

OPTIMALISASI BADAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN (BPSK) SEBAGAI LEMBAGA PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN DI LUAR PENGADILAN

A. Joko Purwoko

Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum dan Komunikasi, Universitas Katolik Soegijapranata

Jl. Pawiyatan Luhur IV/1 Semarang

Telp. (024) 8441555

E-mail: jokopurwoko.jp@gmail.com

ABSTRAK

Sengketa konsumen adalah sengketa antara pelaku usaha dengan konsumen berkenaan dengan pelanggaran hak-hak konsumen. Secara normatif sengketa konsumen dapat diselesaikan melalui lembaga peradilan, namun dalam kenyataannya tidak mudah dilakukan karena pelbagai sebab. Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) sebagai produk UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) merupakan lembaga penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan yang seharusnya bisa menjadi bagian dari upaya perlindungan konsumen (akhir) yang lemah ketika bersengketa dengan pelaku usaha yang lebih kuat. Realitasnya, BPSK masih memiliki banyak kelemahan. Kondisi ini diperparah dengan semakin kuatnya neoliberalisme yang mempengaruhi sistem perekonomian global, yang disadari atau tidak telah terjadi penguasaan yang kuat (pelaku usaha) terhadap yang lemah (konsumen). Makalah ini bertujuan untuk mengkaji upaya-upaya yang dapat dilakukan guna mengoptimalkan BPSK sebagai lembaga penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan yang cepat, bermanfaat dan memenuhi nilai keadilan. Tulisan ini didasarkan pada kajian terhadap data-data sekunder yang dianalisis secara kualitatif. Berdasarkan hasil kajian dapat dikemukakan upaya-upaya optimalisasi BPSK meliputi aspek: a) substansi peraturan; b) kelembagaan; c) sumber daya; d) budaya hukum.

Kata kunci: optimalisasi, penyelesaian sengketa konsumen, BPSK

1. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Sektor industri dan perdagangan mengalami perkembangan pesat karena didukung oleh kemajuan teknologi. Penemuan pelbagai teknologi di bidang produksi dan transportasi, memungkinkan dilakukannya proses produksi secara massal serta proses distribusi barang secara massal pula ke berbagai tempat. Perkembangan dan kemajuan ini berdampak pada semakin bervariasinya produk barang dan jasa yang dihasilkan dan/atau didistribusikan oleh para pelaku usaha. Kondisi tersebut di satu sisi menguntungkan konsumen karena mempunyai banyak pilihan untuk mendapatkan produk barang dan jasa yang dibutuhkan.

Konsumen menjadi obyek aktivitas bisnis para pelaku usaha yang memborbardir konsumen dengan segala macam produk barang dan jasa, serta semakin dirangsang bertindak konsumtif melalui kehadiran iklan terutama melalui media televisi. Di sisi lain, pelaku usaha memiliki kesempatan untuk menjalankan aktivitas usahanya secara tidak jujur demi memperoleh keuntungan yang besar. Hal ini bisa dilakukan misalnya dalam proses produksi yang mengabaikan kualitas dan keamanan produk. Konsumen yang akan menanggung akibatnya, karena mendapatkan produk barang atau jasa yang berkualitas rendah. Konsumen tidak hanya mengalami kerugian finansial secara langsung karena harga barang atau jasa yang tidak sesuai dengan kualitasnya, tetapi tidak jarang konsumen menderita sakit, bahkan sampai meninggal dunia akibat mengkonsumsi produk yang diperoleh dari pelaku usaha. Berbagai kasus produk barang atau jasa yang menimbulkan kerugian bagi konsumen telah banyak diungkapkan melalui pemberitaan media massa, baik tertulis maupun elektronik, misalnya kasus biskuit beracun, produk susu bubuk yang mengandung bakteri, produk makanan/minuman kadaluwarsa, sampai pada kasus-kasus *high technology* berkenaan dengan penggunaan ATM, kartu kredit, *internet banking*, *e-commerce* dan sebagainya.

Pada tahun 1998 DPR menggunakan hak inisiatif mengajukan rancangan undang-undang tentang perlindungan konsumen. Akhirnya pada tanggal 20 April 1999 diundangkan UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya akan disebut UUPK), dan mulai berlaku setahun kemudian. Terbitnya UUPK tentu bukan

hanya inisiatif, kebutuhan dan desakan dari dalam negeri saja. Situasi saling mempengaruhi dan ketergantungan antar negara merupakan keniscayaan dalam era global.

Kelahiran UUPK merupakan tonggak sejarah penting dalam bidang hukum perlindungan konsumen di Indonesia, meskipun sebelum terbitnya UUPK beberapa pengaturan tentang perlindungan konsumen telah ada dan tersebar dalam berbagai bidang hukum. Permasalahan perlindungan konsumen telah masuk menjadi bagian dalam sistem hukum perlindungan konsumen pada khususnya, dan hukum ekonomi pada umumnya.

Pada aras internasional permasalahan penyelesaian sengketa konsumen bisa dilihat pada butir 3e Resolusi Majelis Umum PBB Nomor A/RES/39/248 tanggal 16 April 1985 tentang Pedoman Perlindungan Konsumen (*Guidelines for Consumer Protection*). Resolusi ini mengetengahkan salah satu kebutuhan yang harus dipenuhi bagi konsumen adalah tersedianya penyelesaian ganti rugi yang efektif (*availability of effective consumer redress*). Resolusi tersebut juga merumuskan 3 (tiga) agenda yang harus ditindaklanjuti oleh pemerintah masing-masing negara anggota, yaitu pertama, pemerintah harus menetapkan perangkat-perangkat hukum dan administratif yang memungkinkan konsumen atau organisasi-organisasi terkait lainnya untuk memperoleh penyelesaian melalui prosedur-prosedur formal dan informal yang cepat (*expeditious*), adil (*fair*), murah (*inexpensive*), dan terjangkau (*accessible*) untuk menampung, terutama kebutuhan-kebutuhan konsumen berpenghasilan rendah (*the needs of low-income consumers*). Kedua, pemerintah harus mendorong semua pelaku usaha (*enterprises*) untuk menyelesaikan sengketa-sengketa konsumen secara adil, murah dan informal, serta menetapkan mekanisme sukarela (*voluntary mechanism*) termasuk jasa konsultasi (*advisory services*) dan prosedur penyelesaian secara informal (*informal complaints procedures*) yang dapat membantu konsumen. Ketiga, tersedianya informasi penyelesaian ganti rugi dan prosedur penyelesaian sengketa lainnya bagi konsumen.

Resolusi PBB dan UUPK diharapkan dapat membantu konsumen dalam memperoleh akses menuju keadilan (*access to justice*) dalam proses penyelesaian sengketa melawan pelaku usaha. Pasal 1 UUPK menyatakan bahwa Perlindungan Konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen. Penjelasan Umum UUPK mengemukakan bahwa pembentukan UUPK merupakan upaya pemberdayaan konsumen agar dapat melindungi kepentingan konsumen secara integratif dan komprehensif serta dapat diterapkan secara efektif di masyarakat. Piranti hukum yang melindungi konsumen tidak dimaksudkan untuk mematikan usaha pelaku usaha, tetapi justru sebaliknya perlindungan konsumen dapat mendorong iklim berusaha yang sehat sehingga mendorong lahirnya perusahaan yang tangguh dalam menghadapi persaingan melalui penyediaan barang atau jasa yang berkualitas. Dalam Penjelasan Umum juga dijelaskan bahwa UUPK merupakan payung (*umbrella act*) yang mengintegrasikan dan memperkuat penegakan hukum di bidang perlindungan konsumen.

Hak dan kewajiban, baik konsumen maupun pelaku usaha, secara normatif telah diatur dalam UUPK. Pada praktek transaksional antara konsumen dengan pelaku usaha masih sering ditemukan pelanggaran-pelanggaran, terutama pelanggaran terhadap hak-hak konsumen. Beberapa contoh kasus sebagaimana telah diuraikan sebelumnya masih terus terjadi sampai saat ini. Apabila demikian kondisinya, potensi sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha akan terbuka lebar.

Sengketa konsumen adalah sengketa berkenaan dengan pelanggaran hak-hak konsumen. Lingkupnya mencakup semua segi hukum, baik perdata, pidana maupun tata negara. Berdasarkan alur yang dibangun dalam UUPK, sengketa konsumen merupakan sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha karena pelaku usaha menolak dan/atau tidak memberi tanggapan dan/atau tidak memenuhi tuntutan ganti rugi yang diajukan oleh konsumen sebagai mana diatur dalam Pasal 19 UUPK. Pasal ini menyatakan bahwa Pelaku Usaha bertanggungjawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan. Hal ini disimpulkan dari ketentuan Pasal 23 UUPK yang menyatakan bahwa Pelaku Usaha yang menolak dan/atau tidak memberi tanggapan dan/atau tidak memenuhi ganti rugi atas tuntutan konsumen sebagaimana diatur dalam Pasal 19 UUPK dapat digugat melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen atau ke badan peradilan di tempat kedudukan konsumen.

Secara teoretis dan normatif sengketa-sengketa konsumen tersebut bisa diselesaikan melalui lembaga peradilan, namun dalam praktek dan kenyataannya tidak mudah dilakukan karena berbagai sebab yang bersifat yuridis-politis-sosiologis. Pertama menyangkut kredibilitas dan konsistensi lembaga peradilan atas putusan-putusannya. Kedua berkenaan dengan keengganan konsumen sendiri untuk berperkara di pengadilan meskipun haknya dilanggar dan

telah dirugikan. Ketiga adanya tarik menarik kepentingan antara pelaku ekonomi dan pihak-pihak tertentu yang sulit dijangkau oleh hukum.

Penyelesaian sengketa melalui lembaga peradilan (proses litigasi) pada umumnya menghasilkan kesepakatan bersifat adversarial yang belum mampu mengakomodir kepentingan bersama, cenderung menimbulkan masalah baru, lambat, membutuhkan biaya mahal dan menimbulkan permusuhan di antara para pihak. Oleh karenanya kehadiran lembaga dan tatacara penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan (non litigasi) menjadi harapan adanya penyelesaian sengketa konsumen yang “sederhana, cepat dan biaya ringan”. Pasal 47 UUPK mengatur bahwa penyelesaian sengketa konsumen yang dilakukan di luar pengadilan, diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan/atau mengenai tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terjadi kembali atau tidak akan terulang kembali kerugian yang diderita konsumen.

Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) sebagai sebuah lembaga alternatif penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan diharapkan menjadi tumpuan konsumen untuk dapat menyelesaikan sengketa dengan pelaku usaha secara cepat, murah dan adil. Hasil Penelitian Marlina menyimpulkan bahwa faktor-faktor yang mendorong para pihak memilih penyelesaian sengketa alternatif (*alternative dispute resolution/ADR*) dalam penyelesaian sengketa konsumen adalah prosedur yang cepat, biaya murah, terjaganya hubungan baik antara para pihak, kerahasiaan terjamin, kemungkinan terjadinya kesepakatan tinggi, pihak yang membantu memiliki keahlian.

Realitas penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK ditemukan berbagai permasalahan dan kendala. Kendala yang melingkupi BPSK antara lain mengenai hukum acara, inkonsistensi perundang-undangan dan sumber daya. Sebagai sebuah lembaga yang mirip dengan *Small Claim Tribunal/Small Claim Court* di negara-negara *common law*, BPSK justru terbelenggu dengan pengaturan yang sangat rigid dalam UUPK. Beberapa pasal UUPK saling bertentangan. Kendala lainnya berkenaan dengan sumber daya meliputi baik sumber daya manusia maupun infrastruktur dan anggaran. Sebagian besar anggota BPSK masih berpegang pada cara ber hukum yang positivistik, sangat kaku dan normatif-sempit dalam membaca teks undang-undang. Padahal dalam penyelesaian sengketa konsumen, dimana posisi konsumen biasanya sangat lemah dan berhadapan dengan pelaku usaha yang kuat, aspek-aspek nonyuridis seperti aspek ekonomi, aspek psikologi dan aspek budaya sangat penting untuk diperhatikan.

Pelbagai kondisi yang melingkupi BPSK sebagaimana telah diuraikan secara langsung atau tidak langsung akan berpengaruh pada pemenuhan hak-hak konsumen terutama hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan dan upaya penyelesaian sengketa konsumen secara patut.

1.2 Permasalahan

Bertolak dari latar belakang yang telah diuraikan, permasalahan yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah:

- a. Problematika apa saja yang melingkupi penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK?
- b. Bagaimana upaya optimalisasi BPSK sebagai lembaga penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan?

2. PEMBAHASAN

2.1. Problematika Penyelesaian Sengketa Konsumen melalui BPSK

Hak dan kewajiban konsumen dan pelaku usaha telah diatur dalam UUPK. Pada praktek transaksional antara konsumen dengan pelaku usaha masih sering ditemukan terjadi pelanggaran terhadap hak-hak konsumen. Beberapa contoh kasus sebagaimana telah diuraikan pada latar belakang masih terus terjadi sampai saat ini. Apabila demikian kondisinya, potensi sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha akan terbuka lebar. Meskipun telah diterbitkan UUPK, hal ini bukan berarti masalah perlindungan terhadap konsumen sudah selesai, khususnya dalam penyelesaian sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha. Dalam hal ini hukum harus dilihat sebagai suatu sistem yang terdiri dari tiga komponen sebagaimana dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman, yakni *legal substance* (aturan-aturan dan norma-norma), *legal structure* (institusi atau penegak hukum), dan *legal culture* (budaya hukum meliputi ide, sikap, kepercayaan, harapan dan pandangan). Ke tiga komponen dalam sistem hukum tersebut saling terkait dan sangat mempengaruhi bekerjanya hukum.

Menurut Az. Nasution, sengketa konsumen merupakan sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha (publik atau privat) tentang produk konsumen, barang dan/atau jasa konsumen tertentu. Sedangkan Shidarta mengemukakan bahwa sengketa konsumen pada dasarnya merupakan sengketa berkenaan dengan pelanggaran hak-hak konsumen, yang lingkungannya mencakup segi hukum keperdataan, pidana maupun tata negara.

UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) sendiri tidak memberikan batasan secara eksplisit tentang pengertian sengketa konsumen, namun istilah 'sengketa konsumen' dapat ditemukan pada beberapa bagian dari UUPK, yaitu:

1. Penyebutan sengketa konsumen sebagai bagian dari sebutan institusi administrasi negara yang mempunyai kewenangan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dengan konsumen, dalam hal ini Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), yang terdapat dalam Pasal 1 butir 11 jo. Bab XI UUPK;
2. Penyebutan sengketa konsumen menyangkut tata cara atau prosedur penyelesaian sengketa terdapat pada Bab X tentang Penyelesaian Sengketa. Pada bab ini digunakan penyebutan sengketa konsumen secara konsisten yaitu Pasal 45 ayat (2) dan Pasal 48 UUPK.

Bernadette M. Waluyo menyatakan bahwa pengertian sengketa konsumen memang tidak secara tegas terdapat dalam UUPK namun dapat disimpulkan dari ketentuan Pasal 23 UUPK. Sengketa konsumen terjadi apabila pelaku usaha menolak dan/atau tidak memberi tanggapan dan/atau tidak memenuhi ganti rugi atas tuntutan konsumen sebagaimana diatur dalam Pasal 19 UUPK. Dengan demikian pengertian sengketa konsumen adalah sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha karena pelaku usaha menolak, dan/atau tidak memberikan tanggapan, dan/atau tidak memenuhi ganti rugi atas tuntutan konsumen sebagaimana diatur dalam Pasal 19 UUPK.

Menurut Az. Nasution, penyelesaian sengketa konsumen dapat dilakukan melalui cara-cara perdamaian atau musyawarah (mediasi) maupun melalui lembaga (instansi) yang berwenang. Penyelesaian sengketa melalui instansi yang berwenang dapat dilakukan dengan:

- a. Mengadukan atau melaporkan perihal gangguan atas kepentingan konsumen melalui instansi pemerintah terkait, yang berdasarkan hukum publik mempunyai kewenangan administratif terhadap perusahaan-perusahaan dalam lingkup wewenangnya.
- b. Memasukkan gugatan perdata ganti rugi karena ingkar janji atau perbuatan melawan hukum, tergantung dari hubungan konsumen dengan pelaku perbuatan yang merugikannya, kepada pengadilan yang berwenang.

Ketika terjadi sengketa konsumen, salah satu elemen dalam perlindungan konsumen adalah penyelesaian sengketa konsumen yang adil. Pasal 4 UUPK menyatakan bahwa konsumen berhak mendapatkan advokasi, perlindungan dan upaya penyelesaian sengketa secara patut. Pasal 23 UUPK secara tegas mengatur bahwa penyelesaian sengketa konsumen dapat dilakukan melalui jalur litigasi (pengadilan) maupun non litigasi (di luar pengadilan). Setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha, atau melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum. Penyelesaian sengketa konsumen dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa.

Apabila telah dipilih upaya penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan, gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya tersebut dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu pihak atau oleh para pihak yang bersengketa (Pasal 45 Ayat 4). Ketentuan pasal ini memungkinkan mengajukan gugatan melalui pengadilan ketika penyelesaian melalui BPSK dianggap tidak berhasil. Persoalannya justru pada frasa 'tidak berhasil', karena bisa disalahgunakan oleh pihak yang merasa dirugikan dengan putusan BPSK lalu secara sepihak menyatakan penyelesaian melalui BPSK 'tidak berhasil'.

Gugatan atas pelanggaran pelaku usaha dapat dilakukan oleh : (a) seorang konsumen yang dirugikan atau ahli waris yang bersangkutan; (b) sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama; (c) lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat, yaitu berbentuk badan hukum atau yayasan, yang dalam anggaran dasarnya menyebutkan dengan tegas bahwa tujuan didirikannya organisasi tersebut adalah untuk kepentingan perlindungan konsumen dan telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya; (d) pemerintah dan/atau instansi terkait apabila barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau dimanfaatkan mengakibatkan kerugian materi yang besar dan/atau jumlah korban yang tidak sedikit. Gugatan yang diajukan oleh sekelompok konsumen, lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat atau pemerintah diajukan kepada peradilan umum (Pasal 46 Ayat 2). Ini artinya gugatan tersebut tidak dapat diajukan melalui BPSK, atau juga dapat dikatakan bahwa BPSK hanya menerima gugatan dari seorang konsumen atau ahli warisnya. Jadi gugatan yang diajukan oleh seorang konsumen atau ahli warisnya dapat diajukan baik melalui peradilan umum maupun BPSK.

Pasal 10 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menentukan: "Pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak

ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya”. Ketentuan ini mengandung asas bahwa penyelesaian sengketa harus dilakukan badan peradilan negara. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari penyelesaian sengketa dengan cara main hakim sendiri (*eigenrichting*) yang justru menimbulkan sengketa baru. Namun demikian, Pasal 10 ayat (2) UU Kekuasaan Kehakiman menentukan, “Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak menutup usaha penyelesaian perkara perdata secara perdamaian”. Berdasarkan ketentuan Pasal 10 ayat (2) ini, pihak-pihak yang bersengketa dibenarkan menurut hukum untuk menyelesaikan sengketanya tanpa harus melalui badan peradilan negara sepanjang menggunakan pranata/lembaga perdamaian. Penyelesaian sengketa secara perdamaian dapat dilakukan langsung oleh pihak-pihak yang sengketa maupun dengan perantara pihak ketiga yang netral (mediator).

Penyelesaian sengketa konsumen yang dilakukan di luar pengadilan, diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan/atau mengenai tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terjadi kembali atau tidak akan terulang kembali kerugian yang diderita konsumen (Pasal 47). Ketentuan ini mengarah pada penyelesaian dengan mekanisme konsiliasi dan mediasi karena bertujuan untuk mencapai kesepakatan. Hal ini rancu apabila dikaitkan dengan penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK, karena di dalam BPSK selain konsiliasi dan mediasi juga dimungkinkan mekanisme arbitrase.

Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen membentuk majelis dalam jumlah ganjil dan sedikit-dikitnya 3 orang, serta dibantu oleh seorang panitera (Pasal 54 Ayat 1 dan 2) untuk menangani dan menyelesaikan sengketa konsumen. BPSK wajib mengeluarkan putusan paling lambat dalam waktu 21 hari kerja setelah gugatan diterima (Pasal 55), dan putusan tersebut bersifat final dan mengikat (Pasal 54 Ayat 3). Dalam Penjelasan Pasal 54 Ayat (3) disebutkan bahwa yang dimaksud dengan putusan majelis bersifat final adalah bahwa dalam BPSK tidak ada upaya banding dan kasasi.

Berdasarkan Pasal 40 Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (selanjutnya disebut SK 350), putusan BPSK dapat berupa: (a) perdamaian; (b) gugatan ditolak; atau (c) gugatan dikabulkan. Dalam hal gugatan dikabulkan, amar dalam amar putusan ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh pelaku usaha yakni berupa :

- a. pemenuhan ganti rugi yang dapat berupa (a) pengembalian uang; (b) penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya; atau (c) perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan; dan/atau
- b. sanksi administratif berupa penetapan ganti rugi paling banyak Rp 200.000.000 (duaratus juta rupiah).

Setelah persidangan selesai dan majelis telah mengeluarkan putusan, Ketua BPSK memberitahukan putusan majelis secara tertulis kepada alamat konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sejak putusan dibacakan. Dalam waktu 14 (empatbelas) hari kerja terhitung sejak putusan BPSK diberitahukan, konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa wajib menyatakan menerima atau menolak putusan BPSK. Pelaku usaha atau konsumen yang menolak putusan BPSK dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri selambat-lambatnya dalam waktu 14 (empatbelas) hari terhitung sejak putusan BPSK diberitahukan.

Apabila pelaku usaha menyatakan menerima putusan BPSK, maka pelaku usaha wajib melaksanakan putusan tersebut selambat-lambatnya dalam waktu 7 (tujuh) hari terhitung sejak menyatakan menerima putusan BPSK. Sedangkan apabila pelaku usaha menolak putusan BPSK tetapi tidak mengajukan keberatan sampai batas waktu pengajuan keberatan terlampaui, maka pelaku usaha dianggap menerima putusan dan wajib melaksanakan putusan tersebut selambat-lambatnya 5 (lima) hari kerja setelah batas waktu mengajukan keberatan dilampaui. Namun apabila pelaku usaha tetap tidak menjalankan kewajibannya tersebut, maka BPSK menyerahkan putusan tersebut kepada penyidik untuk melakukan penyidikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 54 dan 57 UUPK serta Pasal 42 SK 350 menyatakan bahwa putusan BPSK merupakan putusan yang bersifat final dan telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, dan terhadap putusan tersebut dimintakan penetapan eksekusi oleh BPSK kepada Pengadilan Negeri di tempat konsumen dirugikan. Ketentuan tentang permintaan penetapan eksekusi ini, menurut Subekti, sebagai konsekuensi arbitrase sebagai peradilan swasta. Namun permohonan penetapan eksekusi ini hanya terhadap putusan arbitrase yang tidak dilaksanakan secara sukarela oleh salah satu pihak.

Pelaku usaha wajib melaksanakan putusan BPSK paling lambat 7 hari kerja sejak menerima putusan tersebut (Pasal 56 Ayat 1). Tetapi, para pihak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri paling lambat 14 hari

kerja setelah menerima pemberitahuan putusan tersebut. Apabila ada pihak yang mengajukan keberatan, maka Pengadilan Negeri wajib mengeluarkan putusannya dalam waktu paling lambat 21 hari sejak menerima keberatan. Terhadap putusan pengadilan tingkat pertama tersebut, para pihak masih dapat mengajukan upaya hukum kasasi ke Mahkamah Agung dalam waktu 14 hari, dan Mahkamah Agung wajib mengeluarkan putusan paling lambat 30 hari sejak menerima permohonan kasasi.

Dimungkinkannya upaya hukum banding dan kasasi dalam proses penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK menunjukkan adanya inkonsistensi, yakni ketidakkonsistenan antara Penjelasan Pasal 54 Ayat (3) dengan rumusan Pasal 58 UUPK. Penjelasan Pasal 54 Ayat (3) menyatakan bahwa yang dimaksud dengan putusan majelis (BPSK) bersifat final adalah bahwa dalam BPSK tidak ada upaya banding atau kasasi. Akan tetapi, Pasal 58 UUPK menyatakan bahwa terhadap putusan Pengadilan Negeri yang memeriksa keberatan dari pihak yang mengajukan keberatan, dapat diajukan kasasi ke Mahkamah Agung.

Dalam konteks penerapan hukum, pengaruh kekuatan-kekuatan sosial tidak dapat dihindari. Gustav Radbruch mengemukakan bahwa terdapat 3 (tiga) nilai dasar hukum, yaitu keadilan, kegunaan (kemanfaatan) dan kepastian hukum. Hubungan ketiga nilai tersebut merupakan suatu ketegangan satu terhadap yang lain (*spannungsverhältnis*). Ketentuan UUPK tentang sifat putusan BPSK yang inkonsisten tentu menimbulkan ketidakpastian hukum. Ketidakpastian hukum ini berimbas pada nilai keadilan dan kemanfaatan, terutama bagi konsumen. Nilai kemanfaatan akan mengarahkan hukum pada pertimbangan kebutuhan masyarakat pada suatu hal tertentu, sehingga hukum benar-benar mempunyai peranan yang nyata bagi masyarakat.

Salah satu fungsi sistem hukum yang dikemukakan oleh Friedman adalah sebagai “*the settlement of dispute*”, menyelesaikan sengketa yang timbul dalam masyarakat. Mendasarkan pada pendapat ini, maka interaksi antara UUPK, pemerintah dan BPSK serta kesempatan bagi konsumen untuk menyelesaikan sengketanya melalui BPSK menjadi sebuah sistem dalam ‘melaksanakan’ hukum. Ketidaksempurnaan atau ketiadaan salah satu sub sistem, dalam hal ini BPSK, tentu akan mengganggu berjalannya sistem tersebut secara keseluruhan. Akibatnya tujuan hukum yang diharapkan tidak akan tercapai.

Pembentukan BPSK menurut UUPK menjadi tanggungjawab pemerintah. Menurut pandangan William B. Chambliss dan Robert B. Seidman, tindakan apapun yang akan diambil baik oleh pembuat undang-undang, pemegang peran serta lembaga-lembaga penegak hukum selalu berada dalam kompleksitas kekuatan-kekuatan sosial, ekonomi, politik, budaya dan sebagainya. Pengaruh-pengaruh tersebut telah dimulai sejak pembentukan undang-undang sampai pada penegakan dan penerapan sanksi. Dengan kata lain sifat ketergantungan terhadap pemerintah dalam hal pembentukan BPSK sangat tinggi. Berbagai pengaruh ekonomi, sosial, politik dan budaya memiliki andil dalam pengambilan keputusan pemerintah.

Pasal 49 Ayat (1) UUPK menyatakan bahwa Pemerintah membentuk BPSK di tiap daerah tingkat II (Kabupaten/Kota). Namun menurut data yang dimuat dalam website Direktorat Standardisasi dan Perlindungan Konsumen Kementerian Perdagangan menyebutkan bahwa sampai tahun 2013 jumlah BPSK di seluruh Indonesia adalah 88 di kabupaten/kota. Padahal jumlah kabupaten/kota di seluruh Indonesia menurut data dari Direktorat Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri adalah 415 kabupaten dan 93 kota, total 508. Artinya jumlah BPSK baru sekitar 17% dari seluruh kabupaten/kota di Indonesia, padahal amanat pembentukan BPSK didasarkan pada UUPK yang berlaku sejak tahun 2000.

Kondisi ini memprihatinkan karena UUPK telah mengamanatkan agar Pemerintah membentuk BPSK di setiap daerah tingkat II, namun amanat tersebut tidak dijalankan. Padahal BPSK merupakan salah satu institusi/lembaga penting yang bertugas untuk menyelesaikan sengketa konsumen di luar Pengadilan. Apabila hukum dipandang sebagai institusi, Paul Bohanan sebagaimana dikutip oleh Lawrence F. Friedman menyatakan bahwa “...*that legal institution are the essence of law. An institution is legal if people in a society use it to settle dispute...*” Pendapat ini ingin menegaskan bahwa institusi-institusi/lembaga-lembaga hukum merupakan pilar penting dari hukum itu sendiri, apalagi lembaga-lembaga hukum yang mempunyai wewenang untuk menyelesaikan sengketa dalam masyarakat. Apabila justru pemerintah sendiri yang ‘membangkang’ dari perintah undang-undang tentu tidak bisa dipahami secara akal sehat. Undang-Undang Perlindungan Konsumen jelas bertujuan untuk memberikan perlindungan kepada konsumen, tetapi pemerintah yang bertanggungjawab terhadap hal tersebut justru abai.

Situasi yang melingkupi saat penyusunan UUPK dapat dijelaskan dengan menggunakan hubungan siberetik yang dikembangkan dari peta Talcott Parsons. Hubungan siberetik menjelaskan bahwa sub sistem ekonomi

memiliki tingkat energi tinggi yang akan mempengaruhi (mengkondisikan) sub sistem politik, sosial dan budaya. Ketika hukum merupakan bagian dari sub sistem soaial maka hukum akan sangat dipengaruhi oleh sub sistem ekonomi dan politik. Hubungan sibermetik antara sub-sub sistem dalam masyarakat berlangsung melalui proses arus informasi dari sub sistem dengan tingkat informasi tinggi kepada yang rendah. Sebaliknya, sub sistem dengan tingkat informasi yang lebih tinggi justru dikondisikan oleh sub sistem yang lebih rendah kemampuannya untuk memberikan informasi. Budaya merupakan sub sistem dengan tingkat informasi tinggi yang berfungsi mengontrol sub sistem dibawahnya, yaitu sub sistem sosial, politik dan ekonomi. Sebaliknya ekonomi merupakan sub sistem yang memiliki tingkat energi tinggi yang mempengaruhi kondisi sub sistem di atasnya yaitu sub sistem politik, sosial dan budaya.

Peta Parsons tersebut dikembangkan lebih lanjut oleh Harry C. Bredemeier yang menjelaskan bahwa sistem hukum (pengadilan) memiliki fungsi adaptif dan proses pengintegrasian berbagai kepentingan. Benturan kepentingan di berbagai bidang memberikan isyarat kepada sub sistem sosial (diwakili oleh hukum/pengadilan) agar sengketa yang terjadi diselesaikan. Luaran dari penyelesaian ini berupa penertiban terhadap hubungan kepentingan yang tidak serasi, sehingga kepentingan yang berbenturan bisa diorganisasi kembali menjadi tertib. Pengorganisasian ini bisa berupa penegasan mengenai hak-hak, kewajiban-kewajiban, pertanggungjawaban, penggantian kerugian dan sebagainya.

Selain mengenai keberadaan BPSK, beberapa kendala yang melingkupi BPSK antara lain mengenai peraturan perundang-undangan dan sumber daya. Sebagai sebuah lembaga yang mirip dengan *Small Claim Tribunal/Small Claim Court* di negara-negara *common law*, BPSK justru terbelenggu dengan pengaturan yang sangat rigid dalam UUPK. Bahkan beberapa pasal UUPK justru saling bertentangan, misalnya ketentuan Pasal 54 ayat (3) yang menyatakan bahwa putusan BPSK bersifat final dan mengikat tetapi dalam Pasal 58 memberikan ruang bagi pihak yang tidak puas terhadap putusan BPSK dapat mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri dan bahkan bisa mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung.

Kendala sumber daya meliputi baik sumber daya manusia maupun infrastruktur dan anggaran. Sebagian besar anggota BPSK masih berpegang pada cara berhukum yang legal-positivistik, sangat kaku dan normatif-sempit dalam membaca teks undang-undang. Hart menggunakan istilah 'skeptisisme-peraturan' untuk menjelaskan bahwa peraturan yang berlaku masih harus diragukan. Oleh karenanya, dalam setiap sistem hukum terbuka ruang yang luas untuk melakukan diskresi bagi para petugas hukum agar standar-standar yang awalnya kabur menjadi pasti dalam menyelesaikan ketidakpastian undang-undang, atau dalam menjabarkan dan memerinci peraturan-peraturan yang isinya hanya secara garis besar. Dalam penyelesaian sengketa konsumen, dimana posisi konsumen biasanya sangat lemah dan berhadapan dengan pelaku usaha yang kuat, aspek-aspek nonyuridis seperti aspek ekonomi, aspek psikologi dan aspek budaya sangat penting untuk diperhatikan.

Berkenaan dengan aspek infrastruktur dan anggaran, dalam praktek hal ini sangat tergantung pada pemerintah daerah (kota/kabupaten) masing-masing karena penganggaran BPSK dimasukkan dalam APBD. Umumnya masalah penyelesaian sengketa konsumen tidak menjadi prioritas dalam APBD sehingga anggarannya relatif kecil. Al. Wisnubroto, mantan anggota BPSK Kota Yogyakarta, bahkan mengemukakan bahwa Pemerintah sebagai institusi pembentuk BPSK rasanya kurang serius dalam pengembangan BPSK sehingga benar-benar bisa berjalan optimal. Kesan umum yang nampak baik pemerintah pusat maupun daerah lebih sibuk mengejar dan melayani investor dari pada memikirkan kepentingan publik termasuk hak-hak konsumen.

Menurut ketentuan UUPK keanggotan BPSK terdiri dari 3 (tiga) unsur yaitu unsur pemerintah, pelaku usaha (organisasi pelaku usaha) dan konsumen (organisasi konsumen). Al. Wisnubroto mengemukakan bahwa sebagian besar anggota BPSK masih berpandangan legal-positivistik ketika menyelesaikan sengketa konsumen. Artinya para anggota BPSK memiliki persepsi dogmatis-normatif dalam melihat UUPK. Oleh karenanya, dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, anggota BPSK perlu mulai mengarahkan pandangan pada apa yang dikemukakan oleh Philipe Nonet dan Philip Selznick sebagai hukum responsif, yakni hukum sebagai fasilitator dari respons terhadap kebutuhan sosial dan aspirasi sosial. Apa yang menjadi tujuan hukum dan apa yang harus dilayani oleh aturan hukum tidak selalu tampak, mungkin tersembunyi dan implisit. Pokok yang penting adalah bahwa dalam menentukan arti dari aturan-aturan, pertanyaan yang harus diajukan adalah: maksud-maksud apa yang dilayani, nilai-nilai apa dan kepentingan apa yang harus dipertaruhkan.

2.2. Optimalisasi BPSK sebagai Lembaga Penyelesaian Sengketa Konsumen Di luar Pengadilan

Dalam era globalisasi, dunia seakan menuju pada satu sistem yakni sistem suatu negara yang dominan. Dinamika kebijakan perekonomian negara-negara di dunia tidak dapat dilepaskan pada pusaran arah tersebut. Negara-negara yang dulunya memiliki sistem perekonomian sosialis saat ini mengarah pada liberalis-kapitalis. Dalam pergolakan dinamika seperti ini, setiap negara harus mampu mengambil sikap kalau tidak ingin terbawa dan terseret arus globalisasi. Namun menarik apa yang dikemukakan oleh George Soros, bahwa sistem kapitalisme global yang berlaku sekarang adalah bentuk menyimpang (distorsi) dari masyarakat terbuka. Sistem kapitalis tersebut terlalu banyak memberi bobot pada motif profit dan persaingan tapi gagal melindungi kepentingan umum melalui pembuatan keputusan kooperatif.

Dalam konteks pembangunan hukum ekonomi, termasuk hukum perlindungan konsumen sebagai salah satu bagiannya, yang mendasarkan pada aturan dasar (politik hukum dasar) UUD 1945, perundang-undangan yang sudah, sedang dan akan disusun harus berlandaskan pada nilai-nilai Pancasila. Sehingga harus terdapat koherensi, konsistensi, dan korespondensi antara perundang-undangan yang akan disusun, dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Koherensi diartikan kepaduan makna. Konsistensi dapat diartikan tidak mengandung kontradiksi. Norma yang dibuat dalam perundang-undangan tidak mengandung kontradiksi dengan nilai-nilai Pancasila. Sedangkan korespondensi yaitu adanya hubungan antara peraturan yang satu dengan yang lain, termasuk peraturan yang lebih tinggi tingkatnya. Koherensi dan korespondensi terhadap produk undang-undang merupakan sarana bagi terwujudnya kesesuaian produk tersebut dengan dasar/falsafah negara Pancasila dan fakta empiris masyarakat Indonesia.

Hukum perlindungan konsumen sebagai bagian dari hukum ekonomi, perlu mendapatkan perhatian serius dari negara mengingat tantangan di era global yang semakin kuat. Globalisasi menjadikan kegiatan-kegiatan ekonomi semakin beragam dan melewati batas-batas teritorial negara. Kegiatan investasi, industri dan perdagangan dengan mudah masuk ke suatu negara, tidak terkecuali Indonesia. Dengan jumlah penduduk yang sangat besar, Indonesia dipandang sebagai pasar yang sangat potensial untuk memasarkan produk barang atau jasa.

Di sisi lain, kondisi masyarakat (konsumen) Indonesia sangat heterogen baik dari segi pendidikan, kemampuan ekonomi, maupun tingkat kesadaran hukumnya. Tugas utama pengemban hukum, baik dalam aras legislasi, yudikasi maupun eksekusi, adalah mengidentifikasi dan mewujudkan suatu *bonum commune*. Tujuan dan kebaikan bersama seluruh rakyat Indonesia telah dirumuskan dalam Pancasila dan UUD 1945. Oleh karenanya diperlukan pembangunan sistem hukum perlindungan konsumen yang kuat dengan didukung dengan politik hukum ekonomi yang berlandaskan pada Pancasila dan UUD 1945.

Hasil evaluasi Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) tahun 2010 menyebutkan adanya kekurangan yang terkandung di dalam UUPK sehingga menjadi hambatan dalam penerapan dan penegakan UUPK. Hambatan yang dimaksud antara lain:

- a. Pengertian konsumen akhir yang tidak jelas, sehingga menimbulkan beragam penafsiran dalam penerapan dan penegakan UUPK;
- b. Penyamaan pengertian kata ‘memproduksi’ dan ‘memperdagangkan’ yang memiliki pengertian dan jenis tanggungjawab hukum yang berbeda, sehingga terjadi kekisruhan dalam penerapan dan penegakan UUPK;
- c. Pengertian klausula baku yang tidak jelas dan pengaturan akibat hukum penggunaan klausula baku yang keliru, sehingga menimbulkan beragam penafsiran dalam penerapan dan penegakan UUPK;
- d. Ketidakjelasan pengaturan koordinasi antar berbagai instansi penegak hukum yang terlibat dalam penegakan UUPK, yaitu antar Departemen terkait, Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), Kepolisian, Kejaksaan, dan Pengadilan;
- e. BPSK tidak diberi wewenang untuk mengeksekusi putusannya, melainkan harus dimintakan fiat eksekusi pada pengadilan negeri;
- f. Walaupun putusan BPSK bersifat final dan mengikat (*final and binding*), ternyata UUPK memberi peluang kepada para pihak yang tidak menerima putusan BPSK untuk mengajukan keberatan atas putusan tersebut ke pengadilan negeri;
- g. Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) hanya berfungsi sebagai badan penasehat (*advisory body*), sehingga tidak memiliki fungsi koordinatif dalam penerapan dan penegakan UUPK.

Tantangan lain yang perlu mendapat perhatian adalah kemampuan UUPK dalam menghadapi arus globalisasi dan/atau regionalisasi yang semakin sukar dihindari. Bagaimana ke depan UUPK akan mengatur tentang keberlakuan UUPK di dalam wilayah hukum Negara RI dan di luar wilayah hukum Negara RI bagi konsumen dan pelaku usaha warganegara Indonesia. Keberlakuan UUPK di dalam wilayah hukum Negara RI didasarkan pada asas non diskriminasi atau asas persamaan, sehingga tidak terdapat perbedaan keberlakuan UUPK bagi konsumen dan pelaku usaha asing yang berada di Indonesia, maupun konsumen dan pelaku usaha warganegara Indonesia yang berada di Indonesia. Keberlakuan UUPK bagi konsumen dan pelaku usaha Indonesia yang berada di luar wilayah hukum Negara RI, harus mengantisipasi terwujudnya *ASEAN Communities* pada tahun 2015. Antisipasi tersebut dapat dilakukan dengan mencantumkan suatu kaidah penunjuk, manakala *ASEAN Communities* kelak mengatur penyelesaian perselisihan hukum (*conflict of laws*) melalui salah satu cara, yaitu melalui pilihan hukum atau harmonisasi.

Berkenaan dengan penyelesaian sengketa konsumen yang dilakukan melalui BPSK sebagaimana telah diuraikan dalam pembahasan sebelumnya, dapat dikemukakan adanya berbagai kekurangan atau kelemahan. Dalam konteks sengketa konsumen yang tidak jarang nilai secara finansial kecil, proses penyelesaian yang lama, birokratis dan tidak murah tentu jauh dari nilai keadilan dan kemanfaatan terutama bagi konsumen. Oleh karenanya diperlukan optimalisasi melalui upaya perubahan terhadap konsep, sistem hukum dan implementasi peran BPSK sebagai lembaga alternatif penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan. Sistem hukum yang tidak efektif tentu berakibat pada terhambatnya tujuan hukum yang akan dicapai. Meuwissen menyebutnya sebagai 'keberlakuan sosial atau faktual' yaitu berkenaan dengan efektivitas (*wirksamkeit*) dari kaidah hukum. Sedangkan Bruggink menyebutnya sebagai 'keberlakuan empiris atau faktual' yaitu jika para warga masyarakat untuk siapa kaidah hukum itu berlaku, mematuhi kaidah hukum itu.

Dalam konteks efektivitas hukum, menarik untuk diperhatikan pendapat dari Paul dan Dias sebagaimana dikutip oleh Esmi Warassih yang mengajukan 5 syarat sebagai berikut:

1. Mudah tidaknya makna aturan-aturan hukum itu untuk ditangkap dan dipahami;
2. Luas tidaknya kalangan di dalam masyarakat yang mengetahui isi aturan-aturan hukum yang bersangkutan;
3. Efisien dan efektif tidaknya mobilisasi aturan-aturan hukum;
4. Adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang tidak hanya mudah dijangkau dan dimasuki oleh setiap warga masyarakat, melainkan juga harus cukup efektif dalam menyelesaikan sengketa-sengketa;
5. Adanya anggapan dan pengakuan yang merata di kalangan warga masyarakat bahwa aturan-aturan dan pranata-pranata hukum itu memang sesungguhnya berdaya kemampuan yang efektif.

Secara substansial, persyaratan yang diajukan oleh Paul dan Dias tersebut sesuai untuk diterapkan dalam upaya optimalisasi BPSK, dalam kerangka pembangunan sistem hukum perlindungan konsumen.

Pertama, dari aspek substansi aturan, UUPK beserta seluruh aturan pelaksanaannya perlu ditinjau ulang terutama pengaturan tentang mekanisme penyelesaian sengketa konsumen agar tidak bersifat kaku, sempit dan inkonsisten tanpa memperhatikan hukum yang hidup dalam masyarakat. Apabila diletakkan dalam konteks sistem hukum Friedman, materi UUPK ini adalah subsistem *substance*, yaitu peraturan dan ketentuan mengenai bagaimana institusi-institusi harus berperilaku. Dimungkinkannya pelaku usaha mengajukan keberatan atas putusan BPSK ke Pengadilan Negeri serta perlunya penetapan eksekusi dari Pengadilan Negeri, selain tidak konsisten dengan sifat putusan BPSK yang final dan mengikat, sejatinya juga tidak sejalan dengan tujuan pembentukan BPSK yakni menyelesaikan sengketa secara musyawarah untuk mencapai mufakat. Kultur hukum masyarakat Indonesia pada dasarnya didominasi oleh kultur penyelesaian sengketa dengan cara mengelola sendiri sengketa tersebut, yaitu secara musyawarah untuk mencapai mufakat. Penyelesaian sengketa dengan cara musyawarah untuk mencapai mufakat dapat dilakukan apabila para pihak berada dalam kesetaraan, sehingga tidak diperlukan campur tangan pihak ketiga. Cara penyelesaian sengketa secara musyawarah untuk mencapai mufakat dapat mengurangi rasa permusuhan di antara para pihak yang bersengketa. Kultur dan cara penyelesaian sengketa yang demikian sesuai dengan nilai-nilai luhur yang terkandung dalam Pancasila, antara lain nilai kekeluargaan dan musyawarah. Berdasarkan pandangan-pandangan tersebut, pengaturan tentang penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK harus diarahkan pada penyelesaian secara musyawarah sebagai kultur dasar masyarakat Indonesia. Putusan BPSK

yang didasarkan pada hasil musyawarah harus ditegaskan bersifat final dan mengikat serta dapat langsung dieksekusi.

Kedua, dari aspek kelembagaan. Konsep BPSK sebagai *small claim tribunal/small claim court* yang harus dibentuk di seluruh kota/kabupaten harus dikembalikan pada roh utama lembaga tersebut. BPSK merupakan perpaduan antara lembaga ADR (*alternative dispute resolution*)/Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS) yang simpel dan fleksibel, dan lembaga Pengadilan yang memiliki otoritas dalam membuat putusan. Dalam pandangan Satjipto Rahardjo, untuk mewujudkan tujuan hukum diperlukan organisasi yang memiliki otonomi agar dapat menjalankan fungsinya. Otonomi tersebut diperlukan agar dapat mengelola sumber-sumber daya yang terdiri dari (a) sumber daya manusia, (b) sumber daya fisik, (c) sumber daya keuangan, (d) sumber daya lainnya. Dalam konteks sistem hukum Friedman, kelembagaan BPSK ini adalah subsistem *structure* yang disebut sebagai kerangka badan (*skeleton*), tubuh institusional dari sistem tersebut (*the institutional body of the system*), tulang-tulang keras (*rigid bones*) yang menjaga agar proses mengalir dalam batas-batasnya (*keep the process flowing withing bounds*). Oleh karena itu BPSK harus didorong menjadi lembaga penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan yang kuat dan dapat dipercaya.

Ketiga, menyangkut cara penerapan hukum anggota BPSK perlu terus didorong agar tidak terjebak pada cara-cara ber hukum yang sangat legal-positivistik. Anggota BPSK perlu memiliki pandangan 'skeptisisme peraturan' seperti dikemukakan oleh Hart. Hal ini disebabkan karakteristik sengketa konsumen seringkali bersifat khas dan kompleks sehingga memerlukan cara penyelesaian yang tidak kaku dan terbelenggu bunyi undang-undang, apalagi dengan substansi UUPK yang terbatas dan beberapa diantaranya bermasalah. Dalam hal ini menarik untuk diperhatikan pandangan Satjipto Rahardjo tentang Hukum Progresif. Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa Hukum Progresif mengangkat faktor manusia penegak hukum sebagai penentu penting dalam jalannya hukum. Hukum Progresif tidak melihat cara ber hukum sebagai sesuatu yang 'datar', melainkan mengandung muatan modalitas yang kuat. Modalitas tersebut adalah *compassion, empathy, sincerity, dan dare*. Sebagai konsekuensi dari paradigma 'hukum untuk manusia', maka penegakan hukum tidak boleh bersifat datar-datar saja, melainkan penuh dengan keterlibatan nurani untuk melindungi dan melayani manusia. Oleh karenanya penulis mengusulkan agar akademisi hukum menjadi salah satu unsur dalam keanggotaan BPSK, agar dapat memberikan perspektif yang lebih luas dalam memandang hukum bukan hanya yang tertulis dalam undang-undang saja (*law as what in the books*), melainkan juga hukum sebagai realitas yang hidup dalam masyarakat (*law in action*).

Keempat, menyangkut budaya hukum/kultur hukum. Friedman dalam buku *On Legal Development* sebagaimana dikutip oleh Satjipto Rahardjo menjelaskan bahwa kultur hukum dirumuskan sebagai sikap-sikap dan nilai-nilai yang berhubungan dengan hukum bersama-sama dengan sikap-sikap dan nilai-nilai yang berkait dengan tingkah laku yang berhubungan dengan hukum dan lembaga-lembaganya, baik secara positif maupun negatif. Sementara dalam buku *The Legal System*, Friedman menyebut *legal culture* sebagai kekuatan-kekuatan sosial yang menggerakkan hukum (*social forces are constantly at work on the law*), dan merupakan elemen sikap dan nilai sosial (*the element of social attitude and value*). Dalam hubungan dengan pranata yang akan dipakai oleh suatu masyarakat dalam menyelesaikan sengketa, Chambliss mengemukakan bahwa apabila tujuannya adalah hendak merukunkan para pihak yang bersengketa, maka lebih ditekankan pada cara-cara mediasi dan kompromi. Dengan demikian, baik konsumen maupun pelaku usaha harus terus didorong dan diyakinkan bahwa BPSK merupakan alternatif penyelesaian sengketa yang adil, efektif dan efisien.

3. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan di atas, maka dapat ditarik simpulan sebagai berikut:

- a. Penyelesaian sengketa melalui BPSK dapat dilakukan melalui mekanisme konsiliasi, mediasi atau arbitrase sesuai ketentuan UUPK dan SK 350. Secara yuridis-normatif-teoretis, terdapat pelbagai problematika yang melingkupi penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK sehingga dapat mempengaruhi proses dan hasil penyelesaian sengketa konsumen.
- b. Salah satu tujuan UUPK adalah untuk meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam menuntut hak-hak konsumen, termasuk dalam proses penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK. Oleh karena pelbagai problematika yang melingkupi BPSK, maka diperlukan upaya-upaya optimalisasi agar BPSK dapat menjadi lembaga penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan yang cepat, murah dan adil. Upaya optimalisasi BPSK dapat dilakukan melalui perubahan terhadap: substansi peraturan, kelembagaan BPSK, cara penerapan hukum serta menyangkut budaya hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- Chambliss, William B. & Seidman, Robert B. (1971). *Law, Order and Power*, Reading Mass: Addison Wesley.
- Fadjar, A. Mukthie. (2013). *Teori-Teori Hukum Kontemporer*. Malang: Setara Press
- Friedman, Lawrence M. (1975). *The Legal System A Social Science Perspective*. New York: Russell Sage Foundation
- Hart, H.L.A (2013). *Konsep Hukum (The Concept of Law)*. Bandung: Nusa Media
- Hartono, Sri Redjeki (2012). *Evolusi Kajian Hukum Dagang Menjadi Hukum Bisnis dan Hukum Ekonomi*. Pidato Purna Tugas. Semarang: Fakultas Hukum Undip.
- Mahfud MD, Moh. et.al.(2013). *Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*, Konsorsium Hukum Progresif Fakultas Hukum Undip 2013, Yogyakarta: Thafa Media
- Mangesti, Yovita A.& Tanya, Bernard L. (2014). *Moralitas Hukum*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Marlina. (2005). *Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Penerapan Mekanisme Penyelesaian Sengketa Alternatif*. Tesis. Yogyakarta: Sekolah Pascasarjana Universitas Gadjah Mada
- Miru, Ahmadi & Yodo, Sutarmun (2004). *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Nasution, Az. (2014). *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*. Jakarta: Diadit Media
- Nonet, Philippe& Selznick, Philip. (2015). *Hukum Responsif*. Bandung: Nusa Media
- Rahardjo, Satjipto (1980). *Hukum dan Masyarakat*, Bandung: Angkasa
- (1983). *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Bandung: Sinar Baru
- (1996). *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.hlm. 19
- Sidharta. Arief (1996). *Refleksi Tentang Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- (2008). Penerjemah. *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*. Bandung: Refika Aditama
- Shidarta.(2002). *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*. Jakarta: Grasindo.hlm. 165
- (2006). *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia Edisi Revisi 2006*. Jakarta: Grasindo
- Shofie, Yusuf (2003). *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- (2003). *Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut UUPK Teori dan Praktek Penegakan Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti
- Soros, George.(2000). *Open Society: Reforming Global Capitalism*. New York: Public Affairs. Terjemahan.(2007) Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Usman, Rachmadi (2013). *Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*. Bandung: Citra Aditya Bakti
- Waluyo, Bernadette M. (2005). *Analisis Hukum Formal Dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen*. Bahan Penataran Nasional Dosen Hukum Perlindungan Konsumen. Bandung: Kerjasama FH Unpar-Ditjen Perlindungan Konsumen Departemen Perdagangan RI-YLKI.hlm. 3
- Warassih, Esmi (2011). *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro
- Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman
- Keputusan Menteri Perindustrian Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen
- Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2006 tentang Tatacara Pengajuan Keberatan terhadap Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen
- <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol20267/>
- <http://ditjenspk.kemendag.go.id/id/direktorat-pemberdayaan-konsumen/kelembagaan/bpsk> diunduh 10 Maret 2015
- http://otda.kemendagri.go.id/images/file/data_dan_informasi/seputar_otda/total_daerah_otonom.pdf
- http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%20FRES%202F39%202F248&Submit=Search&Lang=E