



EKSISTENSI BADAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN SEBAGAI LEMBAGA QUASI PERADILAN

Pebri Anwar^{1*}, Ari Widiarti²

^{1,2}Prodi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Pamulang, Tangerang, Indonesia
pebrianwar@gmail.com, ariwidiarti@gmail.com

Naskah diterima: 30 April 2024; revisi: 30 Mei 2024; disetujui: 28 Juni 2024



Abstract

The existence of quasi-judicial institution as a part of judicial power. Article 24 subsection (3) of the constitution of the Republic of Indonesia 1945 and the law number 48/2009 about judicial power admitting quasi yudicial institutions has judicial powers. The purpose of establishing BPSK is to protect consumer and producer by designing consumer protection system that contain legal certainty. The problems that the decision of BPSK has characteristic final and binding however it can be carried out to the district court and the decision cannot be executed directly or realized. For maximize exercising of the quasi-judicial institutions are needed legal policy for supporting functional-constitutional relations between BPSK and Supreme Court as top judicial power organization.

Keywords: *Judicial Power, Quasi Judicial, Consumer's Protection, and Dispute Resolution.*

✉ Alamat korespondensi: Jl. Puspitek, Buaran, Kec. Pamulang, Kota Tangerang Selatan, Banten
Alamat Institusi : Jl. Puspitek, Buaran, Kec. Pamulang, Kota Tangerang Selatan, Banten
E-mail Korespondensi : pebrianwar@gmail.com

I. PENDAHULUAN

Perkembangan aktivitas ekonomi nasional, yang menghasilkan diversifikasi produk barang dan jasa yang beredar di tengah-tengah masyarakat telah melahirkan berbagai sengketa sosial kepentingan antara pelaku usaha *via a vis* dengan konsumen. Aktivitas ekonomi sebagai fakta sosial pada satu pihak sangat bermanfaat bagi kepentingan konsumen karena kebutuhan akan barang dan jasa yang diinginkan dapat terpenuhi serta semakin terbuka lebar kebebasan untuk memilih aneka jenis kualitas barang dan jasa. Tetapi fenomena tersebut juga melahirkan kedudukan pelaku usaha dan konsumen menjadi tidak seimbang. Posisi konsumen cenderung dijadikan obyek aktivitas bisnis dari pelaku usaha untuk meraup keuntungan sebesar-besarnya melalui berbagai komodifikasi komoditas dan penerapan perjanjian standar yang merugikan konsumen. Kerugian konsumen setidaknya dapat diklasifikasikan kedalam dua bentuk yaitu: pertama, kerugian yang diakibatkan oleh perilaku pelaku usaha yang memang secara tidak bertanggung jawab merugikan konsumen; kedua, kerugian konsumen yang terjadi karena tindakan melawan hukum yang dilakukan pelaku usaha sehingga konsumen dirugikan baik materil maupun non-materil. Salah satu faktor yang menjadi kelemahan konsumen adalah kesadaran hukum akan hak-haknya dan kepastian hukum yang inkonsisten. Oleh karena itu kehadiran Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dimaksudkan menjadi landasan hukum bagi pemerintah dan lembaga perlindungan konsumen, untuk melakukan upaya pemberdayaan konsumen dan memastikan legalitas hukum.

Penyelesaian sengketa dalam mendapatkan hak-hak konsumen diatur pada Pasal 45 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999, yang menyebutkan bahwa penyelesaian sengketa dapat ditempuh melalui pengadilan atau luar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan dapat ditempuh melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) yang tugas dan wewenangnya antara lain meliputi pelaksanaan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen dengan cara melalui mediasi, arbitrase atau konsiliasi, yang selain sebagai media penyelesaian sengketa juga dapat menjatuhkan sanksi administratif bagi pelaku usaha yang melanggar larangan-larangan tertentu yang dikenakan bagi pelaku usaha. Permasalahannya adalah eksistensi lembaga BPSK dan putusannya yang bersifat final dan mengikat masih dapat dilakukan upaya keberatan ke Pengadilan Negeri dan putusan tersebut tidak dapat langsung dieksekusi.

Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen adalah suatu lembaga yang dibuat oleh pemerintah guna untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi antara pelaku usaha dan konsumen. Lembaga ini sifatnya *win-win solution* dengan melakukan cara mediasi, konsolidiasi dan arbitrase antara pihak yang bersengketa. Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen merupakan suatu Badan/Lembaga *independent*, badan publik yang mempunyai tugas dan wewenang antara lain melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa antara konsumen dan pelaku usaha (Zia, dkk, 2022).

Padahal, amandemen Undang-undang Dasar 1945, telah memperoleh buah reformasi dalam penyelenggaraan negara, melahirkan berbagai lembaga negara utama dan negara pendukung penyelenggaraan pemerintahan. Pada area yudikatif, misalnya melahirkan Mahkamah Konstitusi di samping Mahkamah Agung dan lahir pula Komisi Yudisial sebagai *supporting organ* yang akan mendukung urusan yudisial. Selain lembaga-lembaga tersebut, hasil amandemen memunculkan lembaga-lembaga semi yudisial, yang keberadaannya tidak disebutkan secara eksplisit dalam Undang-Undang Dasar 1945, tetapi dibentuk melalui undang-undang, misalnya Badan Perlindungan Konsumen, di dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Lembaga ini memiliki fungsi dan kewenangan layaknya pengadilan, karena memiliki kewenangan untuk memeriksa sampai dengan memutus perkara sengketa konsumen, dan putusannya memiliki kekuatan sebagaimana putusan pengadilan.

Eksistensi lembaga BPSK tersebut menimbulkan berbagai perdebatan konseptual yang serius. Indonesia sebagai negara hukum, dengan kekuasaan kehakiman yang merdeka, maka kekuasaan kehakiman secara teoritis hanya dapat dimiliki oleh lembaga-lembaga negara yang secara konstitusional diakui dalam UUD 1945 yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Akan tetapi, progresivitas kehidupan hukum yang sedemikian kompleks akibat pengaruh globalisasi dan demokratisasi, melahirkan ide dan praktek bahwa urusan hukum, tidak lagi hanya dapat diselesaikan oleh sebuah lembaga yang bersifat general, tetapi dibutuhkan keahlian khusus untuk menyelesaikan masalah hukum dengan lembaga atau badan khusus. Hal inilah yang menjadi *anti-tesis*, adanya

lembaga BPSK yang sebenarnya tidak masuk dalam lingkup kekuasaan kehakiman, tetapi menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan kehakiman.

Penyelesaian sengketa konsumen melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dapat dikatakan belum efektif. Hal tersebut terlihat dari banyaknya para pihak yang tidak sepakat dengan putusan BPSK. Kendala BPSK dalam menyelesaikan sengketa yaitu kendala kelembagaan, pendanaan, SDM, dan rendahnya kesadaran hukum perlindungan konsumen (Rimanda, 2019). Sifat putusan BPSK yang final dan mengikat pada dasarnya tidak sesuai dengan makna final dan mengikat pada suatu putusan lembaga pengadilan. Hal ini menunjukkan bahwa status dan kedudukan unit BPSK dinilai berdasarkan persepsi administratif karena hanya memiliki kewenangan administratif sehingga keputusan tersebut mengasumsikan tidak dapat menjalankan kapasitas hukum apapun (Effendi, dkk, 2023). Padahal UUPK memberikan dua pilihan penyelesaian sengketa kepada konsumen dan pelaku usaha yaitu penyelesaian sengketa di luar pengadilan melalui BPSK atau melalui Pengadilan. BPSK memiliki kewenangan mengeluarkan suatu putusan yang sifat putusannya adalah final dan mengikat. Dari hal ini kemudian muncul suatu isu hukum apakah putusan BPSK yang final dan mengikat sama artinya dengan final dan mengikat pada putusan pengadilan atau memiliki makna yang berbeda (Kristiyanto, 2018).

Kontradiksi ini merupakan persoalan serius, karena berkaitan dengan eksistensi lembaga kekuasaan kehakiman yang dinyatakan dalam konstitusi, dimana hanya ada dua lembaga kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Agung dan sebuah Mahkamah Konstitusi. BPSK sebagai lembaga quasi yudisial menarik untuk dikaji keberadaannya dalam sistem kekuasaan kehakiman di Indonesia. Lembaga yang dilahirkan melalui Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen adalah lembaga quasi pengadilan, memiliki kewenangan yang super power karena memiliki tiga kewenangan sekaligus yaitu sebagai penyelidik, penuntut dan pemutus. Pada tataran praktek selama berdiri terdapat banyak putusan BPSK yang sangat fenomenal dan mempengaruhi aktivitas ekonomi nasional. Namun sayang putusan BPSK tidak sekuat kewenangannya, karena putusan BPSK tidak dapat dilaksanakan (*non executable*) karena harus mendapatkan penguatan dari Pengadilan Negeri jo. Mahkamah Agung untuk mengeksekusi putusan tersebut. Tulisan ini hendak mengupas bagaimana mensinkronkan keberadaan lembaga quasi yudisial dalam kekuasaan sistem kehakiman di Indonesia juga mengupas pula bagaimana hubungan Pengadilan Negeri (Mahkamah Agung) dalam menilai putusan BPSK sehingga terwujud keadilan dan kepastian hukum. Berdasarkan permasalahan yang telah dipaparkan maka perumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah Bagaimana eksistensi BPSK berdasarkan hukum positif yang berlaku dan kepastian hukum putusan BPSK?

II. METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini, menggunakan penelitian *juridis normatif*, yaitu yaitu metode doctrinal (Purwati, 2020). Untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif (Ibrahim, 2006). Selain itu untuk menginventarisasi hukum positif, menemukan asas dan doktrin hukum, sinkronisasi peraturan perundang-undangan yang ada dan melakukan penelitian dengan mengkaji dan menelaah serta menelusuri berbagai literature yang ada (Irwansyah, 2021). Hukum yang dimaksud adalah regulasi terkait dengan tugas dan wewenang BPSK dalam menjalankan proses penyelesaian sengketa konsumen. Dengan pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah segala undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan permasalahan hukum yang sedang dikaji. Aspek empiris dengan pendekatan kasus dimaksudkan untuk mengkaji kasus-kasus penyelesaian sengketa konsumen yang diputus oleh BPSK dan dibatalkan oleh MA. Penelitian ini mengumpulkan data, dengan metode studi dokumen/pustaka. Studi pustaka/dokumen dilakukan dengan cara menelusuri dan mengkaji berbagai regulasi, putusan pengadilan dan referensi yang terkait dengan permasalahan penelitian. Data dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat mengikat secara yuridis, meliputi: (1). Peraturan Perundang-Undang, utamanya adalah Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UU No 8 Tahun 1999); (2) Undang Undang No. 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa; (3) UUD NRI 1945 khususnya Pasal 24 ayat (3); (4) Undang-undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman; (5) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 tahun 2006 Tentang Tata Cara Keberatan Terhadap Putusan Badan Penyelesaian Konsumen; (6) Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 Tentang Pelaksanaan Tugas

dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen. Sementara itu Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, yang meliputi: (1) Buku-buku yang relevan dengan masalah yang dikaji; (2) Jurnal-jurnal Hukum; (3) Karya tulis hukum atau pendapat ahli hukum yang termuat dalam media masa (Internet).

Data penelitian yang telah dikumpulkan kemudian diolah dan dianalisis dengan langkah-langkah sebagai berikut: Pertama, melakukan pengkajian terhadap bahan-bahan hukum yang diperoleh terkait dengan problem penyelesaian sengketa konsumen yang merupakan kewenangan dari BPSK. Pada tahapan ini, analisis yang pertama kali dilakukan oleh peneliti adalah analisis terhadap putusan MA tentang pembatalan putusan BPSK utamanya adalah pertimbangan hukumnya. Disamping itu, akan dianalisis juga instrumen hukum yang bersangkutan dengan putusan MA tersebut. Analisis ini dimaksudkan untuk mengkaji isi dari putusan maupun regulasi yang mengatur permasalahan yang sedang dihadapi. Dari hasil kajian ini akan diperoleh gambaran secara detail tentang problem dan dasar-dasar normatif yang mengatur tentang penyelesaian sengketa oleh BPSK. Kedua, melakukan analisis terhadap dampak pembatalan terhadap putusan BPSK terhadap perlindungan konsumen. Analisis akan difokuskan pada tujuan penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh BPSK. Selanjutnya akan dilihat tugas, fungsi dan wewenang dari BPSK dalam menjalankan aktifitasnya melakukan penyelesaian sengketa konsumen, pada tahap ini akan juga diketahui apa yang dimaksud dengan sengketa konsumen dan ruang lingkungannya menurut paradigma yang berkembang di peradilan. Ketiga, melakukan rekonstruksi terhadap hasil analisis pertama dan kedua untuk menyusun kebijakan yang efektif dalam penegakan Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Lembaga Quasi Yudisial dalam Sistem Kekuasaan Kehakiman di Indonesia

Eksistensi lembaga quasi yudisial dalam sistem kekuasaan kehakiman, menurut Bagir Manan dan Kuntana Magnar merupakan suatu konsep kekuasaan kehakiman, yang tidak terlepas dari konsep pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh Montesquieu yaitu adanya cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Trias politika dimaksudkan agar tidak terjadi konsentrasi kekuasaan pada satu organ kekuasaan. Efek konsentrasi kekuasaan dapat menimbulkan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), karena tidak ada mekanisme saling mengontrol dan keseimbangan antara lembaga negara. Indonesia sebagai negara hukum, maka keberadaan kekuasaan kehakiman yang merdeka merupakan prasyarat bagi lahirnya negara hukum demokratis (Wahjono, 1986). Praktek kekuasaan kehakiman tidak saja untuk menjamin independensi kelembagaan dan hakim dalam menjalankan tugasnya, tetapi adanya kemerdekaan, sehingga dapat sebagai benteng terhdap intervensi dari eksekutif maupun legislatif.

Kekuasaan yudikatif terletak pada putusannya, sebagai mahkota kelembagaan dan mahkota hakim. Begitu pentingnya kemerdekaan kekuasaan dalam Negara hukum dalam rumusan konstitusi Pasal 24 UUD 1945 menyatakan "Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan". Pasal ini melegitimasi sifat kekuasaan kehakiman yang independen dan imparial sebagai prasyarat bagi lahirnya negara hukum. Sifat demikian tidak lain dimaksudkan untuk terwujudnya tujuan hukum yaitu menegakan hukum dan keadilan. Legitimasi serupa juga dapat ditemukan dalam definisi kekuasaan kehakiman dalam Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang kekuasaan kehakiman yaitu kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia (UU, 2009). Fakta hukum tersebut mensyaratkan relasi negara hukum dengan kekuasaan kehakiman yang merdeka, yang tidak terpisahkan atau independensi pengadilan merupakan *condition sine quaonon* bagi eksistensi negara hukum. Selanjutnya, kekuasaan kehakiman yang merdeka dilaksanakan oleh peradilan sebagai lembaga negara yang diperintah oleh konstitusi, yakni Pasal 24 ayat (2) mengatur bahwa kekuasaan kehakiman di Indonesia dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Secara teoritis penting untuk dijelaskan defenisi lembaga peradilan dan pengadilan. Menurut R Subekti dan R Tjitrosudibjo terdapat perbedaan makna antara istilah peradilan dan pengadilan, dimana istilah peradilan menunjuk kepada fungsi untuk mewujudkan keadilan, sedangkan pengadilan menunjuk kepada lembaga badan yang akan menyelenggarakan proses peradilan untuk mewujudkan

keadilan (Subekti, dkk, 1971). Hal ini diperkuat oleh pendapat Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa istilah peradilan tidak dapat dipisahkan dengan pengadilan, dalam arti pengadilan bukan saja persoalan institusi, tetapi secara abstraksi pengadilan itu memberikan keadilan (Mertokusumo, 1971). Selanjutnya, lebih teknis dijelaskan oleh Rahmat Soemitro yang mengemukakan tiga istilah untuk menguraikan kekuasaan kehakiman yaitu, peradilan merujuk pada proses, pengadilan merupakan cara, sedangkan badan pengadilan merujuk pada institusi pengadilan (Sumitro, 1978).

Oleh karena itu, berdasarkan Pasal 24 ayat (1) dan (2) UUD 1945 istilah yang digunakan adalah peradilan. Peradilan yang dimaksud disamping sebagai proses juga sebagai lembaga. Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 menyatakan "Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan". Istilah peradilan dalam ayat (1) tersebut merujuk pada proses untuk menegakkan hukum dan keadilan. Sedangkan pada ayat (2) UUD 1945 menyatakan "Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi." Peradilan pada ayat (2) tersebut merujuk kepada lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan proses peradilan yaitu Mahkamah Agung dengan empat pengadilan di bawahnya dan Mahkamah Konstitusi.

Pendekatan teoritis tersebut, jika dihubungkan dengan keberadaan lembaga quasi peradilan dalam kekuasaan kehakiman, menurut pendapat Sudikno Mertokusumo bahwa peradilan adalah segala sesuatu yang bertalian dengan tugas hakim dalam memutus perkara (perdata dan pidana) untuk mempertahankan atau menjamin ditaatinya hukum (Mertokusumo, 1971). Lebih jelasnya menurut Rohmat Soemitro, sebuah lembaga dikatakan sebagai peradilan jika memiliki kriteria sebagai berikut, (1) terdapat aturan yang mengikat umum dan dapat diterapkan pada suatu persoalan; (2) terdapat perselisihan hukum yang konkret; (3) terdapat setidaknya dua pihak berperkara; dan (4) terdapat suatu aparatur peradilan, yang memiliki legitimasi dalam memutuskan perselisihan. Selanjutnya, menurut Sjahran Basah kriteria tersebut perlu ditambah yaitu (5) adanya hukum formal dalam rangka menerapkan hukum (*rechstoepassing*); dan (6) menemukan hukum (*rechvinding*) *in concreto* untuk menjamin ditaatinya hukum materiil. Berdasarkan kriteria tersebut dapat disimpulkan bahwa definisi peradilan adalah segala sesuatu yang bertalian dengan tugas memutus perkara dengan menerapkan hukum, menemukan hukum *in concreto* dalam mempertahankan dan menjamin ditaatinya hukum materiil dengan menggunakan cara prosedural yang ditetapkan oleh hukum formal (Basah, 1997).

Kemudian istilah lembaga quasi yudisial, dalam postur kekuasaan kehakiman di Indonesia diperkenalkan oleh Jimly Asshidiqie, yang menyatakan perkembangan kekuasaan kehakiman di Indonesia di era reformasi disamping tumbuh dan berkembangnya pengadilan khusus juga berkembang lembaga-lembaga quasi pengadilan. Istilah quasi yudisial ini dalam tataran prakteknya menunjuk pada lembaga-lembaga yang memiliki kewenangan mengadili dan memutus sebuah perkara tetapi sebenarnya bukanlah pengadilan, seperti BPSK. Konsekuensi logis terhadap kekuatan putusan lembaga quasi pengadilan sama dengan putusan pengadilan, bahkan BPSK yang putusannya bersifat *final and binding* sama dengan putusan pengadilan yang bersifat *inkracht*. BPSK dengan kewenangan yang begitu luas, berpotensi menimbulkan kekhawatiran terjadinya tumpang tindih kewenangan dengan pengadilan yang memiliki kekuasaan di bidang kehakiman. Oleh karena itu, Jimly Assidiqie memberikan beberapa kriteria sebuah lembaga dapat dikategorikan sebagai quasi yudisial yaitu: (1) kekuasaan untuk memberikan penilaian dan pertimbangan; (2) kekuasaan untuk mendengar dan menentukan atau memastikan fakta-fakta dan untuk membuat putusan; (3) kekuasaan untuk membuat amar putusan dan pertimbangan-pertimbangan yang mengikat sesuatu subjek hukum dengan amar putusan dan dengan pertimbangan-pertimbangan yang dibuatnya; (4) kekuasaan untuk mempengaruhi hak orang atau hak milik orang per orang; (5) kekuasaan untuk menguji saksi-saksi, untuk memaksa saksi untuk hadir, dan untuk mendengar keterangan para pihak dalam persidangan; dan (6) kekuasaan untuk menegakkan keputusan atau menjatuhkan sanksi hukuman.

Pendekatan teoritis di atas dapat disandingkan dengan landasan konstitusional eksistensi lembaga quasi yudisial ini. Pada amandemen ke-empat UUD 1945, keberadaan lembaga quasi yudisial diatur dalam pasal 24 ayat (3) UUD 1945 yang menentukan bahwa "*badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang*". Rumusan pasal tersebut merupakan legitimasi konstitusional terhadap keberadaan lembaga quasi yudisial. Dengan

demikian, konstitusi telah memberikan landasan konstitusional bagi keberadaan lembaga quasi yudisial dalam sistem kekuasaan kehakiman, selanjutnya legalitas pendirian lembaga quasi yudisial diatur dalam undang-undang, misal BPSK dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Oleh sebab itu, lembaga quasi yudisial harus diatur pada level undang-undang sebagai bentuk legitimasi konstitusional, disamping telah ada Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 yang mengatur keberadaan lembaga quasi yudisial, yang merupakan pengaturan lebih lanjut norma konstitusi pada Pasal 24 ayat (3) UUD 1945. Berdasarkan landasan hukum tersebut, ketentuan tentang lembaga quasi peradilan menunjukkan bahwa pengaturan tersebut merupakan pengulangan terhadap ketentuan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945. Lebih tegasnya, terkait pengaturan lembaga quasi yudisial tercantum dalam Pasal 38 ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009, yang mengatur kriteria sebuah lembaga sebagai lembaga quasi yudisial yaitu jika memiliki kewenangan penyelidikan dan penyidikan, penuntutan, pelaksanaan putusan, pemberian jasa hukum dan penyelesaian jasa hukum di luar pengadilan.

BPSK Sebagai Lembaga Quasi Yudisial

BPSK adalah badan yang dibentuk pemerintah berdasarkan undang-undang, yang diatur dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (Pasal 49 Ayat 1). Berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen dapat dipahami bahwa BPSK merupakan badan yang dibentuk untuk menyelesaikan sengketa konsumen. Hal ini merupakan respon pemerintah terhadap keinginan masyarakat Indonesia adanya aturan-aturan hukum yang dapat menyelesaikan sengketa konsumen secara adil, cepat, mudah, dan biaya ringan terutama oleh konsumen yang berpenghasilan rendah. Oleh sebab itulah, lahirnya BPSK disebabkan karena penyelesaian sengketa konsumen melalui lembaga peradilan terutama pada lingkungan peradilan umum terlalu lama dan menghabiskan biaya yang tidak sedikit. Hal ini tidak sesuai jika konsumen mengalami kerugian yang kecil. Lembaga negara bantu (*state auxiliary bodies*) adalah lembaga negara yang dibentuk diluar konstitusi dan merupakan lembaga yang membantu pelaksanaan tugas tugas lembaga negara pokok (eksekutif, legislatif dan yudikatif) yang sering disebut dengan lembaga independen semu negara (*quasi*). Maka negara membentuk lembaga negara baru yang dapat membantu melaksanakan tugas lembaga negara pokok. Lembaga-lembaga baru tersebut dapat berupa dewan (*council*), komisi (*Commission*), komite (*Committee*), badan (*board*), atau otoritas (*authority*) (Kurniawan, 2011).

Undang-Undang Perlindungan Konsumen tidak saja mengenai regulasi perlindungan konsumen, namun juga melahirkan lembaga baru yaitu BPSK. Pasal 45 Undang-Undang Perlindungan Konsumen menyebutkan bahwa penyelesaian sengketa dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan dapat ditempuh melalui BPSK. yang tugas dan wewenangnya diatur dalam Pasal 52 Undang-Undang Perlindungan Konsumen meliputi; (a) melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen, dengan cara melalui mediasi atau arbitrase atau konsiliasi; (b) memberikan konsultasi perlindungan konsumen; (c) melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku; (d) melaporkan kepada penyidik umum apabila terjadi pelanggaran ketentuan dalam Undang-undang ini; (e) menerima pengaduan baik tertulis maupun tidak tertulis, dari konsumen tentang terjadinya pelanggaran terhadap perlindungan konsumen; (f) melakukan penelitian dan pemeriksaan sengketa perlindungan konsumen; (g) memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen; (h) memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli dan/atau setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap Undang-undang ini; (i) meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud pada huruf g dan h 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.

Ketentuan di atas sesungguhnya membagi kewenangan BPSK dalam tiga kategori, yakni kewenangan penyelidikan, kewenangan penuntutan, dan kewenangan judicial. Kewenangan untuk menjatuhkan sanksi kepada pelaku usaha. Kewenangan BPSK tersebut merupakan kewenangan luar biasa yang diberikan Undang-Undang Perlindungan Konsumen kepada BPSK, karena BPSK diberikan kewenangan untuk menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang perlindungan konsumen. Poin penting lainnya adalah kewenangan BPSK untuk memutus dan menjatuhkan sanksi kepada pelaku usaha, yang merupakan kekhususan diberikan kepada BPSK yang tidak dimiliki oleh lembaga independen lain.

Problemnya adalah apakah BPSK merupakan lembaga peradilan atau lembaga administratif. Terkait status kelembagaan BPSK dalam sistem peradilan di Indonesia bahwa pada hakikatnya BPSK adalah lembaga peradilan dalam arti yang luas, atau setidaknya dapat disebut sebagai lembaga semi peradilan. Sebagai lembaga peradilan yang bersifat administratif, fungsi BPSK dapat digolongkan ke dalam lingkungan peradilan Tata Usaha Negara, tetapi apabila dilihat dari bidang sengketa konsumen yang diselesaikannya, badan ini dapat juga dikategorikan berada dalam lingkungan peradilan umum. BPSK sebagai lembaga yang memeriksa sengketa konsumen, yang bekerja seperti sebuah pengadilan, bahwa BPSK tidak menyelesaikan sengketa konsumen dengan jalan damai, tetapi memeriksa sengketa berdasarkan hukum. Artinya, BPSK dalam menjalankan perannya dalam penyelesaian sengketa tetap berpegang teguh pada ketentuan undang-undang yang berlaku. Oleh sebab itulah, setiap kasus sengketa konsumen diselesaikan BPSK dengan membentuk majelis yang berjumlah ganjil, terdiri dari minimal tiga orang yang mewakili semua unsur. Para majelis yang terpilih kemudian menangani dan menyelesaikan sengketa konsumen baik melalui jalur mediasi dan konsiliasi, maupun arbitrase. Ketiga jalur penyelesaian sengketa tersebut, dalam hal penjatuhan sanksi, hanya jalur arbitrase yang boleh melakukannya. Secara institusional BPSK adalah lembaga independen dan imparial dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.

Hubungan Fungsional BPSK dan Mahkamah Agung

Perkembangan aktivitas ekonomi, mulai dari yang konvensional sampai digitalisasi akan terus mengubah strategi manusia dalam berbagai ranah kehidupan, termasuk dalam pembentukan dan penerapan hukum dengan lahirnya lembaga quasi peradilan. Fakta peradilan quasi saat ini melahirkan *anomaly* yuridis. Realitasnya penyelesaian sengketa konsumen saat ini terkait dengan dinamika penegakan hukum dengan segala dampak positif dan negatifnya. Salah satu dampak negatif itu adalah menguatnya deregulasi dan tumpang tindih regulasi, yang dapat dipastikan hal ini akan merusak nilai-nilai kepastian hukum suatu negara. Gagasan BPSK sebagai Bagian Kekuasaan Kehakimana di dalam Melindungi Kepentingan Konsumen di Indonesia yang selama ini belum mendapatkan pengaturan secara efektif dalam penyelesaian sengketa konsumen harus dilihat sebagai Bagian Kekuasaan Kehakiman di dalam Sistem Ketatanegaraan di Republik Indonesia. Dan Efektifitas Badana Penyelesaian Sengketa Konsumen (BSPK) dalam Melindungi Kepentingan Konsumen di Indonesia (Muhamad, 2022).

Hukum positif sebagai teori hukum, yakni ilmu hukum dogmatis tidak boleh dibiarkan bermanuver sendirian, melayani kepentingan-kepentingan politis penguasa politik (politik hukum). Penguasa politik kerap berdalih bahwa hukum itu produk politik. Bagaimanapun juga, disaat bersamaan, hukum juga adalah produk sosial dan budaya yang mempromosikan nilai-nilai kemanusiaan (sosiologis). Artinya, filsafat hukum dan sosiologi hukum harus ikut mengambil peran secara aktif dan konstruktif. Filsafat hukum menyodorkan tiga fundamental dalam keberlakuan hukum, yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. *Pertama*, keberlakuan filosofis memiliki keberlakuan jangka panjang dan membangun prinsip-prinsip keadilan, sehingga berfungsi sebagai *law as a tool of social engineering*. *Kedua*, keberlakuan yuridis memiliki keberlakuan jangka menengah dan menghadirkan kepastian hukum dalam suatu periode sosial tertentu, yang berfungsi menjaga *social order*. *Terakhir*, keberlakuan sosiologis memiliki keberlakuan jangka pendek dan mendatangkan kemanfaatan, sehingga berfungsi untuk menyelesaikan *social conflict or dispute*.

Dengan status BPSK sebagai lembaga quasi peradilan, lembaga ini seolah-olah dicitrakan sebagai lembaga "*super body*" dalam memutuskan sengketa konsumen di Indonesia. Padahal jika mendalami pasal-pasal dalam undang-undang ini, akan mendapati pasal yang membatasi kewenangan BPSK sekedar memutus tetapi tidak ada kewenangan eksekutorialnya, untuk menegakan putusan

BPSK itu sendiri. Citra BPSK sebagai lembaga "*super body*" dibatalkan dengan adanya inkonsistensi Pasal 54 ayat (3) Undang-Undang Perlindungan Konsumen berbunyi: "*Putusan majelis bersifat final dan mengikat*", dengan pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Perlindungan Konsumen berbunyi: "*para pihak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah menerima pemberitahuan putusan tersebut*". Berdasarkan kedua pasal tersebut dan Pasal 42 ayat (1) Kepmenperindag merumuskan bahwa Putusan BPSK adalah putusan final dan mempunyai kekuatan hukum mengikat bila tidak ada lagi upaya hukum yang diajukan para pihak. Artinya, putusan BPSK bersifat mengikat dan dapat dilaksanakan (dieksekusi), sepanjang tidak ada keberatan dari para pihak. Selanjutnya, dalam hal agar putusan tersebut dapat menjadi putusan yang bersifat eksekutorial, terhadap putusan tersebut maka dimintakan eksekusi ke pengadilan Negeri. Jika menolak, bisa mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri selambat-lambatnya dalam 14 hari kerja sejak putusan diberitahukan. Selanjutnya, menurut Pasal 3 Perma No. 1 Tahun 2006 keberatan dapat diajukan ke Pengadilan Negeri tempat kedudukan hukum konsumen. Konsumen atau pelaku usaha harus menyerahkan dokumen saat mendaftarkan perkara keberatan. Dokumen itu berupa: memori keberatan pihak pemohon, salinan putusan BPSK, surat kuasa khusus dan fotokopi kartu advokat (bila diwakili kuasa hukumnya).

Bagi konsumen yang tak punya domisili hukum di Indonesia atau WNA (Warga Negara Asing), maka keberatan diajukan ke Pengadilan Negeri dalam wilayah hukum BPSK yang mengeluarkan putusan (Kepmendagri), yang menerima keberatan harus memutuskan dalam jangka waktu 21 hari sejak keberatan diterima (UU, 1999). Terhadap putusan yang dikeluarkan Pengadilan Negeri, dapat diajukan upaya hukum kasasi dalam jangka waktu 14 hari sejak permohonan kasasi diterima (UU, 1999). Putusan Mahkamah Agung keluar selambat-lambatnya 30 hari sejak permohonan kasasi diterima (UU, 1999).

Dalam hal demikian maka status Majelis BPSK adalah semi hakim, tetapi secara organisasi kepengurusan BPSK tidak dibawah Mahkamah Agung dan tidak masuk dalam pengawasan Komisi Yudisial. Persoalan tersebut setidaknya menjadi hambatan dalam pelaksanaan tugas dan wewenang bagi BPSK yang demikian besar dengan misi perlindungan konsumen Indonesia. Oleh karena itu, perlu kebijakan hukum untuk mensinkronkan kedudukan BPSK sebagai lembaga quasi yudisial yang diakui statusnya sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman dalam konstitusi Indonesia. Upaya mensinkronkan keberadaan lembaga quasi yudisial dalam sistem kekuasaan kehakiman di Indonesia yaitu perlu membangun sistem hubungan institusional yang baik antar kedua lembaga ini dalam rangka meningkatkan kualitas putusan. Merujuk Undang-Undang Perlindungan Konsumen terdapat hubungan fungsional antara BPSK dengan lembaga peradilan ketika putusan tersebut dimintakan eksekusi ke Pengadilan Negeri, adanya upaya hukum banding atas putusan BPSK kepada pengadilan Negeri dan Kasasi ke Mahkamah Agung. Mengingat persoalan sengketa konsumen bukan hanya persoalan yuridis tetapi juga soal keselamatan konsumen saat mengkonsumsi barang dan/atau jasa, maka antara BPSK dan MA perlu membangun kesepahaman substansi hukum sengketa konsumen yang begitu luas, baik dari aspek perdata, pidana, dan administratif. BPSK dan MA perlu duduk bersama untuk membuat semacam *guidance* bersama dalam proses upaya keberatan para pihak dan spesifikasi perkara yang bisa ditangani oleh BPSK, sehingga terjadi sinkronisasi dalam hal-hal apa keberatan dapat ditempuh.

Kepastian Hukum Putusan BPSK

Kepastian hukum dalam perlindungan konsumen diamanatkan pada BPSK, yang merupakan lembaga penyelesaian sengketa di luar pengadilan adalah dalam rangka mengefesienkan proses peradilan. Pasal 45 ayat (4) Undang-Undang Perlindungan Konsumen menyebutkan "*jika telah dipilih upaya penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan, gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh jika upaya itu dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu pihak atau oleh para pihak yang bersengketa.*" Hal ini dapat diartikan bahwa penyelesaian sengketa melalui pengadilan tetap dibuka setelah para pihak gagal menyelesaikan sengketa para pihak (konsumen dan pelaku usaha) di luar pengadilan. Berdasarkan Pasal 42 ayat (1) Kemenperindag mengatur bahwa putusan BPSK merupakan putusan yang final dan mengikat para pihak sehingga para pihak harus menjalankan hal yang sudah disepakati. Dalam hal agar putusan tersebut dapat menjadi putusan yang bersifat eksekutorial, terhadap putusan tersebut maka dimintakan eksekusi ke pengadilan Negeri.

Praktek hukum penyelesaian sengketa konsumen saat ini memiliki kompleksitas problematika sebagai akibat dari kemunduran wibawa hukum. Padahal, hukum sebagai bagian dari sistem sosial, sebenarnya tidak selayaknya menanggung beban ini seorang diri. Akan tetapi, takdir hukum sebagai ilmu praktis, mengharuskannya diposisi *frontliner* berhadap-hadapan secara *direct* dengan seluruh lapisan subjek hukum. Ilmu hukum yang mendasari perspektif dari sistem hukum positif ini, harus menerima segala tuduhan atas ketidakpastian hukum ini. Padahal eksistensi sistem hukum itu, selalu berkorelasi secara dialektis dengan kondisi kebudayaan hukum dalam bermasyarakat. Menurut Erman Rajagukguk, budaya hukum masyarakat termasuk faktor yang mempengaruhi arti penting penyelesaian sengketa bisnis di luar pengadilan. Budaya tradisional yang menekankan kepada komunitas, kekerabatan, harmoni, *primus inter pares* telah mendorong penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang formal. Demikian budaya yang menekankan kepada efisiensi dan efektifitas sama kuatnya mendorong penyelesaian sengketa bisnis tanpamelalui pengadilan (Rajagukguk, 2000).

Kepmenperindag merupakan sebagian hukum acara yang berlaku di BPSK. Persoalannya adalah kedudukan UUPK jo. Kepmenperindag ini dapat mengenyampingkan (derogasi) Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa Problem ini terdapat dua pandangan yaitu, pandangan pertama mengatakan bahwa sebuah lembaga arbitrase yang permanen, seperti Badan Arbitrase Nasional Indonesia (BANI) tidak lagi tunduk pada UU Nomor 30 Tahun 1999. Dengan kata lain, bahwa BPSK termasuk sebagai lembaga yang permanen; pandangan kedua menyatakan bahwa UU Nomor 30 Tahun 1999 adalah *lex arbitri*, yang artinya undang-undang tersebut menaungi semua ketentuan hukum tentang arbitrase di seluruh wilayah Indonesia. Lebih lanjut, dalam konteks penjatuhan sanksi administratif, jelas bahwa lembaga arbitrase adhoc tidak memiliki wewenang ini. UU Nomor 30 Tahun 1999 tidak memberi pelimpahan maupun pendelegasian wewenang penjatuhan sanksi administratif ini kepada lembaga-lembaga arbitrase adhoc. Pelimpahan atau pendelegasian itu diatur tersendiri dalam peraturan perundang-undangan terkait dengan lembaga arbitrase tersebut. Artinya, BPSK sebagai badan yang dibentuk khusus untuk menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen, berwenang menyelenggaraan mekanisme arbitrase yang berbeda dengan ketentuan dalam Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Disini tidak berlaku asas *lex arbitri*, melainkan asas *lex specialis derogat legi generali*. Agar terciptanya kepastian hukum kedudukan UUPK merupakan *lex specialis* untuk menentukan dan menyelesaikan sengketa konsumen dengan ketentuan hukum acaranya. Maka pada dasarnya BPSK dapat mengoptimalkan landasan hukum tersebut.

Kendatipun, ketentuan mengenai prosedur permohonan eksekusi tidak diatur secara rinci dan jelas dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Hal ini karena pada Pasal 57 UUPK hanya menjelaskan bahwa putusan majelis dimintakan penetapan eksekusinya kepada Pengadilan Negeri di tempat konsumen dirugikan. Kemudian Pasal 57 UUPK ini diperjelas dengan Pasal 42 Kepmenperindag No. 350/MPP/12/2001 bahwa pihak yang mengajukan eksekusi adalah BPSK. Pada putusan arbitrase BPSK jika dibandingkan dengan Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa terdapat kendala dalam pelaksanaan permohonan eksekusi yang disebabkan tidak adanya pencantuman *irah-irah* pada putusan arbitrase BPSK tersebut. Hal ini berbeda dengan isi suatu putusan arbitrase yang dalam putusannya mengandung irah-irah. Pasal 54 ayat (1) butir a Undang-Undang No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, menyatakan suatu putusan arbitrase harus memuat kepala putusan atau irah-irah "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa".

Memang harus diakui bahwa harkat suatu putusan peradilan hanya akan bernilai hukum jika dapat dilaksanakan. Hakikatnya, putusan yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang pasti (*inkracht van gewijsde*) pada gilirannya harus dapat dijalankan. Dengan dasar itulah, putusan suatu badan peradilan harus mempunyai kekuatan eksekutorial, yakni kekuatan yang bersifat memaksa oleh alat negara untuk dilaksanakan sesuai ketetapan putusan tersebut (Mertokusumo, 2005).

Problem ketiadaan *irah-irah* tersebut ditemui dalam kasus BPSK Kota Bandung yang mengajukan *fiat* eksekusi terhadap putusan BPSK Nomor 66/Pts-BPSK/VII/ 2005 ke Pengadilan Negeri (PN) Jakarta Pusat. PN Jakarta Pusat menyatakan bahwa putusan BPSK tidak dapat dieksekusi karena tidak mempunyai *irah-irah* (Nugroho, (2008). Melalui Surat Nomor W7.Db.Ht.04.10.3453.2005 memberikan tanggapan terhadap permohonan penetapan eksekusi

putusan BPSK Kota Bandung yang pada pokoknya menyatakan bahwa permohonan pelaksanaan eksekusi putusan BPSK belum dapat diproses karena belum memenuhi syarat. Sebagaimana telah dijelaskan di atas bahwa permohonan eksekusi putusan BPSK berdasarkan ketentuan Pasal 57 Undang-Undang Perlindungan Konsumen jo. Pasal 42 Kemenperindag dapat dilaksanakan karena merupakan kekhususan dari pelaksanaan eksekusi secara umum menurut ketentuan hukum acara perdata sesuai dengan asas hukum *lex specialis derogat legi generalis* yang berarti bahwa ketentuan khusus menyampingkan ketentuan yang bersifat umum. Bagaimanapun, demi kepastian hukum BPSK merupakan lembaga yang menyelesaikan sengketa konsumen, yang mengemban kewajiban untuk memutus sengketa antara konsumen dan pelaku usaha berdasarkan Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

Prinsip *res judicata pro vitatate habetur*, menyatakan bahwa suatu putusan yang tidak mungkin lagi untuk dilakukan upaya hukum dinyatakan sebagai putusan yang mempunyai kekuatan hukum pasti. Berdasarkan prinsip demikian, putusan BPSK mestinya harus dipandang sebagai putusan yang mempunyai kekuatan hukum yang tetap (*inkracht van gewijsde*). Tetapi, jika dibandingkan prinsip tersebut dengan Pasal 56 Ayat (2) Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, bahwa para pihak ternyata masih bisa mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri paling lambat 14 hari setelah pemberitahuan BPSK. Demi tegaknya kepastian hukum, frasa "keberatan" itu diatur mekanismenya diatur dalam Perma No. 1 tahun 2006 pada Pasal 6 ayat (2) berbunyi "*Pemeriksaan keberatan dilakukan hanya atas dasar putusan BPSK dan berkas perkara,*" selanjutnya ayat (3) berbunyi "*Keberatan terhadap putusan arbitrase BPSK dapat diajukan apabila memenuhi persyaratan pembatalan putusan arbitrase sebagaimana diatur dalam Pasal 70 Undang-Undang Nomor 30 tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, yaitu: a. Surat atau dokumen yang diajukan dalam pemeriksaan, setelah putusan dijatuhkan, diakui palsu atau dinyatakan palsu; b. Setelah putusan arbitrase BPSK diambil ditemukan dokumen yang bersifat mementukan yang disembunyikan oleh pihak lawan; atau c. Putusan diambil dari hasil tipu muslihat yang dilakukan oleh salah satu pihak dalam pemeriksaan sengketa.*" Kemudian, ayat (4) berbunyi "*Dalam hal keberatan diajukan atas dsar sebagaimana dimasud ayat (3), Majelis Hakim dapat mengelurakan pembatalan putusan BPSK.*"

Berdasarkan ketentuan Perma tersebut pada Pasal 6 ayat (2), (3), dan (4) pada pokoknya menyatakan bahwa putusan BPSK dapat dibatalkan jika terdapat dokumen atau bukti-bukti palsu dan adanya bukti yang disembunyikan, serta putusan dari hasil tipu muslihat. Sebagai konsekuensinya, jika Pengadilan Negeri dapat membuktikan hal-hal tersebut, maka putusan BPSK dapat dibatalkan. Dengan demikian, kedudukan keputusan BPSK tersebut dapat dibatalkan jika mengalami cacat formil, bukan atas dasar upaya tandingan terhadap putusan BPSK. 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 Kekuatan pelaksanaan putusan BPSK dalam penegakan hukum perlindungan konsumen tergantung dari adanya itikad baik para pihak untuk menyelesaikan sengketa konsumen antara konsumen dan pelaku usaha dan secara sukarela menjalankan putusan yang diambil BPSK yang memberikan *win-win solution*. Disamping itu peraturan perundang-undangan dibidang perlindungan konsumen harus lebih komprehensif, dengan mental yang baik dari aparat penegak hukumnya, serta budaya hukum masyarakat akan kepatuhan terhadap UUPK (Laiskodat, dkk, 2021).

Gugatan Putusan BPSK

Beban kerja BPSK akan bertambah ketika melakukan pengajuan permohonan eksekusi, sesuai dengan adanya ketentuan pasal 7 ayat (1) Perma No. 1 Tahun 2006 yang menegaskan bahwa "*pengadilan mengeluarkan penetapan eksekusi atas permintaan pihak yang berperkara (konsumen) atas putusan BPSK yang tidak diajukan keberatan*". Dalam praktek penegakan hukum, sengketa norma seringkali terjadi dalam upaya perlindungan konsumen, karena substansi hukum bersifat kompleks dan dinamis. Bersifat kompleks karena substansi hukum mencakup ruang lingkup pengaturan yang begitu luas menyangkut seluruh aspek kehidupan ekonomi masyarakat. Bersifat dinamis karena substansi hukum dituntut untuk selalu dapat menyesuaikan dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Sengketa norma dapat terjadi antara peraturan yang lebih rendah dan

peraturan yang lebih tinggi (vertikal), antar peraturan yang sederajat (horizontal), atau bahkan antar norma dalam satu instrumen pengaturan itu sendiri (internal). Sengketa norma dalam perlindungan konsumen pada UUPK, setidaknya terdapat Perma dan Kepmenperindag. Akibatnya, mematuhi salah satu norma berakibat pada pelanggaran terhadap norma lainnya sehingga untuk dapat melaksanakan salah satu norma diperlukan peniadaan validitas norma lainnya (derogasi). Secara teoritis, peniadaan validitas suatu norma dinyatakan dalam suatu norma hukum positif tersendiri, yaitu "norma derogasi" yang secara tegas menentukan norma mana yang berlaku di antara dua atau lebih norma yang bertentangan. Namun sengketa norma seringkali terjadi tanpa adanya norma derogasi sehingga dalam praktik lazim digunakan asas sengketa norma, yaitu asas *lex superior derogat legi inferiori*, *lex specialis derogat legi generali*, atau *lex posterior derogat legi priori*, sebagai alat penalaran dan argumentasi hukum dalam menentukan norma mana yang diutamakan. Penalaran hukum dengan menggunakan asas ini harus dilakukan secara sistematis dan logis sehingga mampu mengantarkan pada argumentasi hukum yang valid dan dapat diterima (Kusumaatmadja, dkk, 2009).

Jika dikaitkan dengan asas hukum tersebut, maka ketentuan Pasal 7 ayat (1) Perma No. 1 Tahun 2006 sebenarnya kurang tepat dijadikan dasar hukum dalam menjelaskan pihak mana yang berhak mengajukan eksekusi, hal ini disebabkan karena ketentuan Pasal 7 ayat (1) Perma No. 1 Tahun 2006 bertentangan dengan Pasal 57 jo. Pasal 42 SKMenperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001. Hal ini menunjukkan bahwa sengketa norma hukum merupakan bentuk nyata dari disharmoni regulasi yang disebabkan oleh terlalu banyaknya peraturan yang dibentuk (*hyper regulations*) atau disebut sebagai obesitas hukum (Chandranegara, 2019). Disharmoni regulasi yang ditandai dengan adanya sengketa norma tidak hanya terjadi dalam hukum perlindungan konsumen, namun juga diberbagai Undang-undang lainnya di Indoensia. Dalam hal hukum perlindungan konsumen terdapat banyak hal yang menyebabkan sengketa norma terjadi, diantaranya eksistensi peraturan perundang-undangan dituntut untuk selalu dinamis mengikuti perkembangan kebutuhan masyarakat, peraturan perundang-undangan terbagi menjadi tingkatan yang tersusun dalam suatu hirarki, dan susbtansi hukumnya mencakup aspek perlindungan hukum konsumen kehidupan yang begitu kompleks. Selain itu, sengketa norma juga dapat disebabkan oleh tuntutan perlindungan hukum terhadap kepentingan yang saling bertentangan dan ketidakpastian mengenai konten atau substansi hukum itu sendiri (Chandranegara, 2019).

Menurut asas hukum yang berlaku yaitu *lex superior legi imperior*, maka dengan sendirinya Perma No. 1 Tahun 2006 ini tidak bisa dijadikan parameter karena dikesampingkan (derogasi) oleh aturan yang lebih tinggi yaitu Pasal 57 Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Oleh sebab itu, eksekusi terhadap putusan BPSK (arbitrase) seharusnya memperhatikan ketentuan UUPK dan Hukum Acara Perdata. Pemilihan arbitrase dalam penyelesaian sengketa melalui BPSK, menjadikan BPSK menjadi suatu lembaga arbitrase dan untuk itu harus memperhatikan ketentuan arbitrase nasional. Sehingga, prosedur eksekusi mestinya sesuai dengan ketentuan dalam HIR/ RBg sebagai induk peraturan dalam Hukum Acara Perdata, karena sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha yang diselesaikan melalui jalur arbitrase juga merupakan ranah hukum perdata. Keputusan BPSK dapat diterima dan dilaksanakan atau dapat ditolak karena proses pembuktian tidak sesuai dengan ketentuan. Ketidaksesuaian prosedur proses pembuktian menimbulkan akibat hukum berupa pembatalan putusan BPSK yang hanya dapat ditempuh melalui upaya hukum keberatan dan banding (Simatupang, 2017).

Persoalan lainnya yang krusial adalah menyangkut tugas dan kewenangan BPSK. Ketentuan Pasal 54 ayat (3) Undang-Undang Perlindungan Konsumen bahwa putusan BPSK bersifat "*final dan mengikat*" kehilangan makna kepastian hukumnya, ketika dihubungkan dengan Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang membuka peluang mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri. Padahal jika ditinjau pada sistem hukum acara, (hukum acara pidana maupun hukum acara perdata) tidak mengenal istilah keberatan. Akan tetapi, frasa keberatan hanya dikenal dalam hukum administrasi negara (*administrative beroef system*) dan dalam hukum acara Pengadilan Tata Usaha Negara digunakan sebagai upaya hukum terhadap putusan pejabat Tata Usaha Negara (Wulandari, 2006).

Bagi pihak yang pengajuan keberatan terhadap putusan BPSK, Mahkamah Agung RI mengeluarkan Perma No.1 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penggunaan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Putusan BPSK. Mahkamah Agung menetapkan bahwa keberatan merupakan upaya hukum yang hanya dapat diajukan terhadap putusan arbitrase yang dikeluarkan BPSK, tidak meliputi putusan

BPSK yang timbul dari mediasi dan konsiliasi (Hidayati, 2008). Oleh karena itu, pengadilan harus memperlakukan keberatan atas putusan BPSK tersebut. Hal ini tampak dari beberapa pengajuan keberatan atas putusan BPSK yang didasarkan atas beberapa alasan, antara lain: BPSK salah menerapkan hukum acara, konsumen sebagai penggugat telah salah menggugat (*error in persona*), BPSK dianggap salah menjatuhkan putusan, keberatan ditafsirkan sebagai gugatan oleh Pengadilan Negeri sehingga membawa BPSK sebagai tergugat, atau keberatan ditafsirkan sebagai upaya hukum banding. Perma ini tidak saja belum dapat menyelesaikan persoalan upaya keberatan ini, malah memperlemah posisi BPSK.

IV. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan diatas dapat disimpulkan bahwa *pertama* Kedudukan lembaga quasi peradilan dalam sistem kekuasaan kehakiman secara konstitusional merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman di Indonesia. Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 maupun UU Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman telah mengakui bahwa lembaga quasi yudisial sebagai lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman. Maka, BPSK saat ini memiliki kedudukan institusional yang diakui sebagai lembaga yang menjalankan kekuasaan kehakiman di bidang perlindungan konsumen. Sehingga, eksistensi BPSK dalam pelaksanaan tugas dan wewenang di bidang kekuasaan kehakiman, masih menghadapi kendala yuridis terkait pelaksanaan putusannya. *Kedua* Kepastian hukum dalam penyelesaian sengketa konsumen, dihadapkan atas persoalan sengketa norma dalam peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dengan menggunakan, asas *lex superior derogat legi inferiori*, *lex specialis derogat legi generali*, dan *lex posterior derogat legi priori*. Akan tetapi pada prakteknya, asas-asas ini tidak sepenuhnya dijalankan oleh para praktisi hukum. Idealnya, penentuan norma yang diberlakukan dalam sengketa norma dalam sengketa konsumen, tidak dapat sekedar mendasarkan pada suatu metanorma berupa asas, prinsip, atau logika hukum, melainkan harus dinyatakan secara eksplisit dalam suatu norma tersendiri, yaitu norma derogasi. Oleh karena itu perlu dilakukan revisi Undang-Undang Perlindungan Konsumen agar ke depan lebih memberikan kepastian hukum terhadap konsumen dan pelaku usaha dan memperkuat posisi BPSK sebagai bagian dari bentuk peradilan di Indonesia. Selain itu juga dalam pelaksanaan tugas dan wewenang di bidang kekuasaan kehakiman, BPSK masih menghadapi kendala yuridis terkait pelaksanaan putusannya, untuk itu perlu kebijakan hukum untuk membangun hubungan fungsional-konstitusional antara BPSK dan Mahkamah Agung. BPSK walaupun memiliki wewenang menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman, tetapi quasi yudisial tidak memiliki hubungan hierarki institusional dengan MA, yang ada hanya hubungan fungsional.

REFERENSI

- Ani Purwati, (2020) *Metode Penelitian Hukum: Teori dan Praktek*, (Surabaya: CV. Jakad Media Publishing)
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Ke-2, Alumni, Bandung.
- Bernadette T. Wulandari, (2006). Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Sebagai Alternatif Upaya Penegakan Hak Konsumen di Indonesia. *Jurnal Gloria Juris*, 6(2), 145.
- Daniel Kristiyanto (2018). Menggugat Sifat Final dan Mengikat Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). *Jurnal Ilmu Hukum: ALETHEA*, 1(2), 128-141. <https://doi.org/10.24246/alethea.voll.no2.p128-141>
- Effendi, Z., Gaol, S. L., & Darwis, N. (2023). Pelaksanaan Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Sebagai Lembaga Quasi Yudisial dalam Penyelesaian Sengketa Konsumen di Indonesia. *Jurnal Intelektualita: Keislaman, Sosial dan Sains*, 12(2). <https://doi.org/10.19109/intelektualita.v12i2.18848>
- Erman Rajagukguk, (2000). Budaya Hukum dan Penyelesaian Sengketa Perdata di Luar Pengadilan. *Jurnal Magister Hukum*, 2(4)
- Giovanni Sartor. (1992). *Normative Conflicts in Legal Reasoning, Artificial Intelligence and Law*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers
- Halida Zia, & Khaidir Saleh (2022). Eksistensi Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Dalam Menyelesaikan Sengketa Konsumen di Indonesia. *Datin Law Jurnal*, 3(1). <https://doi.org/10.36355/dlj.v3i1.855>

- Ibnu Sina Chandranegara (2019). Bentuk-Bentuk Perampingan dan Harmonisasi Regulasi. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 26(3), 435-457. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol26.iss3.art1>
- Irwansyah, (2021) *Penelitian Hukum Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, (Yogyakarta: Mirra Buana Media)
- Johnny Ibrahim, (2006) *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normative*, (Malang: Bayumedia Publishing)
- Kurniawan, (2011) *Hukum Perlindungan Konsumen: Problematika Kedudukan dan Kekuatan Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)*, Malang: Universitas Brawijaya Press
- Laiskodat, V. T. A., & Suherman, S. (2021). Problematika Undang–Undang Perlindungan Konsumen Terkait Kepastian Hukum Terhadap Keputusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen. *Jurnal Justitia: Jurnal Ilmu Hukum dan Humaniora*, 8(6), 1429-1439. <http://dx.doi.org/10.31604/justitia.v8i6.1429-1439>
- Maslihat Nur Hidayati, (2008). Analisis Tentang Alternatif Penyelesaian Sengketa Perlindungan Konsumen: Studi Tentang Efektifitas Badan Penyelesaian Sengketa Perlindungan Konsumen. *Lex journalica*, 5(3), 18010.
- Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidharta. (2009). *Pengantar Ilmu Hukum Buku 1*. Bandung: PT. Alumni
- Muhamad, H. (2022). Efektifitas Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Sebagai Bagian Kekuasaan Kehakiman Dlam Melindungi Kepentingan Konsumen Di Indonesia (Doctoral dissertation, Nusa Putra).
- Padmo Wahjono, (1986), *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, cet ke-2, Ghalia Indonesia, Jakarta
- R Subekti dan R Tjitrosoedibio, (1971), *Kamus Hukum*, Pradya Paramita, Jakarta
- Rahmi Rimanda. (2019). Keberadaan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Sebagai Lembaga Quasi Yudisial Di Indonesia. *Jurnal Bina Mulia Hukum*, 4(1), 17-34.
- Rochmat Sumitro, (1978), *Rancangan Undang-Undang Peradilan Administrasi*, BPHN, Jakarta
- Shera Aulia Simatupang (2017). Implementasi Prinsip Pembuktian Terbalik Dalam Penyelesaian Sengketa Konsumen Di BPSK. *Dialogia Iuridica*, 9(1), 042-057. <https://doi.org/10.28932/di.v9i1.730>
- Sudikno Mertokusumo dalam Muhammad Jailani, *Faktor- faktor Yang Mempengaruhi dan Menghambat pelaksanaan Putusan Hakim (eksekusi) dalam Perkara Perdata*, Majalah Ilmiah Ilmu Hukum Jatiswara, Fakultas Hukum Universitas Mataram, Vol. 20, No. 3, Juli 2005
- Sudkno Mertokusumo, (1971), *Sejarah Peradilan dan Perundang-undangannya di Indonesia sejak 1942 dan apakah kemanfaatnya bagi kita bangsa Indonesia*, Kilat Maju, Bandung
- Sjahran Basah, (1997) *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung
- Susanti Adi Nugroho, (2008), *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Di Tinjau dari Hukum Acara serta Kendala Implementasinya*, Jakarta: Kencana