

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Manusia sebagai makhluk individu sekaligus makhluk sosial memiliki kebebasan untuk berkehendak dan tidak dapat hidup tanpa bantuan dari manusia lain. Seiring dengan perkembangan zaman, kebutuhan manusia untuk melangsungkan hidupnya juga berkembang mengikuti arus perekonomian yang mengalami kemajuan pesat dengan didukung oleh kemajuan di bidang teknologi dan informasi. Kondisi perekonomian yang semakin berkembang memberikan manfaat yang sangat besar bagi negara khususnya masyarakat dalam perannya sebagai pelaku usaha dan konsumen. Pelaku usaha semakin kompetitif dalam aktifitas bisnisnya dan konsumen akan semakin mudah untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Disisi lain, kondisi perekonomian yang semakin berkembang juga dapat menimbulkan ketidakseimbangan kedudukan antara pelaku usaha dan konsumen. Hal ini disebabkan oleh konsumen yang dapat dengan mudah menjadi objek para pelaku usaha dalam aktifitas bisnisnya untuk mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya. Demi mewujudkan keseimbangan hubungan antara pelaku usaha dan konsumen, pemerintah membuat suatu regulasi yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (untuk penulisan selanjutnya disingkat UUPK). Esensi lahirnya UUPK pada hakikatnya adalah untuk memberi kesadaran kepada konsumen akan hak dan kewajibannya dan memberikan aturan main kepada pelaku usaha agar dalam melakukan aktifitas bisnisnya selalu memperhatikan

etika bisnis agar terhindar dari hal-hal yang berpotensi merugikan konsumen dan menciptakan sengketa konsumen.

Sengketa konsumen<sup>1</sup> adalah sengketa antara pelaku usaha dengan konsumen yang menuntut ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan/atau yang menderita akibat mengkonsumsi barang dan/atau memanfaatkan jasa. Sengketa konsumen terjadi akibat dari ketidaktaatan pada isi transaksi konsumen, kewajiban, serta larangan sebagaimana diatur di dalam UUPK. Sengketa tersebut berupa salah satu pihak yang tidak mendapatkan atau menikmati apa yang seharusnya menjadi haknya sebagai akibat dari pihak lawan yang tidak melaksanakan kewajibannya. Sebagai contoh sengketa konsumen yang diakibatkan oleh salah satu pihak tidak memenuhi kewajibannya<sup>2</sup> adalah sengketa yang terjadi antara Bapak Slamet Mulyadi selaku konsumen dan PT. Adira Dinamika Multi Finance selaku pihak pelaku usaha.

Sengketa konsumen yang terjadi antara Bapak Slamet Mulyadi dan PT. Adira Dinamika Multi Finance tersebut berawal dari pemblokiran pembayaran kredit kendaraan bermotor milik Bapak Slamet Mulyadi yang dilakukan oleh PT. Adira Dinamika Multi Finance akibat dari keterlambatan pembayaran angsuran kendaraan bermotor yang dilakukan oleh Bapak Slamet Mulyadi. Pihak konsumen dan pihak pelaku usaha sudah berusaha untuk menyelesaikan masalahnya dengan cara musyawarah mufakat atau kekeluargaan namun penyelesaian masalah tersebut tidak membuahkan hasil yang disepakati oleh kedua belah pihak hingga

---

<sup>1</sup> Pasal 1 angka 8 Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No.350/MPP/KEP/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang BPSK

<sup>2</sup> Hasil prasarvey di Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Kota Malang, tanggal 6 april 2016.

pada akhirnya Bapak Slamet Mulyadi memasukkan gugatan sengketa konsumen ke Badan Penyelesaian Sengketa Kota Malang.

Konsumen yang merasa dirugikan berhak menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha. Penyelesaian sengketa konsumen dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa.<sup>3</sup> Penyelesaian sengketa melalui pengadilan dianggap tidak efisien waktu, biaya dan tenaga sehingga penyelesaian sengketa diluar pengadilan (non-litigasi) sering dijadikan pilihan oleh konsumen dalam upaya menyelesaikan sengketanya dengan pelaku usaha. Penyelesaian di luar pengadilan adalah penyelesaian melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha yaitu Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (untuk penulisan selanjutnya disebut BPSK) dan/atau forum lain untuk mencapai kesepakatan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 11 UUPK yang berbunyi:

“Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen adalah badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen.”

Keberadaan BPSK sangat dibutuhkan demi terpenuhinya kebutuhan masyarakat akan suatu wadah atau lembaga yang memiliki kewenangan untuk membantu menyelesaikan sengketa konsumen. Penyelesaian sengketa konsumen oleh BPSK dilaksanakan melalui tiga cara penyelesaian sengketa konsumen yang dipilih berdasarkan kesepakatan kedua belah pihak yang bersengketa sebagaimana

---

<sup>3</sup> Pasal 45 angka 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 42. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 382.

yang diatur dalam Pasal 52 huruf a UUPK tentang tugas dan wewenang BPSK yang berbunyi:<sup>4</sup>

“Tugas dan wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen meliputi: melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen dengan cara melalui mediasi atau arbitrase atau konsiliasi.”

BPSK Kota Malang yang dibentuk pada tahun 2001 hingga sekarang orientasi pelaksanaan tugas dan wewenangnya masih berfokus pada sengketa antara pelaku usaha dengan konsumen.<sup>5</sup> Untuk wilayah Malang Raya, BPSK hanya terdapat di Kota Malang yang secara otomatis memiliki wilayah kerja meliputi Malang Raya dan tidak menutup kemungkinan meliputi daerah lain karena konsumen yang mengalami kerugian dapat mengadu ke BPSK terdekat sesuai dengan kehendaknya. Konsumen berharap dengan penyelesaian sengketa diluar pengadilan yang dilakukan oleh BPSK bisa menjadi penyelesaian sengketa yang sederhana dan singkat tidak seperti melalui pengadilan yang membutuhkan proses berlarut-larut dan biaya yang cenderung tidak sedikit jumlahnya.

BPSK Kota Malang merupakan salah satu BPSK paling aktif di Indonesia. Hal ini ditandai oleh banyaknya gugatan sengketa konsumen yang masuk dan ditangani oleh BPSK Kota Malang. Dalam menangani dan menyelesaikan sengketa konsumen, mediasi merupakan salah satu cara penyelesaian sengketa yang sering dipilih oleh para pihak yang bersengketa di BPSK Kota Malang. Mediasi yang dilakukan di BPSK Kota Malang dalam kurun waktu 5 (lima) tahun terhitung sejak tahun 2011 hingga 2015 mencapai 42 (empat puluh dua) persidangan mediasi. Pada tahun 2011 terjadi 8 persidangan mediasi,

---

<sup>4</sup> Pasal 52 huruf a Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 42. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 382.

<sup>5</sup> Hasil prasarvey d Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Kota Malang, tanggal 6 april 2016.

tahun 2012 terjadi 17 persidangan mediasi, tahun 2013 terjadi 10 persidangan mediasi, tahun 2014 terjadi 4 persidangan mediasi dan tahun 2015 terjadi 3 persidangan mediasi.<sup>6</sup> Penyelesaian sengketa konsumen melalui mediasi yang dilakukan oleh BPSK Kota Malang dalam kurun waktu 5 (lima) tahun terhitung dari tahun 2011-2015 mencapai 42 persidangan mediasi.

Penyelesaian sengketa melalui mediasi merupakan cara penyelesaian sengketa konsumen yang sering dipilih karena sifat keputusan mediasi yang sepenuhnya berada di tangan para pihak yang bersengketa dengan perantaraan BPSK Kota Malang sebagai penasihat. Namun demikian, pada tatanan empirik tidak semua penyelesaian sengketa konsumen melalui mediasi yang dilakukan oleh BPSK Kota Malang membuahkan hasil atau dapat dikatakan mediasi yang dilakukan oleh BPSK Kota Malang tersebut gagal. Tidak jarang proses penyelesaian sengketa konsumen melalui mediasi di BPSK Kota Malang mengalami kegagalan karena tidak tercapainya kesepakatan antara kedua belah pihak yang bersengketa. Sebagai contoh penyelesaian sengketa konsumen melalui mediasi yang tidak berhasil diselesaikan oleh BPSK Kota Malang adalah sengketa konsumen antara Bapak Muhammad Ambari selaku konsumen dan PT. PLN Persero selaku pihak pelaku usaha.<sup>7</sup>

Sengketa konsumen ini terjadi pada tahun 2015 yang bermula dari pemadaman listrik tanpa pemberitahuan oleh pihak PT PLN yang mengakibatkan ayam-ayam ternak milik penggugat mati lemas. Pemadaman listrik yang dilakukan oleh PT. PLN saat itu adalah agenda pemadaman sehubungan dengan pemeliharaan jaringan yang berlangsung selama satu hari. Menurut pihak

---

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Op.cit.

konsumen, biasanya setiap ada pemadaman listrik selalu diiringi pemberitahuan sebelumnya, namun pada saat pemadaman listrik itu pihak konsumen tidak mendapat informasi apapun sehingga tidak sempat menyiapkan diesel sebagai pengganti energi listrik. Pihak konsumen merasa sangat dirugikan dengan adanya pemadaman tersebut karena telah mengakibatkan kematian pada ayam-ayam ternaknya yang mencapai 6.300 ekor. Meskipun demikian, pihak PT PLN tidak merasa melakukan kesalahan karena menurut PT PLN, pemadaman yang terjadi pada 4 Desember 2014 tersebut tidak menyalahi perjanjian Surat Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik (SPJBTL) dan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Kejadian naas yang menimpa usaha ternak Muhammad Ambari tersebut telah mengakibatkan kerugian yang sangat besar. Sebagai konsumen yang merasa dirugikan, sangat wajar jika konsumen tersebut melaporkan sengketa tersebut ke BPSK untuk memperjuangkan haknya mendapat ganti rugi atas pemadaman listrik yang dilakukan oleh PT PLN karena telah membuat 6.300 ekor ayam ternaknya mati lemas, namun demikian, PT PLN tetap bersikeras tidak merasa bersalah dan menolak untuk membayar ganti rugi kepada Muhammad Ambari sejumlah Rp 204.072.750,-.<sup>8</sup> Penyelesaian sengketa konsumen melalui mediasi di BPSK Kota Malang yang ditempuh oleh Bapak Muhammad Ambari melawan PT. PLN Persero tidak dapat mencapai kesepakatan.

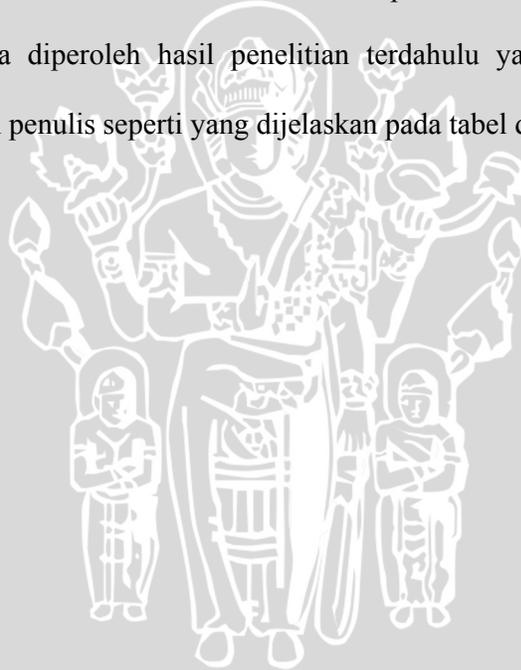
Mediasi merupakan salah satu cara penyelesaian sengketa konsumen yang dapat ditempuh apabila konsumen atau pelaku usaha menghendaki penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang murah, cepat dan sederhana dengan perantara BPSK sebagai penasihat dan penyelesaiannya diserahkan pada para

---

<sup>8</sup> Hasil prasurvey di Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Kota Malang, tanggal 6 april 2016.

pihak yaitu konsumen dan pelaku usaha. Penyelesaian dengan mediasi ini dilakukan sendiri oleh konsumen dan pelaku usaha yang didampingi oleh majelis BPSK yang bertindak aktif sebagai mediator dengan memberikan nasihat, petunjuk atau saran dan upaya-upaya lain dalam menyelesaikan sengketa.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis ingin meneliti bagaimana penyelesaian sengketa konsumen melalui mediasi yang dilakukan oleh BPSK Kota Malang, faktor apa yang menjadi penghambat dalam penyelesaian sengketa melalui mediasi dan apa upaya BPSK Kota Malang untuk mengatasi faktor penghambat mediasi tersebut. Berdasarkan hasil penelusuran dari berbagai sumber skripsi, maka diperoleh hasil penelitian terdahulu yang berhubungan dengan fokus bahasan penulis seperti yang dijelaskan pada tabel dibawah ini:



Tabel 1.1

Penelitian yang dilakukan sebelumnya terkait Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen

No	Tahun Penelitian	Nama Penelitian, Peneliti, dan Asal Instansi	Judul Penelitian	Rumusan Masalah
1.	2013	SKRIPSI, <b>INTAN HERDANA</b> , Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.	Implementasi pasal 52 huruf c tentang pengawasan klausula baku oleh BPSK dalam undang – undang nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. (studi di Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Kota Malang)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bagaimana implementasi pasal 52 huruf c tentang tugas dan wewenang BPSK dalam pengawasan pencantuman klausula baku dalam Undang – Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen oleh BPSK Kota Malang?</li> <li>2. Apa yang menjadi hambatan bagi BPSK Kota Malang dalam pelaksanaan tugas dan wewenang terkait pengawasan pencantuman klausula baku?</li> <li>3. Bagaimana upaya mengatasi hambatan yang dihadapi oleh BPSK Kota Malang dalam pelaksanaan tugas dan wewenang terkait pengawasan pencantuman klausula baku?</li> </ol>

Sumber data sekunder, diolah pada Maret, 2016

Berdasarkan tabel di atas, dapat dilihat bahwa terdapat perbedaan dan persamaan antara penelitian ini dengan penelitian terdahulu. Persamaannya adalah membahas mengenai pasal yang sama yaitu pasal 52 UUPK dan kesamaan tempat dilakukannya penelitian yaitu BPSK Kota Malang. Perbedaannya terletak pada fokus bahasan yang diteliti. Pada penelitian terdahulu, peneliti memfokuskan penelitian pada pasal 52 huruf c yang mengatur tentang tugas dan wewenang BPSK dalam melakukan pengawasan terhadap klausula baku.

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, penulis mengangkat judul IMPLEMENTASI PASAL 52 HURUF A UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1999 TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN TERKAIT PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN MELALUI MEDIASI (Studi Di Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Kota Malang).

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka masalah-masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana implementasi pasal 52 huruf a Undang Undang-Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen terkait penyelesaian sengketa konsumen melalui mediasi yang dilakukan oleh BPSK Kota Malang?
2. Apa yang menjadi faktor pendukung dan faktor penghambat dalam penyelesaian sengketa konsumen dengan cara mediasi yang dilakukan oleh BPSK Kota Malang?
3. Apa upaya BPSK Kota Malang untuk mengatasi faktor penghambat yang dihadapi dalam penyelesaian sengketa konsumen dengan cara mediasi?

### C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis mengenai Implementasi Pasal 52 Huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen Terkait Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Mediasi oleh BPSK Kota Malang.
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis faktor pendukung dan faktor penghambat dalam penyelesaian sengketa melalui mediasi oleh BPSK Kota Malang.
3. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis upaya yang dilakukan oleh BPSK Kota Malang dalam mengatasi faktor penghambat penyelesaian sengketa konsumen melalui mediasi.

### D. Manfaat Penelitian

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak yang berkaitan dengan penelitian ini.

#### 1. Manfaat Teoritis

- 1) Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan referensi ilmiah bagi kalangan akademik dalam menunjang proses belajar mengajar dalam upaya pengembangan ilmu pengetahuan khususnya tentang hukum perlindungan konsumen.
- 2) Penelitian ini diharapkan dapat berguna dan bermanfaat bagi ilmu pengetahuan hukum dan dapat memberikan pemikiran untuk pengembangan ilmu bagi bangsa dan negara dalam menyikapi

persoalan terkait dengan penyelesaian sengketa konsumen dengan cara mediasi yang dilakukan oleh BPSK Kota Malang.

## 2. Manfaat Praktis

### a. Bagi Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen

1) BPSK Kota Malang dapat meningkatkan peran dan kinerjanya sebagai lembaga pemerintah yang berperan aktif dalam penegakan Hukum Perlindungan Konsumen khususnya dalam tugas dan wewenangnya untuk menyelesaikan sengketa konsumen.

2) Penelitian ini dapat dijadikan masukan oleh BPSK Kota Malang dalam mengatasi faktor penghambat yang dihadapi dalam penyelesaian sengketa konsumen melalui mediasi.

### b. Bagi Pelaku Usaha

Bagi pelaku usaha, diharapkan melalui penelitian ini dapat meningkatkan pengetahuan pelaku usaha bahwa di Indonesia terdapat Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang merupakan dasar yang kuat dalam penegakan hukum perlindungan konsumen. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen tersebut telah jelas diatur mengenai hak dan kewajiban pelaku usaha termasuk perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha untuk menghindari sengketa yang terjadi antara pelaku usaha dan konsumen.

### c. Bagi Konsumen

1) Diharapkan dalam penelitian ini, konsumen semakin sadar akan hak dan kewajibannya yang harus dipenuhi dalam usahanya untuk

memenuhi kebutuhan hidupnya sehingga kedudukan antara konsumen dan pelaku usaha menjadi seimbang.

- 2) Masyarakat dalam hal ini sebagai konsumen dapat menambah wawasannya terkait hukum perlindungan konsumen dan mengetahui bahwa dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen telah diatur mengenai ketentuan atas kewenangan BPSK untuk menangani dan menyelesaikan sengketa konsumen.

#### d. Bagi Pemerintah

Bagi pemerintah khususnya Kementerian Perindustrian dan Perdagangan diharapkan penelitian ini dapat menjadi masukan dalam merumuskan kebijakan terkait dengan penyelesaian sengketa konsumen oleh Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dalam upaya penegakan Hukum Perlindungan Konsumen.

### **E. Sistematika Penulisan**

Untuk mempermudah pembaca dalam memahami materi, penulis membagi karya ilmiah ini kedalam 5 (lima) bab secara sistematis dan saling berhubungan antara satu dengan yang lain. Uraian penelitian secara garis besar terdiri dari:

#### **BAB I : PENDAHULUAN**

Pada bab ini akan dijelaskan mengenai hal-hal yang mendasari dilakukannya penelitian ini. Adapun bab ini berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, dan manfaat penelitian.

## BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Bab ini menguraikan teori-teori yang melandasi penulisan dan pembahasan yang berkaitan dengan judul. Teori yang dimaksud adalah Perlindungan Hukum, Perlindungan Konsumen, Implementasi, Sengketa Konsumen dan Mediasi.

## BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini berisikan uraian tentang jenis penelitian yang digunakan, metode pendekatan penelitian, lokasi penelitian dan alasan pemilihan lokasi, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, populasi, teknik sampling, responden dan teknik analisis data yang digunakan dan data operasional dalam penelitian hukum

## BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini merupakan bagian yang terpenting dalam substansi penelitian ini. Pertama, bab ini akan membahas gambaran umum Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Kota Malang sebagai lokasi penelitian dan bagaimana pelaksanaan penyelesaian sengketa konsumen oleh Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen melalui mediasi. Kedua, bab ini akan menjabarkan faktor pendukung dan faktor penghambat dalam penyelesaian sengketa konsumen melalui mediasi yang dilakukan oleh BPSK Kota Malang. Ketiga, menemukan dan mengidentifikasi upaya apa saja yang dilakukan oleh BPSK Kota Malang untuk menangani faktor penghambat dalam penyelesaian sengketa konsumen melalui mediasi.

## BAB V : PENUTUP

Bab ini berisikan kesimpulan dan saran dari penulis terhadap permasalahan yang dibahas.

