

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Kajian Umum Tentang Perlindungan Hukum

a. Pengertian Perlindungan Hukum

Keberadaan hukum tidak dapat dipisahkan dari masyarakat (*ubi societas ubi ius*). Perlindungan hukum adalah perlindungan yang diberikan oleh hukum terhadap sesuatu. Perlindungan hukum adalah upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingan tersebut.¹

Subekti berpendapat bahwa hukum itu mengabdikan pada tujuan negara, artinya bahwa hukum harus mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan bagi rakyatnya. Sedangkan menurut **Sadjipto raharjo**, perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan oleh orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.² Perlindungan hukum adalah wujud dari bekerjanya fungsi hukum dalam rangka mewujudkan tujuan-tujuan hukum yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.

Hakikatnya setiap orang berhak mendapatkan perlindungan hukum karena hukum mempunyai kekuatan yang kuat untuk melindungi seseorang agar tidak merasa dirugikan atas tindakan yang diperbuat oleh orang lain agar tercipta ketentraman dan ketertiban dalam masyarakat sehingga hubungan antar masyarakat bisa dijaga kepentingannya.

¹ Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidharta, **Pengantar Ilmu Hukum**, Alumni, Bandung, 2000, hlm 5.

² Sadjipto Raharjo, **Ilmu Hukum**, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm 53

b. Bentuk Perlindungan Hukum

Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa perlindungan hukum bagi masyarakat merupakan suatu bentuk tindakan pemerintah yang bersifat *preventif* dan *represif*.

a. Perlindungan Hukum Preventif

Perlindungan hukum preventif adalah suatu tindakan sebagai upaya agar tidak terjadi pelanggaran terhadap suatu hukum. Perlindungan hukum preventif memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapatkan bentuk yang definitif. Dengan adanya perlindungan hukum preventif, pemerintah terdorong untuk bersikap lebih hati-hati dalam mengambil keputusan yang berdasarkan pada diskresi.³

b. Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan hukum represif adalah suatu tindakan yang dilakukan sebagai upaya penanggulangan atas terjadinya pelanggaran. Perlindungan hukum represif bertujuan untuk menyelesaikan suatu sengketa yang telah terjadi. Perlindungan hukum represif berfungsi jika telah terjadi sengketa antara dua pihak.

³ Diskresi adalah kebebasan mengambil keputusan sendiri dalam setiap situasi yang dihadapi, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Diakses pada tanggal 12 April 2016.

B. Kajian Umum Tentang Perlindungan Konsumen

a. Pengertian Perlindungan Konsumen

Perlindungan Konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.⁴ Perlindungan konsumen merupakan istilah yang dipakai untuk menggambarkan upaya perlindungan hukum yang diberikan kepada konsumen dalam usahanya untuk memenuhi kebutuhan dalam hal-hal yang dapat merugikan konsumen itu sendiri.⁵

Perlindungan konsumen mutlak diperlukan oleh masyarakat karena disamping memiliki hak-hak yang bersifat universal, konsumen juga memiliki hak-hak yang bersifat spesifik baik situasi maupun kondisi. Perlindungan konsumen mempersoalkan jaminan atau kepastian tentang terpenuhinya hak dan kewajiban yang dimiliki oleh konsumen dan pelaku usaha agar tercipta hubungan yang seimbang antara konsumen dan pelaku usaha.⁶ Konsumen yang dilindungi di sini ialah konsumen akhir, artinya konsumen pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat untuk dirinya sendiri, keluarga, orang lain atau makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.

b. Tujuan Perlindungan Konsumen

Tujuan merupakan sesuatu yang senantiasa ingin dicapai atas pelaksanaan suatu hal. Berhasil atau tidaknya kinerja yang telah dilaksanakan dapat diketahui dan diukur dari tujuan yang telah dicapai. Tujuan dari

⁴Pasal 1 angka 1 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.

⁵Janus Sidabalok, **Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia**, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014. hlm 7.

⁶Ibid, hlm 8.

perindungan konsumen sebagaimana disebutkan dalam Pasal 3 UUPK antara lain:⁷

- a. Meningkatkan kesadaran, kemampuan, dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri;
- b. Mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari akses negatif pemakaian barang dan/atau jasa;
- c. Meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan, dan menuntut hak – haknya sebagai konsumen;
- d. Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi;
- e. Menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggung jawab dalam usaha;
- f. Meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen.

c. AsasPerlindungan Konsumen

Asas adalah dasar dari suatu hal, baik pelaksanaan maupun pembentukannya. Asas sifatnya sangat prinsipil sehingga pelaksanaan akan suatu hal harus berdasarkan pada asasnya. Asas yang dianut dalam perlindungan konsumen adalah:⁸

- a. Asas Manfaat
Asas ini mengandung makna bahwa penerapan UUPK harus memberikan manfaat sebesar-besarnya kepada kedua pihak yaitu konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan. Sehingga tidak ada satu pihak yang kedudukannya lebih tinggi dibanding pihak lainnya. Konsumen dan pelaku usaha harus memperoleh hak–haknya.
- b. Asas Keadilan
Asas ini dimaksudkan agar partisipasi rakyat dapat diwujudkan secara maksimal dan memberikan kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara seimbang.

⁷Pasal 3 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.

⁸Pasal 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.

- c. Asas Keseimbangan
Melalui penerapan asas ini diharapkan kepentingan konsumen, pelaku usaha serta pemerintah dapat terwujud secara seimbang dan tidak ada pihak yang lebih di lindungi.
- d. Asas Keamanan dan Keselamatan Konsumen
Diharapkan penerapan UUPK dapat memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan konsumen dalam penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan.
- e. Asas Kepastian Hukum
Dimaksudkan agar baik konsumen dan pelaku usaha menaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen, serta negara menjamin kepastian hukum.⁹

d. Teori Perlindungan Konsumen

Ada 3 (tiga) teori yang relevan dengan pelaksanaan perlindungan konsumen. ketiga teori tersebut antara lain:¹⁰

1. Let The Buyer Beware

Teori tersebut berpendapat bahwa konsumen harus diletakkan pada posisi yang seimbang dengan pelaku usaha. Dengan demikian, maka konsumen tidak perlu mendapat perlindungan hukum yang berlebihan. Hambatan dalam pelaksanaan teori ini adalah terbatasnya pengetahuan konsumen dan konsumen tidak mendapat cukup informasi terkait barang dan jasa.

2. The Due Care Theory

Teori tersebut berpendapat bahwa dalam hubungan antara konsumen dan pelaku usaha, yang harus berhati-hati adalah pelaku usaha. Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan jasa apabila merugikan

⁹Janus Sidabalok, Op.cit. hlm, 26-27

¹⁰Sidharta, **Hukum Perlindungan Konsumen Di Indonesia**, Grasindo, Jakarta, 2005, hlm 61-63

konsumen dengan kecerobohnya, maka konsumen harus membuktikan kecerobohan pelaku usaha tersebut.

3. *The Privity Of Contract*

Teori tersebut berpendapat bahwa konsumen yang akan mendapat ganti kerugian dari pelaku usaha adalah konsumen yang terikat secara kontrak dengan pelaku usaha.

e. Pihak–Pihak dalam Perlindungan Konsumen

1. Konsumen

Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.¹¹ Konsumen berasal dari kata *consumer* (inggris) dan *consument* (belanda) yang artinya adalah orang atau perusahaan yang membeli barang tertentu atau menggunakan jasa tertentu atau sesuatu atau seseorang yang menggunakan suatu persediaan atau sejumlah barang. Dari pengertian tersebut terdapat perbedaan yaitu antara konsumen sebagai orang alami atau pribadi kodrati atau konsumen sebagai perusahaan atau badan hukum. Hal ini penting untuk membedakan apakah konsumen tersebut menggunakan barang tersebut untuk dirinya sendiri atau untuk tujuan komersial.¹²

Konsumen umumnya di artikan sebagai pengguna atau pemanfaat barang dan/atau jasa untuk tujuan tertentu. Dengan demikian konsumen dibagi menjadi 2 jenis yaitu:

¹¹ Pasal 1 ayat (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.

¹² Abdul Hakim Barkatullah, **Hukum Perlindungan Konsumen: Kajian Teoritis dan Perkembangan Pemikiran**, Nusa Media, Bandung, 2008, hlm 7.

- a. Konsumen perantara, adalah setiap orang yang mendapatkan barang atau jasa dengan maksud untuk membuat suatu barang dan atau jasa untuk diperdagangkan.
- b. Konsumen akhir, adalah setiap orang yang mengolah barang atau jasa baik untuk pribadi, keluarga, atau rumah tangga bukan untuk diperdagangkan.

Perbedaan mendasar antara konsumen perantara dan konsumen akhir adalah pada keputusan pembelian. Pengambilan keputusan pembelian sangat banyak dipengaruhi oleh beragamnya jenis individu yang berperan di dalamnya. Sedangkan pada konsumen akhir, keputusan pembelian sedikit sekali atau bahkan tidak ada pengaruh dari orang atau pihak lain secara langsung.¹³

Langkah awal untuk meningkatkan martabat dan kesadaran konsumen adalah dengan upaya memahami hak-hak konsumen yang dapat dijadikan landasan untuk mewujudkan hak-hak tersebut.¹⁴ Hak yang dimiliki konsumen menurut ketentuan Pasal 4 UUPK adalah:

- a) Hak atas kenyamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
- b) Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi jaminan yang dijanjikan;
- c) Hak atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
- d) Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
- e) Hak untuk mendapatkan advokasi perlindungan dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- f) Hak untuk mendapatkan pembinaan dan pendidikan konsumen;

¹³M. Ali Mansyur, **Penegakan Hukum Tentang Tanggung Gugat Produsen Dalam Mewujudkan Perlindungan Konsumen**, Genta Press, Yogyakarta, 2007, Hlm 79

¹⁴Pasal 4 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.

- g) Hak untuk diperlakukan dan dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- h) Hak untuk mendapatkan kompensasi ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
- i) Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

John F. Kennedy memberikan pendapat yang lebih singkat mengenai hak – hak konsumen melalui "*A Special Message For The Protection Of Consumer Interest*", yaitu:

a. *The Right To Safe Product*

Hak untuk memperoleh keamanan yang menjelaskan bahwa setiap konsumen berhak untuk memperoleh perlindungan keamanan atas barang atau jasa yang dikonsumsi.

b. *The Right Of Informed About Product*

Hak untuk memperoleh informasi yang menjelaskan bahwa setiap konsumen berhak untuk memperoleh informasi yang jelas dan komprehensif mengenai barang atau jasa yang dikonsumsi.

c. *The Right To Definite Choices In Selecting Product*

Hak untuk memilih yang menjelaskan bahwa setiap konsumen berhak memilih produk barang atau jasa pilihannya dengan harga yang wajar tanpa ada tekanan atau paksaan.

d. *The Right To Be Heard Regarding Consumer Interest*

Hak untuk didengarkan yang menjelaskan bahwa setiap konsumen berhak untuk didengarkan kebutuhan dan keluhannya baik oleh pelaku usaha yang bersangkutan maupun lembaga perlindungan konsumen yang memperjuangkan hak-hak konsumen.

Konsumen juga memiliki kewajiban yang harus dipenuhi dalam perannya sebagai pemakai atau pengguna barang dan/atau jasa.¹⁵ Kewajiban konsumen menurut ketentuan Pasal 5 adalah:

- a. Membaca dan mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan;
- b. Beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa;
- c. Membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati;
- d. Mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut.

2. Pelaku usaha

Pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.¹⁶ Pelaku usaha dapat diartikan sebagai orang yang melakukan usaha bisnis yang tujuan utamanya adalah mencari keuntungan.¹⁷ Sebagai penyelenggara kegiatan usaha, pelaku usaha adalah pihak yang harus bertanggung jawab atas akibat-akibat negatif berupa kerugian yang ditimbulkan oleh usahanya terhadap pihak ketiga yaitu konsumen. Pelaku usaha memiliki hak-hak yang harus terpenuhi yaitu:¹⁸

¹⁵Pasal 5 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.

¹⁶Pasal 1 angka 3 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

¹⁷M. Ali Mansyur, Op.cit, hlm 33.

¹⁸Pasal 6 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.

- a. Hak untuk menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- b. Hak untuk mendapat perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang tidak beritikad baik;
- c. Hak untuk melakukan pembelaan diri sepatutnya di dalam penyelesaian hukum sengketa konsumen;
- d. Hak untuk rehabilitasi nama baik apabila terbukti secara hukum bahwa kerugian konsumen tidak diakibatkan oleh barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- e. Hak-hak yang di atur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Selain hak yang harus terpenuhi, pelaku usaha juga mempunyai kewajiban yang harus dilaksanakan dalam melakukan kegiatan usahanya yaitu:¹⁹

- a. Beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
- b. Memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan;
- c. Memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- d. Menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku;
- e. Memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji, dan/atau mencoba barang dan/atau jasa tertentu serta memberi jaminan dan/atau garansi atas barang yang dibuat dan/atau yang diperdagangkan;
- f. Memberi kompensasi, ganti rugi, dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- g. Memberi kompensasi, ganti rugi, dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

3. Pemerintah.

Pemerintah berasal dari kata perintah.²⁰ Pemerintah dapat diartikan sebagai orang, badan, atau aparat yang memberi atau mengeluarkan

¹⁹Pasal 7 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.

perintah.²¹Pemerintah berbeda dengan pemerintahan, pemerintah lebih menunjuk pada subjek atau pelakunya sedangkan pemerintahan lebih kepada proses berlangsungnya kegiatan atau perbuatan pemerintah dalam mengatur kekuasaan suatu negara. Dalam konteks hukum perlindungan konsumen, pemerintah memiliki tanggung jawab sebagaimana yang diatur dalam Pasal 29 ayat 1 UUPK yang menyatakan bahwa:

“Pemerintah bertanggung jawab atas pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen yang menjamin diperolehnya hak konsumen dan pelaku usaha serta dilaksanakannya kewajiban konsumen dan pelaku usaha”

Perlindungan konsumen merupakan tanggung jawab semua pihak baik pemerintah, pelaku usaha, organisasi konsumen dan konsumen itu sendiri. Bentuk perlindungan konsumen yang diberikan oleh pemerintah adalah dengan mengeluarkan undang-undang dan peraturan-peraturan pemerintah.²²

C. Kajian Umum Tentang Implementasi

a. Pengertian Implementasi

Implementasi secara singkat dapat diartikan sebagai suatu penerapan atau pelaksanaan untuk sesuatu (perjanjian atau keputusan).²³ Implementasi menyangkut berbagai aspek dalam perwujudannya oleh karena itu implementasi bukan suatu kegiatan yang mudah dan sederhana. Implementasi sangat kompleks dalam kaitannya dengan pengelolaan sumber yang tersedia dan kemampuannya

²⁰Paimin Napitulu, **Pelayanan Publik dan Customer Satisfaction**, Alumni, Bandung, 2007, hlm 7.

²¹Ibid, hlm 7.

²²Ahmad Miru dan Sutarman Yodo, **Hukum Perlindungan Konsumen**, Raja Grafindo Persada, 2004, hlm 110.

²³Andi hamzah, **Kamus Hukum**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm 261.

untuk mengolah sumber tersebut secara optimal sehingga implementasi dapat berjalan.

Menurut Kamus Besar Webster, implementasi berarti *‘to implement’* yang berarti *“to provide the means of carrying out”* (menyediakan sarana untuk melakukan sesuatu) dan *“to give practical effect to”* yang dalam artian menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Implementasi sendiri memiliki fungsi yakni untuk membentuk negara sebagai *“outcome”* (hasil akhir) dari kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah.²⁴

b. Teori Implementasi

Berbicara mengenai implementasi suatu produk hukum (peraturan perundang-undangan) secara tidak langsung berbicara mengenai efektif atau tidaknya produk hukum tersebut. Dengan kata lain apakah tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut tercapai atau tidak di masyarakat.

Implementasi suatu produk hukum tidak terlepas dari Teori Efektifitas Hukum atau Teori Penegakan Hukum. Hal tersebut dikarenakan efektifitas merupakan suatu tolak ukur keberhasilan suatu lembaga dalam rangka mencapai tujuannya. Efektifitas berarti ada efeknya atau pengaruh (akibat) terhadap suatu yang akan diukur tingkat efektifitasnya.²⁵

Penegakan hukum merupakan suatu proses dimana segala upaya dilakukan sehingga norma-norma hukum dapat berfungsi dalam masyarakat dan oleh karena itu dapat dijadikan sebagai peroman perilaku dalam kehidupan sosial

²⁴ Solichin Abdul Wahab, **Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara**, Bumi Aksara, Jakarta, 2002, hlm 64.

²⁵ W.J.S Poerwadarminta, **Kamus Umum Bahasa Indonesia (diolah kembali oleh Pusat Pembinaan Bahasa, Depdikbud)**, PN Balai Pustaka, Jakarta, 1984, hlm 521.

dalam masyarakat. Teori penegakan hukum yang terkenal dan banyak dianut adalah teori yang dikemukakan oleh **Lawrence M. Friedman** yang mengemukakan teori “*legal system*” yang terdiri dari 3 (tiga) komponen pokok yaitu:²⁶

- a. Substansi Hukum, ialah suatu aturan, norma, dan pola perilaku manusia yang berada dalam sistem. Substansi hukum merupakan sebuah produk hukum materiil atau isi dari undang-undang yang mengharuskan norma untuk melakukan atau melaksanakan sesuatu.
- b. Struktur Hukum, merupakan institusionalisasi ke dalam entitas-entitas hukum seperti struktur pengadilan tingkat pertama, pengadilan tingkat banding dan pengadilan tingkat kasasi. Friedman menegaskan bahwa elemen pertama dari sistem hukum adalah struktur hukum, tatanan kelembagaan, dan kinerja lembaga.
- c. Budaya Hukum, merupakan sikap-sikap dan nilai-nilai yang berhubungan dengan hukum dan yang terkait dengan tingkah laku yang berhubungan dengan hukum dan lembaga-lembaganya baik secara positif maupun negatif.

Ketiga elemen dalam Teori Efektifitas atau Teori Penegakan Hukum tersebut saling berhubungan dan saling mempengaruhi antara elemen satu dengan elemen lainnya. Ketiga elemen tersebut merupakan elemen yang sifatnya kumulatif sehingga untuk mencapai tingkat efektifitas yang paling efektif dalam penegakan hukum, maka ketiganya harus terpenuhi. Suatu produk hukum yang baik akan sia-sia apabila penegakan hukumnya tidak bekerja secara optimal dan

²⁶Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, **Pengantar Filsafat Hukum**, Mandar Maju, Bandung, 2010, hlm 295

produk hukum tersebut sangat bergantung pada budaya dimana masyarakat taat dan patuh pada peraturan yang berlaku sehingga hukum dapat dijadikan landasan dan pedoman dalam hidup bermasyarakat.

D. Kajian Umum Tentang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen

a. Pengertian Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen

Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (penulisan selanjutnya disingkat BPSK) adalah badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen.²⁷ BPSK merupakan lembaga pemerintahan yang dibentuk oleh pemerintah seiring dengan perkembangan hukum perlindungan konsumen di Indonesia. Keberadaan BPSK memegang peranan yang penting dengan banyaknya sengketa yang terjadi antara konsumen dan pelaku usaha di berbagai daerah di Indonesia.

Pembentukan serta keberadaan BPSK mendapat justifikasi yang jelas dengan penyebutannya pada salah satu pasal dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen di Indonesia yaitu Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang berbunyi:

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

²⁷Pasal 1 angka 11 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

BPSK berkedudukan di daerah tingkat II di seluruh Indonesia²⁸ dan untuk dapat menjadi anggota BPSK maka seseorang harus memenuhi syarat sebagaimana diatur pada pasal 49 ayat (2) UUPK yaitu:

- a. Warga negara Republik Indonesia;
- b. Berbadan sehat;
- c. Berkelakuan baik;
- d. Tidak pernah dihukum karena kejahatan;
- e. Memiliki pengetahuan dan pengalaman di bidang perlindungan konsumen;
- f. Berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun.

Anggota BPSK terdiri dari unsur pemerintah, unsur konsumen dan unsur pelaku usaha. Pada masing-masing unsur tersebut berjumlah paling sedikit 3 (tiga) orang dan paling banyak 5 (lima) orang. Sehingga anggota BPSK minimal 15 (lima belas) orang dan maksimal 25 (dua puluh lima) orang.

Penyelesaian sengketa melalui BPSK memuat unsur perdamaian dan tetap berpegang pada ketentuan dan hukum yang berlaku pada saat menjalankan perannya dalam penyelesaian sengketa konsumen. BPSK akan membentuk sebuah majelis dalam menangani dan menyelesaikan sengketa konsumen. Majelis tersebut harus berjumlah ganjil paling sedikit 3 (tiga) orang yang masing-masing mewakili unsur pemerintah, unsur pelaku usaha dan unsur konsumen serta dibantu oleh seorang panitera. Dalam melaksanakan perannya saat menyelesaikan sengketa konsumen, BPSK menggunakan 3 (tiga) cara alternatif penyelesaian sengketa yaitu arbitrase, mediasi, dan konsiliasi. Putusan dari BPSK bersifat final dan mengikat. Putusan BPSK dikeluarkan maksimal paling lambat 21 (dua puluh satu) hari setelah gugatan konsumen diterima BPSK. Keputusan BPSK tersebut

²⁸Pasal 49 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

kemudian wajib dilaksanakan oleh pelaku usaha dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari setelah diterimanya atau apabila ia keberatan dapat mengajukan upaya keberatan kepada Pengadilan Negeri dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari. Pengadilan negeri yang menerima keberatan pelaku usaha memutus perkara tersebut dalam jangka waktu 21 (dua puluh satu) hari sejak diterimanya keberatan tersebut. Selanjutnya kasasi pada putusan Pengadilan Negeri ini diberi luang waktu 14 (empat belas) hari untuk mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung. Keputusan Mahkamah Agung wajib dikeluarkan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak permohonan kasasi.

b. Dasar Hukum BPSK di Indonesia

Dalam menjalankan perannya, BPSK berpegang teguh pada aturan dan dasar hukum yang berlaku. Dasar hukum keberadaan BPSK di Indonesia antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen
2. Keputusan Presiden Nomor 90 Tahun 2001 Tentang Pembentukan BPSK
3. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No.301/MPP/KEP/10 tanggal 24 Oktober 2001 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota dan Sekretariat Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen
4. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No.302 MPP/KEP/10/2001 tanggal 24 Oktober 2001 tentang Pendaftaran LPKSM (Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat)
5. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No.350/MPP/KEP/12/2001 tanggal 10 Desember 2001 tentang Tugas dan Wewenang Badan penyelesaian Sengketa Konsumen.
6. Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No.605/MPP/KEP/8/2002 tanggal 29 Agustus 2002 tentang Pengangkatan Anggota Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.

c. Tujuan Dan Wewenang BPSK

BPSK sebagai lembaga yang bertugas untuk menegakkan hukum perlindungan konsumen memiliki tugas dan wewenang yaitu:²⁹

- a. Melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen dengan cara melalui mediasi atau arbitrase atau konsiliasi;
- b. Memberikan konsultasi perlindungan konsumen;
- c. Melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku;
- d. Melaporkan kepada penyidik umum 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 pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
- h. Memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli, dan/atau setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap undang-undang ini;
- i. Meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli atau setiap orang sebagaimana dimaksud pada huruf g dan huruf h, yang tidak bersedia memenuhi panggilan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen;
- j. Mendapatkan, meneliti dan/atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan dan/atau pemeriksaan;
- k. Memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak konsumen;
- l. Memberitaukan putusan kepada pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
- m. Menjatukan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini.

E. Kajian Umum Tentang Sengketa Konsumen

Undang-undang nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen tidak memberikan batasan apakah yang dimaksud dengan sengketa konsumen.

Definisi sengketa konsumen terdapat pada Pasal 1 angka 8 Keputusan Menteri

²⁹Pasal 52 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

Perindustrian dan Perdagangan No.350/MPP/Kep/12/2001 yang menjelaskan bahwa sengketa konsumen adalah:

“Sengketa Konsumen adalah sengketa antara pelaku usaha dengan konsumen yang menuntut ganti rugi atau kerusakan, pencemaran dan/atau yang menderita kerugian akibat mengkonsumsi barang dan/atau memanfaatkan jasa”

Sengketa konsumen juga dapat diartikan sebagai adanya ketidakserasian antara pribadi-pribadi atau kelompok-kelompok yang mengadakan hubungan karena hak salah satu pihak terganggu atau dilanggar. Sengketa konsumen dapat bersumber dari 2 (dua) hal yaitu yang pertama adalah pelaku usaha tidak melaksanakan kewajiban hukumnya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang dan pelaku usaha atau konsumen yang tidak menaati isi perjanjian. Pelaku usaha yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana diatur dalam Undang-Undang dapat mengakibatkan sengketa yang bersumber dari hukum, sedangkan pelaku usaha atau konsumen yang tidak menaati isi perjanjian mengakibatkan sengketa konsumen yang bersumber dari kontrak³⁰.

UUPK menyediakan fasilitas penyelesaian sengketa konsumen melalui cara litigasi dan non-litigasi. Cara litigasi ditempuh dengan bantuan Pengadilan Negeri sedangkan dengan cara non-litigasi ditempuh dengan bantuan lembaga penyelesaian sengketa konsumen yaitu Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.

Konsumen yang ingin mengajukan gugatan melalui pengadilan negeri hanya dapat ditempuh apabila upaya penyelesaian sengketa konsumen dengan cara non-litigasi tidak berhasil oleh salah satu pihak atau oleh pihak yang bersengketa. Kewenangan menyelesaikan sengketa konsumen melalui pengadilan negeri mengacu pada hukum acara perdata yang berlaku. Konsumen yang ingin

³⁰Janus Sidabalok, Op.cit, hlm 127.

mengajukan gugatan ke BPSK bisa mengajukan permohonan penyelesaian sengketa ke BPSK untuk kemudian dilakukan penyelesaian sengketa dengan cara alternatif penyelesaian sengketa yang terdiri dari arbitrase, konsiliasi dan mediasi.

F. Kajian Umum Tentang Mediasi

a. Pengertian Mediasi

Mediasi berasal dari bahasa Inggris "*mediation*" atau penengahan, artinya penyelesaian sengketa yang melibatkan pihak ketiga sebagai penengah. Mediasi adalah intervensi pihak ketiga dalam sebuah sengketa yang dapat diterima oleh pihak yang bersengketa. Pihak ketiga berkewajiban untuk membantu pihak bersengketa agar secara sukarela mau mencapai kata sepakat yang diterima oleh masing-masing pihak yang bersengketa karena pihak ketiga tersebut tidak memiliki wewenang untuk mengambil keputusan.³¹

Penyelesaian sengketa konsumen dengan cara mediasi diatur dalam Pasal 52 huruf a Undang Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang menyebutkan bahwa Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen memiliki kewenangan untuk menyelesaikan sengketa konsumen dengan cara arbitrase, konsiliasi, dan mediasi. Selain UUPK, kewenangan BPSK untuk menyelesaikan sengketa konsumen juga diatur dalam Keputusan Menteri Perindustrian Dan Perdagangan yang selanjutnya disebut KMPP Nomor 350/MPP/12/2001. Pasal 1 angka 10 KMPP Nomor 350/MPP/12/2001 menjelaskan bahwa mediasi merupakan proses penyelesaian sengketa konsumen

³¹Bambang Sutiyoso, **Hukum Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa**, Gama Media, Yogyakarta, 2008, hlm 56.

di luar pengadilan dengan perantara BPSK sebagai penasehat dan penyelesaiannya diserahkan para pihak yaitu konsumen dan pelaku usaha.

Pada prinsipnya mediasi merupakan cara penyelesaian sengketa di luar pengadilan melalui perundingan yang melibatkan pihak ketiga yang bersifat netral (*non intervensi*) dan tidak berpihak (*impartial*) saat diterima kehadirannya oleh pihak-pihak yang bersengketa. Pihak ketiga dalam mediasi disebut mediator atau penengah yang bertugas membantu para pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan bersama yang disepakati secara sukarela oleh pihak yang bersengketa. Dengan mediasi akan dicapai titik temu dalam penyelesaian masalah yang dilaksanakan oleh para pihak dan selanjutnya akan dituangkan sebagai kesepakatan bersama. Pengambilan keputusan tidak berada di tangan mediator tetapi berada ditangan para pihak yang bersengketa.³²

Penyelesaian sengketa melalui mediasi memiliki kelebihan dan kelemahan. Kelebihan mediasi diantaranya yakni:

1. Penyelesaian cepat terwujud (*quick*)
2. Biaya murah (*inexpensive*)
3. Bersifat rahasia (*confidential*)
4. Bersifat adil dengan metode kompromi
5. Hasil yang dicapai *Win-Win Solution*
6. Keputusan yang berlaku tanpa mengenal waktu.

Sedangkan yang menjadi kelemahan mediasi terletak pada kekuatan eksekusi para pihak setelah mencapai kesepakatan. Kesepakatan dalam mediasi dicapai dengan cara suka rela, oleh karena itu proses mediasi hanya akan efektif

³²Bambang sutyoso, Ibid, Hlm 58.

diterapkan pada para pihak yang benar-benar secara suka rela menghendaki perselisihan diselesaikan dengan cara mediasi.

b. Tahapan Mediasi

Mediasi dilakukan dengan mendiskusikan perbedaan-perbedaan yang timbul di antara pihak yang bersengketa melalui musyawarah dengan tujuan untuk mencapai kesepakatan yang sifatnya win-win solution. Pada umumnya terdapat beberapa tahapan yang harus dilakukan dalam mediasi yaitu *screening*, *mediator describes process and role mediator*, *mediator assist parties in drafting agreement*. Mekanisme mediasi tergantung pada situasi sosial dan budaya masyarakat dimana para pihak berada. Secara garis besar, mediasi memiliki tahapan sebagai berikut.³³

1. Pembentukan Forum

Pembentukan forum akan dilaksanakan oleh mediator sebelum adanya rapat antara mediator dan para pihak. Setelah forum terbentuk akan dilanjutkan dengan mengadakan rapat bersama. Pada tahap pembentukan forum, mediator akan menjelaskan kepada para pihak yang bersengketa mengenai bentuk dari proses, aturan dasar, bekerja berdasarkan hubungan perkembangan dengan para pihak dan mendapat kepercayaan sebagai pihak netral, kemudian melakukan negosiasi wewenangnya dengan para pihak, menjawab pertanyaan para pihak, apabila para pihak sepakat melanjutkan perundingan, maka para pihak

³³Dewi Tuti Muryati dan B. Rini Heryanti, **Pengaturan dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa Nonlitigasi Di Bidang Perdagangan**, Jurnal, Fakultas Hukum Universitas Semarang, 2011, Hlm 59-61.

akan diminta untuk berkomitmen dalam mediasi dan menaati peraturan yang berlaku.

2. Pengumpulan dan Pembagian Informasi

Pada tahap pengumpulan dan pembagian informasi, para pihak dan mediator saling memberi informasi. Apabila para pihak setuju untuk melanjutkan mediasi, mediator akan mempersilahkan masing-masing pihak menyajikan versinya mengenai fakta dan patokan yang diambil dalam sengketa tersebut. Mediator boleh mengajukan pertanyaan untuk mengembangkan informasi tetapi tidak mengizinkan pihak lain untuk mengajukan pertanyaan atau melakukan interupsi apapun. Mediator akan melakukan kualifikasi fakta yang telah disampaikan para pihak yang merupakan fakta terkait kepentingan-kepentingan yang dipertahankan oleh masing-masing pihak. Mediator secara netral akan membuat kesimpulan atas penyajian masing-masing pihak, mengulangi fakta-fakta esensial menyangkut setiap prefektif atau patokan mengenai fakta.

3. Tahap Penyelesaian Masalah

Pada tahap ini mediator akan membantu para pihak untuk menemukan solusi yang sifatnya adil untuk kedua pihak yang bersengketa. Mediator akan mengembangkan pilihan-pilihan solusi yang diberikan kepada para pihak. Kemudian mediator akan menganalisis pilihan-pilihan dari tiap solusi dan kemudian akan dilakukan tawar-menawar dengan para pihak untuk mencapai kesepakatan yang disepakati oleh masing-masing pihak yang bersengketa.

4. Pengambilan Keputusan

Pada tahap ini para pihak saling bekerja sama dengan bantuan mediator untuk memilih solusi yang dapat disepakati bersama atau setidaknya solusi yang dapat diterima terhadap masalah yang diidentifikasi. Setelah para pihak mengidentifikasi solusi yang mungkin, para pihak harus memutuskan sendiri apa yang akan mereka setuju atau sepakati. Akhirnya para pihak yang sepakat berhasil membuat keputusan bersama yang kemudian dituangkan dalam bentuk perjanjian. Mediator dapat membantu untuk menyusun ketentuan-ketentuan yang akan dimuat dalam perjanjian agar seefisien mungkin, sehingga tidak ada keuntungan para pihak yang tertinggal dalam perundingan.

c. Mediator

Mediator adalah hakim atau pihak lain yang memiliki sertifikat mediator sebagai pihak netral yang membantu para pihak dalam proses perundingan guna mencari berbagai kemungkinan penyelesaian sengketa tanpa menggunakan cara memutus atau memaksakan sebuah penyelesaian.³⁴ Mediator adalah pihak ketiga atau penengah yang sifatnya netral dan independen yang bertugas membantu pihak-pihak yang bersengketa dalam menyelesaikan masalahnya tetapi tidak mempunyai wewenang untuk mengambil keputusan baik ditunjuk secara bersama oleh para pihak atau ditunjuk oleh lembaga alternatif penyelesaian sengketa.³⁵

Mediator dalam menerapkan hukum tidak dibatasi pada hukum yang ada. Mediator dapat menggunakan asas *Ex Aequo Et Bono* yakni mediator diberi kebebasan untuk menilai kepatasan dan kesesuaian rasa keadilan masyarakat,

³⁴Pasal 1 angka 2 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi Di Pengadilan.

³⁵Bambang sutiyoso, op.cit, Hlm 91

sehingga mediator tidak lagi tunduk pada perundang-undangan.³⁶ Sebagai pihak ketiga yang netral, independen, tidak memihak dan ditunjuk oleh para pihak, mediator berkewajiban untuk melaksanakan tugas dan fungsinya berdasarkan kehendak dan kemauan para pihak. sebagai suatu pihak diluar perkara yang tidak memiliki kewenangan memaksa, mediator berkewajiban untuk bertemu atau mempertemukan para pihak yang bersengketa guna mencari masukan mengenai pokok permasalahan yang dipersengketakan para pihak.³⁷

Mediator berfungsi sebagai pihak netral yang membantu para pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan masalah, meringkai persoalan yang ada agar menjadi masalah yang perlu dihadapi bersama serta merumuskan berbagai pilihan penyelesaian sengketa itu.³⁸ Para mediator dapat bertindak atas inisiatif sendiri, menawarkan jasanya sebagai mediator atau menerima tawaran untuk menjalankan fungsinya atas permintaan dari salah satu atau kedua pihak yang bersengketa. Dalam hal ini agar mediator dapat berfungsi diperlukan kesepakatan dari para pihak sebagai syarat utama.

Menurut **Fuller**, sebagaimana dikutip oleh **Suyud Margono**, menyebutkan 7 (tujuh) fungsi mediator yakni:

1. Sebagai Katalisator, yang berarti kehadiran mediator dalam proses perundingan mampu mendorong lahirnya suasana yang konstruktif saat diskusi.

³⁶Huala Adolf, **Hukum Penyelesaian Sengketa Internasional**, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, Hlm 35.

³⁷Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, **Hukum Arbitrase**, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm 35-36.

³⁸Bambang Sutiyoso, loc.cit

2. Sebagai Pendidik, yang berarti seorang mediator harus berusaha memahami aspirasi, prosedur kerja, keterbatasan politis dan kendala usaha dari para pihak.
3. Sebagai Penerjemah, yang berarti mediator harus berusaha menyampaikan dan merumuskan usulan pihak yang satu kepada pihak lainnya melalui bahasa atau ungkapan yang enak didengar oleh pihak lainnya tanpa mengurangi sasaran yang dicapai oleh pengusul.
4. Sebagai Narasumber, yang berarti seorang mediator harus mendayagunakan sumber-sumber informasi yang tersedia.
5. Sebagai Penyandang Berita Jelek, yang berarti seorang mediator harus menyadari bahwa para pihak dalam proses perundingan dapat bersikap emosional, maka mediator harus mengadakan pertemuan terpisah dengan pihak-pihak untuk menampung berbagai usulan.
6. Sebagai Agen Realitas, yang berarti mediator harus berusaha memberi pengertian secara terang atau jujur kepada salah satu pihak bahwa sasarannya tidak mungkin atau tidak masuk akal untuk dicapai dalam perundingan.
7. Sebagai Kambing Hitam, yang berarti mediator harus siap disalahkan misalnya dalam membuat kesepakatan hasil perundingan