

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara maju telah menempuh pembangunannya melalui tiga tingkat: Unifikasi, Industrialisasi, dan Negara kesejahteraan. Pada tingkat pertama yang menjadi masalah berat adalah bagaimana mencapai integrasi politik untuk menciptakan persatuan dan kesatuan nasional. Tingkat kedua, perjuangan untuk pembangunan ekonomi dan modernisasi politik. Akhirnya pada tingkat ketiga tugas negara yang terutama adalah melindungi rakyat dari sisi negatif industrialisasi, membetulkan kesalahan pada tahap sebelumnya dengan menekankan kesejahteraan masyarakat.¹

Pada situasi ekonomi global dan menuju era perdagangan bebas, upaya mempertahankan pelanggan/konsumen atau mempertahankan pasar atau memperoleh kawasan pasar baru yang lebih luas, merupakan dambaan bagi setiap produsen, mengingat makin ketatnya persaingan untuk berusaha. Persaingan yang makin ketat ini juga dapat memberikan dampak negatif terhadap konsumen pada umumnya.²

Perlindungan terhadap konsumen dipandang secara material maupun formal makin terasa sangat penting, mengingat makin lajunya ilmu pengetahuan dan teknologi yang merupakan motor penggerak bagi produktivitas dan efisiensi produsen atas barang atau jasa yang dihasilkannya dalam rangka mencapai sasaran usaha. Dalam rangka mengejar dan mencapai

¹ Celina Tri Siwi Kristiyanti, 2017, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Sinar Grafika, Jakarta, Hlm. 3.

² *Ibid.*, hlm. 6.

kedua hal tersebut, akhirnya baik langsung atau tidak langsung, konsumenlah yang pada umumnya akan merasakan dampaknya. Dengan demikian, upaya-upaya untuk memberikan perlindungan yang memadai terhadap kepentingan konsumen merupakan suatu hal yang sangat penting dan mendesak untuk dicari segera solusinya, terutama di Indonesia, mengingat sulitnya permasalahan yang menyangkut perlindungan konsumen, lebih-lebih menyongsong era perdagangan bebas yang akan datang.³

Pasal 1 angka 1 UU Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang selanjutnya disingkat UUPK menyebutkan bahwa Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen. Sedangkan pengertian konsumen diatur selanjutnya pada Pasal 1 angka 2 UUPK 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. Pasal 45 UUPK menjelaskan bahwa setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang berwenang menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha melalui lembaga yang berwenang menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum.⁴

Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) yang diatur dalam Pasal 49 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen dan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 06/M-DAG/PER/2/2017 Tentang

³ *Ibid.*, hlm. 5.

⁴ *Ibid.*, hlm. 126.

Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen menjelaskan bahwa BPSK adalah lembaga pengadilan khusus konsumen (*small claim court*) diluar peradilan umum atau non-litigasi yang sangat diharapkan dapat menjawab tuntutan masyarakat agar proses berperkara berjalan cepat sederhana dan murah. Dengan demikian, BPSK hanya menerima perkara yang kerugiannya kecil. Putusan dari BPSK tidak dapat dibanding (tidak dapat dilakukan upaya hukum lainnya) kecuali bertentangan dengan hukum yang berlaku sebagaimana yang diatur dalam Pasal 54 UUPK jo Pasal 42 ayat (1) Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Republik Indonesia Nomor 350/Mpp/Kep/12/2001 Tahun 2001 Tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.⁵

Sebelum membuat putusan, BPSK terlebih dahulu bertugas dan berwenang melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen dengan cara melalui mediasi, arbitrase atau konsiliasi. Sengketa di BPSK dibedakan menjadi beberapa kategori, diantaranya, kasus minuman dan makanan, elektronik, perhiasan serta berlangganan surat kabar, dan sengketa jasa seperti, pemanfaatan jasa asuransi, perbankan, lembaga pembiayaan, telekomunikasi, listrik, PDAM, pelayanan kartu kredit dan lainnya.⁶

Menurut Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BKPN), jenis perkara konsumen mayoritas menyangkut kasus perbankan dan pembiayaan. Kasus perbankan biasanya antara konsumen sebagai nasabah dan pelaku usaha

⁵ Marianus Gaharpahung, "Perlindungan Hukum bagi Konsumen Korban atas Tindakan Pelaku Usaha", Jurnal Yustika, Vol. 3 No. 1, Juli 2000, hlm. 43.

⁶ Saptaji, *Kajian Hukum Proses Penyelesaian Sengketa Nasabah dan Bank pada Perspektif Kelembagaan Perlindungan Konsumen*, Hermeutika, Vol. 3 No. 1 Februari 2019, hlm. 339.

sebagai lembaga perbankan yang terjadi sengketa seperti hilangnya uang dari tabungan pada suatu bank ataupun terjadinya kredit macet yang membuat lembaga perbankan melelang harta nasabah dan nasabah tidak menerima hal tersebut.

Namun sengketa perbankan tidak hanya dapat diselesaikan melalui BPSK saja, tetapi juga dapat diselesaikan melalui Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Perbankan Indonesia selanjutnya disingkat LAPSPI yang dibentuk oleh Lembaga Asosiasi Perbankan atas dasar Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 1/POJK.07/2014 tentang Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa di Sektor Jasa Keuangan. Dimana OJK sendiri merupakan Lembaga Negara yang menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan baik di sektor perbankan, pasar modal dan sektor jasa keuangan lainnya yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.⁷

LAPSPI merupakan salah satu amanat dari Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 1/POJK.07/2014 Tentang Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Di Sektor Jasa Keuangan dan LAPSPI juga Lembaga Independen yang membantu dalam memberikan layanan penyelesaian sengketa seperti mediasi, adjudikasi dan arbitrase di sektor perbankan diluar pengadilan dibawah pengawasan OJK. Manfaat dan tujuan LAPSPI adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan tersediannya layanan penyelesaian sengketa di luar pengadilan untuk bidang jasa keuangan sektor perbankan

⁷ <https://lapspi.org>. [dikunjungi pada tanggal](#) 24 Agustus 2020 Jam 10.15.

serta untuk membantu meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan, sehingga industri perbankan dapat tumbuh dengan stabil, sesuai dengan prinsip-prinsip LAPS dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 1/POJK.07/2014 tentang Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa di Sektor Jasa Keuangan.⁸

Menurut pasal 5 ayat (1) LAPS memiliki skema layanan penyelesaian sengketa yang mudah diakses konsumen, yang berarti bahwa LAPS menyediakan sarana yang memudahkan konsumen untuk mengetahui jenis layanan penyelesaian sengketa. Pada ayat 2 LAPS mengembangkan strategi komunikasi untuk meningkatkan akses konsumen terhadap layanan LAPS dan meningkatkan pemahaman konsumen terhadap proses penyelesaian sengketa yang dilaksanakan oleh LAPS, sebagai contoh pengembangan strategi komunikasi tersebut antara lain melalui website LAPS atau dalam brosur yang disediakan oleh LAPS. Dan pada ayat 3 LAPS menyediakan layanan yang mencakup seluruh wilayah Indonesia yang berarti LAPS tidak harus memiliki kantor di setiap wilayah Indonesia namun LAPS dapat menyediakan layanan dengan memanfaatkan teknologi informasi, antara lain alat *video conference* dan/atau *telekonference*.

Pasal 6 ayat (4) menjelaskan bahwa LAPS mempunyai sumber daya baik itu daya manusia, sarana dan prasarana yang memadai untuk melaksanakan fungsinya dan tidak tergantung kepada lembaga jasa keuangan tertentu atau bersifat independen. Pasal 7 ayat (1) huruf b menyatakan bahwa ajudikator dan arbiter dilarang mengambil putusan berdasarkan pada informasi yang

⁸ *Ibid.*

tidak diketahui para pihak. Seandainya dalam hal adjudikator atau arbiter memiliki informasi dari pihak diluar para pihak yang bersengketa, maka adjudikator atau arbiter harus menyampaikan informasi yang dimaksud kepada para pihak, ini menandakan bahwa LAPS bersifat transparan dan berprinsip keadilan. Pada Pasal 8 ayat (3) juga menjelaskan bahwa LAPS memiliki peraturan penyelesaian sengketa yang memuat ketentuan yang memastikan bahwa anggotanya mematuhi dan melaksanakan setiap putusan LAPS, sebagai contoh ketentuan mengenai jangka waktu pelaksanaan putusan dimaksud termasuk juga akta perdamaian dalam proses mediasi.

BPSK dan LAPSPI memiliki irisan fungsi yang sama, yakni berperan sebagai lembaga yang menerima keluhan maupun permohonan masyarakat terkait persengketaan di dunia perbankan. Sampai saat ini, semenjak LAPSPI berdiri, BPSK masih tetap menerima kasus persengketaan di dunia perbankan.⁹ Adanya dualisme fungsi antara BPSK dan LAPSPI menandakan bahwa praktik hukum di Indonesia masih dikelola secara tidak maksimal. Selain itu dapat dijadikan indikator bahwa manajemen pembangunan hukum di Indonesia masih dikelola dengan model supermarket, sehingga banyak perangkat hukum yang tidak *applicable* atau tidak efektif dalam praktek penerapannya.¹⁰

Terdapatnya dua lembaga yang mempunyai fungsi dan wewenang yang sama, menyebabkan timbulnya tumpang-tindih kewenangan antara BPSK dan LAPSPI, sehingga membuat batas kewenangan antar lembaga tidak jelas. Kemudian perlu di tegaskan kompetensi BPSK, sehingga terdapat kepastian

⁹ *Ibid.*, hlm. 341.

¹⁰ Artidjo Alkostar, "Fenomena-Fenomena Paradigmatik Dunia Pengadilan di Indonesia", Jurnal Hukum UII, Vol. 11, No. 25, April 2004, hlm. 1-14.

hukum atas kewenangan BPSK dalam mengadili suatu perkara. Misalnya melalui banyak putusan, Mahkamah Agung (MA) sudah banyak mengoreksi kewenangan BPSK dalam menyelesaikan sengketa perjanjian kredit kendaraan bermotor, seperti: Putusan MA Nomor 438 K/Pdt.Sus/2008 tanggal 22 September 2008 mengenai sengketa antara PT. Otto Multi Artha dengan M, Putusan MA Nomor 335 K /Pdt.Sus/2012 tanggal 6 September 2012 mengenai sengketa antara PT. Mandiri Tunas Finance dengan S, dan Putusan MA Nomor 589 K/Pdt.Sus/2012 tanggal 22 November 2012 mengenai sengketa antara PT. Sinarmas Multifinace dengan ESS.

Dalam kasus-kasus tersebut Mahkamah Agung memperkuat putusan Pengadilan Negeri yang menolak keberatan dari pihak kreditur yang mendalilkan bahwa putusan BPSK yang membatalkan perjanjian kredit antara pihak kreditur dan debitur seharusnya batal demi hukum karena sengketa yang terjadi bukanlah sengketa yang menjadi kewenangan BPSK.

Kemudian dalam hal tumpang tindih kewenangan BPSK dan LAPS disektor jasa keuangan yang mempunyai kewenangan yang sama dengan BPSK, terdapatnya tiga putusan BPSK yang dibatalkan oleh MA mengenai sengketa konsumen dan Lembaga Jasa Keuangan. Pertimbangan hukumnya adalah karena BPSK dinilai tidak memiliki wewenang untuk menyelesaikan sengketa diranah jasa keuangan.¹¹ Sedangkan pada praktiknya nasabah atau lembaga perbankan lebih memilih menyelesaikan sengketanya di BPSK dibandingkan langsung ke LAPSPI yang ada di pusat, dengan perbandingan data 124 permohonan sengketa perbankan di LAPSPI yang didapat dari

¹¹ Ai Permanasari, *Akses Mendapatkan Keadilan Hak Konsumen atas Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, Dialogia Iuridica, Vol X, No. 2, April 2019, hlm. 86.

Rekapitulasi Sengketa periode Januari 2016 s/d Agustus 2018 sedangkan permohonan sengketa perbankan di BPSK dengan jumlah BPSK sekitar 33,3% yang tersebar Kabupaten/Kota di Indonesia, dimana BPSK yang beroperasi sekitar 65% dan 34,5% tidak beroperasi dengan perkiraan rata-rata permohonan sengketa perbankan di setiap BPSK sekitar 7 (tujuh) sampai 8 (delapan) permohonan per tahun.¹²

Dalam penafsiran hukum dikenal asas *lex specialis derogate legi generalis* yang mana berarti peraturan hukum yang khusus mengenyampingkan peraturan hukum yang umum. Apabila dikaitkan dengan asas tersebut maka UU OJK dan POJK yang aturannya bersifat khusus dapat mengenyampingkan UUPK dan Permendag tentang BPSK yang aturannya bersifat umum. Dengan demikian timbul permasalahan mengenai kedudukan hasil putusan LAPSPI terhadap BPSK dan sebaliknya.

Berdasarkan penjelasan diatas, maka penulis tertarik meneliti dan mengkaji lebih dalam tentang “**Kewenangan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Dalam Menyelesaikan Sengketa Lembaga Perbankan Pasca Dibentuknya Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Perbankan Indonesia (LAPSPI)**”.

B. Rumusan Masalah

Perumusan masalah merupakan formulasi dari suatu masalah. Rumusan masalah harus sesuai dan sinkron dengan pembatasan masalah dan disajikan dalam bentuk pertanyaan.¹³ Apabila hendak dirumuskan masalah-masalah

¹² <https://www.kemendag.go.id>, dikunjungi pada tanggal 23 Januari 2021, Jam 19.41.

¹³ Widodo, 2017, *Metodologi Penelitian Populer & Praktis*, Raja Grafindo, Jakarta, hlm.

pokok dalam penelitian hukum, maka peneliti dapat bertitik-tolak pada masalah-masalah pokok dari sistem hukum.

Sebagaimana pemaparan latar belakang permasalahan di atas, maka penulis dapat merumuskan atau akan mengangkat beberapa permasalahan yang akan menjadi rumusan masalah, yaitu :

1. Bagaimana pengaturan kewenangan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dalam penyelesaian sengketa konsumen?
2. Apakah Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) masih berwenang menyelesaikan sengketa perbankan pasca terbentuknya Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Perbankan Indonesia (LAPSPI)?
3. Bagaimana bentuk pelaksanaan penyelesaian sengketa perbankan melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dan Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Perbankan Indonesia (LAPSPI)?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang dikemukakan diatas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan pengaturan mengenai kewenangan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dalam penyelesaian sengketa konsumen.
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan kewenangan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dalam menyelesaikan sengketa perbankan pasca terbentuknya Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Perbankan Indonesia (LAPSPI).

3. Untuk mengetahui dan menjelaskan mengenai bentuk pelaksanaan penyelesaian sengketa perbankan melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dan Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Perbankan Indonesia (LAPSPI).

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis :

- a. Untuk menambah khasanah atau wawasan pengetahuan hukum penulis terkait kewenangan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dalam menyelesaikan sengketa lembaga perbankan pasca dibentuknya Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Perbankan Indonesia (LAPSPI).
- b. Memberikan sumbangsih pemikiran atau kontribusi terhadap perkembangan ilmu pengetahuan terhadap perkembangan hukum ekonomi dan bisnis (Perdata Bisnis).
- c. Untuk menerapkan pengetahuan yang telah penulis dapatkan selama proses perkuliahan sehingga dapat melakukan penelitian sesuai dengan kaidah yang ada.
- d. Bagi penulis sendiri, penelitian ini secara khusus bermanfaat untuk menganalisa dan menjawab keingintahuan penulis terhadap perumusan masalah yang ada dalam penelitian ini.

2. Manfaat Praktis :

- a. Memberikan gambaran dan pemahaman kepada masyarakat mengenai kewenangan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dalam

menyelesaikan sengketa perbankan pasca terbentuknya Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Perbankan Indonesia (LAPSPI).

- b. Bagi pembaca dapat mengetahui hal-hal apa saja yang akan terjadi saat terjadinya tumpang-tindih kewenangan antara Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dengan Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Perbankan Indonesia (LAPSPI) dalam penyelesaian sengketa perbankan.

E. Metode Penelitian

Metode adalah berupa cara yang digunakan untuk mendapatkan data yang nantinya dapat pula dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Cara utama dipergunakan untuk mendapatkan hasil semaksimal mungkin terhadap suatu kejadian atau permasalahan sehingga akan menemui suatu kebenaran.¹⁴ Untuk melengkapi serta menyempurnakan penulisan yang akan dilakukan, maka penulis melaksanakan penelitian yang berguna untuk mendapatkan data yang konkret untuk dijadikan sebagai bahan penulisan dan jawaban objektif dengan langkah sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan Masalah

Dalam melakukan penelitian ini metode pendekatan yang penulis gunakan adalah yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran). Dimana penelitian hukum ini mencakup hal-hal sebagai berikut :

¹⁴ Bambang Sunggono, 1996, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 43.

- a. Penelitian terhadap asas-asas hukum;
- b. Penelitian terhadap sistematika hukum;
- c. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal yang meneliti keserasian hukum positif agar tidak bertentangan dengan hierarki perundang-undangan;
- d. Perbandingan hukum;
- e. Sejarah hukum.¹⁵

Dalam hal ini penulis akan meneliti berkaitan dengan taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal mengenai kewenangan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dalam menyelesaikan sengketa lembaga perbankan pasca dibentuknya Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Perbankan Indonesia (LAPSPI).

2. Jenis dan Sumber Data

a. Jenis Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang didapatkan dari kepustakaan yang terdiri dari berbagai jenis buku-buku atau referensi-referensi dan studi dokumen-dokumen melalui penelusuran pustaka (*Library Research*) yang dapat mendukung penulisan ini dan hasil-hasil penelitian berbentuk laporan.

Penelitian kepustakaan ini dapat dilakukan pada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas, Perpustakaan Pusat Universitas Andalas, Perpustakaan Daerah Sumatera Barat, serta literatur koleksi pribadi penulis serta media internet.

b. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu :

- 1) Bahan hukum primer, dimana penulis akan mengumpulkan dan menganalisa data bersumber pada peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah yang penulis teliti.

¹⁵ Mukti Fajar ND. dan Yulianto Ahmad, 2015, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 34-35.

- 2) Bahan hukum sekunder, penulis akan mengumpulkan dan menganalisa data bersumber dari buku-buku dan karya ilmiah (jurnal) yang berkaitan dengan masalah yang penulis teliti.
- 3) Bahan hukum tersier, bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

3. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat preskriptif yang dimaksudkan untuk memberikan argumentasi atas hasil penelitian yang telah dilakukan. Argumentasi disini dilakukan oleh peneliti untuk memberikan preskripsi atas penilaian mengenai benar atau salah atau apa yang seyogyanya menurut hukum terhadap fakta atau peristiwa hukum dari hasil penelitian.¹⁶ Sehingga dengan adanya penelitian ini peneliti mencoba memberikan penilaian dan argumentasi tentang kewenangan BPSK dan LAPSPI dalam penyelesaian sengketa perbankan.

4. Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan dalam rangka mencapai tujuan penelitian. Dalam hal ini penulis memperoleh data dengan metode studi dokumen yang merupakan jenis pengumpulan data yang penulis peroleh dengan mempelajari dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dan dokumen-dokumen maupun karya ilmiah (jurnal) yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

¹⁶ *Ibid*, hlm. 184.

5. Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Merupakan suatu proses dimana setelah memperoleh data, kemudian ditentukan materi-materi apa saja yang diperlukan sebagai bagian penulisan. Melalui proses :

- 1) Pengeditan seluruh data (*Editing*) yang terkumpul dan disaring menjadi satu kumpulan data yang benar-benar dapat dijadikan suatu acuan akurat dalam penarikan kesimpulan nantinya.
- 2) Pengklasifikasikan data menurut kriteria (*Coding*) yang ditetapkan dengan tujuan untuk memudahkan analisis data yang dilakukan.

b. Analisis Data

Setelah semua data terkumpul, baik data primer maupun data sekunder dilakukan analisis data secara kualitatif, yaitu analisis yang dilakukan tidak menggunakan rumusan statistik, dan data tidak berupa angka-angka, tetapi menggunakan kalimat-kalimat hukum yang merupakan pandangan para ahli atau pakar hukum, peraturan perundang-undangan, termasuk data yang penulis peroleh di lapangan yang memberikan gambaran secara detail mengenai permasalahan sehingga memperlihatkan sifat penelitian yang deskriptif, dengan menguraikan data yang terkumpul melalui teknik pengumpulan data yang digunakan. Kemudian dideskripsikan ke dalam bab-bab yang terdiri dari sub-sub bab dan uraiannya sehingga menjadi karya tulis ilmiah atau skripsi yang baik.

BAB II

TINJAUAN KEPUSTAKAAN

A. Tinjauan Tentang Penyelesaian Sengketa

1. Definisi Penyelesaian Sengketa

Penyelesaian sengketa adalah suatu penyelesaian perkara yang dilakukan antara salah satu pihak dengan pihak lainnya. Penyelesaian sengketa terdiri dari 2 (dua) cara yaitu melalui litigasi (pengadilan) dan non litigasi (luar pengadilan). Dalam proses penyelesaian sengketa melalui litigasi merupakan sarana terakhir (*ultimum remidium*) bagi para pihak yang bersengketa setelah proses penyelesaian melalui non litigasi tidak membuahkan hasil.¹⁷

2. Dasar Hukum Penyelesaian Sengketa

- a. Undang Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa;
- b. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan;
- c. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Mediasi;

3. Pengertian Penyelesaian Sengketa Secara Litigasi

Proses penyelesaian sengketa melalui jalur litigasi yaitu suatu penyelesaian sengketa yang dilaksanakan dengan proses beracara di pengadilan dimana kewenangan untuk mengatur dan memutuskannya dilaksanakan oleh hakim. Proses penyelesaian sengketa ini mengakibatkan semua pihak yang bersengketa saling berhadapan satu sama lain untuk

¹⁷ Rahmi Yuniarti, *Efisiensi Pemilihan Alternatif Penyelesaian Sengketa dalam Penyelesaian Sengketa Waralaba*, *Fiat Justicia*, Vol. X, No. 3, September 2016, hlm. 555.

mempertahankan hak-haknya dimuka pengadilan. Hasil akhir dari suatu penyelesaian sengketa melalui litigasi adalah putusan yang menyatakan *win-lose solution*.¹⁸

4. Pengertian Penyelesaian Sengketa Secara Non-Litigasi / Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa

Proses penyelesaian sengketa melalui jalur non-litigasi yaitu suatu proses penyelesaian sengketa diluar pengadilan. Bentuk penyelesaian Sengketa diluar pengadilan (non-litigasi) yaitu melalui negosiasi (musyawarah), mediasi, arbitrase, dan konsiliasi.¹⁹

Arbitrase menurut ketentuan umum Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa adalah cara penyelesaian sengketa perdata diluar peradilan umum yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa, sedangkan alternatif penyelesaian sengketa menurut ketentuan umum Pasal 1 angka 10 adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian diluar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli.

¹⁸ Azharuddin Lathif dan Diana Mutia Habibaty, *Disparitas Penyelesaian Sengketa Jalur Litigasi dan Polis Asuransi Syariah dan Putusan Pengadilan*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 16, No. 1, Maret 2019, hlm. 80.

¹⁹ Dewi Tuti Muryati dan Rini Heryanti, *Pengaturan dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa di Bidang Perdagangan*, Jurnal Dinamika Sosbud, Vol. XIII, No. 1, Juni 2011, hlm. 50.

B. Tinjauan Tentang Perlindungan Konsumen

1. Pengertian Konsumen Dan Perlindungan Konsumen.

Sebagai suatu konsep, “konsumen” telah diperkenalkan beberapa puluh tahun lalu diberbagai negara dan sampai saat ini sudah puluhan Negara memiliki undang-undang atau pengaturan khusus yang memberikan perlindungan kepada konsumen termasuk pnyediaan sarana peradilan²⁰ Istilah konsumen berasal dari alih bahasa dari kata *consumer* (Inggris-Amerika) atau *consument/konsument* (Belanda). Pengertian dari *consumer* atau *consument* itu tergantung dalam posisi mana ia berada. Secara harafiah arti kata *consumer* adalah (lawan dari produsen) setiap orang yang menggunakan barang. Tujuan penggunaan barang atau nanti menentukan termasuk konsumen kelompok mana pengguna tersebut. Begitu pula kamus bahasa Inggris-Indonesia memberi arti kata *consumer* sebagai pemakai atau konsumen.²¹

Pengertian “konsumen” di Amerika Serikat dan MEE, kata “konsumen” yang berasal dari *consumer* sebenarnya berarti “pemakai” namun di Amerika Serikat kata ini dapat diartikan lebih luas lagi sebagai “korban pemakaian produk yang cacat”, baik korban tersebut pembeli, bukan pembeli tetapi pemakai, bahkan juga korban yang bukan pemakai,

²⁰ Nurmadjito, makalah “Kesiapan Perangkat Peraturan Perundang-undangan tentang Perlindungan Konsumen dalam Menghadapi Era Perdagangan Bebas” dalam buku *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Bandung, Mandar Maju, Bandung, 2000), hlm. 12.

²¹ Az. Nasution, 2000, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, Diadit Media, Jakarta, hlm. 3.

karena perlindungan hukum dapat dinikmati pula bahkan oleh korban yang bukan pemakai.²²

Defenisi konsumen juga dimuat didalam peraturan perundang-undangan yaitu pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen pasal 1 angka 2 yang berbunyi:

“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”.

Dari beberapa defenisi di atas, dapat disimpulkan bahwa konsumen merupakan setiap orang yang membeli, menggunakan/memakai suatu produk baik barang dan/atau jasa yang diperoleh dari produsen atau pelaku usaha yang digunakan untuk diri sendiri maupun untuk orang lain. Dengan demikian, konsumen memiliki hak perlindungan atas barang dan/atau jasa yang diperoleh dari pelaku usaha apabila sewaktu-waktu terjadi kesalahan yang merugikan konsumen dan pelaku usaha harus bertanggung jawab atas kesalahannya.

Perlindungan konsumen merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kegiatan bisnis yang sehat. Dalam kegiatan bisnis yang sehat terdapat keseimbangan perlindungan hukum antara konsumen dengan produsen.²³ Karena kedudukan konsumen dalam kegiatan bisnis lemah dibandingkan produsen/pelaku usaha sebagai penguasa pasar, sehingga perlu diatur di dalam peraturan perundang-undangan demi terciptanya keteraturan dan keseimbangan.

²² Agus Brotosusilo, makalah “Aspek-aspek terhadap Perlindungan Konsumen dalam Sistem Hukum di Indonesia”, dalam Percakapan tentang Pendidikan Konsumen dan Kurikulum Fakultas Hukum, Editor Yusuf Shofie, (Jakarta: YLKI-USAID, 1998), hlm. 46.

²³ Ahmadi Miru, 2013, *Prinsip-Prinsip Perlindungan Hukum Bagi Konsumen di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 1.

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, menyebutkan bahwa:

“Perlindungan konsumen merupakan segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen”.

Meskipun undang-undang ini disebut sebagai Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) namun bukan berarti kepentingan pelaku usaha tidak ikut menjadi perhatian, teristimewa karena keberadaan perekonomian nasional banyak ditentukan oleh para pelaku usaha.²⁴

2. Pengaturan Perlindungan Konsumen

Pada hakekatnya, terdapat dua instrumen hukum penting yang menjadi dasar atau landasan kebijakan perlindungan konsumen di Indonesia, yaitu :

- a. Pertama, Undang-Undang Dasar 1945, sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia, mengamanatkan bahwa pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual dalam era demokrasi ekonomi berdasarkan Pancasila.
- b. Kedua, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) yang menjamin kepastian hukum bagi konsumen dan diharapkan dapat memberi perlindungan atas kerugian yang diderita atas transaksi suatu barang dan/atau jasa.

3. Azas Dan Tujuan Perlindungan Konsumen

Dalam Pasal 2 UUPK menjelaskan mengenai asas perlindungan konsumen yang berbunyi:

²⁴ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, 2004, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 1.

“Perlindungan konsumen berasaskan manfaat, keadilan, keseimbangan, keamanan, dan keselamatan konsumen, dan keselamatan konsumen, serta kepastian hukum”.

Perlindungan konsumen diselenggarakan sebagai usaha bersama berdasarkan 5 (lima) asas yang relevan dalam pembangunan nasional, yaitu :

- a. Asas manfaat dimaksudkan untuk mengamankan bahwa segala upaya dalam menyelenggarakan perlindungan konsumen harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan.
- b. Asas keadilan dimaksudkan agar partisipasi seluruh rakyat dapat diwujudkan secara maksimal dan memberikan kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil.
- c. Asas keseimbangan dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah dalam arti materiil dan spiritual.
- d. Asas keamanan dan keselamatan konsumen dimaksudkan untuk memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan.
- e. Asas kepastian hukum dimaksudkan agar pelaku usaha maupun konsumen menaati hukum dan memperoleh keadilan dalam

menyelenggarakan perlindungan konsumen, serta negara menjamin kepastian hukum.²⁵

Jika diperhatikan substansi pasal 2 UUPK demikian pula penjelasannya, tampak bahwa perumusannya mengacu pada filosofi pembangunan nasional yaitu pembangunan manusia Indonesia seutuhnya yang berlandaskan pada falsafah negara Republik Indonesia.²⁶ Dengan demikian dapat kita simpulkan bahwa asas perlindungan konsumen memiliki cita-cita dan tujuan yang secara filosofis berlandaskan pembangunan nasional.

Adapun tujuan dari Hukum Perlindungan Konsumen yang tercantum dalam Pasal 3 UUPK, berbunyi :

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

Pasal 3 UUPK ini, merupakan isi pembangunan nasional sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 sebelumnya, karena tujuan perlindungan konsumen yang ada itu merupakan sasaran akhir yang harus dicapai dalam

²⁵ *Ibid.*, hlm. 25.

²⁶ *Ibid.*, hlm. 26.

pelaksanaan pembangunan di bidang hukum perlindungan konsumen.²⁷ Achmad Ali mengatakan masing-masing Undang-Undang memiliki tujuan khusus.²⁸ Dengan begitu dapat dilihat secara jelas bahwa UUPK yang mengatur tujuan khusus perlindungan konsumen, sekaligus membedakannya dengan tujuan umum demi pembangunan ekonomi nasional.

4. Hak Dan Kewajiban Konsumen Serta Pelaku Usaha

Dalam penerapannya UUPK juga memuat hak dan kewajiban konsumen serta pelaku usaha, walaupun nama dari peraturan perundang-undangannya tentang perlindungan konsumen, namun UUPK juga menjelaskan hak dan kewajiban pelaku usaha demi terciptanya keseimbangan antara konsumen dengan pelaku usaha.

Secara umum dikenal ada 4 (empat) hak dasar konsumen, yaitu :

- a. Hak untuk mendapatkan keamanan (*the right to safety*);
- b. Hak untuk mendapatkan informasi (*the right to be informed*);
- c. Hak untuk memilih (*the right to choose*);
- d. Hak untuk didengar (*the right to be heard*).²⁹

Pasal 4 UUPK menjelaskan mengenai hak konsumen adalah sebagai berikut :

- a. Hak atas kenyamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
- c. Hak atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;

²⁷ *Ibid.*, hlm. 34.

²⁸ Achmad Ali, 1998, *Menguak Tabir Hukum*, Yarsif Watampone, Jakarta, hlm. 95.

²⁹ Shidarta, 2000, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Grasindo, Jakarta, hlm. 16-27.

- 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 pergantian, 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.

Begitu banyaknya hak yang diperoleh konsumen harus diimbangi dengan kewajiban yang juga harus dilaksanakan konsumen. Pada pasal 5 UUPK telah diatur mengenai kewajiban konsumen seperti; membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa demi keamanan dan keselamatan, beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa, membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati, mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut. Dengan adanya pengaturan kewajiban ini, memberikan konsekuensi terhadap pelaku usaha untuk tidak bertanggung jawab, jika konsumen yang bersangkutan menderita kerugian akibat mengabaikan kewajiban tersebut.³⁰

Undang-Undang Perlindungan Konsumen tidak hanya mengatur mengenai hak dan kewajiban konsumen saja, tetapi juga mengatur hak dan kewajiban pelaku usaha. Adapun hak pelaku usaha yang terdapat pada Pasal 6 UUPK, berbunyi:

³⁰ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Op.cit.*, hlm. 48.

“Hak Pelaku Usaha adalah:

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

Melalui hak-hak pelaku usaha tersebut diharapkan perlindungan konsumen secara berlebihan hingga mengabaikan kepentingan pelaku usaha dapat dihindari.³¹ Hak-hak yang didapatkan pelaku usaha harus sejalan dengan kewajiban yang termaktub dalam Pasal 7 UUPK, sebagai berikut :

“Kewajiban pelaku usaha adalah:

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

Dalam UUPK pelaku usaha diwajibkan beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya, sedangkan bagi konsumen diwajibkan beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa.

³¹ *Ibid.*, hlm. 51.

Disisi lain, dalam UUPK tampak bahwa itikad baik lebih ditekankan pada pelaku usaha, karena meliputi semua tahapan dalam melakukan kegiatan usahanya sehingga dapat diartikan bahwa kewajiban pelaku usaha untuk beritikad baik dimulai sejak barang dirancang atau diproduksi sampai pada tahap purna penjualan, sebaliknya konsumen hanya diwajibkan beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa.³²

5. Penyelesaian Sengketa Konsumen

Dalam penyelesaian sengketa konsumen terdapat dua pilihan jalur yang dapat ditempuh untuk menyelesaikan sengketa, yaitu:

a. Jalur Non-Litigasi,

Merupakan jalur penyelesaian sengketa konsumen melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa konsumen dan pelaku usaha. Dengan maraknya kegiatan bisnis yang tidak mungkin dihindari terjadinya sengketa (*dispute/difference*) antara para pihak yang terlibat, dimana penyelesaiannya dilakukan melalui proses peradilan (litigasi).

Proses ini membutuhkan waktu yang lama, namun alasan yang sering mengemuka dipilihnya penyelesaian alternatif, yaitu karena ingin memangkas birokrasi perkara, biaya dan waktu, sehingga relatif lebih cepat dengan biaya relatif lebih ringan, lebih dapat menjaga harmoni sosial (*social harmony*) dengan mengembangkan budaya musyawarah dan budaya nonkonfrontatif. Melalui jalan tersebut diharapkan tidak terjadi prinsip lose-win tetapi win-win, dimana para

³² Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Op.cit.*, hlm. 44.

pihak merasa menang sehingga menghindarkan terjadinya *hard feeling* and *lossing face*.³³

Selanjutnya mengenai lembaga alternatif penyelesaian sengketa telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, Pasal 1 ayat 1 berbunyi :

“Arbitrase adalah cara penyelesaian suatu sengketa perdata di luar peradilan umum yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa”

Adapun alternatif penyelesaian sengketa menurut Pasal 1 ayat 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999, berbunyi:

“Alternatif penyelesaian sengketa adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian di luar pengadilan dengan cara konsultasi, negoisasi, mediasi, konsiliasi atau penilaian ahli”

Di dalam UUPK juga di jelaskan mengenai penyelesaian sengketa yang terdapat pada Pasal 45 yang menjelaskan bahwa:

- 1) Setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui pengadilan yang berada di lingkungan peradilan umum.
- 2) Penyelesaian sengketa konsumen dapat ditempuh melalui pengadilan atau diluar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa.

³³ Muhammad Djumhana, 2006, *Hukum Perbankan di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 98.

- 3) Penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak menghilangkan tanggung jawab pidana sebagaimana diatur dalam undang-undang.
- 4) Apabila telah dipilih upaya penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan, gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya tersebut dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu atau oleh para pihak yang bersengketa.

b. Jalur Litigasi,

Merupakan jalur penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan yang berada di lingkungan peradilan umum. Sengketa konsumen disini dibatasi pada sengketa perdata. Masuknya suatu sengketa/perkara ke depan pengadilan bukanlah karena kegiatan sang hakim, melainkan karena inisiatif dari pihak yang bersengketa dalam hal ini penggugat baik itu produsen/pelaku usaha maupun konsumen.

Pengadilan yang memberikan pemecahan atas hukum perdata yang tidak dapat bekerja di antara para pihak secara sukarela. Dalam hubungan ini Satjipto Rahardjo mengatakan:³⁴

“Pembicaraan mengenai bekerjanya hukum dalam hubungan dengan proses peradilan secara konvensional melibatkan pembicaraan tentang kekuasaan kehakiman, prosedur berperkara dan sebagainya”.

Istilah “prosedur berperkara” didahului dengan pendaftaran surat gugatan di kepaniteraan perkara perdata di Pengadilan Negeri. Sebelumnya, itu berarti surat gugatan sudah dipersiapkan terlebih dahulu secara cermat dan teliti.³⁵

³⁴ Satjipto Rahardjo, 1986, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, hlm. 70.

³⁵ Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Op.cit.*, hlm. 175.

Dalam kasus perdata di Pengadilan Negeri, pihak konsumen yang diberikan hak mengajukan gugatan menurut Pasal 46 UUPK adalah:

- 1) Seorang konsumen yang dirugikan atau ahli waris yang bersangkutan;
- 2) Sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama;
- 3) Lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat, yaitu berbentuk badan hukum atau yayasan, yang dalam anggaran dasarnya menyebutkan dengan tegas bahwa tujuan didirikannya organisasi tersebut adalah untuk perlindungan konsumen dan telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya;
- 4) Pemerintah dan/atau instansi terkait apabila barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau dimanfaatkan mengakibatkan kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit.

Surat gugatan dalam praktik perkembangannya harus memenuhi beberapa persyaratan berikut ini :

- 1) Syarat Formal, meliputi :
 - a) Tempat dan tanggal pembuatan surat gugatan;
 - b) Pembubuhan materai;
 - c) Tanda tangan penggugat sendiri atau kuasa hukumnya.
- 2) Syarat substansi/material, meliputi :
 - a) Identitas penggugat atau para penggugat dan tergugat/para tergugat;

- b) Posita ataupun *fundamentum petendi* (dalil-dalil konkret atau alasan-alasan yang menunjukkan perikatan berdasarkan perjanjian atau perbuatan melawan hukum guna mengajukan tuntutan);
- c) Petitum (hal-hal yang dimohonkan penggugat/para penggugat untuk diputuskan oleh hakim/pengadilan).

C. Tinjauan Tentang Perbankan Indonesia

1. Pengertian Bank Dan Pengaturannya

Dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1967 maupun Undang-Undang Perbankan (Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 jo Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998) pengertian bank pada pokoknya sama, hanya bedanya dalam Undang-Undang Perbankan yang sekarang menghilangkan kedudukannya sebagai lembaga keuangan dan diganti istilahnya dengan badan usaha. Dengan pergantian istilah tersebut, arahnya menjadi lebih jelas menunjukkan bahwa bank kedudukannya sebagai perusahaan yang bertujuan mencari keuntungan. Sedangkan istilah lembaga keuangan bukan merupakan perusahaan yang *non profit oriented* dan lebih tampak sebagai lembaga pemegang kas dan bersifat sosial.³⁶

Adapun pengertian bank sebagaimana dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Perbankan adalah :

“Bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak”.

³⁶ Gatot Supramono, 2014, *Perbankan dan Masalah Kredit*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 45.

Menurut Muhammad Djumhana pengertian hukum perbankan adalah sebagai kumpulan peraturan hukum yang mengatur kegiatan lembaga keuangan bank yang meliputi segala aspek, dilihat dari segi esensi, dan eksistensinya, serta hubungannya dengan bidang kehidupan yang lain.³⁷

2. Asas, Fungsi Dan Tujuan Perbankan

Dalam menjalankan tugasnya bank perlu memperhatikan asas-asas yang berlaku dalam perbankan. Asas-asas yang dimaksudkan antara lain:³⁸

a. Asas Demokrasi Ekonomi,

Asas demokrasi ekonomi ditegaskan dalam Pasal 2 Undang-Undang Perbankan, bahwa perbankan Indonesia dalam melakukan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi yang berlandaskan cita-cita Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

b. Asas Kepercayaan (*Fiduciary Principle*),

Asas yang menyatakan bahwa usaha bank dilandasi oleh hubungan kepercayaan antara bank dan nasabahnya.

c. Asas Kerahasiaan (*Confidential Principle*)

Asas yang didalam Pasal 40 Undang-Undang Perbankan menyatakan bahwa bank wajib merahasiakan informasi mengenai nasabah penyimpan dan simpanannya.

d. Asas Kehati-hatian (*Prudential Principle*)

Asas yang menyebutkan dalam Pasal 2 Undang-Undang Perbankan bahwa perbankan Indonesia dalam melaksanakan usahanya berasaskan

³⁷ Muhammad Djumhana, *Op.cit.*, hlm. 19.

³⁸ Lukman Santoso Az, 2011, *Hak dan Kewajiban Hukum Nasabah Bank*, Pustaka Yustisia, Jakarta, hlm. 36-38.

demokrasi ekonomi dengan menggunakan asas kehati-hatian tidak lain adalah agar bank selalu dalam keadaan sehat.

Mengenai fungsi perbankan dapat dilihat dalam ketentuan pasal 3 Undang-Undang Perbankan yang menyatakan bahwa, “Fungsi utama perbankan Indonesia adalah sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat”. Dari ketentuan ini tercermin fungsi bank sebagai perantara pihak-pihak yang memiliki kelebihan dana (*surplus of funds*) dengan pihak-pihak yang kekurangan dan memerlukan dana (*lacks of funds*).³⁹

Perbankan Indonesia mempunyai tujuan yang strategis dan tidak semata-mata berorientasi ekonomis, tetapi juga berorientasi kepada hal-hal yang non-ekonomis seperti masalah menyangkut stabilitas nasional yang mencakup antara lain stabilitas politik dan stabilitas sosial.⁴⁰ Secara lengkap mengenai hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Perbankan yang berbunyi :

“Perbankan Indonesia bertujuan menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan pemerataan, pertumbuhan ekonomi, dan stabilitas nasional ke arah peningkatan kesejahteraan rakyat banyak”.

3. Jenis Dan Usaha Bank

Mengenai jenis bank yang dikenal di Indonesia dapat dilihat dari ketentuan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Perbankan yang membagi bank dalam dua jenis, yaitu Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat. Bank umum merupakan bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara

³⁹ Hermansyah, 2005, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, Prenadamedia Group, Jakarta, hlm. 19-20.

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 20.

konvensional dan/atau berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya memberikan jasa dalam lalu lintas pembayaran.

Yang dimaksud Bank Perkreditan Rakyat adalah bank yang melaksanakan kegiatan usaha secara konvensional dan/atau berdasarkan prinsip syariah yang dalam kegiatannya tidak memberikan jasa dalam lalu lintas pembayarannya.⁴¹

Kegiatan usaha yang dapat dilakukan Bank Umum menurut Pasal 6

Undang-Undang Perbankan adalah sebagai berikut :

- a. Menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan berupa giro, deposito berjangka, sertifikat deposito, tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu.
- b. Memberikan kredit.
- c. Menerbitkan surat pengakuan utang.
- d. Membeli, menjual, atau menjamin atas risiko sendiri maupun untuk kepentingan dan atas perintah nasabahnya:
 - 1) Surat-surat wesel termasuk wesel yang diakseptasi oleh bank yang masa berlakunya tidak lebih lama daripada kebiasaan dalam perdagangan surat-surat dimaksud.
 - 2) Surat pengakuan utang dan kertas dagang lainnya yang masa berlakunya tidak lebih lama dari kebiasaan dalam perdagangan surat-surat dimaksud.
 - 3) Kertas perbendaharaan negara dan surat jaminan pemerintah.
 - 4) Sertifikat Bank Indonesia (SBI).
 - 5) Obligasi.
 - 6) Surat dagangan berjangka waktu hingga satu tahun.
 - 7) Instrumen surat berharga lain yang berjangka waktu hingga satu tahun.
- e. Memindahkan uang baik untuk kepentingan sendiri maupun untuk kepentingan nasabah.
- f. Menempatkan dana pada, meminjam dana dari, atau meminjamkan dana kepada bank lain, baik dengan menggunakan surat, sarana telekomunikasi maupun dengan wesel unjuk, cek, atau sarana lainnya.
- g. Menerima pembayaran dari tagihan atas surat berharga dan melakukan perhitungan dengan atau antar pihak ketiga.
- h. Menyediakan tempat untuk menyimpan barang dan surat berharga.
- i. Melakukan kegiatan penitipan untuk kepentingan pihak yang lain berdasarkan suatu kontak.

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 20-21.

- j. Melakukan penempatan dana dari nasabah kepada nasabah lainnya dalam bentuk surat berharga yang tidak tercatat di bursa efek.
- k. Dihapus
- l. Melakukan kegiatan anjak piutang, usaha kartu kredit, dan kegiatan wali amanat.
- m. Menyediakan pembiayaan dan/atau melakukan kegiatan lain berdasarkan prinsip syariah, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.
- n. Melakukan kegiatan lain yang lazim dilakukan oleh bank sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berbeda halnya dengan Bank Umum yang bisa melakukan berbagai kegiatan usaha sebagaimana dikemukakan di atas, maka di Bank Perkreditan Rakyat kegiatan usaha yang dapat dilakukannya terbatas.

Usaha Bank Perkreditan Rakyat hanya meliputi :

- a. Menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan berupa deposito berjangka, tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu.
- b. Memberikan Kredit.
- c. Menyediakan pembiayaan dan penempatan dana berdasarkan prinsip syariah, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.
- d. Menempatkan dananya dalam bentuk Sertifikat Bank Indonesia (SBI), deposito berjangka, sertifikat deposito, dan/atau tabungan pada bank lain.

4. Penyelesaian Sengketa Perbankan

Dalam kegiatan perbankan sangat mungkin akan terjadinya gesekan atau perselisihan antara pihak bank sebagai pelaku usaha penyedia jasa dengan nasabah selaku konsumen. Kasus yang biasa terjadi dan dipersengketakan biasanya kasus yang berkaitan dengan sistem

pembayaran seperti ATM dan kartu kredit, pengaduan nasabah mengenai penghimpunan dan penyaluran dana serta masalah produk bank dan produk kerjasama dari bank.

Sama halnya dengan sengketa konsumen lainnya, sengketa konsumen perbankan dapat diselesaikan melalui jalur di luar pengadilan (non-litigasi) dan/atau di pengadilan (litigasi). Apabila para pihak bersengketa sepakat untuk menyelesaikan masalahnya di luar pengadilan yaitu melalui lembaga yang berwenang seperti Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dan/atau Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Perbankan Indonesia (LAPSPI) yang merupakan lembaga alternatif penyelesaian sengketa dibawah pengawasan Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Namun, apabila para pihak tidak sepakat dan tidak menyetujui untuk menyelesaikan perkaranya di luar pengadilan (non-litigasi), maka para pihak dapat menyelesaikan perkaranya dengan beracara di Pengadilan Umum yang berwenang dalam menyelesaikan perkaranya.

D. Tinjauan Tentang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)

1. Latar Belakang Dan Pengaturan Mengenai BPSK

Hubungan hukum antara pelaku usaha/penjual dengan konsumen tidak tertutup kemungkinan timbulnya perselisihan/sengketa konsumen. Selama ini sengketa konsumen diselesaikan melalui gugatan di pengadilan, namun pada kenyataannya yang tidak dapat dipungkiri bahwa lembaga pengadilan pun tidak akomodatif untuk menampung sengketa konsumen karena

proses perkara yang terlalu lama dan sangat birokratis.⁴² Berdasarkan Pasal 45 UUPK 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.

Di luar peradilan umum UUPK membuat terobosan dengan memfasilitasi para konsumen yang merasa dirugikan dengan mengajukan gugatan ke pelaku usaha di luar peradilan, yaitu Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). Pengaturan selanjutnya mengenai BPSK diatur dalam Pasal 49 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen dan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 06/M-DAG/PER/2/2017 Tentang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen. Mekanisme gugatan dilakukan secara sukarela dari kedua belah pihak yang bersengketa. Hal ini berlaku untuk gugatan secara perorangan, sedangkan gugatan secara kelompok (*class action*) dilakukan melalui peradilan umum.⁴³

2. Tugas dan Wewenang BPSK

Dalam Pasal 52 UUPK menjelaskan mengenai tugas dan wewenang BPSK, sebagai berikut:

- a. Melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen, dengan cara melalui mediasi atau arbitrase atau konsiliasi;
- b. Memberikan konsultasi perlindungan konsumen;
- c. Melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku;
- d. Melaporkan kepada penyidik umum apabila terjadi pelanggaran ketentuan dalam Undang-Undang ini;

⁴² Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Op.cit.*, hlm. 126.

⁴³ Marianus Gaharpahung, *Op.cit.*, hlm. 43.

- e. Menerima pengaduan baik tertulis maupun tidak tertulis, dari konsumen tentang terjadinya pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
- f. Melakukan penelitian dan pemeriksaan sengketa perlindungan konsumen;
- g. Memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
- h. Memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli, dan/atau setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap Undang-Undang ini;
- i. Meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang yang sebagaimana dimaksud pada angka 7 dan angka 8, yang tidak bersedia memenuhi panggilan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen;
- j. Mendapatkan, meneliti dan/atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan dan/atau pemeriksaan;
- k. Memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak konsumen;
- l. Memberitahukan putusan kepada pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
- m. Menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-Undang ini.

E. Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Perbankan Indonesia (LAPSPI)

1. Latar Belakang Dan Pengaturan Mengenai LAPSPI

Pembentukan Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Perbankan Indonesia (LAPSPI) didasarkan kepada Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 1/POJK.07/2013 tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan dan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 1/POJK.07/2014 Tentang Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa di Sektor Jasa Keuangan, yang ditindak lanjuti dengan MoU antara 6 (enam) Asosiasi Perbankan, yakni Perhimpunan Bank Nasional (PERBANAS), Himpunan Bank Milik Negara (HIMBARA), Asosiasi Bank Pembangunan Daerah (ASBANDA), Asosiasi Bank Syariah Indonesia (ASBISINDO),

Perhimpunan Bank-Bank Internasional Indonesia (PERBINA), dan Perhimpunan Bank Perkreditan Rakyat Indonesia (PERBARINDO) pada 28 April 2015. Strategi pengembangan LAPSPI didasarkan pada strategi nasional perlindungan konsumen dan rencana pengembangan jangka menengah nasional berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.⁴⁴

2. Tugas dan Wewenang LAPSPI

Dalam menjalankan tugasnya, LAPSPI berwenang menyelesaikan sengketa perbankan dengan cepat, adil, biaya terukur, efektif dan efisien melalui tiga layanan yang dapat digunakan yaitu: mediasi, adjudikasi, dan arbitrase. Dengan demikian terlihat adanya dualisme kelembagaan Alternatif Penyelesaian Sengketa, yang mana BPSK dan LAPSPI sama-sama berwenang dalam penyelesaian sengketa konsumen terutama sengketa perbankan. Sehingga timbul tumpang-tindih kekuasaan antara dua lembaga yang perlu dikaji dan diteliti guna untuk mendapat kepastian hukum.⁴⁵

⁴⁴ <https://lapspi.org>. *Op.cit.*

⁴⁵ *Ibid.*