

JURNAL HUKUM ACARA PERDATA

ADHAPER

Vol. 1, No. 1, Januari-Juni 2015

- **Eksistensi Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dalam Memutus Sengketa Konsumen di Indonesia**
Hanum Rahmaniar Helmi

ISSN. 2442-9090

EKSISTENSI BADAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN DALAM MEMUTUS SENGKETA KONSUMEN DI INDONESIA

Hanum Rahmaniar Helmi*

Abstrak

Keberadaan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dalam menyelesaikan sengketa konsumen di Indonesia ternyata mengalami banyak kendala. Salah satunya adalah eksistensi BPSK dalam memutuskan suatu sengketa konsumen. Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) tidak secara tuntas memberikan peran kepada BPSK sebagai suatu lembaga alternatif penyelesaian sengketa konsumen. Beberapa persoalan terkait mengenai eksistensi BPSK itu sendiri. Tidak hanya itu, tetapi ada persoalan lain menyangkut wewenang BPSK. Ketentuan Pasal 54 ayat (3) UUPK bahwa putusan BPSK “final dan mengikat” kehilangan makna dan menjadi tidak berarti bagi konsumen yang mencari keadilan melalui BPSK, ketika dihadapkan dengan ketentuan Pasal 56 ayat (2) di mana terbukanya peluang mengajukan keberatan di Pengadilan Negeri. Dalam proses pengajuan keberatan terhadap putusan BPSK, muncul permasalahan bahwa bagaimana pengadilan harus memperlakukan keberatan atas putusan BPSK tersebut. Upaya keberatan yang diajukan ke Pengadilan Negeri pun terbatas hanya untuk putusan arbitrase oleh BPSK. Lalu bagaimana dengan putusan BPSK yang timbul dari mediasi dan konsiliasi?. Proses penyelesaian sengketa yang berbelit dan ketidakkonsistenan BPSK dalam memutus suatu sengketa bertentangan dengan prinsip yang terkandung dalam Hukum Acara Perdata yaitu proses cepat, biaya ringan, dsb. Dalam paper ini, nantinya penulis akan membahas mengenai persoalan tersebut di atas dan memberikan saran demi terciptanya dunia peradilan di Indonesia yang lebih baik.

Kata Kunci : BPSK, sengketa konsumen, pengajuan keberatan.

LATAR BELAKANG

Kemajuan di bidang ilmu pengetahuan, teknologi telekomunikasi dan informatika turut mendukung perluasan ruang gerak transaksi barang dan/atau jasa hingga melintasi batas-batas wilayah suatu Negara. Kondisi demikian pada satu pihak sangat bermanfaat bagi kepentingan konsumen karena kebutuhannya akan barang dan/atau jasa yang diinginkan dapat dipenuhi serta semakin terbuka lebar kebebasan untuk memilih aneka jenis barang dan/atau jasa sesuai

* Penulis adalah Dosen Hukum Acara Perdata pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya dapat dihubungi melalui e-mail hanum@fh.unair.ac.id.

dengan kemampuannya. Di lain pihak, kondisi dan fenomena tersebut dapat mengakibatkan kedudukan pelaku usaha dan konsumen menjadi tidak seimbang. Konsumen dapat menjadi objek aktivitas bisnis dari pelaku usaha melalui iklan, promosi, cara penjualan, serta penerapan perjanjian-perjanjian standar yang merugikan konsumen. Hal ini disebabkan karena kurangnya pendidikan konsumen, dan rendahnya kesadaran akan hak-hak dan kewajibannya.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, yang selanjutnya disebut UUPK, mengatur tentang perlindungan terhadap konsumen menegaskan dalam Pasal 1 ayat (1) bahwa perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan konsumen. Kepastian hukum yang dimaksud dalam pengertian ini meliputi segala upaya untuk memberdayakan konsumen untuk memperoleh atau menentukan pilihannya atas barang atau jasa kebutuhannya serta mempertahankan atau membela hak-haknya apabila dirugikan oleh perilaku pelaku usaha penyedia kebutuhan konsumen tersebut.¹ Dengan kata lain UUPK secara tegas telah memberikan jaminan perlindungan terhadap konsumen, jika konsumen dirugikan oleh pelaku usaha.

Perlindungan hukum terhadap konsumen dibagi dalam dua bagian. Pertama, *no conflict (pre-purchase)*, yaitu apabila tidak terdapat konflik atau tidak ada pertentangan, maka dapat dilakukan dengan dua cara yaitu *legislation*, di mana perlindungan hukum dilakukan dengan cara merancang dan menetapkan pelbagai peraturan perundang-undangan. *Voluntary self-regulation*, di mana perlindungan konsumen dilakukan melalui perancangan penetapan peraturan oleh pelaku usaha sendiri secara sukarela (*voluntary*) dalam perusahaannya (baik barang maupun jasa). Kedua, apabila terjadi konflik pertentangan antara konsumen dengan pelaku usaha, maka dapat diselesaikan melalui *litigation*, yaitu perlindungan hukum kepada konsumen, yang terakhir adalah mengajukan perkara yang terjadi antara konsumen dengan pelaku usaha ke pengadilan atau BPSK.²

Penyelesaian sengketa yang terjadi antara konsumen dan pelaku usaha, dapat diselesaikan melalui jalur litigasi (melalui pengadilan) dan jalur nonlitigasi (tidak melalui pengadilan). Penyelesaian melalui lembaga litigasi dianggap kurang efisien baik waktu, biaya, maupun tenaga, sehingga penyelesaian melalui lembaga non litigasi banyak dipilih

¹ Az. Nasution, "Aspek Hukum Perindungan Konsumen", *Jurnal Teropong*, Mei 2003, Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia, h. 6-7.

² Johannes Gunawan, "Pemberlakuan Undang-Undang Perlindungan Konsumen Terhadap PT. PLN Sebagai Lembaga Pelayan Umum", *Pro Justitia*, Jurnal Hukum Triwulan Universitas Katolik Parahyangan, Tahun 19 Nomor 4, Oktober 2001.

oleh masyarakat dalam menyelesaikan sengketa dimaksud. Meskipun demikian pengadilan juga tetap muara terakhir bila di tingkat non litigasi tidak menemui kesepakatan.³

Terdapat beberapa problematika yang muncul dari eksekusi putusan BPSK. Berdasarkan Pasal 54 ayat (3) UUPK, putusan BPSK dari hasil konsolidasi, arbitrase, dan mediasi bersifat final dan mengikat. Final berarti dan sebagai sesuatu yang harus dijalankan oleh para pihak. Prinsip *res judicata pro vitate habetur*, suatu putusan yang tidak mungkin lagi untuk dilakukan upaya hukum dinyatakan sebagai suatu putusan yang mempunyai kekuatan hukum pasti. Berdasarkan prinsip demikian, putusan BPSK mestinya harus dipandang sebagai putusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*). Namun apabila prinsip tersebut dibandingkan dengan yang termaktub pada Pasal 56 ayat (2) UUPK bahwa para pihak ternyata masih bisa mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri paling lambat 14 hari setelah pemberitahuan oleh BPSK. Hal ini bertentangan dengan sifat putusan BPSK yang bersifat final dan mengikat. Permasalahan juga timbul pada saat eksekusi. Agar mempunyai kekuatan eksekusi, putusan BPSK harus dimintakan penetapan (*fiat eksekusi*) ke Pengadilan. Dalam praktek, tidak mungkin memintakan penetapan eksekusi karena belum ada peraturan atau petunjuk tentang tata cara pengajuan keberatan terhadap putusan BPSK. Perma No. 1 Tahun 2006 tentang tata cara pengajuan keberatan terhadap putusan BPSK pada hakikatnya hanya mengatur mengenai pengajuan keberatan terhadap putusan BPSK. Pasal 2 Perma ini menegaskan yang bisa diajukan keberatan adalah terhadap putusan arbitrase BPSK. Sedangkan keberatan mengenai putusan konsiliasi atau mediasi, serta penetapan eksekusi sama sekali tidak diatur. BPSK merupakan lembaga penunjang dalam bidang quasi peradilan. Oleh karenanya, kekuatan BPSK bersifat final dan mengikat. Makna final yang dimaksud dalam putusan BPSK adalah final pada tingkat BPSK saja sedangkan pada tingkat pengadilan putusan BPSK tidak bersifat final atau masih dapat dilakukan upaya hukum keberatan ke pengadilan negeri dan kasasi ke Mahkamah Agung. Perlindungan BPSK yang bersifat final dan mengikat belum dapat melindungi konsumen karena terjadi ketentuan yang bertentangan mengenai arti putusan BPSK yang bersifat final dan mengikat. Putusan arbitrase tidak mempunyai kekuatan eksekutorial karena tidak memiliki kepala putusan atau irah-irah “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”.

Pasal 48 UUPK menyatakan “Penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan mengacu pada ketentuan tentang peradilan umum yang berlaku dengan memperhatikan ketentuan dalam Pasal 45 UUPK”. Sedangkan Pasal 45 UUPK secara garis besar menyatakan

³ Aries Kurniawan, *Peranan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Dalam Penyelesaian Sengketa Konsumen*, Kompas, 6 Agustus 2008, h.3.

bahwa penyelesaian sengketa konsumen dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan. Penyelesaian di luar pengadilan ini dilaksanakan dengan konsolidasi, mediasi dan arbitrase. Atas pendekatan inilah, maka permohonan eksekusi putusan BPSK berdasarkan ketentuan Pasal 57 UUPK jo. Pasal 42 SK Memperindag Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 dapat dilaksanakan karena merupakan kekhususan dari pelaksanaan eksekusi secara umum menurut ketentuan hukum acara perdata sesuai dengan asas hukum *lex specialis derogate legi generalis* yang berarti bahwa ketentuan khusus menyampingkan ketentuan yang bersifat umum.

PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN MELALUI BADAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN (BPSK)

Undang-Undang Perlindungan Konsumen memberi dua macam ruang untuk penyelesaian sengketa konsumen, yaitu penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan dan penyelesaian konsumen di luar pengadilan. Dalam Pasal 45 ayat (1) UUPK menyebutkan: “Setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum”.

Sebenarnya penyelesaian sengketa di luar pengadilan baru diketahui melalui Pasal 47, sedangkan Pasal 45 justru menyebut lembaga khusus sebagai penyelesaian di luar pengadilan. Pasal 47 UUPK menyebutkan: “Penyelesaian sengketa konsumen 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 oleh konsumen”.⁴

BPSK adalah lembaga yang memeriksa sengketa konsumen, yang bekerja seolah-olah sebagai sebuah pengadilan. BPSK tidak menyelesaikan sengketa konsumen dengan jalan damai, tetapi memeriksa sengketa berdasarkan hukum. Artinya, BPSK dalam menjalankan perannya dalam penyelesaian sengketa tetap berpegang teguh pada ketentuan Undang-Undang yang berlaku.⁵ BPSK dibentuk pemerintah di tiap-tiap daerah untuk menyelesaikan sengketa di luar pengadilan. Tugas dan wewenang BPSK disebutkan dalam Pasal 52 UUPK, yaitu:

- a. Melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa dengan cara melalui mediasi atau arbitrase atau konsiliasi;

⁴ Janus Sidabalok, 2006, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, h.144.

⁵ *Ibid.*

- b. Memberikan konsultasi perlindungan konsumen;
- c. Melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku;
- d. Melaporkan kepada penyidik apabila terjadi pelanggaran ketentuan dalam Undang-Undang ini;
- e. Menerima pengaduan baik tertulis maupun tidak tertulis, dari konsumen tentang terjadinya pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
- f. Melakukan penelitian dan pemeriksaan sengketa perlindungan konsumen;
- g. Memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli dan/atau setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap Undang-Undang ini;
- h. Meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli dan/atau setiap orang sebagaimana dimaksud dalam huruf g, yang tidak bersedia memenuhi panggilan BPSK;
- i. Mendapatkan, meneliti dan/atau menilai surat, dokumen atau alat lain guna penyelidikan dan/atau pemeriksaan;
- j. Memutuskan ada atau tidak adanya kerugian di pihak konsumen;
- k. Memberikan putusan kepada pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
- l. Menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-Undang ini.

Penyelesaian sengketa melalui BPSK diawali dengan permohonan atau pengaduan korban, baik tertulis maupun tidak tertulis tentang peristiwa yang menimbulkan kerugian kepada konsumen. Yang dapat mengajukan gugatan atau permohonan penggantian kerugian melalui BPSK ini hanyalah seorang konsumen atau ahli warisnya. Sedangkan pihak lain yang dimungkinkan menggugat sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 46 UUPK, seperti kelompok konsumen, lembaga swadaya masyarakat, dan pemerintah, hanya dapat mengajukan gugatannya ke pengadilan (umum) tidak ke BPSK. Atas permohonan itu, BPSK membentuk majelis yang berjumlah sekurang-kurangnya tiga orang, salah satu diantaranya menjadi ketua majelis. Dalam sidang pemeriksaan, majelis dibantu oleh seorang panitera.

Pemeriksaan atas permohonan/ tuntutan konsumen dilakukan sama seperti persidangan dalam peradilan umum, yaitu ada pemeriksaan terhadap saksi, saksi ahli, dan bukti-bukti lain. Setelah melakukan pemeriksaan, majelis kemudian memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian pada konsumen yang harus diganti oleh produsen. Putusan

majelis BPSK kemudian difiat ke pengadilan negeri supaya dapat dilaksanakan. Akan tetapi, jika pihak-pihak yang bersengketa tidak puas dengan putusan majelis, maka mereka dapat mengajukan keberatannya ke pengadilan negeri setempat dalam waktu paling lambat empat belas hari kerja sejak putusan diterima sebagaimana diatur dalam Pasal 56 ayat (2).

Dalam penyelesaian sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha, jika tidak ada kesepakatan saat ditempuh dalam jalur damai atau tidak sepakat atas hak-hak konsumen yang dilanggar oleh pelaku usaha, ada tiga tata cara penyelesaian sengketa berdasarkan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan, yang selanjutnya disebut KMPP Nomor 350/MPP/12/2001 sebagai berikut :

a. Konsiliasi

Dalam KMPP 350/MPP/12/2001 Pasal 1 angka 9 menjelaskan bahwa konsiliasi adalah proses penyelesaian sengketa konsumen diluar pengadilan dengan perantara BPSK untuk mempertemukan pihak yang bersengketa, dan penyelesaiannya diserahkan pada para pihak. Penyelesaian dengan cara ini dilakukan sendiri oleh para pihak yang bersengketa yaitu konsumen dan pelaku usaha dengan didampingi oleh Majelis dalam upaya penyelesaiannya. Majelis berupaya untuk mendamaikan para pihak yang bersengketa dan menjelaskan peraturan perundang-undangan dibidang perlindungan konsumen. Kepada konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa diberi kesempatan yang sama untuk menjelaskan hal-hal yang disengketakan. Dalam konsiliasi ini Majelis hanya bertindak pasif sebagai Konsiliator (Pasal 5 ayat 1 KMPP 350/MPP/12/2001) dalam proses penyelesaian sengketa sedangkan keputusan atau kesepakatan penyelesaian sengketa diserahkan kepada para pihak yang bersengketa, keputusan tersebut tergantung dengan kesukarelaan para pihak.

b. Mediasi

Penyelesaian sengketa dengan cara mediasi berdasarkan KMPP 350/MPP/12/2001 Pasal 1 angka 10 menjelaskan bahwa mediasi merupakan proses penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan dengan perantara BPSK sebagai penasehat dan penyelesaiannya diserahkan pada para pihak yaitu konsumen dan pelaku usaha. Penyelesaian dengan cara ini dilakukan sendiri oleh konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa dengan didampingi oleh majelis yang bertindak aktif (Pasal 5 ayat 2 KMPP 350/MPP/12/2001). Dengan maksud Majelis bertindak sebagai Mediator dengan memberikan nasehat, petunjuk saran dan upaya-upaya lain dalam menyelesaikan sengketa. Namun keputusan atau kesepakatan dalam penyelesaian sengketa tetap diserahkan sepenuhnya kepada konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa kemudian dituang dalam perjanjian tertulis antara para pihak yang bersengketa.

Penyelesaian sengketa melalui mediasi maupun konsiliasi, sepenuhnya diserahkan kepada pihak yang bersengketa untuk memperoleh kesepakatan dalam menentukan baik dalam bentuk maupun jumlah ganti rugi yang diterima oleh konsumen. Kesepakatan ini dituangkan dalam perjanjian tertulis dan ditandatangani oleh kedua belah pihak yang bersengketa. Hal ini dimaksudkan sebagai bukti untuk pembuatan berita acara oleh panitera BPSK.

c. Arbitrase

Lain dengan cara mediasi dan konsiliasi berdasarkan pasal 1 angka 11 KMPP 350/MPP/12/2001, Arbitrase adalah proses penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan yang dalam hal ini pihak konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa menyerahkan sepenuhnya penyelesaian kepada BPSK. Dalam penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan melalui cara arbitrase, pelaksanaannya berbeda dengan cara penyelesaian sengketa melalui cara konsiliasi maupun mediasi. Melalui cara ini, majelis bertindak aktif untuk mendamaikan para pihak yang bersengketa bilamana tidak tercapai kesepakatan. Yang dilakukan pertama kali adalah dengan memberikan penjelasan kepada konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa tentang perihal peraturan perundang-undangan dibidang perlindungan konsumen serta diberikan kesempatan yang sama kepada konsumen dan pelaku usaha untuk menjelaskan hal-hal yang dipersengketakan. Melalui cara ini keputusan/kesepakatan dalam penyelesaian sengketa ini sepenuhnya menjadi kewenangan majelis yang dibentuk BPSK tersebut.

Pelaku usaha yang tidak puas terhadap putusan BPSK cenderung melanjutkan perkaranya ke Pengadilan, bahkan apabila perlu ke Mahkamah Agung sehingga keberadaan BPSK sebagai lembaga *small claim court* yang menyelesaikan sengketa konsumen secara cepat, tidak formal dan biaya murah tidak tercapai.⁶

Permohonan eksekusi dapat dilakukan baik terhadap putusan BPSK maupun putusan keberatan, namun UUPK tidak menyediakan peraturan yang lebih rinci berkaitan dengan hal tersebut. Pelaksanaan putusan arbitrase diserahkan dan menjadi wewenang penuh dari Pengadilan Negeri yang menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman, dan mempunyai legitimasi sebagai lembaga pemaksa. Adapun tata cara melaksanakan putusan Hakim diatur dalam Pasal 195 sampai dengan Pasal 208 HIR. Ketentuan mengenai prosedur permohonan eksekusi tidak diatur secara rinci dan jelas dalam UUPK. Pasal 57 UUPK menjelaskan bahwa putusan majelis dimintakan penetapan eksekusinya kepada Pengadilan Negeri di tempat konsumen

⁶ Widijantoro, J dan Wisnubroto, Al, *Efektifitas Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Dalam Upaya Perlindungan Konsumen*, Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, h.45.

dirugikan. Kemudian Pasal 57 UUPK ini diperjelas dengan Pasal 42 Kepmenperindag No. 350/MPP/12/2001 bahwa pihak yang mengajukan eksekusi adalah BPSK.

Pada putusan arbitrase BPSK, terdapat kendala dalam pelaksanaan permohonan eksekusi yang disebabkan tidak adanya pencantuman irah-irah pada putusan arbitrase BPSK tersebut. Hal ini berbeda dengan isi suatu putusan arbitrase yang dalam putusannya mengandung irah-irah. Pasal 54 ayat (1) butir a Undang-Undang No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, menyatakan suatu putusan arbitrase harus memuat kepala putusan atau irah-irah “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”. Ketentuan Pasal 57 bertentangan dengan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 yang telah diubah dengan Undang-Undang No.4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, bahwa suatu putusan harus memuat irah-irah “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan yang Maha Esa”. Pencantuman irah-irah ini memberikan kekuatan eksekutorial pada putusan tersebut sehingga penghapusan irah-irah mengakibatkan putusan menjadi batal demi hukum.

Apabila BPSK dikenakan kewajiban untuk mengajukan eksekusi seperti yang ditentukan dalam Pasal 57 UUPK jo. Pasal 42 SK Menperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001, maka kedudukan BPSK sebagai badan yang netral dan imparial menjadi diragukan. Selain itu, apabila BPSK melakukan pengajuan permohonan eksekusi, maka akan menambah beban kerja dari BPSK itu sendiri. Untuk itulah, dengan adanya ketentuan Pasal 7 Ayat (1) PERMA No. 1 Tahun 2006 yang menegaskan bahwa “pengadilan mengeluarkan penetapan eksekusi atas permintaan pihak yang berperkara (konsumen) atas putusan BPSK yang tidak diajukan keberatan”, dapat mendorong kinerja BPSK yang lebih baik. Menurut penulis, apabila dikaitkan dengan asas hukum, maka ketentuan Pasal 7 ayat (1) PERMA No. 1 Tahun 2006 sebenarnya tidak bisa dijadikan dasar hukum atau pegangan dalam menjelaskan pihak mana yang berhak mengajukan eksekusi, hal ini disebabkan karena ketentuan Pasal 7 ayat (1) PERMA No. 1 Tahun 2006 bertentangan dengan Pasal 57 jo. Pasal 42 SK Menperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001. Menurut asas hukum yang berlaku yaitu *lex superior legi imperior* sendirinya PERMA No. 1 Tahun 2006 ini tidak bisa dijadikan patokan atau dasar ketentuan yang lebih tinggi mengalahkan ketentuan yang lebih rendah, maka dengan karena dikalahkan oleh aturan yang lebih tinggi yaitu Pasal 57 UUPK.

Eksekusi terhadap putusan arbitrase BPSK seharusnya memperhatikan ketentuan Undang-undang No. 30 Tahun 1999 dan Hukum Acara Perdata yang berlaku. Pemilihan arbitrase dalam penyelesaian sengketa melalui BPSK, menjadikan BPSK menjadi suatu lembaga arbitrase dan untuk itu harus memperhatikan ketentuan arbitrase nasional. Tata cara eksekusi yang dilakukan setelah penetapan eksekusi diberikan menyangkut ketentuan dalam HIR/ RBg sebagai induk

peraturan dalam Hukum Acara Perdata, karena sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha yang diselesaikan melalui jalur arbitrase juga merupakan ranah hukum perdata.

UPAYA KEBERATAN TERHADAP PUTUSAN BADAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN

Sengketa bisnis memerlukan penyelesaian secara cepat dan sederhana serta biaya perkara relatif sedikit dengan hasil penyelesaian dapat diterima oleh kedua belah pihak yang bersengketa tanpa menimbulkan masalah baru atau memperpanjang sengketa. Berbagai cara dapat dilakukan untuk menyelesaikan sengketa bisnis, baik melalui pengadilan (litigasi) maupun proses di luar pengadilan (non litigasi), namun penyelesaian sengketa bisnis lebih disukai melalui cara non litigasi meskipun seringkali tidak dapat menyelesaikan masalah secara tuntas, sehingga cara non litigasi bukan juga merupakan pilihan penyelesaian sengketa yang tepat guna. Penyelesaian sengketa melalui Pengadilan (litigasi) dianggap tidak efektif dan efisien sehingga akan mengganggu atau menghambat kegiatan bisnis. Hal ini disebabkan proses berperkara ke pengadilan harus menempuh prosedur beracara yang sudah ditetapkan dan tidak boleh disimpangi, sehingga memerlukan waktu yang lama, tidak melindungi kerahasiaan, serta hasilnya ada pihak yang kalah dan yang menang, sehingga akan memperpanjang persengketaan karena dimungkinkan melanjutkan perkara ke pengadilan yang lebih tinggi (upaya hukum) meskipun terdapat asas peradilan yang cepat, sederhana dan biaya murah.

Di sisi lain, penyelesaian sengketa secara non litigasi (secara damai) yang didasarkan pada kesepakatan para pihak, ternyata hasilnya tidak memiliki kekuatan mengikat secara formal bagi para pihak, meskipun undang-undang mengharuskan agar kesepakatan para pihak dituangkan dalam bentuk akta tertulis dan didaftarkan ke Pengadilan Negeri, dalam sistem acara perdata yang berlaku, bahwa terhadap akta hasil kesepakatan yang telah dicapai tersebut tidak dapat langsung dimohonkan ke pengadilan untuk dijadikan putusan perdamaian (*acta van dading*), melainkan untuk itu para pihak harus tetap menempuh pengajuan gugatan ke pengadilan dengan melampirkan akta yang dimaksud, baru kemudian dalam persidangan diputus oleh majelis hakim berdasarkan akta perdamaian yang telah dicapai oleh para pihak di luar pengadilan tersebut, dengan putusan perdamaian hakim (*acta van dading*).

Adapun yang memberi kekuatan eksekutorial atau yang menjadi persyaratan pada suatu putusan untuk dapat dilaksanakan secara paksa baik putusan pengadilan maupun putusan arbitrase harus memuat kepala putusan atau disebut irah-irah yang berbunyi “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”. Kepala putusan inilah yang memberi kekuatan

ekskutorial terhadap suatu putusan. Bahkan tidak hanya putusan pengadilan dan putusan arbitrase yang harus mencantumkan irah-irah atau kepala putusan, akan tetapi akte notaris seperti *grosse* akta hipotik (*grosse akta van hypotheek*) dan *grosse* akta pengakuan hutang (*notarieele schuldbrieven*) harus mencantumkan kepala putusan “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”. Kepala akta tersebut merupakan syarat yang mesti ada agar kata notariil di muka memiliki nilai kekuatan sama dengan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap atau inkrah. Eman Suparman juga menjelaskan, selain dimiliki oleh putusan pengadilan, putusan arbitrase dan *grosse akta notariil*, kepala putusan atau irah-irah juga dimiliki oleh akta perdamaian sebagaimana diatur dalam Pasal 130 ayat (2) HIR yang dibuat dipersidangan juga mempunyai kekuatan untuk dilaksanakan seperti putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.⁷

Salah satu ketentuan dalam UUPK tersebut adalah Pasal 54 ayat (3) UUPK mengatakan bahwa “keputusan BPSK bersifat *final* dan *mengikat*”. Ketentuan ini jika dikaitkan dengan ketentuan Pasal 56 ayat (2) sangat kontradiktif, karena Pasal 56 ayat (2) menyatakan bahwa “Terhadap putusan BPSK dapat diajukan keberatan ke pengadilan”. Hal ini jelas menimbulkan ketidakpastian dalam hukum. Untuk menyelesaikan permasalahan tersebut, Mahkamah Agung telah mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung No. 1 tahun 2006 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Terhadap Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (untuk selanjutnya disebut dengan Perma No. 1 tahun 2006).

Lahirnya Perma No.1 tahun 2006 ini dilatarbelakangi oleh karena undang-undang Perlindungan Konsumen tidak mengatur secara jelas hukum acara di pengadilan negeri untuk mengajukan keberatan terhadap putusan BPSK dan untuk kelancaran pemeriksaan keberatan terhadap putusan BPSK, karena selama ini masalah ketiadaan peraturan tentang ini dapat menjadi hambatan bagi penegak hukum di pengadilan negeri dalam upaya keberatan.

Keberatan adalah upaya bagi pelaku usaha dan konsumen yang tidak menerima putusan BPSK.⁸ Istilah keberatan sebetulnya dalam bidang hukum acara perdata tidak dikenal, istilah keberatan ini membuat para hakim pengadilan negeri, tempat di mana ada pengajuan keberatan atas putusan BPSK mendapatkan kesulitan untuk menafsirkan apakah pengajuan keberatan tersebut semacam banding, gugatan atau permohonan, karena dalam hal ini belum ada ketentuan yang mengatur lebih lanjut mengenai apa dan bagaimana yang dimaksud dengan

⁷ Eman Suparman, 2004, *Pilihan Forum Arbitrase dalam Sengketa Komersial untuk Penegakan Keadilan*. Jakarta: PT. Tatanusa, h.198-199.

⁸ Mahkamah Agung RI, *Peraturan Mahkamah Agung tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Terhadap Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen*, Perma No. 1 Tahun 2006, Pasal 1 angka 2.

pengajuan keberatan atas putusan BPSK di pengadilan negeri.⁹ Sedangkan selama ini proses pemeriksaan perkara di pengadilan negeri hanya berbentuk gugatan dan permohonan. Akan tetapi kalau kita lihat ketentuan Perma No.1 Tahun 2006 Pasal 6 ayat (2) tentang tata cara pemeriksaan keberatan dinyatakan bahwa pemeriksaan keberatan dilakukan hanya atas dasar putusan BPSK dan berkas perkara, hal ini mirip dengan upaya hukum.

Bahwa dengan demikian maka perlu dibuat pemisahan yang tegas antara keberatan yang diatur dalam Pasal 56 ayat (2) UUPK peluang mengajukan gugatan ke pengadilan berdasarkan Pasal 45 ayat (4) UUPK, bahwa keberatan yang diatur dalam Pasal 56 ayat (2) UUPK hanya dapat dilakukan terhadap putusan BPSK yang dibuat berdasarkan arbitrase, mengapa? Karena arbitrase hanya dalam putusan arbitrase-lah keberatan menjadi relevan. Pada prinsipnya tidak akan ada putusan BPSK yang dibuat berdasarkan mediasi atau konsiliasi apabila para pihak tidak terlebih dahulu menyepakati isi kesepakatan tersebut. Lebih jauh lagi, tidaklah mungkin jika para pihak yang sebelumnya telah menyepakati isi putusan mediasi dan konsiliasi, tetapi kemudian mengajukan keberatan terhadap apa yang sebelumnya telah mereka sepakati, hal ini sangat bertentangan dengan semangat penyelesaian sengketa yang efektif dan efisien. Demikian juga apabila gugatan ke pengadilan berdasarkan Pasal 45 ayat (4) UUPK hanya dapat diajukan terhadap proses penyelesaian sengketa pada BPSK yang dilakukan berdasarkan mekanisme mediasi dan konsiliasi. Dengan catatan bahwa dalam proses tersebut belum mencapai kesepakatan atau belum ada keputusan BPSK yang dikeluarkan untuk mengesahkan kesepakatan tersebut, karena sekali kesepakatan tercapai logikanya tidak ada ruang bagi para pihak untuk mengingkarinya, karena harus ada ruang bagi para pihak yang gagal mencapai kesepakatan, karena bagaimanapun juga mekanisme mediasi dan konsiliasi tidak mengenal instrumen untuk memaksa para pihak dalam mencapai kesepakatan. Memang ada Perma tersebut yang menyatakan bahwa keberatan dapat diajukan terhadap putusan arbitrase yang dikeluarkan oleh BPSK kepada pengadilan negeri ditempat kedudukan hukum konsumen tersebut atau di wilayah hukum BPSK mengeluarkan putusan bila konsumen tidak mempunyai kedudukan di Indonesia.

Keberatan terhadap putusan BPSK, tata cara pengajuannya diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2006. Keberatan adalah upaya bagi pelaku usaha dan konsumen yang tidak menerima putusan BPSK. Keberatan tersebut hanya dapat diajukan terhadap putusan arbitrase yang dikeluarkan oleh BPSK. Keberatan ini dapat diajukan baik oleh pelaku usaha dan/atau konsumen kepada pengadilan negeri di tempat kedudukan hukum konsumen. Keberatan terhadap putusan arbitrase BPSK sesuai Pasal 6 ayat (3) Perma Nomor

⁹ Aman Sinaga, "Apakah Putusan BPSK Dapat Dibanding?", Media Indonesia (29 Agustus 2004).

1 Tahun 2006 dapat diajukan apabila memenuhi persyaratan pembatalan putusan arbitrase sebagaimana diatur dalam Pasal 70 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, yaitu:

- a. Surat atau dokumen yang diajukan dalam pemeriksaan, setelah putusan dijatuhkan, diakui palsu dan dinyatakan palsu;
- b. Setelah putusan arbitrase BPSK diambil, ditemukan dokumen yang bersifat menentukan yang disembunyikan oleh pihak lawan, atau;
- c. Putusan diambil dari hasil tipu muslihat yang dilakukan oleh salah satu pihak dalam pemeriksaan sengketa.

Dalam hal keberatan diajukan atas dasar syarat tersebut di atas, majelis hakim dapat mengeluarkan pembatalan putusan BPSK. Dalam hal keberatan diajukan atas dasar alasan lain di luar syarat tersebut, majelis hakim dapat mengadili sendiri konsumen yang bersangkutan. Dalam mengadili sendiri, majelis hakim wajib memperhatikan ganti rugi sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999. Majelis hakim harus memberikan putusan dalam waktu 21 (dua puluh satu) hari sejak sidang pertama dilakukan.

PENUTUP

Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dalam memutus sengketa konsumen selama ini belum mewujudkan bentuk penyelesaian sengketa yang bersifat sederhana, murah dan cepat sesuai dengan asas-asas hukum acara perdata. Sehingga upaya untuk melindungi dan menegakkan hak-hak konsumen dinilai belum optimal. Upaya penyelesaian sengketa konsumen yang diatur dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen melalui Arbitrase menimbulkan permasalahan tersendiri. Pengajuan keberatan ke pengadilan negeri terhadap putusan BPSK yang notabene adalah putusan hasil proses arbitrase yang bersifat final dan mengikat ternyata terdapat kontradiksi antara peraturan satu dengan yang lainnya. Menurut penulis, pemerintah seharusnya segera melakukan amandemen terhadap Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 demi terwujudnya proses beracara yang cepat, sederhana dan biaya ringan sesuai dengan asas-asas yang terkandung dalam hukum acara perdata. Selain itu juga demi terciptanya keadilan hak-hak konsumen dalam penyelesaian sengketa konsumen di Indonesia.

DAFTAR BACAAN

Az. Nasution, “Aspek Hukum Perindungan Konsumen “, Jurnal Teropong, edisi Mei 2003, Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia.

Eman Suparman, 2004, Pilihan Forum Arbitrase dalam Sengketa Komersial untuk Penegakan Keadilan. Jakarta: PT. Tatanusa.

Janus Sidabalok, 2006, Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia.

Widijantoro, J dan Wisnubroto, Al, *Efektifitas Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Dalam Upaya Perlindungan Konsumen*, Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya, Yogyakarta.