pasal 52 huruf a UUPK bahwa BPSK memiliki wewenang dan tugas dalam hal “*melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen dengan cara melalui mediasi atau arbitrase atau konsiliasi*”. Ketentuan pasal tersebut, mengidentifikasi penyelesaian sengketa melalui BPSK dapat ditempuh melalui berbagai cara. Pertama, mediasi merupakan penyelesaian sengketa dengan melibatkan pihak ketiga netral mediator dengan kedudukan mediator sebagai penengah dan hasil kesepakatan diserahkan seluruhnya kepada pihak yang bersengketa. Kedua, konsiliasi yakni keterlibatan pihak ketiga untuk menyampaikan pendapatnya, tetapi tidak bersifat mengikat sehingga penyelesaiannya diserahkan pada kesepakatan para pihak. Ketiga, arbitrase merupakan penyelesaian yang hasilnya diserahkan kepada pihak ketiga netral dengan putusan yang dihasilkan bersifat final dan mengikat bagi para pihak.

Keberadaan BPSK sesuai dengan kedudukan lembaga alternatif penyelesaian sengketa dikarenakan prosedur penyelesaian yang ditempuh tidak berdasar sistem peradilan umum (Muthiah, 2018: 215-217).

Berdasarkan uraian di atas cara penyelesaian sengketa konsumen di dalam UUPK salah satunya dapat ditempuh penyelesaian melalui arbitrase. Batasan sengketa konsumen yang dapat diselesaikan melalui arbitrase seperti yang disebutkan dalam Pasal 5 Undang-Undang Arbitrase meliputi sengketa di bidang perdagangan yang dikuasai sepenuhnya oleh para pihak dan dapat diselesaikan dengan perdamaian.

Hukum acara arbitrase di dalam UUPK tidak diatur seperti yang ditentukan di dalam Undang-Undang Arbitrase sehingga mengakibatkan ketidaksesuaian atau pertentangan antara prosedur arbitrase yang diatur dalam UUPK dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Arbitrase. Tidak adanya koordinasi yang tepat antara dua undang-undang tersebut, mengakibatkan terjadinya disharmonisasi hukum yang menyebabkan ketidakpastian dalam penegakan hukum dan proses penyelesaian sengketa. Sebagai contoh, Pasal 56 ayat (2) UUPK menyebutkan bahwasanya "*Para pihak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah menerima pemberitahuan putusan tersebut*" sedangkan Pasal 54 ayat (3) UUPK menerangkan bahwa "*Putusan Majelis bersifat final dan mengikat*". Pasal 54 ayat (3) UUPK linier dengan ketentuan Pasal 60 Undang-Undang Arbitrase bahwa "*Putusan arbitrase bersifat final dan mempunyai kekuatan hukum tetap dan mengikat para pihak*".

Berdasarkan ketentuan pasal-pasal tersebut, pada dasarnya putusan arbitrase memiliki kekuatan hukum tetap bagi para pihak karena bersifat final sehingga tidak dapat dimintakan upaya hukum lain. Pemberlakuan kesempatan pengajuan keberatan ke pengadilan negeri mengidentifikasikan bahwa kedua peraturan perundang-undangan tersebut tidak harmonis dan tumpang tindih akibatnya menimbulkan kebingungan dalam implementasi sehingga eksistensi BPSK tidak efektif. Kewenangan pengadilan negeri dalam menerima permohonan keberatan terhadap putusan arbitrase BPSK perlu dikaji ulang. Ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Arbitrase menyatakan bahwa *“Pengadilan negeri wajib menolak dan tidak akan campur tangan di dalam suatu penyelesaian sengketa yang telah ditetapkan melalui arbitrase, kecuali dalam hal-hal tertentu yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini”*. Demikian, bahwa disharmonisasi peraturan perundang-undangan menciptakan ambiguitas dalam penerapan hukum acaranya.

Tugas dan wewenang yang dijalankan BPSK senyatanya dalam penerapan terdapat berbagai macam kendala yang harus dihadapi. Kendala ketidakjelasan terkait lembaga BPSK mungkin disebabkan oleh kurangnya klarifikasi mengenai perannya dalam penyelesaian sengketa. Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) mungkin disebut sebagai lembaga penyelesaian sengketa, tetapi belum dijelaskan dengan rinci apakah perannya sebagai wadah untuk mengatur proses penyelesaian sengketa yang menyediakan forum penyelesaian melalui mediasi, konsiliasi, dan arbitrase atau BPSK berperan sebagai forum langsung untuk menyelesaikan sengketa itu

sendiri. Kurangnya kesadaran hukum konsumen dan respon pemahaman kebijakan peraturan merupakan permasalahan eksternal juga menjadi kendala dalam pelaksanaannya. Pembentukan peraturan mengikat sebagai dasar acuan dalam pelaksanaan fungsi, tujuan, dan wewenang lembaga ini dibutuhkan untuk menghadapi kendala-kendala tersebut.

Lahirnya UUPK merupakan produk hukum yang dimaksudkan dibentuk sebagai upaya perlindungan bagi konsumen. Pembentukan peraturan perundang-undangan ini dilatar belakangi akibat hak-hak dasar konsumen berupa keamanan, perolehan informasi, kebebasan berpendapat, serta hak menentukan pilihan yang harus dipenuhi. Faktor pendorong terbentuknya undang-undang ini tidak terlepas dari banyaknya kasus pelanggaran terhadap hak-hak konsumen serta sistem perdagangan global yang berkembang pesat sehingga dinilai perlunya peraturan yang mengatur terkait hak dan kewajiban konsumen ataupun pelaku usaha guna mencapai keseimbangan perekonomian sebab adanya ketergantungan antara kedua belah pihak.

Keberadaan UUPK berperan sebagai payung hukum dengan orientasi memberikan perlindungan terhadap diri konsumen dengan mengatur tindakan pelaku usaha dalam transaksi usahanya melalui pengawasan lembaga perlindungan dan penyelesaian sengketa. Namun, kelemahan penerapan undang-undang ini perlu dikaji lebih mendalam apakah peraturan perundang-undangan tersebut telah memenuhi tujuan dibentuknya guna memberikan perlindungan secara eksplisit mengingat adanya disharmonisasi antar pasal dalam undang-undang ini ataupun dengan peraturan perundang-undangan lain.

B. Rumusan Masalah

Berdasar latar belakang yang disampaikan, diharapkan penelitian ini dapat menjawab rumusan masalah sebagaimana berikut:

1. Bagaimana disharmonisasi yang terjadi dalam pengajuan keberatan putusan arbitrase sengketa konsumen menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa?
2. Bagaimana dasar pertimbangan hakim dalam menerima permohonan keberatan atas putusan arbitrase sengketa konsumen Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen?

C. Tujuan Penelitian

Berdasar rumusan masalah yang dipaparkan, diketahui tujuan penelitian skripsi ini dimaksudkan sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis terjadinya disharmonisasi pengajuan keberatan putusan arbitrase sengketa konsumen menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis dasar pertimbangan yang digunakan hakim dalam menerima pengajuan permohonan keberatan atas putusan arbitrase sengketa konsumen.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

Sebagai sumbangan keilmuan bagi masyarakat untuk memberikan pemahaman, pengetahuan, dan wawasan mengenai disharmonisasi dalam pengajuan keberatan terhadap putusan sengketa konsumen melalui acara arbitrase yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dengan acara arbitrase menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa serta mengkaji dasar pertimbangan yang digunakan hakim dalam menerima permohonan keberatan putusan arbitrase sengketa konsumen. Sebagai bahan pustaka acuan yang dijadikan rujukan atau referensi bagi mahasiswa Fakultas Hukum untuk dipergunakan dalam pengerjaan penugasan ataupun penelitian lanjutan dengan melengkapi kekurangan yang ada pada penelitian ini.

2. Manfaat praktis

Sebagai sumbangan penelitian bagi lembaga dan masyarakat untuk mengkaji lebih mendalam terkait disharmonisasi dalam pengajuan keberatan putusan sengketa konsumen melalui acara arbitrase yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dengan acara arbitrase menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa serta mengkaji dasar pertimbangan yang digunakan hakim dalam menerima permohonan keberatan putusan arbitrase sengketa konsumen sehingga memungkinkan

adanya amendemen terhadap substansi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 72 Tahun 2020 tentang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen demi implementasi praktik pelaksanaan hukum yang efektif.

E. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam pembahasan pokok permasalahan ini berupa penelitian hukum normatif-empiris (*applied law research*). Penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang mengkaji hukum sebagai kaidah ataupun norma yang berlaku di masyarakat. Penelitian ini disebut sebagai penelitian hukum kepustakaan atau penelitian hukum teoritis atau dogmatis karena isu yang menjadi subjek penelitian menggunakan sumber data utama berupa data sekunder sedangkan data primer hanya dijadikan sebagai sumber data pendukung untuk menguatkan ataupun melemahkan argumentasi (Ishaq, 2017: 66). Penelitian hukum empiris merupakan penelitian hukum yang menggunakan dan mengkaji bekerjanya hukum di dalam masyarakat (Ishaq, 2017: 70). Penelitian hukum normatif-empiris diartikan sebagai penelitian hukum yang mengkaji norma dan penerapan hukum di masyarakat secara bersamaan.

Menggunakan kajian normatif berupa Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, bahan

pustaka lain seperti peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, naskah akademik, buku, jurnal, penelitian terdahulu, dan lain-lain. Menggunakan kajian empiris berupa wawancara ke Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Yogyakarta dan Pengadilan Negeri Yogyakarta.

2. Sumber data

Sumber data merupakan tempat diperolehnya data (Ishaq, 2017: 67).

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi:

a. Sumber data primer

Sumber data primer adalah informasi yang diperoleh secara langsung dari lapangan dengan cara melakukan penelitian terhadap lingkungan, mengidentifikasi peristiwa hukum yang terjadi, serta mencari responden dengan cara wawancara, kuesioner, atau angket (Ishaq, 2017: 71). Penelitian ini menggunakan sumber data primer dengan metode wawancara bebas terpimpin (*controlled interview*).

Responden yang dituju yaitu:

1) Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Yogyakarta

Data yang diperoleh ditentukan berdasarkan populasi dan sampel. Populasi merupakan keseluruhan objek dalam penelitian. Sampel adalah perwakilan dari bagian populasi (Zainuddin, 2009: 98).

Pengambilan sampel yang digunakan adalah *non-probability sampling* dengan tidak memberikan kesempatan yang sama pada seluruh anggota populasi. Teknik sampel yang digunakan yaitu *sampling purposive* dengan menentukan sampel melalui pertimbangan

tertentu (Mamik, 2015: 53).

Terdapat populasi sejumlah 9 orang majelis di BPSK Yogyakarta menempati unsur konsumen, unsur pelaku usaha, dan unsur pemerintah yang berwenang menerima aduan serta menyelesaikan sengketa yang diadukan. Teknik *sampling purposive* digunakan untuk menentukan jumlah sampel yang akan diteliti dengan menempatkan 4 orang yang berperan aktif dalam penyelesaian sengketa melalui metode arbitrase di BPSK Yogyakarta.

2) Pengadilan Negeri Yogyakarta

Populasi dan sampel digunakan untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penelitian empiris. Populasi adalah kelompok orang dengan kualifikasi syarat tertentu yang berkaitan dengan pokok permasalahan penelitian. Sampel merupakan contoh atau dapat dikatakan sebagai bagian dari jumlah serta karakteristik populasi. (Ishaq, 2017: 72).

Tujuan penelitian ini salah satunya untuk mengkaji dan menganalisis dasar pertimbangan hakim dalam menerima pengajuan permohonan keberatan atas putusan arbitrase sengketa konsumen. Lokasi penelitian di Pengadilan Negeri Yogyakarta ditentukan dengan latar belakang pernah menerima permohonan keberatan atas putusan arbitrase BPSK Yogyakarta. Penelitian ini, menggunakan teknik sampel *non-probability sampling* melalui *sampling purposive* dengan tidak memberikan kesempatan sama pada seluruh populasi, tetapi

dengan pertimbangan-pertimbangan tertentu (Mamik, 2015: 48-49).

Responden yang dituju dalam penelitian ini yakni majelis hakim dengan populasi total 17 orang. Menempatkan 8 orang menjadi sampel dengan kualifikasi pernah menangani atau berpotensi menerima permohonan keberatan putusan arbitrase sengketa konsumen.

b. Sumber data sekunder

Sumber data sekunder adalah informasi yang diperoleh dari bahan pustaka atau literatur terkait dengan subjek penelitian (Ishaq, 2017: 67). Terdapat tiga bahan hukum dalam sumber data sekunder yang dapat dipergunakan untuk menganalisis ketentuan hukum yang berlaku dalam penelitian ini, diantaranya:

1) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum otoritatif atau memiliki otoritas (Marzuki, 2021: 181). Berupa peraturan perundang-undangan, dokumen resmi, atau risalah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer sebagai berikut:

- a) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen;
- b) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa;
- c) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga

- atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan;
- d) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman;
 - e) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
 - f) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
 - g) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Pajak;
 - h) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Terhadap Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen;
 - i) Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 72 Tahun 2020 tentang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen; dan
 - j) Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 350/MPP/Kep/2001 mengenai Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.

2) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum berupa publikasi terkait hukum di luar dokumen-dokumen resmi (Marzuki, 2021: 182). Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian

ini, meliputi:

- a) Putusan No. 73/Pdt.G.BPSK/2010/PN.YK;
- b) Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perlindungan Konsumen;
- c) Buku-buku hukum;
- d) Karya ilmiah hukum;
- e) Penelitian terdahulu; dan
- f) Bahan hukum lain.

3) Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan yang memberikan penjelasan lebih lanjut terkait bahan hukum primer dan sekunder (Ishaq, 2017: 68). Penelitian ini menggunakan bahan hukum tersier terdiri dari: Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).

3. Metode pengumpulan data

a. Metode pengumpulan data primer

Metode pengumpulan data primer dilakukan dengan menggunakan observasi, wawancara, dan kuesioner (Ishaq, 2017: 73). Penelitian ini, menggunakan metode wawancara untuk memperoleh keterangan narasumber. Wawancara merupakan proses tanya jawab antara pewawancara dan narasumber untuk memperoleh informasi atau keterangan (Barata, 2003). Pemilihan metode wawancara dalam penelitian ini dilakukan menggunakan wawancara bebas terpimpin (*controlled interview*) yang merupakan perpaduan antara wawancara

terpimpin dan tidak terpimpin dalam hal pokok pertanyaan yang akan diajukan sudah tersusun secara sistematis dengan memperpadukan tanya jawab secara bebas sehingga informasi yang diperoleh dinilai lebih akurat.

b. Metode pengumpulan data sekunder

Pengumpulan data sekunder dilakukan dengan studi pustaka (*literature research*) dengan melakukan klasifikasi, identifikasi, dan analisis bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, serta bahan hukum tersier sehingga dihasilkan data yang koheren. Studi pustaka merupakan rangkaian kegiatan yang berkenaan dengan metode pengumpulan data pustaka, membaca, mencatat, serta mengolah bahan penelitian. Metode pengumpulan data dilakukan dengan menguraikan ciri kepustakaan sebagai metode otonom dan pengenalan terhadap sistem klasifikasi kepustakaan, instrumen penelitian, serta tahap penelitian (Zed, 2004: 1).

4. Metode analisis data

Analisis data merupakan proses yang berlangsung secara terus-menerus yang memerlukan evaluasi berulang terhadap data, merumuskan pertanyaan-pertanyaan analitis, serta mencatat ringkasan selama penelitian. Proses ini melibatkan pengumpulan data yang terbuka, berakar pada pertanyaan umum serta analisis informasi (Mardawani, 2020: 63). Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif kualitatif. Analisis deskriptif kualitatif merupakan analisa data melalui metode deskriptif analisis yang menghubungkan gambaran-gambaran

sehingga dihasilkan sesuatu gambaran baru untuk menguatkan atau melemahkan gambaran sebelumnya (Ishaq, 2017: 69). Analisa deskriptif kualitatif berisikan penjelasan bukan berupa angka sehingga disimpulkan bahwa analisa kualitatif tepat digunakan dalam penelitian ini karena bersifat eksploratif terhadap aspek-aspek normatif.