

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan dan perkembangan perekonomian umumnya dan khususnya di bidang perindustrian dan perdagangan nasional telah menghasilkan berbagai variasi barang dan/atau jasa yang dapat dikonsumsi. Di samping itu, globalisasi dan perdagangan bebas yang didukung oleh kemajuan teknologi telekomunikasi dan informatika telah memperluas ruang gerak arus transaksi barang dan/atau jasa melintasi batas-batas wilayah suatu negara, sehingga barang dan/atau jasa yang ditawarkan bervariasi baik produksi luar negeri maupun produksi dalam negeri. Kondisi yang demikian pada satu pihak mempunyai manfaat bagi konsumen karena kebutuhan konsumen akan barang dan/atau jasa yang diinginkan dapat terpenuhi serta semakin terbuka lebar kebebasan untuk memilih aneka jenis dan kualitas barang dan/atau jasa sesuai dengan keinginan dan kemampuan konsumen.¹

Di sisi lain, kondisi dan fenomenal tersebut di atas dapat mengakibatkan kedudukan pelaku usaha dan konsumen menjadi tidak seimbang dan konsumen berada pada posisi yang lemah. Konsumen menjadi objek aktivitas bisnis untuk meraup keuntungan yang sebesar-besarnya oleh

¹ Penjelasan umum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 08 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

pelaku usaha melalui kiat promosi, serta penaruhan perjanjian standar yang merugikan konsumen.²

Faktor utama yang menjadi kelemahan konsumen adalah tingkat kesadaran konsumen akan haknya masih rendah.³ Sebagian besar konsumen enggan berperkara ke pengadilan, padahal telah sangat dirugikan oleh pengusaha, keengganan konsumen Indonesia ini disamping disebabkan oleh ketidakkeritisan mereka, juga lebih banyak di dasarkan pada:

- a. Belum dapat ditetapkannya norma-norma perlindungan di Indonesia, dalam hal ini Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen, yang relatif masih baru, sehingga diperlukan waktu sosialisasi pemberlakuannya selama 1 (satu) tahun;
- b. Peraktik peradilan kita yang tidak sederhana, cepat, dan biaya ringan;
- c. Sikap menghindari konflik meskipun hak-haknya sebagai konsumen dilanggar pengusaha/perusahaan.⁴

Tentang rendahnya kesadaran hak konsumen dapat dilihat dalam kejadian-kejadian atau masalah masalah dimasyarakatata, anatar lain;

1. Keluhan pelanggan PT. Kereta api Indonesia (KAI) jurusan solo-jogja mengeluh lantaran perjalanan kreta bertarif Rp.20.000 itu harus berganti dengan kereta api prambanan ekspress (Prameks) yang semestinya hanya bertarif Rp. 10.000 per penumpang.⁵

² *Ibid*

³ *Ibid*

⁴ Tri Siwi Kristiyanti, 2008, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Sinar Grafika, hal114-115.

⁵ <http://www.solopos.com/2013/09/16/pelayanan-ka-bayar-tiket-ka-sriwedari-pt-kai-beri-ka-prameks-pelanggan-mengeluh-448069> unduh tanggal 19 september 2013, pukul 12.56 AM.

2. Kalangan biro perjalanan maupun konsumen Garuda Indonesia yang terbiasa membeli tiket secara *online*, Selasa (2/7/2013), mengeluhkan gangguan pada sistem reservasi tiket maskapai penerbangan itu. Gangguan sistem penjualan tiket itu terkait dengan migrasi sistem reservasi tiket yang dilakukan sejak akhir pekan lalu. Sehingga konsumen ada yang uangnya telah terdebit senilai Rp1.017.458 sesuai nilai tiket namun tiket tidak tercetak.⁶

Dalam kasus diatas, konsumen yang merasa dirugikan akibat ulah pelaku usaha, konsumen tidak melakukan upaya hukum untuk mempertahankan haknya.

Dalam melindungi hak konsumen Undang-undang No.8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen memberikan jalan untuk menggugat pelaku usaha seperti yang terdapat pada pasal 45 ayat (1) yang menyatakan “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.”

Penyelesaian sengketa konsumen dapat dilakukan melalui jalur litigasi dan non-litigasi, seperti yang di tuangkan dan atau ditetapkan dalam pasal 45 ayat (2) Undang-undang No.8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen yaitu “Penyelesaian sengketa konsumen dapat ditempuh melalui pengadilan atau diluar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa.” UUPK menghendaki agar penyelesaian damai, merupakan

⁶ <http://www.solopos.com/2013/07/02/garuda-indonesia-ubah-sistem-reservasi-tiket-online-kacau-balau-421951> undah tanggal 20 september 2013, pukul 16.30 AM.

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.⁷

Penyelesaian sengketa konsumen melalui jalur non-litigasi dapat dilakukan melalui BPSK, seperti yang ditetapkan dalam Pasal 2 Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 350/MPP/Kep/12/2001, Yaitu; “BPSK berkedudukan di Ibu Kota Daerah Kabupaten atau Daerah Kota yang berfungsi untuk menangani dan menyelesaikan sengketa konsumen di luar pengadilan.”

Setiap konsumen yang merasa dirugikan oleh pelaku usaha dapat menyelesaikan sengketa di BPSK, seperti yang ditetapkan dalam Pasal 15 Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 350/MPP/Kep/12/2001, yaitu; (1) “Setiap konsumen yang dirugikan dapat mengajukan permohonan penyelesaian sengketa konsumen kepada BPSK baik secara tertulis maupun lisan melalui Sekretariat BPSK.” Dengan adanya BPSK maka penyelesaian sengketa konsumen dapat dilakukan secara cepat, mudah dan murah.⁸

Sebagai lembaga yang berwenang menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dengan konsumen, BPSK dalam kewenangannya dapat melakukan dengan cara mediasi, konsiliasi atau arbitrase, sesuai dengan kesepakatan para pihak. UU perlindungan konsumen tidak mendefinisikan apa itu mediasi, konsiliasi atau arbitrase di bidang perlindungan konsumen. Hal ini

⁷ Susanti Adi Nugroh, 2008, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau dari Hukum Acara serta kendala implementasinya*, jakarta: prenada media grop, hal 99.

⁸ *Ibid*

kemudian dijelaskan lebih jauh dalam Keputusan Menperindag No. 350 Tahun 2001 tentang Tugas dan Wewenang BPSK.

Seperti disebutkan bahwa, Penyelesaian sengketa konsumen melalui konsiliasi dilakukan sendiri oleh para pihak yang bersengketa dengan didampingi majelis BPSK yang bertindak pasif sebagai konsiliator. Jadi dalam hal ini majelis BPSK menyerahkan sepenuhnya proses penyelesaian sengketa kepada para pihak, baik mengenai bentuk maupun kerugiannya.⁹

Berdasarkan uraian diatas terdapat Kesenjangan yang dialami antara konsumen dan perilaku pelaku usaha, sehingga tujuan dari Undang-undang Perlindungan Konsumen yang antara lain melindungi hak konsumen selama ini terabaikan, dalam praktiknya masih jauh dari berhasil.

Berdasarkan gambaran diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **”UPAYA MEMPERTAHANKAN HAK KONSUMEN MELALUI PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN DENGAN CARA KONSILIASI DI BPSK KOTA SURAKARTA ”**.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Dengan Cara Konsiliasi Di BPSK Kota Surakarta?
2. Bagaimana Hasil Konsiliasi Yang Dilakukan Konsumen Di BPSK Kota Surakarta?

⁹ *Ibid*, hal. 107.

3. Bagaimana Pelaksanaan Putusan Konsiliasi Majelis BPSK Kota Surakarta?

C. Tujuan Penelitian

1. Tujuan Obyektif

- a. Untuk Mendeskripsikan Upaya Konsumen Dalam Menyelesaikan Sengketa Diluar Pengadilan Melalui Konsiliasi Di BPSK Kota Surakarta.
- b. Untuk Mendeskripsikan Apakah Putusan BPSK Kota Surakarta Dapat Melindungi Kepastian Hukum Bagi Konsumen.

2. Tujuan Subyektif

- a. Mendapatkan gelar sarjana dibidang ilmu hukum pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta.
- b. Meningkatkan pengetahuan penulis tentang masalah-masalah yang terkait dengan masalah penelitian ini.

D. Manfaat Penelitian

1) Manfaat Teoritis

Memberikan kontribusi yang diharapkan berguna bagi khasanah pengembangan ilmu hukum, khususnya upaya konsumen dalam menyelesaikan sengketa diluar pengadilan melalui konsiliasi dan putusan BPSK dapat melindungi kepastian hukum bagi konsumen di BPSK Kota Surakarta.

2) Manfaat Praktis

- a. Meningkatkan pengetahuan penulis tentang masalah-masalah yang terkait dengan masalah penelitian ini.
- b. Memberikan jawaban terhadap permasalahan yang terkait dengan masalah penelitian ini.
- c. Hasil dari penelitian ini diharapkan akan dapat berguna bagi semua pihak yang membutuhkan pengetahuan terkait dengan masalah yang diteliti.

E. Metode Penelitian

1. Metode pendekatan

Dalam penelitian ini Penulis menggunakan pendekatan Non-Doktrinal. Penelitian ini didasarkan pada penelitian hukum yang dilakukan dengan pendekatan non-doktrinal yang kualitatif.¹⁰ Hal ini disebabkan di dalam penelitian ini, para pencari keadilan yang menuntut hak dan kewajibannya melalui Perdamaina di peradilan Non-Litigasi menginginkan kepastian hukum.

Dengan demikian di dalam penelitian ini akan dicoba dilihat keterkaitan antara faktor hukum dengan faktor-faktor ekstra legal yang berkaitan dengan objek yang diteliti.

¹⁰ Soetandyo Wignjosebroto, *Silabus Metode Penelitian Hukum*, Surabaya: Program Pascasarjana Universitas Airlangga, hal. 1 dan 3.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilakukan di Badan Penyelesaian sengketa Konsumen Kota Surakarta Disingkat BPSK KOTA SURAKARTA, Penentuan lokasi penelitian ini dilakukan Karena BPSK Kota Surakarta Memiliki kewenangan Menangani Sengketa Konsumen dengan dasar Pasal 2 Kepmen No.350/MPP/Kep/2001 Tentang pelaksanaan tugas dan wewenang badan penyelesaian sengketa konsumen.

3. Spesifikasi Penelitian

Tipe kajian dalam penelitian ini lebih bersifat deskriptif, karena bermaksud untuk menjelaskan fenomenal penyelesaian sengketa Non-litigasi di BPSK kota Surakarta dan mengetahui hasil dari fenomenal yang terjadi dalam penyelesaian Non-Litigasi melalui Konsiliasi.

4. Sumber dan Jenis Data

Penelitian ini membutuhkan dua jenis data yang berasal dari dua sumber yang berbeda, yaitu :

a. Data Primer

Yaitu data-data yang berasal dari sumber data utama, yang berwujud tindakan-tindakan sosial dan kata-kata,¹¹ dari pihak-pihak yang terlibat dengan objek yang diteliti (sesuaikan dengan objek masing).

¹¹ Lexy J. Moleong, 1998, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya Offset, hal. 112.

Adapun data-data primer ini akan diperoleh melalui para informan dan situasi sosial tertentu, yang dipilih secara , dengan menentukan informan dan situasi soisal awal terlebih dahulu.¹²

Penentuan informan awal, dilakukan terhadap beberapa informan yang memenuhi kriteria sebagai berikut : (1) mereka yang menguasai dan memahami fokus permasalahannya melalui proses enkulturasi; (2) mereka yang sedang terlibat dengan (didalam) kegiatan yang tengah diteliti dan; (3) mereka yang mempunyai kesempatan dan waktu yang memadai untuk dimintai informasi.¹³ Untuk itu mereka-mereka yang diperkirakan dapat menjadi informan awal adalah : (1) Kepala Sekretariat BPSK Kota Surakarta (3) Pelaku Usaha dan/atau Konsumen yang menyelesaikan sengketa dengan konsiliasi.

Penentuan informan lebih lanjut akan dilakukan terhadap informan-informan yang dipilih berdasarkan petunjuk/saran dari informan awal, berdasarkan prinsip-prinsip *snow bolling*¹⁴ dengan tetap berpijak pada kriteria-kriteria diatas.

b. Data Sekunder

Yaitu data yang berasal dari bahan-bahan pustaka, baik yang meliputi :

- 1) Dokumen-dokumen tertulis, yang bersumber dari peraturan perundang-undangan (hukum positif Indonesia), artikel ilmiah,

¹² Sanapiah Faisal, 1990, *Penelitian Kualitatif Dasar-dasar dan aplikasi*, Malang: YA3, hal. 56.

¹³ *Ibid*, hal 58; Bandingkan dengan James P. Spradley, *The Ethnographic Interview*, Dialihbahasakan oleh Misbah Zulfah Elizabeth, *Metode Etnografi*, Yogyakarta Tiara Wacana, Yogya: hal. 61.

¹⁴ *Ibid*, hal 60.

buku-buku literatur, dokumen-dokumen resmi, arsip dan publikasi dari lembaga-lembaga yang terkait

- 2) Dokumen-dokumen yang bersumber dari data-data statistik, baik yang dikeluarkan oleh instansi pemerintah, maupun oleh perusahaan, yang terkait dengan fokus permasalahannya.

5. Metode Pengumpulan Data

Data-data yang diperlukan dalam penelitian ini, akan dikumpulkan melalui tiga cara, yaitu : melalui wawancara, observasi dan studi kepustakaan, yang dilakukan dengan tahap-tahap sebagai berikut :

Pada tahap awal, di samping akan dilakukan studi kepustakaan, yang dilakukan dengan cara mencari, menginventarisasi dan mempelajari peraturan perundang-undangan, doktrin-doktrin, dan data-data sekunder yang lain, yang berkaitan dengan fokus permasalahannya,

Lalu akan dilakukan wawancara secara intensif dan mendalam terhadap para informan, dan observasi tidak terstruktur, yang ditujukan terhadap beberapa orang informan dan berbagai situasi. Kedua cara yang dilakukan secara simultan ini dilakukan, dengan maksud untuk memperoleh gambaran yang lebih terperinci dan mendalam, tentang apa yang tercakup di dalam berbagai permasalahan yang telah ditetapkan terbatas pada satu fokus permasalahan tertentu.

6. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian terdiri dari instrumen utama dan instrumen penunjang. Instrumen utama dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri,

sedangkan instrumen penunjangnya berupa, rekaman/catatan harian di lapangan dan dokumen penyelesaian sengketa di BPSK Kota Surakarta.

7. Metode Analisis Data

Data yang telah terkumpul dan telah diolah akan dibahas dengan menggunakan metode analisis kualitatif, yang dilakukan melalui tahapan-tahapan sebagai berikut

Sesuai dengan metode pendekatan yang digunakan, maka dalam penelitian ini analisis akan dilakukan dengan metode analisis secara kualitatif. Dalam hal ini analisis akan dilakukan secara berurutan antara metode analisis domain, analisis taksonomis, dan analisis komponensial. Penggunaan metode-metode tersebut akan dilakukan dalam bentuk tahapan-tahapan sebagai berikut : pertama akan dilakukan analisis domain, dimana dalam tahap ini peneliti akan berusaha memperoleh gambaran yang bersifat menyeluruh tentang apa yang yang tercakup disuatu pokok permasalahan yang diteliti. Hasilnya yang akan diperoleh masih berupa pengetahuan ditingkat permukaan tentang berbagai domain atau kategori-kategori konseptual.

Bertolak dari hasil analisis domain tersebut diatas, lalu akan dilakukan analisis taksonomi untuk memfokuskan penelitian pada domain tertentu yang berguna dalam upaya mendiskripsikan atau menjelaskan fenomena yang menjadi sasaran semula penelitian. Hal ini dilakukan dengan mencari struktur internal masing-masing domain dengan

mengorganisasikan atau menghimpun elemen-elemen yang berkesamaan disuatu domain.

Dari domain dan kategori-kategori yang telah diidentifikasi pada waktu analisis domain serta kesamaan-kesamaan dan hubungan internal yang telah difahami melalui analisis taksonomis, maka dalam analisis komponensial akan dicari kontras antar elemen dalam domain. Dengan mengetahui warga suatu domain (melalui analisis domain), kesamaan dan hubungan internal antar warga disuatu domain (melalui analisis taksonomis), dan perbedaan antar warga dari suatu domain (melalui analisis komponensial), maka akan diperoleh pengertian yang komprehensif, menyeluruh rinci, dan mendalam mengenai masalah yang diteliti¹⁵.

Tahap terakhir dari analisis data ini adalah dengan mengadakan pemeriksaan keabsahan data, dengan tujuan untuk mengecek keandalan dan keakuratan data, yang dilakukan melalui dua cara, yaitu : *pertama*, dengan menggunakan teknik triangulasi data, terutama triangulasi sumber, yang dilakukan dengan jalan : (a) membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara; (b) membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakan secara pribadi; (c) membandingkan keadaan dan perspektif dengan berbagai pendapat yang berbeda stratifikasi sosialnya; (d) membanding hasil wawancara dengan isi

¹⁵ Sanapiah Faisal. *Op. Cit*, hal. 74-76.

suatu dokumen yang berkaitan; *Kedua*, pemeriksaan sejawat melalui diskusi analitik.¹⁶

Setelah semua tahapan analisis tersebut dilakukan, pada tahapan akhirnya akan dilakukan pula penafsiran data, dimana teori-teori yang ada diaplikasikan ke dalam data, sehingga terjadi suatu dialog antara teori di satu sisi dengan data di sisi lain. Dengan melalui cara ini, selain nantinya diharapkan dapat ditemukan beberapa asumsi, sebagai dasar untuk menunjang, memperluas atau menolak, teori-teori yang sudah ada tersebut, diharapkan juga akan ditemukan berbagai fakta empiris yang relevan dengan kenyataan kemasyarakatannya.

F. Sistematika Penulisan

Dalam memberikan gambaran secara menyeluruh maka penulis menyusun sistematika penulisan sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang Masalah
- B. Rumusan Masalah
- C. Tujuan Penelitian
- D. Manfaat Penelitian
- E. Metode Penelitian
- F. Sistematika Penulisan

¹⁶ Sanapiah Faisal, *Op. Cit.* hal. 70 dan 99; Bandingkan dengan James P. Spradley, *The Ethnographic Interview*, Dialihbahasakan oleh Misbah Zulfah Elizabeth, dengan judul *Metode Etnografi*. 1998 Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Tinjauan Umum tentang konsumen
 - a) Pengertian Konsumen
 - b) Hak dan kewajiban Konsumen
2. Tinjauan Umum Tentang Pelaku Usaha
 - a) Pengertian Pelaku Usaha
 - b) Hak dan Kewajiban Pelaku Usaha
 - c) Larangan Pelaku Usaha
3. Tinjauan Umum Tentang Sengketa Konsumen
 - a) Pengertian Sengketa Konsumen
 - b) Pera Pihak Yang Bersengketa
 - c) Bentuk Kerugian Konsumen
 - d) Sanksi-sanksi
4. Upaya konsumen dalam menyelesaikan Sengketa
 - a) Penyelesaian Sengketa Melalui Pengadilan (Litigasi)
 - b) Penyelesaian Sengketa Konsumen Diluar Pengadilan (Non-Litigasi)
 - c) Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Konsiliasi Di BPSK
5. Tinjauan Umum Tentang BPSK
 - a) Tugas dan wewenang BPSK
 - b) Peran BPSK

B. Kerangka Teori

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Dengan Cara Konsiliasi Di BPSK Kota Surakarta.
2. Hasil Upaya Konsumen Dalam Memperjuangkan Haknya Di BPSK Kota Surakarta.
 - a. Sengketa Konsumen Yang Diselesaikan Dengan Cara Konsiliasi Di BPSK Kota Surakarta.
 - b. Alasan-Alasan Konsumen Mempertahankan Haknya Dengan Cara Konsiliasi Di BPSK Kota Surakarta.
 - c. Alasan Pelaku Usaha Menyelesaikan Sengketa Dengan Cara Konsiliasi Di BPSK Kota Surakarta.
 - d. Hasil Upaya Konsumen Dalam Mempertahankan Haknya Dengan Cara Konsiliasi Di BPSK Kota Surakarta.
3. Pelaksanaan Putusan Konsiliasi Majelis BPSK Kota Surakarta

BAB IV PENUTUP

- A. Kesimpulan
- B. Saran

DAFTAR PUSTAKA