

MENGGUGAT SIFAT FINAL DAN MENGIKAT PUTUSAN BADAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN (BPSK)

Daniel Kristiyanto

Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana

Korespodensi: dkristiyanto20@gmail.com

Abstrak

UUPK memberikan dua pilihan penyelesaian sengketa kepada konsumen dan pelaku usaha yaitu penyelesaian sengketa di luar pengadilan melalui BPSK atau melalui Pengadilan. BPSK memiliki kewenangan mengeluarkan suatu putusan yang sifat putusannya adalah final dan mengikat. Dari hal ini kemudian muncul suatu isu hukum apakah putusan BPSK yang final dan mengikat sama artinya dengan final dan mengikat pada putusan pengadilan atau memiliki makna yang berbeda. Penulis beragumen bahwa kedua putusan tersebut di atas bukan merupakan hal yang sama. Hal ini karena atas putusan BPSK masih dapat dilakukan upaya hukum lebih lanjut ke Pengadilan. Penelitian ini adalah penelitian hukum dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan komparatif.

Kata-kata Kunci: BPSK; Final; Mengikat.

Abstract

Consumer Protection Law provides two alternatives for dispute resolution to consumers and businessmen. The alternatives are outside the court through the Consumer Dispute Settlement Agency (BPSK) and the Court. BPSK has the authority to make a decision that is final and binding. This feature raises a legal question on whether the final and binding decision issued by BPSK has the same meaning as the Court's decision. The author argues that those decisions are typically different because, on BPSK's decision, an appeal could be made to the Court. This article is legal research that uses a statute approach and comparative approach.

Key Words: BPSK; Final; Binding.

PENDAHULUAN

Definisi Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (selanjutnya disebut dengan BPSK) dalam Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut UUPK) adalah badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen. Selain bertugas menyelesaikan masalah sengketa konsumen BPSK juga bertugas memberikan konsultasi perlindungan konsumen.¹ BPSK dibentuk oleh pemerintah di daerah tingkat II (kabupaten/kota) untuk penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan.² Anggota BPSK terdiri dari tiga unsur yaitu unsur pemerintah, unsur konsumen, dan unsur pelaku usaha.³

Putusan majelis BPSK sebagai hasil penyelesaian sengketa konsumen dengan menggunakan mekanisme *Alternatif Dispute Resolution*, yaitu konsiliasi atau mediasi atau arbitrase, bersifat final dan mengikat.⁴ Final mengandung arti bahwa penyelesaian sengketa telah selesai dan berakhir, sedangkan mengikat mengandung arti memaksa dan sebagai sesuatu yang harus dijalankan oleh pihak yang diwajibkan untuk itu.⁵ *Prinsip res judicata pro veritate*

habetur, menyatakan bahwa suatu prinsip yang tidak mungkin lagi untuk dilakukan upaya hukum, dinyatakan sebagai putusan yang mempunyai kekuatan hukum pasti. Berdasarkan prinsip tersebut, putusan BPSK harus dipandang sebagai putusan yang mempunyai kekuatan hukum yang pasti (*in kracht van gewijsde*).⁶

Menurut penjelasan pasal 54 ayat (3) UUPK yang dimakud dengan putusan majelis bersifat final dan mengikat adalah bahwa dalam BPSK tidak ada upaya banding dan kasasi. Maksudnya para pihak tidak dapat mengajukan banding dan kasasi di BPSK, akan tetapi dengan menafsirkan secara sistematis dengan pasal 56 ayat (2) UUPK para pihak dapat melakukan upaya hukum atas putusan BPSK melalui Pengadilan Negeri (selanjutnya disebut PN) dan wajib mengeluarkan putusan atas keberatan tersebut paling lambat 21 (dua puluh satu) hari.⁷

Hal ini memperlihatkan bahwa pembuat UU memang menghendaki campur tangan pengadilan untuk menyelesaikan sengketa konsumen ini.⁸ Artinya kekuatan putusan dari BPSK secara yuridis masih digantungkan pada supremasi pengadilan sehingga tidak benar-benar final⁹ dan mengikat. Putusan BPSK tidak benar-benar

¹ Abdul Halim Barkatullah, *Hak-Hak Konsumen* (Nusa Media 2010) 90.

² Pasal 49 ayat (1) UUPK.

³ Pasal 49 ayat (3) UUPK.

⁴ Pasal 54 ayat (2) UUPK.

⁵ Antonius Sahadi, *Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Mekanisme Konsiliasi, Mediasi, Arbitrase Pada Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)* (Penelitian Mandiri, Universitas Sriwijaya 2009) 73.

⁶ Susanti Adi Nugroho, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya* (Kencana 2008) 18.

⁷ Pasal 58 ayat (1) UUPK.

⁸ Susanti Adi Nugroho, *Op.Cit.*, 262.

⁹ Muskiabah, 'Analisis Mengenai Cara Penyelesaian Sengketa Konsumen' <<http://download.portalgaruda.org/article.php?article=11871&val=873>> diakses 19 Juni 2015.

mengikat. Menurut penulis berdasarkan pasal 56 ayat (1) UUPK menyatakan bahwa dalam waktu paling lambat 7 hari kerja sejak putusan BPSK sebagaimana dimaksud Pasal 55 UUPK pelaku usaha wajib melaksanakan putusan tersebut. Namun pada pasal 56 ayat (2) UUPK masih dimungkinkannya para pihak untuk mengajukan keberatan kepada PN paling lambat 14 hari setelah menerima putusan pemberitahuan putusan tersebut. Atas putusan BPSK dapat diajukan upaya keberatan jika memenuhi syarat-syarat yang telah diatur pada Pasal 6 ayat (3) Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2006 (selanjutnya disebut PERMA No. 1 Tahun 2006).¹⁰

BPSK memiliki kewenangan mengeluarkan suatu putusan yang menyatakan ada atau tidaknya kerugian yang timbul dan mengharuskan pihak yang memenuhi isi putusan karena sifat putusan BPSK final dan mengikat. Namun kedudukan BPSK pada sistem peradilan di Indonesia tidak termasuk dalam 4 lingkungan peradilan yang diatur pada Pasal 24 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945). Oleh karenanya muncul isu terkait kedudukan BPSK. Akan tetapi dari perluasan sistem peradilan sehingga dapat diketahui kedudukan BPSK berada pada posisi sebagai lembaga negara bantu dalam bidang peradilan atau *quasi* peradilan. Berkaitan dengan itu sifat putusan BPSK final dan mengikat pada hakekatnya tidak final dan mengikat karena tidak memiliki kekuatan eksekutorial.

Dalam penelitian ini, peneliti akan membahas 3 (tiga) hal yaitu: *Pertama*, apakah sifat dan kewenangan BPSK termasuk sebagai *quasi* peradilan dalam sistem peradilan nasional. *Kedua*, apakah BPSK sama dengan *Small Claim Court*? *Ketiga*, apakah makna final dan mengikat dalam putusan BPSK sesuai dengan makna putusan pengadilan?

Penelitian ini merupakan penelitian hukum. Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.¹¹ Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu: *Pertama*, pendekatan UU (*statute approach*) yang dilakukan untuk mempelajari dan memahami mengenai kandungan filosofis yang ada dalam UUPK, yaitu keadilan. *Kedua*, pendekatan komparatif (*comparaative approach*), pendekatan ini dilakukan untuk membandingkan pengaturan hukum di Indonesia dengan di negara-negara lain yang berkaitan dengan BPSK. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan ini dilakukan untuk mempelajari tentang konsep final dan mengikat atas suatu putusan dari pandangan para sarjana dan doktrin hukum. pendekatan-pendekatan di atas oleh penulis digunakan untuk memberikan pemahaman yang tepat sebagaimana seharusnya sifat final dan mengikat atas putusan BPSK terkait dapat dilakukannya upaya keberatan.

¹⁰ Vide Bab III UUPK .

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Kencana Prenada Media Group 2006) 35.

PEMBAHASAN

Sifat dan Kewenangan BPSK sebagai Quasi Peradilan dalam Sistem Peradilan Nasional

BPSK bukan merupakan lembaga peradilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa:

Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah MA dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Akan tetapi, ketentuan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 menentukan, “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam UU”. Ini merupakan dasar munculnya badan-badan baru yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman untuk membantu menjalankan tugas pokok dari lembaga peradilan utama. Oleh karena itu, badan-badan ini diberikan kewenangan untuk memeriksa dan memutus suatu perselisihan ataupun perkara pelanggaran hukum, dan bahkan perkara pelanggaran etika tertentu dengan keputusan yang bersifat final dan mengikat (*final dan binding*) sebagaimana putusan pengadilan yang bersifat “*inkracht*” pada umumnya. Semua ini dimaksudkan untuk memberikan keadilan bagi para pihak yang dirugikan oleh suatu sistem pengambilan keputusan yang mengatasnamakan kekuasaan negara.

Salah satu lembaga tersebut adalah BPSK.

Lembaga-lembaga yang bersifat ‘mengadili’ tetapi tidak disebut sebagai pengadilan itu merupakan bentuk *quasi* pengadilan atau semi pengadilan. Beberapa di antaranya berbentuk komisi-komisi negara, tetapi ada pula yang menggunakan istilah badan atau pun dewan. *Quasi judicial* atau kuasi peradilan merupakan sebuah lembaga yang ‘bertindak sebagai’. Menurut *blacks law dictionary* yang disebut *quasi* adalah¹² :

as if, this terms is used in legal phraseology to indicate that one subject resembles another, with which it is compared, in certain characteristics but that there are intrinsic and material differences between them.

Atau dengan kata lain, *quasi* merupakan sesuatu yang ‘seolah-olah’, yang biasanya istilah ini digunakan dalam bahasa hukum untuk menunjukkan suatu subjek dapat bertindak sebagai sesuatu berupa subjek lain. Ini erat kaitannya dengan *quasi judicial* yang berhubungan dengan pelaksanaan pengadilan. Menurut *blacks law dictionary*, yang dimaksud dengan *quasi judicial* adalah¹³ :

a term applied to the action, discretion, etc. of public administrative officers, who are required to investigate facts, or ascertain the existence of fact, and draw conclusions from them. As a basis for their official action, and to exercise discretion of a judicial nature.

Lembaga-lembaga ini, di samping bersifat mengadili, seringkali juga memiliki fungsi-fungsi yang bersifat campuran dengan fungsi regulasi

¹² Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary* (Sixth Edition, West Publishing Co 1990) 1245.

¹³ *Ibid.*

dan/ataupun fungsi administrasi. Fungsi regulasi dapat dikaitkan dengan fungsi legislatif menurut doktrin '*trias-politica Montesquieu*', sedangkan fungsi administrasi identik dengan fungsi eksekutif. Oleh karena itu, komisi-komisi negara atau lembaga-lembaga yang memiliki kewenangan mengadili ini dapat dikatakan merupakan lembaga yang memiliki fungsi campuran.¹⁴

Ada 6 (enam) macam kekuasaan yang menentukan apakah suatu lembaga negara dapat dikatakan merupakan lembaga *quasi* peradilan, yaitu:¹⁵

- 1) Kekuasaan untuk memberikan penilaian dan pertimbangan. (*The power to exercise judgement and discretion*);
- 2) kekuasaan untuk mendengar dan menentukan atau memastikan fakta-fakta dan untuk membuat putusan. (*The power to hear and determine or to ascertain facts and decide*);
- 3) kekuasaan untuk membuat amar putusan dan pertimbangan-pertimbangan yang mengikat sesuatu subjek hukum dengan amar putusan dan dengan pertimbangan-pertimbangan yang dibuatnya. (*The power to make binding orders and judgements*);
- 4) kekuasaan untuk mempengaruhi hak orang atau hak milik orang per orang. (*The power to affect the personal or property rights of private persons*);

- 5) kekuasaan untuk menguji saksi-saksi, untuk memaksa saksi untuk hadir, dan untuk mendengar keterangan para pihak dalam persidangan. (*The power to examine witnesses, to compel the attendance of witnesses, and to hear the litigation of issues on a hearing*); dan
- 6) kekuasaan untuk menegakkan keputusan atau menjatuhkan sanksi hukuman. (*The power to enforce decisions or impose penalties*).

Keenam kekuasaan atau ciri-ciri di atas dapat digunakan untuk membantu melihat suatu lembaga baru adalah lembaga *quasi* peradilan. Oleh karena itu, sangat penting bagi penulis untuk menggunakan ciri-ciri untuk membuat kesimpulan bahwa BPSK adalah lembaga *quasi* peradilan.

Di Indonesia, UUD 1945 telah diamandemen sebanyak 4 (empat) kali. Konsekuensi dari 4 (empat) kali amandemen UUD 1945 salah satunya adalah lahirnya *states auxiliary bodies* yang merupakan wajah baru dalam ketatanegaraan Indonesia, hal ini dapat dikatakan bagian dari penerapan *sharing of power*. Istilah *states auxiliary bodies* dipadankan dengan lembaga yang melayani, lembaga penunjang, lembaga bantu, dan lembaga pendukung. Istilah tersebut diberikan sebagai pembeda dari lembaga negara utama.¹⁶ *State auxiliary bodies* dalam implementasinya saat ini dikenal dengan komisi-komisi, lembaga-lembaga atau sejenis

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Putih Hitam Pengadilan Khusus* (Pusat Analisis dan Layanan Informasi Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial 2013) 14.

¹⁵ *Ibid*, 17 dikutip dari pertimbangan putusan Pengadilan Texas dalam kasus *Perdue, Brackett, Flores, Utt & Burns versus Linebarger, Goggan, Blair, Sampson & Meeks, L.L.P.*, 291 s.w. 3d 448.

¹⁶ Firmansyah Arifin (*et.all*), *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antara Lembaga Negara* (Konsorsium Reformasi Hukum Nasional 2005) 24.

nya, saat ini menurut hasil kajian Lembaga Administrasi Negara tercatat 98¹⁷ lembaga *states auxiliary bodies*, sementara untuk jumlah kementerian saat ini adalah 34 dan Lembaga Pemerintahan Non Kementerian (LPNK) yang berjumlah 28.¹⁸

Pembentukan lembaga bantu ini memiliki dasar hukum yang berbeda-beda yaitu ada yang didasarkan pada UUD 1945, UU, serta Keputusan Presiden (Keppres). Bila dicermati lebih jauh, ada beragam alasan yang melatarbelakangi lahirnya lembaga bantu ini. Sebagai contoh, pembentukan BPSK melalui UU Perlindungan Konsumen disebabkan karena penyelesaian sengketa konsumen melalui lembaga peradilan terutama pada lingkungan peradilan umum terlalu lama dan menghabiskan biaya yang tidak sedikit. Hal ini tidak sesuai jika konsumen mengalami kerugian yang kecil.

Lembaga negara bantu (*state auxiliary bodies*) adalah lembaga negara yang dibentuk diluar konstitusi dan merupakan lembaga yang membantu pelaksanaan tugas tugas lembaga negara pokok (eksekutif, legislatif dan yudikatif) yang sering disebut dengan lembaga independen semu negara (*quasi*).¹⁹ Lembaga negara pokok ini dapat dikelompokkan menjadi tiga

bagian berdasarkan konsep *trias politica*²⁰ yaitu kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Namun, konsep klasik mengenai pemisahan kekuasaan tersebut sudah dianggap tidak lagi relevan karena tiga fungsi kekuasaan yang ada tidak mampu menanggung beban negara dalam menyelenggarakan pemerintahan.²¹ Maka negara membentuk lembaga negara baru yang dapat membantu melaksanakan tugas lembaga negara pokok. Lembaga-lembaga baru tersebut dapat berupa dewan (*council*), komisi (*commission*), komite (*committee*), badan (*board*), atau otoritas (*authority*).²²

Dilihat dari nama dan bentuk BPSK sudah sangat jelas bahwa kedudukannya adalah sebagai *quasi* peradilan. Keberadaannya penting untuk membantu melaksanakan tugas dari pengadilan dalam menyelesaikan sengketa terutama sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha. keberadaan BPSK ini juga akan menyederhanakan proses penyelesaian sengketa dan memberikan keuntungan kepada konsumen yang ingin melakukan gugatan yang kecil, tidak sebanding jika harus digugat melalui PN.

BPSK adalah badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen.²³ Adapun tugas dan kewenangan BPSK

¹⁷ Media Indonesia, edisi 11 mei 2010, kolom fokus, 11.

¹⁸ Data kedepati Bidang Kelembagaan Kementerian PAN & RB, 2011.

¹⁹ Kurniawan, *Hukum Perlindungan Konsumen: Problematika Kedudukan dan Kekuatan Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)* (Universitas Brawijaya Press 2011) 105.

²⁰ Trias politica dikemukakan oleh Montesquieu (1588-1755) yang membedakan tiga fungsi otoritas publik, yaitu: pembentukan UU (legislatif), pemerintah (eksekutif), dan peradilan (yudikatif). Lihat Ibrahim R, *Pengawasan Konstitusional Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif dalam Sistem Pemerintahan Amerika Serikat* (Universitas Udayana 2000) 221.

²¹ Kurniawan, *Op.Cit.*, 104.

²² *Ibid.*

²³ Pasal 1 angka 11 UUPK.

diatur dalam Pasal 52 UUPK jo. Kepmenperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001, tugas dan wewenang BPSK meliputi:

- 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 UU 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 UU 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 BPSK;
- 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. memberitahukan putusan kepada pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
- m. menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan UU ini.

Melihat ketentuan di atas tentang BPSK dapat diketahui bahwa tugas dan kewenangannya merupakan tugas dari lembaga-lembaga peradilan²⁴ yaitu tugas memeriksa, memutus dan mengadili perkara dengan menerapkan hukum dan/atau menemukan hukum “*in concreto*” (hakim menerapkan peraturan hukum kepada hal-hal yang nyata yang dihadapkan kepadanya untuk diadili dan diputus) untuk mempertahankan dan menjamin ditaatinya hukum materil, dengan menggunakan cara prosedural yang ditetapkan oleh hukum formal.²⁵ Namun, di dalam sistem peradilan kedudukan BPSK bukan sebagai lembaga peradilan yang dapat dikategorikan sebagai lembaga peradilan utama²⁶ menurut UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU Kekuasaan Kehakiman) tetapi memiliki keterkaitan. Dengan demikian, BPSK merupakan lembaga negara bantu dalam bidang peradilan atau sering disebut *quasi* peradilan.

Seperti yang telah dikemukakan di atas, BPSK sebagai *quasi* peradilan ini sangat konstitusional, Pasal 24 ayat (3)

²⁴ Kurniawan. *Op.Cit.*, 106.

²⁵ <http://pn-yogyakarta.go.id/pnyk/info-peradilan/pengertian-peradilan.html>, diakses 16 Maret 2016.

²⁶ Pasal 18 UU Kekuasaan Kehakiman.

UU 1945 menentukan, “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam UU.” Perkataan diatur dalam UU itu menurut Jimly Asshiddiqie menunjukkan bahwa:

UU yang dimaksud tidak perlu bersifat khusus, seperti UU Kejaksaan, UU tentang Kepolisian, dan sebagainya. Artinya, ketentuan mengenai badan-badan lain yang dimaksud di atas, cukup diatur dalam UU apa saja yang meteri tercampur dengan materi UU lainnya. Misalnya, UU tentang Perpajakan dapat saja mengatur keberadaan suatu lembaga baru bernama Pengadilan Pajak. UU tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dapat saja mengatur pembentukan lembaga baru bernama Komisi Pemberantasan Korupsi yang fungsinya berkaitan dengan fungsi kekuasaan kehakiman.

Selain yang telah diuraikan di atas, berikut merupakan uraian yang menyatakan bahwa BPSK adalah *quasi* peradilan. Dihubungkan dengan tugas dan kewenangan BPSK yang terdapat pada Pasal 52 UUPK terdapat kewenangan-kewenangan yang membuat BPSK dapat dikatakan sebagai *quasi* peradilan. Dijelaskan demikian karena: *Pertama*, kekuasaan untuk memberikan penilaian dan pertimbangan terdapat pada Pasal 52 huruf (k) berbunyi “memutuskan dan menetapkan ada atau tidaknya kerugian dipihak konsumen”; *kedua*, kekuasaan untuk mendengar dan menentukan atau memastikan fakta-fakta dan untuk membuat putusan terdapat pada Pasal 52 huruf (h) berbunyi “memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli dan/atau setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap UU ini” dan huruf (j) berbunyi “mendapat-

kan, meneliti dan/atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan dan/atau pemeriksaan”; *ketiga*, kekuasaan untuk membuat amar putusan dan pertimbangan-pertimbangan yang mengikat sesuatu subjek hukum dengan amar putusan dan dengan pertimbangan-pertimbangan yang dibuatnya terdapat pada Pasal 52 huruf (l) berbunyi “memberitahukan putusan kepada pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen”; *keempat*, kekuasaan untuk mempengaruhi hak orang atau hak milik orang per orang terdapat pada Pasal 52 huruf (c) berbunyi “melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku; *kelima* adalah untuk menguji saksi-saksi, untuk memaksa saksi untuk hadir, dan untuk mendengar keterangan para pihak dalam persidangan terdapat pada Pasal 52 huruf (i) berbunyi “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”; *keenam*, kekuasaan untuk menegakkan keputusan atau menjatuhkan sanksi hukuman terdapat pada pasal 52 huruf (m) berbunyi “menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan UU ini” dan sifat putusan BPSK final dan mengikat. Namum, pada kekuasaan yang terakhir ini UUPK setengah-setengah dalam memberikan kewenangan kepada BPSK karena harus dimintakan penetapan

eksekusi kepada PN di tempat konsumen dirugikan.²⁷

Perbandingan BPSK dengan *Small Claim Court*

BPSK dengan *Small Claim Court* merupakan lembaga yang berbeda. *Pertama*, berdasarkan posisi kelembagaan BPSK bukan bagian dari sistem peradilan tetapi berada di bawah Departemen Perindustrian & Perdagangan, sedangkan *Small Claim Court* merupakan bagian dari sistem peradilan. *Kedua*, berdasarkan fungsinya BPSK merupakan *quasi* peradilan, sedangkan *Small Claim Court* adalah lembaga peradilan utama (pengadilan). *Ketiga*, berdasarkan jenis perkara BPSK hanya dapat menyelesaikan sengketa konsumen, sedangkan *Small Claim Court* perkara umum (semua perkara perdata kecil). *Keempat*, berdasarkan sifat putusan BPSK masih ambigu, sedangkan *Small Claim Court* sifat putusannya berkekuatan hukum tetap dan dapat dilaksanakan eksekusi. Perbedaan-perbedaan tersebut dapat dijadikan dasar kesimpulan bahwa BPSK bukan *Small Claim Court*, mungkin memiliki kemiripan dalam prinsip menyelesaikan sengketa secara sederhana, murah, dan cepat.

Final dan Mengikat dalam Putusan BPSK

Putusan BPSK bersifat final berarti putusan hukum tersebut tidak membutuhkan upaya hukum lanjutan. Dalam UU Peradilan Tata Usaha Negara, bersifat final artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat

hukum. Dengan dikeluarkannya putusan yang bersifat final maka dengan sendirinya sengketa yang telah diperiksa diakhiri atau diputuskan. Putusan final merupakan tindakan terakhir pengadilan dalam menentukan hak-hak para pihak dalam menyelesaikan segala persoalan dalam suatu sengketa, para pihak yang bersengketa harus tunduk dan melaksanakan putusan yang sudah bersifat final tersebut.

Pasal 54 ayat (3) UUPK menegaskan bahwa putusan majelis BPSK bersifat final dan mengikat. Kata "final" diartikan sebagai tidak adanya upaya banding dan kasasi. Pada penjelasannya yang dimaksud dengan putusan majelis bersifat final adalah bahwa dalam BPSK tidak ada upaya banding dan kasasi, berarti putusan BPSK tidak membutuhkan upaya hukum biasa untuk menolak putusan BPSK tersebut.

Dengan demikian seharusnya putusan BPSK dapat dijalankan atau dieksekusi karena putusan yang tidak dapat dieksekusi menjadikan putusan tersebut tidak ada artinya dan tidak memberikan rasa keadilan bagi para pihak yang dirugikan. Namun, pada Pasal 56 ayat (2) UUPK menyatakan para pihak ternyata dapat mengajukan keberatan kepada PN paling lambat 14 hari kerja setelah pemberitahuan putusan BPSK. Dengan dibukanya kesempatan mengajukan keberatan atas putusan BPSK itu tidak dapat dilakukan eksekusi, dapat disimpulkan bahwa putusan BPSK tersebut masih belum final. Bahkan atas putusan keberatan PN dapat diajukan kasasi ke MA.

²⁷ Pasal 57 UUPK.

Berdasarkan uraian di atas, penulis dapat mengambil kesimpulan bahwa dengan dimungkinkannya upaya keberatan maka sifat final dan mengikat atas putusan BPSK diartikan terbatas dalam lembaga BPSK saja, dengan kata lain BPSK tidak melayani upaya hukum lanjutan atas putusan yang dibuat. Namun terkait dengan substansi yang diputuskan sejatinya tidak bersifat final, karena upaya keberatan dapat ditafsirkan sebagai upaya banding.²⁸

Melihat ketentuan Pasal 56 ayat (2) UUPK tampak bahwa pembuat UU memang menghendaki campur tangan pengadilan untuk menyelesaikan sengketa konsumen ini. Hal ini memberikan dampak yang mengganggu eksistensi dari BPSK dalam upaya memberikan perlindungan kepada konsumen, antara lain kesan negatif konsumen terhadap keberadaan lembaga BPSK, karena menurut konsumen pada akhirnya mereka akan kembali ke pengadilan juga akibat dari adanya upaya keberatan pada para pihak atas putusan BPSK tersebut.²⁹ Sehingga keberadaan BPSK yang memiliki kemiripan dengan lembaga *Small Claim Court* dalam proses penyelesaian sengketa konsumen secara sederhana, cepat dan murah tidak bisa tercapai. Akibat dari proses yang panjang ini, maka perlindungan konsumen yang dicita-citakan atau diharapkan oleh UUPK menjadi tidak terlaksana.

Sedangkan putusan BPSK bersifat mengikat, mengikat maksudnya adalah

memberikan beban kewajiban hukum dan menuntut kepatuhan dari subyek hukum. Dengan demikian putusan tersebut telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap (*Inkracht van gewijsde*) dan oleh karenanya putusan tersebut mengikat para pihak yang bersengketa. Berdasarkan hal itu maka putusan harus mempunyai kekuatan eksekutorial sebagai suatu kekuatan untuk melakukan apa yang telah ditetapkan dalam putusan tersebut secara paksa oleh alat-alat negara.³⁰ Seperti yang telah diatur pada Pasal 56 ayat (1) UUPK bahwa dalam waktu paling lama 7 hari kerja sejak menerima putusan BPSK pelaku usaha wajib melaksanakan putusan tersebut. Dalam eksekusi dikenal 5 asas yaitu:³¹

- 1) Putusan hakim yang akan dieksekusi haruslah putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap (*Inkracht van gewijsde*).
- 2) Putusan hakim yang akan dieksekusi harus bersifat menghukum (*condemnatoir*).
- 3) Putusan tidak dijalankan secara suka rela.
- 4) Eksekusi atas perintah dan di bawah pimpinan Ketua Pengadilan.
- 5) Eksekusi harus sesuai dengan amar putusan.

Selanjutnya pada Pasal 57 UUPK mengatur mengenai bahwa putusan majelis dimintakan penetapan eksekusinya kepada PN di tempat konsumen yang dirugikan. Adapun yang memberi kekuatan eksekutorial atau yang men-

²⁸ *Vide* Bab III B 2 UUPK.

²⁹ Kurniawan, *Op.Cit.*, 137.

³⁰ Pengecualiannya ada, yaitu apabila suatu putusan dijatuhkan dengan ketentuan dapat dilaksanakan terlebih dahulu sesuai dengan (Pasal 180 HIR), putusan yang bersifat deklarator, akta perdamaian (Pasal 130 HIR), Eksekusi terhadap grosee akte (Pasal 224 HIR).

³¹ Wildan Suyuthi, *Sita Eksekusi: Pretektek Kejurusitaan Pengadilan* (Tatanusa 2004) 64.

jadi 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 eksekutorial terhadap putusan. Namun, ketentuan mengenai prosedur permohonan eksekusi tidak diatur secara rinci dan jelas dalam UUPK. Bahkan pada putusan arbitrase BPSK tidak mewajibkan untuk pencantuman irah-irah tersebut.³² Hal ini berbeda dengan isi suatu putusan arbitrase menurut Pasal 54 ayat (1) butir a UU Arbitrase yang menyatakan suatu putusan arbitrase harus memuat kepala putusan atau irah-irah yang berbunyi “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”.

Eksekusi terhadap putusan arbitrase BPSK seharusnya memperhatikan ketentuan UU Arbitrase dan hukum acara perdata yang berlaku dan perundang-undangan yang terkait, karena kurang rincinya pengaturan mengenai eksekusi tersebut. Pemilihan arbitrase dalam penyelesaian sengketa melalui BPSK, menjadikan BPSK menjadi suatu lembaga arbitrase dan untuk itu harus memperhatikan ketentuan arbitrase.

Ketentuan Pasal 57 UUPK yang mengatur bahwa putusan majelis bersifat final dan mengikat dimintakan

penetapan eksekusinya kepada PN. Selain ketentuan ini tidak ada ketentuan yang mengatur mengenai eksekusi atas putusan BPSK dan tidak adanya ketentuan keharusan memuat irah-irah pada putusan arbitrase BPSK membuat penetapan eksekusi tersebut bertentangan dengan Pasal 2 ayat (1) UU 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.³³ Dengan demikian, putusan arbitrase BPSK yang telah berkekuatan hukum tetap tidak dapat dimintakan penetapan eksekusi. Hal ini akan membuat putusan arbitrase BPSK menjadi sia-sia dan tujuan penyelesaian sengketa konsumen untuk memberikan keadilan tidak dapat terwujud. Sebagai contoh bahwa Kota Bandung pernah mengajukan fiat eksekusi terhadap putusan arbitrase BPSK No. 66/Pts-BPSK/VII/2005 ke PN Jakarta Pusat, namun PN Jakarta Pusat menyatakan bahwa putusan BPSK tidak dapat dieksekusi karena tidak mempunyai irah-irah.³⁴

BPSK tidak memiliki wewenang melaksanakan putusannya, sebagaimana memutuskan dan menetapkan ada atau tidak kerugian di pihak konsumen, dan wewenang menentukan

³² Pada UUPK maupun Kepmenperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001 yang mengatur pelaksanaan tugas dan wewenang lembaga BPSK, tidak mengatur mengenai kewajiban pencantuman irah-irah pada putusan BPSK.

³³ Surat Edaran Mahkamah Agung No.10 Tahun 1985 tentang Putusan Pengadilan yang sudah memperoleh kekuatan hukum tetap yang tidak memuat kata-kata “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”.

³⁴ Susanti Adi Nugroho, *Op.Cit.*, 353.

besarnya ganti kerugian yang harus dibayar oleh pelaku usaha dan mewajibkan pelaku usaha untuk membayar ganti kerugian kepada konsumen, tetapi BPSK tidak diberikan kewenangan untuk melaksanakan sendiri hasil putusannya, BPSK harus lebih dahulu meminta penetapan eksekusi kepada PN.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa sifat putusan BPSK final dan mengikat pada hakekatnya tidak sama dengan makna final dan mengikat pada suatu putusan lembaga pengadilan. hal ini memperlihatkan bahwa status dan kedudukan lembaga BPSK dinilai dari persepsi administrasi, hanya mempunyai kewenangan administrasi saja, maka putusannya dinilai tidak dapat menggunakan atribut yudisial. Dengan demikian BPSK dapat dikategorikan sebagai lembaga *quasi* peradilan dan sifat putusannya tidak sama dengan sifat putusan pengadilan utama. Oleh karenanya sifat final dan mengikat putusan BPSK hanya dapat diartikan sebagai kesepakatan atau perjanjian. Dengan kalimat berbeda, sifat putusan BPSK tidak final dan mengikat suatu putusan peradilan.

Penulis berpendapat supaya tidak menjadi persoalan terkait penetapan eksekusi, maka sebaiknya pada putusan arbitrase BPSK di beri irah-irah "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa" atau paling tidak harus memberikan pengaturan mengenai permintaan penetapan eksekusi kepada PN, seperti mengeluarkan peraturan yang mengharuskan PN memberikan penetapan eksekusi, supaya tidak terjadi lagi kasus seperti di atas dan ada persamaan dalam memahami peneta-

pan eksekusi tersebut sekaligus kepastian hukum dapat tercapai. Jika hal tersebut sulit untuk dilaksanakan, maka menurut penulis lebih baik kewenangan BPSK menyelesaikan sengketa konsumen dicabut tetapi hanya sebatas memediasi antara konsumen dengan pelaku usaha atau melakukan pendampingan terhadap konsumen. maka dari itu, dengan adanya *Small Claim Court* di Indonesia, konsumen lebih baik mengajukan gugatan melalui lembaga tersebut, karena lebih memberi kepastian dan terutama keadilan dalam menyelesaikan sengketa konsumen.

PENUTUP

BPSK memiliki sifat dan kewenangan yang merupakan tugas dari lembaga peradilan yaitu tugas memeriksa, memutus dan mengadili perkara dengan menerapkan hukum perlindungan konsumen yang diatur dalam UUPK. Namun, di dalam sistem peradilan kedudukan BPSK bukan sebagai lembaga peradilan utama menurut UU Kekuasaan Kehakiman tetapi memiliki keterkaitan dengan fungsi kekuasaan kehakiman yaitu untuk membantu melaksanakan tugas pokok lembaga peradilan utama. Oleh karenanya BPSK merupakan lembaga negara bantu dalam bidang peradilan atau sering disebut *quasi* peradilan.

Dengan adanya kendala belum terbentuk BPSK di tempat tinggal konsumen, maka untuk mengisi kekosongan dan tidak menimbulkan kebingungan bagi konsumen terdapat 2 (dua) cara yaitu. *Pertama*, konsumen dapat mengajukan gugatan ke kota terdekat yang telah terbentuk BPSK. *Kedua*, konsumen dapat menyelesaikan

sengketa melalui dinas yang membidangi perdagangan berdasarkan Surat Edaran No. 40/PDN/SE/02/2010 tentang Penanganan dan Penyelesaian Sengketa Konsumen.

Melihat proses penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK yang sederhana, cepat dan biaya murah sama dengan *Small Claim Court*, namun melihat secara keseluruhan seperti kedudukan kelembagaan, fungsi, jenis perkara, dan sifat putusan pada BPSK memperlihatkan bahwa kedua lembaga penyelesaian ini tidak sama.

MA sebagai lembaga peradilan tertinggi mengambil sikap untuk menjembatani adanya kekosongan prosedural dan kebuntuan dalam proses pelaksanaan penyelesaian sengketa, dan juga karena adanya kebutuhan yang sangat mendesak, maka MA menerbitkan PERMA No. 1 Tahun 2006.

Bahwa berdasarkan Pasal 54 ayat (3) UUPK menyatakan putusan majelis bersifat final dan mengikat. Dengan dikeluarkannya putusan yang bersifat final, maka dengan sendirinya sengketa yang diperiksa telah berakhir sedangkan mengikat maksudnya adalah memberikan beban kewajiban hukum dan menuntut kepatuhan dari subyek hukum. Dengan demikian para pihak yang bersengketa harus tunduk dan melaksanakan putusan yang sudah bersifat final dan mengikat tersebut. Namun, pada Pasal 56 ayat (2) UUPK memuat ketentuan bahwa para pihak dapat mengajukan upaya keberatan. Upaya keberatan ini dapat ditafsirkan sebagai upaya banding. Oleh karenanya sifat putusan final dan mengikat pada hakekatnya bukan merupakan sifat putusan BPSK.

Lembaga legislatif perlu menegaskan kedudukan BPSK dalam sistem peradilan yang ada, sehingga dapat mengoptimalkan peran BPSK dalam upaya memberikan perlindungan kepada konsumen. Lembaga legislatif juga harus menghapus Pasal 54 ayat (3) UUPK dan merevisi Pasal 56 ayat (3) UUPK menjadi ada ketentuan “putusan BPSK berkekuatan hukum tetap apabila tidak mengajukan keberatan.” Selain itu, Menteri Perindustrian dan Perdagangan perlu untuk menguatkan lembaga BPSK.

DAFTAR BACAAN

Buku

- Arifin F (*et.all*), *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antara Lembaga Negara* (Konsorsium Reformasi Hukum Nasional 2005).
- Asshiddiqie J, *Putih Hitam Pengadilan Khusus* (Pusat Analisis dan Layanan Informasi Sekertariat Jenderal Komisi Yudisial 2013).
- Barkatulah Abdul H, *Hak-Hak Konsumen* (Nusa Media 2010).
- Black HC, *Black's Law Dictionary* (Sixth Edition, West Publishing Co 1990).
- Ibrahim R, *Pengawasan Konstitusional Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif Dalam Sistem Pemerintahan Amerika Serikat* (Universitas Udayana 2000).
- Kurniawan, *Hukum Perlindungan Konsumen: Problematika Kedudukan dan Kekuatan Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)* (Universitas Brawijaya Press 2011).

Marzuki PM, *Penelitian Hukum* (Kencana Prenada Media Group 2006).

Nugroho SA, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya* (Kencana 2008).

Sahadi A, *Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Mekanisme Konsiliasi, Mediasi, Arbitrase Pada Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)* (Penelitian Mandiri, Universitas Sriwijaya 2009).

Suyuthi W, *Sita Eksekusi: Prektek Kejurusitaan Pengadilan* (Tatanusa 2004).

Website

Muskibah, 'Analisis Mengenai Cara Penyelesaian Sengketa Konsumen' <<http://download.portalgaruda.org/article.php?article=11871&val=873>> diakses 19 Juni 2015.

<<http://pn-yogyakarta.go.id/pnyk/info-peradilan/pengertian-peradilan.html>> diakses 16 Maret 2016.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Lain-lain

Data kedeputi Bidang Kelembagaan Kementerian PAN & RB 2011.

Media Indonesia, edisi 11 Mei 2010, kolom fokus.