

## **IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NO. 8 TAHUN 1999 TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN TERHADAP PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN DI KABUPATEN BULELENG**

Perjaka Purba<sup>1</sup>, I Ketut Sudiatmaka<sup>1</sup>, Dewa Gede Sudika Mangku<sup>2</sup>

Program Studi Ilmu Hukum  
Universitas Pendidikan Ganesha  
Singaraja, Indonesia

e-mail : {perjaka.purba,sudiatmaka,sudika.mangku}@undiksha.ac.id

### **Abstrak**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis mengenai implementasi Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen terhadap penyelesaian sengketa di Kabupaten Buleleng, serta faktor yang menyebabkan minimnya penyelesaian sengketa konsumen melalui jalur litigasi atau pengadilan di Kabupaten Buleleng. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum empiris, dengan sifat penelitian deskriptif. Lokasi penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Buleleng. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah dengan cara studi dokumen, observasi dan wawancara. Teknik penentuan sampel yang digunakan adalah teknik *Non Probability Sampling* dan penentuan subyeknya menggunakan teknik purposive sampling. Teknik pengolahan dan analisis data secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi UU Perlindungan Konsumen terhadap penyelesaian sengketa konsumen di Kabupaten Buleleng sudah berjalan dengan baik oleh Pengadilan Negeri Singaraja pada jalur litigasi dan Disperindag Kabupaten Buleleng pada jalur non litigasi namun sampai saat ini penanganan penyelesaian sengketa di Kabupaten Buleleng baik secara litigasi maupun non litigasi sangat minim terjadi, adapun faktor yang menyebabkan minimnya penyelesaian sengketa konsumen melalui jalur litigasi di Kabupaten Buleleng karena persepsi masyarakat yang menganggap jalur peradilan rumit, lama dan memakan banyak uang. Hal ini menunjukkan bahwa kurangnya kesadaran masyarakat terhadap hak-haknya sebagai konsumen yang menyebabkan pelaksanaannya tidak sesuai dengan kenyataan yang terjadi di lapangan.

Kata Kunci : Pelaku Usaha, Konsumen, Penyelesaian Sengketa, Litigasi, Non Litigasi

### **Abstracts**

This study aims to analyze the implementation of Law No. 8 of 1999 concerning Consumer Protection against dispute resolution in Buleleng Regency, as well as factors that cause the lack of settlement of consumer disputes through litigation or court in Buleleng Regency. The type of research used is empirical legal research, with the nature of descriptive research. The location of this research was carried out in Buleleng Regency. Data collection techniques used were document studies, observations and interviews. The sampling technique used is the Non Probability Sampling technique and the determination of the subject uses a purposive sampling technique. Qualitative data processing and analysis techniques. The results showed that the implementation of the Consumer Protection Law on the settlement of consumer disputes in the Regency of Buleleng had been going well by the Singaraja District Court in the litigation and Disperindag of the Regency of Buleleng on the non-litigation path but to date the handling of dispute resolution in the Regency of Buleleng both by litigation and non-litigation very minimal happens, as for the factors that cause the lack of resolution of consumer disputes through litigation in the District of Buleleng because of the public perception that the judicial route is complicated, long and takes a lot of money. This shows that the lack of public awareness of their rights as consumers causes the implementation to be inconsistent with the reality occurring on the ground.

Keywords: Business Actors, Consumers, Dispute Resolution, Litigation, Non Litigation

## **PENDAHULUAN**

Jual beli merupakan sebuah transaksi ekonomi yang sering sekali dijumpai dalam masyarakat Indonesia. Jual beli melibatkan dua pihak yang saling bertukar barang atau jasa untuk memenuhi kepentingan dan tujuan masing-masing. Konsumen merupakan seseorang atau organisasi yang membeli atau menggunakan sejumlah barang atau jasa dari pihak lainnya (Sri Handayani 2012 :2). Sehingga sudah sangat jelas dari definisi tersebut bahwasanya konsumen merupakan orang atau organisasi yang menggunakan barang atau jasa dari pihak lain atau bisa dikatakan produsen (pelaku usaha).

Seiring dengan perkembangan perekonomian nasional dan dinamika perubahan yang terjadi disebabkan oleh kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi telah menghasilkan berbagai produk barang dan/atau jasa yang dipasarkan secara bebas dan dapat dikonsumsi oleh konsumen. Kemajuan di bidang ilmu pengetahuan, teknologi dan informatika juga turut mendukung perluasan ruang gerak transaksi barang dan/atau jasa hingga melintasi batas-batas wilayah negara. Kondisi demikian pada satu pihak sangat bermanfaat bagi kepentingan konsumen kebutuhannya akan barang dan/atau jasa yang diinginkan dapat terpenuhi serta semakin terbuka lebar kebebasan untuk menjatuhkan pilihan terhadap berbagai jenis barang dan/atau jasa yang diinginkan (Rusli, 2012 : 87).

Dalam kegiatan bisnis terdapat hubungan saling membutuhkan antara pelaku usaha dengan konsumen, baik berupa pelaku usaha dan konsumen barang maupun jasa. Kepentingan pelaku usaha adalah memperoleh keuntungan semaksimal mungkin dari transaksi dengan konsumen, sedangkan di sisi lain, konsumen berkepentingan untuk memperoleh kepuasan melalui pemenuhan kebutuhannya terhadap produk tertentu. Dengan kata lain, konsumen mempunyai hak untuk mendapatkan kualitas yang diinginkan.

Dalam hubungan demikian, seringkali terdapat ketidaksetaraan antara keduanya di mana secara umum konsumen berada pada posisi tawar menawar yang lemah, akibatnya menjadi sasaran eksploitasi dari

pelaku usaha atau produsen yang secara sosial dan ekonomi memiliki posisi yang kuat. Untuk melindungi atau memberdayakan konsumen sangat diperlukan adanya campur tangan pemerintah dan/atau negara melalui penetapan sistem perlindungan hukum terhadap konsumen. Dalam hal konsumen dirugikan oleh pelaku usaha, maka konsumen dapat menggunakan haknya untuk mendapatkan ganti kerugian, apabila keadaan barang atau jasa yang dibelinya tidak sebagaimana mestinya. Apabila pelaku usaha tidak mau bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan, maka hal ini akan terjadi sengketa konsumen, yaitu sengketa antara pelaku usaha dengan konsumen yang menuntut ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan/atau yang menderita kerugian akibat mengkonsumsi barang dan/atau memanfaatkan jasa.

Dalam upaya untuk mewujudkan hubungan antara pelaku usaha dengan konsumen, perlu ditingkatkan suatu penyelenggaraan perlindungan konsumen, sehingga pemerintah telah menuangkan perlindungan konsumen dalam suatu produk hukum yaitu Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen. Hal ini sangat penting karena hanya hukum yang memiliki kekuatan untuk memaksa pelaku usaha untuk mentaatinya dan juga hukum memiliki sanksi yang tegas. Mengingat dampak penting yang dapat ditimbulkan akibat tindakan pelaku usaha yang sewenang-wenang dan hanya mengutamakan kepentingan bisnis sendiri sehingga pemerintah berkewajiban untuk melindungi konsumen yang posisinya memang lemah (Penjelasan UUPK).

Peraturan hukum perlindungan konsumen tidak dimaksudkan untuk mematikan usaha para pelaku usaha, tetapi justru mendorong iklim berusaha yang sehat dan menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga dapat melahirkan perusahaan yang tanggung dalam menghadapi persaingan. UUPK pada dasarnya telah memberikan kesetaraan kedudukan konsumen dengan pelaku

usaha, tetapi konsep perlindungan konsumen sebagai suatu kebutuhan harus senantiasa disosialisasikan untuk mencapai prinsip kesetaraan yang berkeadilan, dan untuk mengimbangi kegiatan pelaku usaha yang menjalankan prinsip ekonomi untuk mendapat keuntungan yang semaksimal mungkin dengan modal seminimal mungkin sehingga dapat merugikan konsumen.

Dalam hal penyelesaian sengketa konsumen, UUPK sendiri membagi penyelesaian konsumen menjadi dua bagian, yaitu penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang dapat dilakukan dengan dua cara yaitu, penyelesaian sengketa secara damai oleh para pihak sendiri dan penyelesaian sengketa melalui lembaga yang berwenang, yaitu sebagaimana diatur dalam pasal 49, yakni Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen atau BPSK dengan menggunakan mekanisme melalui konsiliasi, mediasi atau arbitrase dan penyelesaian sengketa melalui pengadilan.

Seperti yang telah diketahui bahwa Kabupaten Buleleng terletak di Provinsi Bali bagian utara. BPSK sebagai lembaga yang berwenang dalam penyelesaian sengketa konsumen berkedudukan di ibu kota provinsi sehingga apabila terjadi sengketa antara pelaku usaha dan konsumen harus melalui BPSK terlebih dahulu. Namun karena daerah Kabupaten Buleleng menuju ibu kota provinsi lumayan jauh sehingga sangat tidak mungkin apabila terjadi sengketa konsumen di Kabupaten Buleleng langsung mengajukan ke BPSK. Berdasarkan hasil observasi penulis bahwa di Kabupaten Buleleng belum ada lembaga yang secara khusus menangani sengketa konsumen tetapi apabila ada sengketa konsumen atau ada konsumen yang ingin mengajukan keluhan atau aduan terkait kerugian yang dialaminya karena pelaku usaha dapat melalui Dinas Perindustrian dan Perdagangan (Disperindag) Kabupaten Buleleng. Kemudian berdasarkan hasil wawancara penulis kepada salah satu staf Disperindag Kabupaten Buleleng menyatakan bahwa penyelesaian sengketa konsumen yang dapat ditempuh ada dua yaitu jalur non litigasi yang bisa dilaksanakan di Disperindag dan jalur litigasi yang akan ditangani oleh Pengadilan Negeri Singaraja.

### Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen terhadap penyelesaian sengketa konsumen di Kabupaten Buleleng ?
2. Apa saja faktor yang menyebabkan minimnya penyelesaian sengketa konsumen melalui jalur litigasi atau pengadilan di Kabupaten Buleleng ?

### Metode Penelitian

Jenis Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum empiris. Penelitian hukum empiris adalah penelitian yang mengacu kepada kenyataan hukum yang mencakup kenyataan-kenyataan sosial atau budayanya, penelitian terhadap efektivitas hukum tertulis maupun hukum kebiasaan yang tercatat pada dasarnya merupakan kesenjangan antara norma (*das sollen*) dengan realita hukum (*das sein*). Penelitian ini bersifat deskriptif dan menggunakan data dan sumber yaitu data primer dan data sekunder yaitu bahan hukum primer dan data sekunder yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Dalam rangka pengumpulan data primer maupun data sekunder, penulis menggunakan tiga jenis pengumpulan data yaitu teknik studi dokumen, teknik wawancara dan teknik observasi atau pengamatan. Teknik penentuan sampel penelitiannya menggunakan teknik *non probability sampling* dan bentuknya *purposive sampling*.

### Hasil dan Pembahasan Implementasi Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen Terhadap Penyelesaian Sengketa di Kabupaten Buleleng

Peningkatan perekonomian di Kabupaten Buleleng akan diimbangi dengan pertumbuhan produksi barang dan jasa di daerah tersebut dalam selang waktu tertentu. Semakin tinggi tingkat perekonomian semakin besar juga produksi barang dan jasa yang otomatis juga meningkatkan daya beli masyarakat terhadap barang dan jasa tersebut. Semakin banyaknya barang dan jasa yang

hasilkan juga akan mengurangi kualitas barang dan jasa tersebut. Dampak dari hal ini adalah konsumen akan mengalami kerugian akibat mengkonsumsi barang dan jasa tersebut. Kerugian yang dialami konsumen bukan hanya disebabkan oleh pelaku usaha baik secara sengaja atau tidak sengaja. Kerugian juga bisa disebabkan oleh perbuatan konsumen yang tidak memanfaatkan barang dan jasa tersebut sesuai prosedur atau petunjuk pemakaiannya. Kerugian yang dialami konsumen dapat dimintakan pertanggungjawaban kepada pelaku usaha, namun apabila pelaku usaha menolak memberikan pertanggungjawaban maka akan timbul sengketa konsumen yang dimana konsumen dapat melakukan pengaduan kepada pihak yang berwenang.

Dalam Pasal 4 UU Perlindungan Konsumen disebutkan mengenai hak-hak konsumen diantaranya sebagai berikut :

- a. Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. Hak untuk memilih barang dan/jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta 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 mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
- g. Hak untuk diperlakukan atau 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.

Dari sekian hak-hak konsumen yang tercantum dalam Pasal 4 UU Perlindungan Konsumen disebutkan secara spesifik mengenai penyelesaian sengketa pada huruf e yang menyatakan bahwa “setiap konsumen memiliki untuk mendapatkan advokasi, perlindungan dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut” sehingga apabila konsumen mengalami ingin menuntut ganti rugi kepada pelaku usaha dapat memilih penyelesaian sengketa yang menurutnya tepat dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kemudian dalam Pasal 45 UU Perlindungan Konsumen menyatakan tentang penjelasan mengenai penyelesaian sengketa konsumen sebagai berikut :

- (1) Setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum.
- (2) Penyelesaian sengketa konsumen dapat ditempuh melalui pengadilan atau diluar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa.
- (3) Penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak menghilangkan tanggungjawab pidana sebagaimana yang diatur dalam undang-undang.
- (4) Apabila telah dipilih upaya penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan, gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya

Selain penjelasan mengenai penyelesaian sengketa, dalam UU Perlindungan Konsumen juga menjelaskan mengenai penyelesaian sengketa di luar pengadilan dan melalui pengadilan pada Pasal 47 dan 48 UU Perlindungan konsumen yang dimana pada Pasal 47 menyatakan “penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan/atau mengenai tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terulang kembali kerugian yang diderita oleh konsumen”. Selanjutnya pada

Pasal 48 yang menyatakan mengenai penyelesaian sengketa melalui pengadilan yaitu “penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan mengacu pada ketentuan peradilan umum yang berlaku dengan memperhatikan ketentuan Pasal 45”.

Perdagangan merupakan salah satu sektor jasa yang menunjang kegiatan ekonomi antar anggota masyarakat dan antar bangsa. Indonesia dengan ekonominya yang bersifat terbuka, kegiatan perdagangan sangat vital bagi upaya peningkatan pertumbuhan ekonomi sekaligus memelihara stabilitas nasional (Heryanti, 2011 : 49). Timbulnya sengketa pada kegiatan perdagangan dalam perkembangannya dapat diselesaikan melalui mekanisme litigasi (pengadilan) maupun non litigasi atau penyelesaian sengketa diluar pengadilan. Dalam penyelesaian sengketa di luar pengadilan, pihak yang bersengketa tidak melalui proses hukum formal yang seringkali mahal dan memakan waktu. Para pihak cukup mengajukan perkaranya pada pihak ketiga untuk menyelesaikan persengketaan.

Dalam upaya mewujudkan hubungan antara pelaku usaha dengan konsumen perlu ditingkatkan suatu penyelenggaraan perlindungan konsumen dalam suatu produk hukum. Hal ini sangat penting karena hanya hukum yang memiliki kekuatan untuk memaksa pelaku usaha untuk mentaatinya. Selain itu hukum juga memiliki sanksi yang tegas. Apabila dilihat dari dampak penting yang ditimbulkan akibat tindakan pelaku usaha yang sewenang-wenang dan hanya mengutamakan keuntungan dari bisnisnya sendiri sehingga pemerintah memiliki kewajiban untuk melindungi konsumen yang posisinya memang lemah disamping ketentuan hukum yang melindungi kepentingan konsumen belum memadai (penjelasan UU Perlindungan Konsumen) hal ini menunjukkan bagaimana keterbatasan kemampuan hukum dalam melindungi kepentingan konsumen.

Dalam Pasal 45 Ayat (4) UU Perlindungan Konsumen membagi penyelesaian sengketa konsumen menjadi 2 bagian yaitu :

1. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan
  - a. Penyelesaian sengketa secara damai, oleh para pihak sendiri, konsumen dan pelaku usaha/produsen
  - b. Penyelesaian sengketa melalui Badan Penyelesaian Sengketa (BPSK) dengan menggunakan mekanisme alternative dispute resolution yaitu konsiliasi, mediasi dan arbitrase.
2. Penyelesaian sengketa melalui pengadilan  
Penyelesaian sengketa melalui pengadilan umum yang memiliki kompetensi relatif di kawasan tersebut.

Penyelesaian sengketa konsumen diluar pengadilan diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besaran ganti kerugian atau mengenai tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terulang kembali kerugian yang diderita oleh konsumen. Pola-pola penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan yang dikehendaki UU Perlindungan Konsumen merupakan pilihan yang tepat karena jalan keluar yang dirumuskan berisikan penyelesaian yang memuaskan pihak yang sedang bersengketa.

Gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh jika upaya penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan melalui BPSK tidak berhasil. Ini berarti penyelesaian sengketa melalui pengadilan tetap dibuka setelah para pihak gagal menyelesaikan sengketa mereka di luar pengadilan (Pasal 45 Ayat (2) UU Perlindungan Konsumen). BPSK sebagaimana dimaksudkan dalam UU Perlindungan Konsumen yang dibentuk oleh pemerintah, adalah badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen, tetapi bukanlah merupakan bagian dari institusi kekuasaan kehakiman tetapi BPSK bukanlah lembaga pengadilan (Pasal 1 Ayat (1) dan Pasal 2 Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan RI Nomor 350/MPP/Kep/12/2001).

Konsep dasar pembentukan lembaga BPSK ini adalah untuk menangani penyelesaian sengketa yang pada

umumnya meliputi jumlah nilai yang kecil, tetapi dalam pelaksanaannya tidak ada batasan nilai pengajuan gugatan sehingga dimungkinkan gugatan konsumen meliputi jumlah nilai yang kecil sampai nilai yang besar. Keberadaan BPSK yang lebih penting adalah melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku oleh pelaku usaha dan untuk mendorong kepatuhan pelaku usaha pada UU Perlindungan Konsumen (Pasal 1 Ayat (1) dan Pasal 2 Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan RI Nomor 350/MPP/Kep/12/2001).

Menurut ketentuan Pasal 54 ayat (3) UUPK, putusan BPSK sebagai hasil dari penyelesaian sengketa konsumen secara konsiliasi, mediasi atau arbitrase, bersifat final dan mengikat. Pengertian final berarti bahwa penyelesaian sengketa telah selesai dan berakhir. Sedangkan kata mengikat mengandung arti memaksa dan sebagai sesuatu yang harus dijalankan. Namun jika pasal tersebut dihubungkan dengan Pasal 56 Ayat (2) UUPK para pihak ternyata dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri paling lambat 14 hari kerja setelah pemberitahuan putusan BPSK. Hal ini bertentangan dengan pengertian putusan BPSK yang bersifat final dan mengikat tersebut, sehingga dengan demikian ketentuan pasal-pasal tersebut saling kontradiktif dan menjadi tidak efisien. Agar putusan BPSK mempunyai kekuatan eksekusi, putusan tersebut harus dimintakan penetapan eksekusi (fiat eksekusi) pada pengadilan negeri di tempat tinggal konsumen yang dirugikan. (Pasal 57 UUPK jo Pasal 42 Ayat (2) Keputusan Menperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001).

UU Perlindungan Konsumen menjelaskan mengenai penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagai berikut :

a) Penyelesaian sengketa konsumen secara damai

Penyelesaian sengketa konsumen sebagaimana dimaksud pada Pasal 43 Ayat (2) UU Perlindungan Konsumen pada Pasal 43 Ayat (2) UUPK, tidak menutup kemungkinan dilakukannya penyelesaian secara damai oleh para pihak yang bersengketa, yaitu pelaku usaha dan

konsumen, tanpa melalui pengadilan atau badan penyelesaian sengketa konsumen, dan sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang perlindungan konsumen. Bahkan dalam penjelasan pasal tersebut dikemukakan bahwa pada setiap tahap diusahakan untuk menggunakan penyelesaian damai oleh kedua belah pihak yang bersengketa. Dalam penjelasan Pasal 45 Ayat (2) UUPK dapat diketahui bahwa UUPK menghendaki agar penyelesaian damai, merupakan upaya hukum yang justru harus terlebih dahulu diusahakan oleh para pihak yang bersengketa, sebelum para pihak memilih untuk menyelesaikan sengketa mereka melalui BPSK atau badan peradilan.

b) Penyelesaian sengketa melalui BPSK

Pemerintah membentuk suatu badan baru, yaitu Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen/ BPSK, untuk penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan. Dengan adanya BPSK maka penyelesaian sengketa konsumen dapat dilakukan secara cepat, mudah dan murah. Cepat karena undang-undang menentukan dalam tenggang waktu 21 hari kerja BPSK wajib memberikan putusannya (Pasal 55 UUPK). Mudah karena prosedur administratif dan prosedur pengambilan putusan yang sangat sederhana, Murah karena biaya perkara yang terjangkau. (Yusuf Shofie dan Somi Awan, 2004: 17).

Bentuk-bentuk Alternatif Penyelesaian Sengketa (selanjutnya disingkat APS) dapat dibagi dalam *alternative to adjudikasi* yang terdiri atas negosiasi dan mediasi, kemudian *alternatif to litigasi* yang terdiri atas negosiasi, mediasi dan arbitrase (Barkatullah, 2010 :57). Undang-Undang No. 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (selanjutnya disingkat APS) pada Pasal 1 butir 10 menyebutkan bahwa Alternatif penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak yakni penyelesaian di luar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi atau penilaian ahli. Adapun arbitrase dipersepsikan oleh pembuat undang-undang seolah-olah bukan termasuk APS, padahal sebetulnya

arbitrase juga termasuk ke dalam APS (Heryanti, 2011 : 50).

Non litigasi atau penyelesaian sengketa diluar pengadilan melalui perdamaian dan penangkalan sengketa dalam perancangan-perancangan kontrak yang baik. Penyelesaian sengketa secara non litigasi meliputi bidang yang sangat luas bahkan mencakup seluruh aspek kehidupan yang dapat diselesaikan secara hukum (Artadi, 2010 :3). Penyelesaian sengketa secara non litigasi adalah penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang didasarkan kepada hukum dan penyelesaian tersebut dapat digolongkan kepada penyelesaian yang berkualitas tinggi. Hal ini dikarenakan sengketa yang diselesaikan secara nonlitigasi akan dapat selesai tuntas tanpa meninggalkan sisa kebencian dan dendam. Dengan demikian penyelesaian sengketa secara nonlitigasi adalah penyelesaian masalah hukum secara hukum dan nurani sehingga hukum dapat dimenangkan dan nurani orang juga tunduk untuk mentaati kesepakatan/perdamaian secara sukarela tanpa ada yang merasa kalah. Penyelesaian sengketa non litigasi menghasilkan kesepakatan yang bersifat win-win solution dijamin kerahasiaan sengketa para pihak, dihindari keterlambatan yang diakibatkan karena hal prosedural dan administratif, menyelesaikan masalah secara komprehensif dalam kebersamaan dan tetao menjaga hubungan baik. Satu-satunya kelebihan proses nonlitigasi ini sifat kerahasiaannya karena proses persidangan dan bahkan hasil keputusannya pun tidak dipublikasikan.

Terhadap penyelesaian sengketa konsumen di Kabupaten Buleleng secara non litigasi akan dilaksanakan di Disperindag Kabupaten Buleleng namun hanya berupa musyawarah dan mediasi. Hal ini dikarenakan Disperindag tidak memiliki kewenangan untuk memutus sengketa konsumen seperti halnya yang dilakukan BPSK. BPSK di Provinsi Bali hanya ada 1, jadi apabila dalam penyelesaian sengketa konsumen diluar jalur pengadilan ingin mendapatkan keputusan yang mengikat akan disarankan

mengunjungi BPSK yang terletak di Kota Denpasar.

Kemudian terkait penyelesaian sengketa konsumen melalui jalur pengadilan di Kabupaten Buleleng melalui Pengadilan Negeri Singaraja dengan mengikuti prosedur yang ditentukan seperti yang pertama datang ke Pengadilan Negeri Singaraja pada bagian perdata dan mengajukan gugatan yang nantinya akan diproses dan dipanggil kembali oleh Pengadilan Negeri Singaraja. Konsumen dapat memilih penyelesaian sengketa dengan metode peradilan yang cepat sederhana dan biaya ringan apabila kerugian di bawah 200 juta.

### **Faktor yang Menyebabkan Minimnya Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Jalur Litigasi atau Pengadilan di Kabupaten Buleleng**

Menurut Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Pasal 1 angka 2 tentang Perlindungan Konsumen, pengertian konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia di masyarakat, baik bagi kebutuhan diri sendiri, orang lain atau mahluk hidup lain, dan tidak untuk diperdagangkan. Kemudian Menurut Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan konsumen, pengertian pelaku usaha adalah setiap orang perorangan 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. Hukum konsumen adalah keseluruhan kaedah-kaedah hukum yang mengatur hubungan dan masalah antara berbagai pihak yang satu sama lain berkaitan dengan barang dan/atau jasa konsumi di dalam pergaulan hidup (Nasution, 2008 :5). Hukum perlindungan konsumen merupakan bagian dari hukum konsumen yang lebih luas yang memuat asas-asas atau kaedah-kaedah yang bersifat mengatur dan juga mengandung sifat melindungi kepentingan konsumen (Nugroho, 2008 :13). Perlindungan konsumen merupakan masa-lah

kepentingan manusia, oleh karenanya menjadi harapan bagi semua bangsa di dunia untuk dapat mewujudkannya. Mewujudkan perlindungan konsumen adalah mewujudkan hubungan berbagai dimensi yang satu sama lain mempunyai keterkaitan dan saling ketergantungan antara konsumen, pengusaha dan pemerintah. Sehingga dengan demikian, tujuan penyelenggaraan, pengembangan dan pengaturan perlindungan konsumen adalah untuk meningkatkan martabat dan kesadaran konsumen dan secara tidak langsung mendorong pelaku usaha di dalam menyelenggarakan kegiatan usahanya dan dilakukan dengan penuh rasa tanggung jawab. Pengaturan perlindungan konsumen dilakukan dengan :

- a. Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur ketrebukaan akses dan informasi, serta menjamin kepastian hukum.
- b. Melindungi kepentingan konsumen pada khususnya dan kepentingan seluruh pelaku usaha.
- c. Meningkatkan kualitas barang dan pelayanan jasa.
- d. Memberikan perlindungan kepada konsumen dari praktek usaha yang menipu dan menyesatkan.
- e. Memadukan penyelenggaraan, pengembangan dan pengaturan perlindungan konsumen dengan bidang-bidang perlindungan pada bidang-bidang lain.

Sehingga dengan demikian, keperluan adanya hukum untuk memberikan perlindungan terhadap konsumen tidak dapat dihindarkan karena sejalan dengan tujuan pembangunan nasional yaitu pembangunan manusia Indonesia seutuhnya. Untuk dapat menjamin suatu pelaksanaan perlindungan konsumen, maka pemerintah menuangkan perlindungan konsumen dalam suatu produk hukum. Hal ini penting karena hanya hukum yang memiliki kekuatan yang

memaksa pelaku usaha untuk mentaatinya, dan juga hukum memiliki sanksi yang tegas. Mengingat dampak penting yang dapat ditimbulkan akibat tindakan pelaku usaha yang sewenang-wenang dan hanya mengutamakan keuntungan dari bisnisnya sendiri, maka pemerintah memiliki kewajiban untuk melindungi konsumen yang posisinya memang lemah, disamping ketentuan hukum yang melindungi kepentingan konsumen belum memadai (Shofie, 2000 : 43).

Pesatnya perkembangan ekonomi nasional telah menghasilkan diversifikasi produk barang dan/atau jasa yang dapat dikonsumsi oleh masyarakat. Kemajuan ilmu pengetahuan, teknologi komunikasi dan informatika juga turut mendukung perluasan ruang gerak transaksi barang dan/atau jasa hingga melintasi batas-batas wilayah suatu negara. Kondisi yang demikian pada satu pihak yang bermanfaat bagi kepentingan konsumen karena kebutuhan akan barang dan/atau jasa yang diinginkan terpenuhi. Namun disisi lain kondisi tersebut dapat mengakibatkan kedudukan pelaku usaha dan konsumen menjadi tidak seimbang dimana konsumen cenderung dijadikan objek aktivitas bisnis pelaku usaha untuk meraup keuntungan sebesar-besarnya melalui kiat promosi cara penjualan serta penerapan perjanjian standar yang merugikan konsumen. Kerugian konsumen secara garis besar dapat dibagi menjadi 2 (dua) yaitu pertama kerugian diakibatkan oleh perilaku penjual yang memang secara tidak bertanggungjawab merugikan konsumen. Kemudian yang kedua kerugian konsumen yang terjadi karena tindakan melawan hukum yang dilakukan oleh pihak ketiga sehingga konsumen disesatkan dan pada akhirnya dirugikan (Ramli, 2002 : 14).

Berdasarkan wawancara bersama 7 orang konsumen yang menjadi faktor utama kelemahan konsumen adalah tingkat kesadaran konsumen akan hak-haknya yang masih rendah. Hal ini disebabkan oleh rendahnya pendidikan konsumen. Oleh karena itu kehadiran UU Perlindungan Konsumen dimaksudkan menjadi landasan hukum yang kuat bagi pemerintahan dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat untuk melakukan upaya

pemberdayaan konsumen. UU Perlindungan Konsumen pada dasarnya melakukan pengaturan pada 2(dua) subyek yaitu pelaku usaha dan konsumen. Dalam perlindungan konsumen, sendi utama pengaturannya pada kesederajatan antara konsumen dan pelaku usaha. Keberadaan pelaku usaha baru memiliki arti apabila juga terdapat keberadaan konsumen. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari sendi-sendai pengaturan di bidang usaha yaitu hak berusaha yang sama bagi setiap orang dan kepentingan merupakan tujuan akhir. Namun fenomena yang tampak adalah kedudukan antara pelaku usaha dan konsumen tidak seimbang dimana konsumen berada pada posisi yang lemah. Faktor inilah yang kemudian menyebabkan terjadi perselisihan atau sengketa antara pelaku usaha dan konsumen (Purwadi, 2000 : 117).

Penyelesaian sengketa dalam mempertahankan hak-hak konsumen diatur pada Pasal 45 UU Perlindungan Konsumen yang menyebutkan penyelesaian sengketa dapat ditempuh melalui pengadilan dan luar pengadilan berdasarkan pilihan suka-suka para pihak yang bersengketa. Penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan mengacu kepada ketentuan peradilan umum yang berlaku di Indonesia. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan seperti dimaksud pada ayat (2) tidak menghilangkan tanggung jawab pidana seperti diatur dalam Undang-undang. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan juga diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan tentang bentuk dan besarnya ganti rugi dan diatur dalam pasal 47 UU Perlindungan Konsumen yang menyatakan "Penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan/atau mengenai tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terjadi kembali atau tidak akan terulang kembali kerugian yang diderita oleh konsumen".

Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistem hukum, yakni struktur hukum (*hukum of law*), substansi hukum (*substance*

*of the law*) dan budaya hukum (*legal culture*). Struktur hukum friedman menjelaskan:

*"To begin with, the legal system has the structure of a legal system consist of element of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction ...structure also means how the legislature is organized...what procedures the police department follow, and so on. Structure, in way, is a kind of cross section of the legal system...a kind of still photograph, with freezes the action."*

Struktur dari sistem hukum terdiri atas unsur berikut ini, jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinya (termasuk jenis kasus yang berwenang mereka periksa), dan tata cara naik banding dari pengadilan ke pengadilan lainnya. Struktur juga berarti bagaimana badan legislative ditata, apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan oleh presiden, prosedur ada yang diikuti oleh kepolisian dan sebagainya. Jadi struktur (*legal struktur*) terdiri dari lembaga hukum yang ada dimaksudkan untuk menjalankan perangkat hukum yang ada. Struktur adalah pola yang menunjukkan tentang bagaimana hukum dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya. Struktur ini menunjukkan bagaimana pengadilan, pembuat hukum dan badan serta proses itu berjalan dan dijalankan (Marzuki, 2005: 24). Di Indonesia misalnya jika kita berbicara tentang struktur system hukum Indonesia, maka termasuk di dalamnya struktur institusi-institusi penegakan hukum seperti kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan (Achmad Ali, 2002: 8). Substansi hukum menurut Friedman adalah:

*"Another aspect of the legal system is its substance. By this is meant the actual rules, norm, and behavioral patterns of people inside the system ...the stress here is on living law, not just rules in law books"*.

Aspek lain dari sistem hukum adalah substansinya. Yang dimaksud dengan substansinya adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Jadi substansi hukum menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum.

Sedangkan mengenai budaya hukum, Friedman berpendapat:

*"The third component of legal system, of legal culture. By this we mean people's attitudes toward law and legal system their belief ...in other word, is the climate of social thought and social force which determines how law is used, avoided, or abused"*.

Kultur hukum menyangkut budaya hukum yang merupakan sikap manusia (termasuk budaya hukum aparat penegak hukumnya) terhadap hukum dan sistem hukum. Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat maka penegak hukum tidak akan berjalan secara efektif. Hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat atau rekayasa sosial tidak lain hanya merupakan ide-ide yang ingin diwujudkan oleh hukum-hukum itu. Untuk menjamin tercapainya fungsi hukum sebagai rekayasa masyarakat ke arah yang lebih baik, maka bukan hanya dibutuhkan ketersediaan hukum dalam arti kaidah atau peraturan, melainkan juga adanya jaminan atas perwujudan kaidah hukum tersebut ke dalam praktek hukum, atau dengan kata lain, jaminan akan adanya penegakan hukum (*law enforcement*) yang baik (Munir Fuady, 2007: 40). Jadi bekerjanya hukum bukan hanya merupakan fungsi perundang-undangan belaka, melainkan aktifitas birokrasi pelaksanaannya (Achmad Ali, 2002: 97).

Apabila ditelaah dari segi sistem hukum yaitu struktur hukum di Kabupaten Buleleng ada Pengadilan Negeri Singaraja dan Disperindag Kabupaten Buleleng, substansi hukumnya ada UU Perlindungan Konsumen, Peraturan Menteri Tentang BPSK dan terakhir adalah budaya hukum yang tidak berjalan secara maksimal adalah budaya hukumnya yaitu lemahnya kesadaran masyarakat akan hak dan kewajibannya sehingga implementasinya tidak berjalan sesuai aturan yang telah diberlakukan. Hal ini menunjukkan bahwa perlunya kesadaran hukum di masyarakat agar apa yang dicita-citakan berjalan

sebagaimana mestinya. Pihak-pihak lain seperti struktur hukum juga sangat perlu menyosialisasikan kembali mengenai hak dan kewajiban mereka sebagai konsumen.

### Simpulan

Implementasi Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen terhadap penyelesaian sengketa di Kabupaten Buleleng sudah berjalan baik untuk penyelesaian sengketa di luar pengadilan, konsumen dapat mengadukan keluhan ke pihak berwenang seperti Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Buleleng sebagai pengganti BPSK yang hanya berkedudukan di daerah tingkat I, kemudian untuk penyelesaian sengketa melalui jalur peradilan dapat di tempuh di Pengadilan Negeri Singaraja dengan mengikuti prosedur yang telah ditentukan.

Faktor yang menyebabkan minimnya penyelesaian sengketa konsumen melalui jalur litigasi atau pengadilan di Kabupaten Buleleng adalah kurangnya kesadaran hukum di masyarakat akan hak dan kewajibannya sebagai konsumen dan juga pemahaman masyarakat tentang proses litigasi yang rumit, memakan waktu dan banyak biaya sehingga enggan untuk menyelesaikan sengketa di pengadilan.

### Saran

Adapun saran yang dapat penulis sampaikan yang pertama kepada masyarakat agar meningkatkan kesadaran hukum terhadap hak dan kewajibannya sebagai konsumen atau pelaku usaha. Kemudian kepada pemerintah dan aparat penegak hukum agar lebih menyosialisasikan terkait perlindungan hukum terhadap konsumen sehingga apa yang dicita-citakan dapat berjalans sesuai yang diharapkan.

### Daftar Pustaka BUKU

- Ali, Achmad 2002, *Menguak Teori Hukum*, Jakarta : PT Toko Gunung Agung Tbk  
Ali, Achmad, 2009, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang*

- (Legisprudence), Jakarta : Kencana Prenada Media Group.
- Amirudin Zainal Asikin, 2014, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Artadi, I Ketut dan I Wayan Wiryawan, 2010, *Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, Udayana University Press : Denpasar
- Attamimi, Hamid dalam Siswanto Sunarso, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika : Jakarta
- Dinar, Syaiful Ahmad, 2008, *Strategi Pencegahan dan Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi*, Refika Editama : Bandung
- Fuady, Munir, 2007, *Hukum Kontrak dari Sudut Pandang Hukum Bisnis*, Citra Aditya Bakti : Bandung
- Hamzah, Andi, 2005, *Penegakan Hukum : Suatu Tinjauan Sosiologis*, sctk. Kedua, Genta Publishing : Yogyakarta
- Ishaq, 2017, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung : Alfabeta
- Kristianti, Celina Tri Siwi 2017, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta : Sinar Grafika
- Marzuki, Peter Mahmud 2005, *Penelitian Hukum*, Jakarta : Prenada Media
- Miru,Ahmad 2014, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Bandung : PT Raja Grafindo Persada
- Nasution, A.Z 2001, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, Jakarta : Diadit Media.
- Nugroho, Susanti Adi, 2011, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen ditinjau dari Hukum Acara serta Kendala Implementasinya*, Prenada Media Group : Jakarta
- Sembiring, Sentosa, 2005, *Himpunan Undang-Undang Tentang Perlindungan Konsumen dan Peraturan Perundang-Undangan yang Terkait*, Nuansa Aulia : Bandung
- Shofie, Yusuf, 2003, *Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) Teori dan Praktek Penegakan hukumnya*, Jakarta : PT Citra Aditya Bakti.
- Shofie, Yusuf, 2000, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*, PT Citra Aditya Bakti : Jakarta
- Sidharta, 2006, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Jakarta : PT Grasindo.
- Soekanto, Soerjono, 1983, *Teori Sosiologi Tentang Perubahan Sosial*, Ghalia Indonesia : Surabaya
- Rahardjo, Satjipto, 2009, *Penegakan Hukum Lingkungan*, Sinar Grafika : Jakarta
- Waluyo, Bambang, 2008, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*. Jakarta : Sinar Grafika.
- Yulia, Rena, 2010, *Victimologi (Perlindungan Hukum Terhadap Korban Kejahatan)*, Graha Ilmu : Yogyakarta
- PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 139 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3872).
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 42 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3821).
- Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia No. 350/MPP/ Kep/12/2001 Tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen
- JURNAL DAN ARTIKEL LAIN**
- Akhyar, Zainul, 2015, Peranan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Kota Banjarmasin, *Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan*, Volume 5 Nomor 10 November 2015
- Asshiddiqie, Jimly, *Penegakan Hukum Tersedia pada situs [www.jimly.com](http://www.jimly.com) diakses pada 16 Oktober 2019*
- Barkatullah, Abdul Halim, Bentuk Perlindungan Hukum Bagi

- Konsumen Dalam Penyelesaian Sengketa Transaksi Elektronik Internasional Menurut UU No. 1 Tahun 2008, *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 29 No. 1 Tahun 2010
- Heryanti, Rini dan Dewi Tuti Muryati, Pengaturan dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa Non Litigasi di Bidang Perdagangan, *Jurnal Dinamika Sosbud*, Volume 13 Nomor 1 Juni 2011
- Rusli, Tami, 2012, Penyelesaian Sengketa Antara Pelaku Usaha dengan Konsumen Menurut Perundang-Undangan, *Jurnal Keadilan Progresif*, Volume 3 Nomor 1 Maret 2012.
- Handayani, Sri, Aspek Hukum Dalam Perlindungan Konsumen Dalam Pelayanan Air Bersih Pada PDAM Tirtasari Binjai. *Jurnal Non Eksakta* Volume 4 Nomor 1 Tahun 2012.