

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Perkembangan perekonomian dewasa ini sangat didukung oleh peran serta sektor lembaga keuangan yang ada di Indonesia, hampir seluruh kegiatan perekonomian tidak terlepas dari campur tangan lembaga keuangan. Lembaga keuangan adalah lembaga yang kegiatan utamanya melakukan kegiatan ekonomi finansial.<sup>1</sup> Lembaga keuangan atau *Financial Institution* merupakan badan usaha yang mempunyai kekayaan dalam bentuk aset keuangan (*Financial Assets*), yang mana aset keuangan ini digunakan untuk menjalankan usaha dibidang jasa lembaga keuangan bank, lembaga keuangan bukan bank dan lembaga pembiayaan, baik sebagai penyedia dana untuk membiayai usaha produktif dan kebutuhan konsumtif.<sup>2</sup>

Lembaga keuangan juga memiliki peranan yang sangat penting dalam membantu pemerintah mewujudkan cita-cita bangsa yang dicantumkan dalam Pembukaan UUD 1945 khususnya alinea keempat yakni “memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan keadilan sosial”. Hal tersebut dilaksanakan oleh lembaga keuangan melalui aktivitas sektor keuangan yang dijalankan oleh lembaga keuangan secara garis besar yakni menghimpun dana dari masyarakat dan menyalurkan kembali kepada masyarakat dalam rangka meningkatkan taraf

---

<sup>1</sup> Bustami Muchtar, Rose Rahmidani, Menik Kurnia Siwi, *Bank Dan Lembaga Keuangan Lain*, Kencana, Jakarta, 2016, hlm 22.

<sup>2</sup> Sunaryo, *Hukum Lembaga Pembiayaan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm 9.

hidup masyarakat. Menurut Pasal 1 huruf (b) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan, yang dimaksud lembaga keuangan adalah semua badan yang melalui kegiatan-kegiatan dibidang keuangan menarik uang dari masyarakat dan menyalurkan uang tersebut kembali ke masyarakat.

Lembaga pembiayaan merupakan bagian dari lembaga keuangan.<sup>3</sup> Hal ini dikarenakan istilah lembaga keuangan mempunyai ruang lingkup kegiatan yang luas dibandingkan lembaga pembiayaan dan bagian dari kegiatan usaha yang dilakukan oleh lembaga pembiayaan merupakan salah satu kegiatan usaha yang dilakukan oleh lembaga keuangan. Lembaga pembiayaan kegiatan usahanya lebih menekankan pada fungsi pembiayaan yaitu dalam bentuk penyediaan dana atau barang modal dengan tidak menarik dana secara langsung kepada masyarakat.<sup>4</sup> Sedangkan badan usaha lembaga keuangan menjalankan jasa usahanya dibidang jasa keuangan, baik penyedia dana untuk membiayai usaha produktif dan kebutuhan konsumtif, maupun keuangan bukan pembiayaan.<sup>5</sup>

Lembaga pembiayaan ini muncul sebagai suatu bentuk penyediaan dana atau barang modal kepada masyarakat untuk pembelian barang yang pembayarannya dilakukan secara angsuran atau berkala oleh konsumen, hal dinilai sangat membantu dalam proses pembangunan ekonomi masyarakat karena tidak semua masyarakat yang memiliki dana untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Munculnya praktek pembiayaan disebabkan oleh faktor sulitnya bagi sebagian besar masyarakat mempunyai akses untuk mendapatkan kredit bank yang selalu diikat dengan agunan. Lembaga pembiayaan diatur lebih lanjut dalam

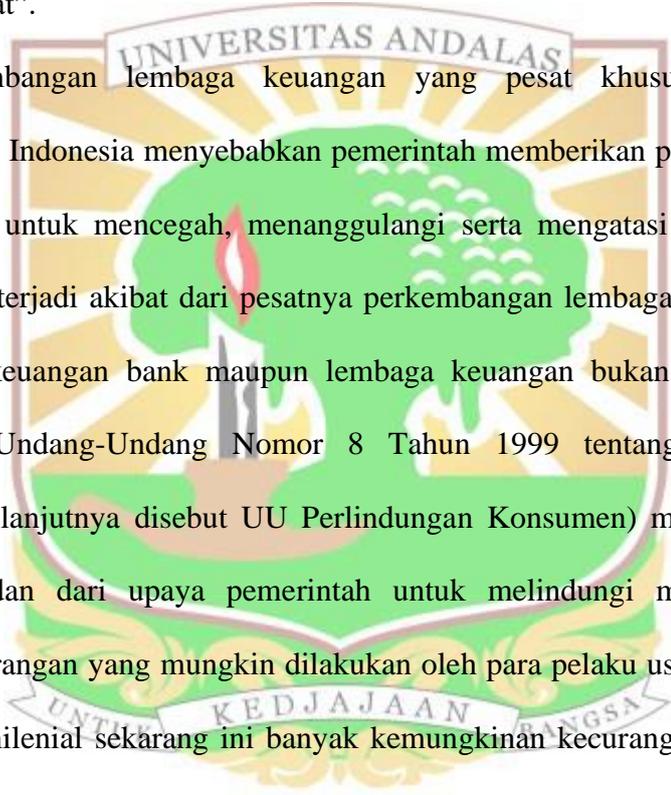
---

<sup>3</sup> *Ibid.*, hlm 2.

<sup>4</sup> *Ibid.*, hlm 1.

<sup>5</sup> *Ibid.*,

Keputusan Presiden (selanjutnya disebut Keppres) Nomor 61 Tahun 1998 tentang Lembaga Pembiayaan dan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 448/KMK.017/2000 tentang Perusahaan Pembiayaan. Pasal 1 huruf (b) Keppres Nomor 61 Tahun 1998 tentang Lembaga Pembiayaan menjelaskan bahwa “Lembaga pembiayaan adalah badan usaha yang melakukan kegiatan dalam bentuk penyediaan dana atau barang modal dengan tidak menarik dana langsung dari masyarakat”.



Perkembangan lembaga keuangan yang pesat khususnya lembaga pembiayaan di Indonesia menyebabkan pemerintah memberikan perhatian khusus dan berupaya untuk mencegah, menanggulangi serta mengatasi sengketa yang mungkin saja terjadi akibat dari pesatnya perkembangan lembaga keuangan baik itu lembaga keuangan bank maupun lembaga keuangan bukan bank. Dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut UU Perlindungan Konsumen) merupakan salah satu perwujudan dari upaya pemerintah untuk melindungi masyarakat dari berbagai kecurangan yang mungkin dilakukan oleh para pelaku usaha, mengingat pada zaman milenial sekarang ini banyak kemungkinan kecurangan yang terjadi dan diharapkan agar masyarakat dan pelaku usaha dapat semakin cerdas dalam menyikapi segala tindak kecurangan ataupun kejahatan yang terjadi yang dapat merugikan para pihak. Hukum perlindungan konsumen dewasa ini mendapatkan cukup perhatian karena menyangkut aturan-aturan guna mensejahterahkan masyarakat, bukan masyarakat selaku konsumen saja yang mendapat perlindungan, namun juga pelaku usaha yang juga mempunyai hak yang sama

untuk mendapatkan perlindungan, masing-masing ada hak dan kewajiban.<sup>6</sup> Hanya saja memang dalam kenyataannya pada umumnya memang konsumen lah yang selalu berada dipihak yang dirugikan.<sup>7</sup>

UU Perlindungan Konsumen memberikan penjelasan terkait pengertian dari perlindungan konsumen, yang diatur didalam ketentuan Pasal 1 angka 1 UU Perlindungan Konsumen disebutkan bahwa: “Perlindungan Konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen”. Perlindungan konsumen ini dinilai sangat perlu ditegakkan agar dapat meminimalisir kemungkinan-kemungkinan yang terjadi, yang dapat menimbulkan kerugian, serta hal ini erat kaitannya dengan upaya mensejahterakan masyarakat dalam hal pembangunan dan perkembangan perekonomian umumnya dan khususnya di bidang perindustrian dan perdagangan nasional.

Salah satu upaya pemerintah untuk melakukan penyelesaian atas sengketa antara para pihak yang diatur di dalam pada Pasal 45 Ayat (2) UU Perlindungan Konsumen disebutkan bahwa “Penyelesaian sengketa konsumen dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa”. Dengan kata lain penyelesaian sengketa dapat dilakukan melalui jalur litigasi (lembaga peradilan) dan non litigasi (diluar pengadilan). Penyelesaian sengketa melalui jalur litigasi yaitu penyelesaian diantara para pihak yang dilakukan melalui pemeriksaan dihadapan hakim dalam sebuah lembaga

---

<sup>6</sup> Celina Tri siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm 1.

<sup>7</sup> Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen DI Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, hlm 4.

peradilan, sedangkan non litigasi merupakan mekanisme penyelesaian sengketa diluar pengadilan dan tidak menggunakan pendekatan hukum formal. Penyelesaian non litigasi juga dikenal dengan istilah ADR (*alternative Dispute Resolution*).<sup>8</sup>

Penyelesaian sengketa melalui jalur non litigasi dapat ditempuh dengan berbagai cara yang dapat berupa *Arbitrase, Mediasi, Konsiliasi, Minitrial, Summary jury trial, Seetlement conference*, serta berbagai bentuk lainnya.<sup>9</sup> Salah satu bentuk penyelesaian sengketa yaitu mediasi, penjelasan mediasi secara etimologi adalah lebih menekankan pada keberadaan pihak ketiga yang menjembatani para pihak yang bersengketa.<sup>10</sup> Mediasi dilaksanakan guna mendapatkan penyelesaian terhadap sengketa yang terjadi agar prosesnya dapat dilaksanakan dengan lebih cepat dan sederhana jika dibanding dengan melalui litigasi. Lahirnya mediasi ini dianggap sebagai alternatif dari penyelesaian sengketa.

Pelaksanaan penyelesaian sengketa konsumen diluar pengadilan atau non litigasi dilaksanakan oleh Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (yang selanjutnya disebut BPSK), BPSK dibentuk berdasarkan UU Perlindungan Konsumen, sebagaimana yang dicantumkan dalam Pasal 49 Ayat (1) UU Perlindungan Konsumen disebutkan bahwa “Pemerintah membentuk Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen di Daerah Tingkat II untuk penyelesaian sengketa konsumen diluar pengadilan”. BPSK didirikan untuk memfasilitasi para

---

<sup>8</sup> Frans Hendra Winata, *Hukum Penyelesaian Sengketa*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm 25.

<sup>9</sup> Yahya Harahap, *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan Dan Penyelesaian Sengketa*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, hlm 186.

<sup>10</sup> Syahrizal Abbas, *Mediasi (Dalam Hukum Syariah, Hukum Adat Dan Hukum Nasional)*, Cetakan Ke-2, Kencana, Jakarta, 2011, hlm 3.

konsumen yang merasa dirugikan untuk mengajukan gugatan ke pelaku melalui BPSK, yang mekanisme gugatannya dilakukan secara sukarela dari kedua belah pihak yang bersengketa.<sup>11</sup> hal ini berlaku untuk gugatan secara perseorangan, sedangkan gugatan secara berkelompok (*class action*) dilakukan melalui peradilan umum.<sup>12</sup>

BPSK merupakan lembaga yang dibentuk dengan mengambil format suatu *small-claim institution*,<sup>13</sup> yang diharapkan dapat menjawab tuntutan masyarakat agar proses berperkara dapat dilangsungkan dengan cepat, sederhana dan biaya murah. Dengan demikian BPSK hanya menerima perkara-perkara yang nilai kerugiannya berskala kecil dan bersifat sederhana.<sup>14</sup> Pemeriksaannya dilakukan oleh hakim tunggal dan kehadiran penuh pihak ketiga (pengacara) sebagai wakil dari pihak yang bersengketa tidak diperkenankan dan nantinya putusan yang dikeluarkan oleh BPSK tidak dapat dilakukan banding kecuali bertentangan dengan hukum yang berlaku.<sup>15</sup>

Kewenangan BPSK diatur dalam Pasal 52 huruf (a) UU Perlindungan Konsumen yang menjelaskan bahwa: “tugas dan wewenang badan penyelesaian sengketa konsumen meliputi: a. Melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen dengan cara melalui mediasi atau arbitrase atau konsiliasi.” Sedangkan, pengaturan lebih lanjut mengenai tugas dan kewenangan BPSK diatur dalam Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia

---

<sup>11</sup> Celina Tri siwi Kristiyanti, *Op.Cit.*, hlm 126.

<sup>12</sup> Marianus Gaharpung, *Perlindungan Konsumen Korban Atas Tindakan Pelaku Usaha*, Jurnal Yustika, Vol.III, No. 1, Juli 2000. hlm 43.

<sup>13</sup> Susanti Adi Nugroho, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau Dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya*, Kencana, Jakarta, 2011, hlm 74.

<sup>14</sup> Marianus Gaharpung, *Op.cit.*, hlm 43.

<sup>15</sup> *Ibid.*,

(selanjutnya disebut Kepmenperindag RI) Nomor: 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.

Putusan dari BPSK bersifat final dan mengikat bagi para pihak, hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 54 Ayat (3) UU Perlindungan Konsumen yang menjelaskan bahwa “Putusan majelis bersifat final dan mengikat”. Karena inilah putusan yang dikeluarkan oleh BPSK tidak dapat dilakukan upaya hukum banding dan putusan BPSK wajib dilaksanakan oleh pelaku usaha dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari kerja setelah diterimanya, atau apabila ia keberatan maka dapat mengajukannya kepada Pengadilan Negeri dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari kerja dan Pengadilan Negeri yang menerima keberatan pelaku usaha tersebut memutuskan perkara dalam jangka waktu 21 (dua puluh satu) hari sejak diterimanya keberatan, selanjutnya kasasi pada putusan Pengadilan Negeri diberi waktu luang 14 (empat belas hari) untuk mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung, selanjutnya Mahkamah Agung wajib mengeluarkan keputusan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak permohonan kasasi, hal ini di atur dalam Pasal 58 UU perlindungan Konsumen.<sup>16</sup>

Pembentukan BPSK adalah dampak dari diberlakukannya UU Perlindungan Konsumen yang melahirkan inisiatif dari Pemerintah Pusat untuk membentuk BPSK, hanya saja pemerintah tidak mencantumkan pembatasan wilayah yurisdiksi BPSK, sehingga konsumen dapat mengadukan masalahnya pada BPSK mana saja yang dikehendakinya.<sup>17</sup> Baru-baru ini Otoritas Jasa keuangan (yang selanjutnya disebut OJK) selaku lembaga independen negara

---

<sup>16</sup> Celina Tri siwi Kristiyanti, *Op.Cit.*, hlm 128.

<sup>17</sup> Susanti Adi Nugroho, *Op.Cit.*, hlm 77.

yang tugas dan wewenangnya adalah melakukan pengawasan terhadap jasa keuangan sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (yang selanjutnya disebut UU OJK) disebutkan bahwa:

“OJK melaksanakan tugas pengaturan dan Pengawasan terhadap:

- a. Kegiatan jasa keuangan di sektor Perbankan;
- b. Kegiatan jasa keuangan di sektor Pasal Modal; dan
- c. Kegiatan jasa keuangan di sektor Peransuransian, Dana pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan Lainnya”.

Salah satu upaya yang dilakukan oleh OJK untuk melaksanakan tugas dan kewenangannya terkait dengan sektor jasa keuangan, OJK juga mengamanatkan untuk membentuk suatu lembaga yang dapat dijadikan sebagai alternatif dari penyelesaian sengketa konsumen di bidang jasa keuangan dengan cara non litigasi atau diluar pengadilan melalui Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa (yang selanjutnya disebut LAPS), LAPS dibentuk berdasarkan ketentuan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (yang selanjutnya disebut POJK) Nomor 1/POJK.07/2013 tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan. LAPS diatur dalam POJK Nomor 1/POJK.07/2014 tentang Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Sektor Jasa Keuangan.

Pasal 1 angka 2 POJK Nomor 1/POJK.07/2014 tentang Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Sektor Jasa Keuangan menjelaskan bahwa “Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Konsumen adalah lembaga yang melakukan penyelesaian sengketa di luar pengadilan”. Melalui POJK ini kita dapat mengetahui bahwa LAPS merupakan lembaga yang didirikan guna

membantu OJK untuk melaksanakan tugas dan kewajibannya berkaitan dengan penyelesaian sengketa jasa keuangan dengan cara non litigasi.

LAPS-OJK sebagai lembaga yang baru saja dihadirkan di dalam masyarakat guna menyelesaikan sengketa konsumen sektor jasa keuangan tentunya masih belum banyak masyarakat dalam hal ini konsumen yang menyadari bahwasanya LAPS pun telah hadir untuk siap membantu masyarakat dalam menyelesaikan sengketa konsumen termasuk konsumen lembaga pembiayaan. Pengumuman OJK Nomor PENG-1/D.07/2016 tentang Daftar Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa di Sektor Jasa Keuangan menyebutkan bahwasanya sengketa konsumen lembaga pembiayaan dilaksanakan oleh Badan Mediasi pergadaian, pembiayaan dan modal ventura Indonesia (yang selanjutnya disebut BMPPVI).

Peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai BPSK dengan LAPS-BMPPVI, memberikan perbedaan pengertian konsumen yang, berdasarkan Pasal 1 angka (2) Kepmenperindag RI Nomor : 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen menjelaskan bahwa “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.” Pengertian konsumen menurut Kepmenperindag ini sama dengan pengertian konsumen pada Pasal 1 angka 2 UU Perlindungan Konsumen, sedangkan berdasarkan Pasal 1 angka 11 POJK Nomor 1/POJK.07/2014 tentang Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Konsumen Sektor Jasa Keuangan menjelaskan

bahwa “Konsumen adalah pihak-pihak yang menempatkan dananya dan/atau memanfaatkan pelayanan yang tersedia di Lembaga Jasa Keuangan antara lain nasabah pada Perbankan, pemodal di Pasar Modal, pemegang polis pada Peransuransian, dan peserta pada Dana Pensiun, berdasarkan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.” Pengertian konsumen menurut POJK ini sama dengan pengertian konsumen pada Pasal 1 angka 15 UU OJK.

Pengertian konsumen sebagaimana dijelaskan diatas memperlihatkan bahwasanya konsumen yang dimaksud oleh BPSK dan LAPS-OJK adalah berbeda, namun berdasarkan data yang didapat masih banyak yang beranggapan bahwa LAPS memiliki fungsi, tugas, kewajiban dan wewenangnya dengan BPSK sebagaimana yang telah dijelaskan di awal, sehingga akan banyak opini yang bermunculan akibat dari didirikannya LAPS, apa alasan pemerintah memberikan izin berdirinya lembaga yang fungsi, tugas, kewajiban dan wewenangnya nyaris sama tanpa membubarkan salah satunya, sedangkan jika dilihat dalam prakteknya BPSK sebagai lembaga penyelesaian sengketa konsumen yang pertama saja masih belum berjalan dengan efektif dan mungkin akan lebih baik jika BPSK saja yang diperbaiki mekanismenya. Karena alasan tersebut maka penulis tertarik

melakukan penelitian dan menetapkan judul penulisan dengan judul **“KEWENANGAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN LEMBAGA PEMBIAYAAN ANTARA BADAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN (BPSK) DENGAN LEMBAGA ALTERNATIF PENYELESAIAN SENGKETA (LAPS)”**.