

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Era globalisasi mendorong dunia berlomba-lomba dalam memanfaatkan teknologi dalam persaingan usaha, ilmu pengetahuan, ekonomi, sosial, budaya, politik, bahwa dengan adanya hal tersebut persaingan usaha antar negara semakin ketat, dimana ada negara produsen dan ada negara konsumen. Masyarakat ekonomi ASEAN (MEA) 2016, dimana Indonesia termasuk salah satu negara ASEAN harus mampu mempersiapkan diri dalam persaingan ekonomi global tersebut.

Indonesia sebagai negara konsumen atau pemakai barang dan jasa, banyak barang-barang dan/atau jasa yang di import dari negara lain menunjukkan bahwa Indonesia adalah negara konsumen. Perusahaan-perusahaan negara lain, lembaga keuangan negara lain yang saat ini telah banyak berdiri di negara Indonesia, Selain itu, importir yang masuk ke Indonesia mulai dari Beras, Kedelai, Gula, Daging, buah-buahan dan lain sebagainya, hal tersebut tidak dibarengi dengan kemampuan sumber daya manusia (SDM) warga negara Indonesia sehingga banyak menimbulkan persoalan-persoalan hukum.

Untuk melindungi hak-hak konsumen dalam segala aspek kegiatan ekonomi, pada tanggal 20 April 1999, Pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (yang selanjutnya disebut UUPK). Undang-Undang tersebut diharapkan dapat menjadi pedoman masyarakat Indonesia untuk lebih menyadari akan segala hak-hak dan kewajiban yang dimiliki pelaku usaha dan konsumen.

Untuk meningkatkan harkat dan martabat konsumen, konsumen perlu meningkatkan kesadaran, pengetahuan, kepedulian, kemampuan dan kemandirian untuk melindungi dirinya, serta menumbuhkembangkan sikap pelaku usaha yang bertanggung jawab.¹ Lebih lanjut, untuk menghindari berbagai hal yang membawa akibat negatif dari pemakai barang dan/atau jasa, maka undang-undang menentukan berbagai larangan.² UUPK telah menjadi payung hukum baik bagi konsumen maupun para pelaku usaha dengan disusunnya pengaturan mengenai hak-hak dan kewajiban yang dimiliki.

Pemerintah melalui UUPK, mengamanatkan pembentukan lembaga yang akan menyelenggarakan perlindungan konsumen, yaitu Badan Perlindungan Konsumen Nasional (yang selanjutnya disebut BPKN), dan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (yang selanjutnya disebut LPKSM). Dalam memberikan perlindungan konsumen dengan bentuk penyelesaian sengketa di luar pengadilan, dibentuklah Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (yang selanjutnya disebut BPSK). Tugas dan wewenang BPSK sebagaimana diatur dalam Pasal 52 UUPK.

Dalam hal ini, peran BPSK dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen merupakan ujung tombak dilapangan untuk memberikan perlindungan kepada konsumen yang telah dirugikan atau menderita sakit. Perlindungan yang diberikan oleh lembaga BPSK kepada konsumen adalah melalui penyelesaian sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha dan juga melalui pengawasan terhadap

¹ Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum tentang Perlindungan Konsumen*, cet. 3, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003), hal. 2-3.

² Ahmad Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2004), hal.63.

setiap pencantuman perjanjian atau dokumen yang mencantumkan klausula baku yang merugikan konsumen. BPSK dalam hal ini berfungsi ganda, disatu sisi UUPK memberikan kewenangan yudikatif untuk menyelesaikan sengketa konsumen dan disisi lain diberikan kewenangan eksekutif kepada BPSK untuk mengawasi pencantuman klausula baku yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha.

Klausula baku didalam Pasal 1 angka 10 UUPK, adalah aturan dan syarat-syarat yang telah di persiapkan dan di tetapkan terlebih dahulu secara sepihak oleh pelaku usaha yang dituangkan dalam suatu dokumen dan/atau perjanjian yang mengikat dan wajib dipenuhi oleh konsumen. Klausula baku merupakan isi atau bagian dari suatu perjanjian. Perjanjian menggunakan klausula baku ini disebut sebagai perjanjian baku.³ Perjanjian baku dibuat dengan tujuan memberikan efisiensi kepada pelaku usaha dan konsumen sehingga mempermudah dan menghemat waktu dalam bertransaksi.

Dengan telah ditetapkan terlebih dahulu secara sepihak, membuat kedudukan antara pelaku usaha dengan konsumen menjadi tidak seimbang. Di dalam suatu perjanjian baku tercantuk klausula-klausula tertentu yang dilakukan oleh pihak-pihak yang memiliki kedudukan yang lebih kuat yang mengakibatkan sangat merugikan pihak yang lemah sehingga dapat menimbulkan penyalahgunaan keadaan.⁴

Pelanggaran terkait klausula baku di Kabupaten Bojonegoro yang dapat merugikan konsumen diberbagai tempat jual beli, seperti contoh yaitu pada nota

³ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: Rajawali Press. 2001), Hlm 115

⁴*Ibid*

kwitansi atau pada dinding toko yang bertuliskan “Barang yang sudah dibeli tidak dapat ditukar atau dikembalikan”. Contoh klausula baku seperti ini dapat disalahgunakan oleh pelaku usaha dan dapat merugikan masyarakat sebagai konsumen apabila barang yang sudah dibeli kemudian terdapat cacat tersembunyi atau ketidaksesuaian setelah sampai pada tempat tinggal. Pada saat terjadi persoalan demikian, pihak pelaku usaha bebas dari tanggung jawab dengan alasan terdapat klausula baku/ pernyataan tersebut. Ketiadaan pengaduan oleh para konsumen maupun tindakan oleh para pihak yang berwenang mengakibatkan pelaku usaha masih tetap mencantumkan klausula baku, walaupun mengakibatkan para konsumen sering dirugikan.

Dengan telah dibentuknya BPSK sebagai lembaga penyelesaian sengketa diluar pengadilan, laporan dan pengaduan terhadap sengketa pencantuman klausula baku oleh pelaku usaha memberikan dampak penyelesaian sengketa ke BPSK khususnya di Kabupaten Bojonegoro. Sehingga Berdasarkan uraian tersebut diatas, untuk itu diambil ***“Pelaksanaan Kewenangan BPSK dalam Penyelesaian Sengketa Klausula Baku sebagai Penindakan Terhadap Pencantuman Klausula Baku oleh Pelaku Usaha di Kabupaten Bojonegoro”***, sebagai judul skripsi ini.

1.2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan kewenangan BPSK dalam menyelesaikan sengketa klausula baku di wilayah kabupaten Bojonegoro?
2. Hambatan apa yang dihadapi oleh BPSK Kabupaten Bojonegoro dalam menyelesaikan sengketa klausula baku?

1.3. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pelaksanaan kewenangan BPSK dalam menyelesaikan sengketa klausula baku di wilayah Kabupaten Bojonegoro.
2. Untuk mengetahui faktor yang menghambat kinerja BPSK Kabupaten Bojonegoro dalam menyelesaikan sengketa klausula baku.

1.4. Kegunaan Penelitian

1.4.1. Kegunaan Teoritis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi merintis pemikiran dalam segi keilmuan yang berkaitan dengan Ilmu Hukum khususnya Hukum Perdata, memperkaya referensi bahan kajian Ilmu Hukum Kelembagaan Negara pada khususnya, dan dapat digunakan sebagai acuan bagi penelitian hukum sebelumnya.
- b. Sebagai pengayaan materi Hukum Perlindungan Konsumen mengenai pelaksanaan penyelesaian sengketa klausula baku oleh pelaku usaha yang dilakukan oleh Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Kabupaten Bojonegoro.

1.4.2. Kegunaan Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk memberikan jawaban atas permasalahan yang diteliti, sebagai wadah dalam mengembangkan pola pikir peneliti serta mengetahui kemampuan peneliti dalam menerapkan ilmu yang diperoleh, selain itu dapat digunakan sebagai

sarana diagnosis dalam memperbaiki *Pelaksanaan penyelesaian sengketa klausla baku oleh BPSK Kabupaten Bojonegoro.*

1.5. Keaslian Penelitian

Untuk mencegah terjadinya penyusunan ulang, maka perlu kiranya untuk dilakukan telaah keaslian, yaitu dengan mencari karya-karya yang sudah ada yang berkaitan dengan tema ini sehingga dapat diketahui dimana posisi yang urgensi dari penelitian ini. Adapun karya-karya ilmiah yang sudah ada diantaranya :

No	Penulis/ Universitas/ Tahun	Judul Penelitian	Rumusan Masalah	Pokok Pembahasan
	Intan Puspitasari, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2016	Pelaksanaan Pengawasan Klausula Baku Oleh Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen di Yogyakarta	1. Bagaimana pelaksanaan kewenangan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen kota Yogyakarta dalam mengawasi pencantuman klausula baku? 2. Apa saja hambatan-hambatan BPSK kota Yogyakarta dalam menjalankan kewenangan mengawasi pencantuman klausula baku?	Pembahasan karya ini merujuk pada Upaya Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen kota Yogyakarta dalam mengawasi dan menjalankan kewenangan terhadap pecantuman klausula baku yang dilakukan oleh pelaku usaha.
	Intan Herdana reswari, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, 2014	Implementasi Pasal 52 Huruf C tentang Pengawasan Klausula Baku Oleh BPSK dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen	1. Bagaimana Implementasi Pasal 52 Huruf C tentang tugas dan wewenang BPSK dalam pengawasan pencantuman klausula baku dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan	Skripsi ini membahas mengenai pelaksanaan pengawasan pencantuman klausula baku oleh BPSK Kota Malang sebagai representasi dari Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

			Konsumen oleh BPSK Kota Malang? 2. Apa yang menjadi hambatan bagi BPSK kota Malang dalam pelaksanaan tugas dan wewenang terkait pengawasan pencantuman klausula baku? 3. Bagaimana upaya mengatasi hambatan yang dihadapi oleh BPSK Kota Malang dalam pelaksanaan tugas dan wewenang terkait pengawasan pencantuman Klausula Baku?	
	Setia Purnama Sari, Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2011	Pelaksanaan Pengawasan Pencantuman Klausula Baku Oleh Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen di Kota Padang	1. Bagaimana pelaksanaan kewenangan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen kota Padang dalam mengawasi pencantuman klausula baku? 2. Apa saja hambatan-hambatan BPSK kota Padang dalam menjalankan kewenangan mengawasi pencantuman klausula baku?	Pembahasan Skripsi ini adalah Upaya Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen kota Padang dalam mengawasi dan menjalankan kewenangan terhadap pencantuman klausula baku yang dilakukan oleh pelaku usaha.

Dari tabel keaslian penelitian, perbedaan mendasar dari pembahasan skripsi ini dibandingkan dengan ketiga penelitian diatas adalah Pelaksanaan Kewenangan BPSK dalam pelaksanaan penyelesaian sengketa Klausula Baku di Kabupaten

Bojonegoro, bila dibandingkan dengan BPSK di kota lain, BPSK memiliki banyak kesamaan, namun dengan situasi dan kondisi yang berbeda.

1.6. Metode Penelitian

Metode merupakan cara yang utama digunakan untuk mencapai suatu tujuan, tingkat ketelitian, jumlah dan jenis yang dihadapi. Sedangkan penelitian adalah suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisis dan konstruksi yang dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsisten.⁵ Penelitian juga merupakan usaha untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran suatu pengetahuan, gejala atau hipotesa, usaha yang mana dilakukan dengan menggunakan metode ilmiah. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam skripsi ini adalah penelitian hukum empiris, yaitu “penelitian yang memberikan penilaian tentang mana yang benar dan salah dengan memahami kondisi dan situasi sosial kemasyarakatan dimana hukum itu diterapkan.”⁶ Berdasarkan pengertian tersebut, penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan penilaian benar atau salah terkait informasi yang diperoleh secara langsung di lapangan tentang pelaksanaan penyelesaian sengketa klausula baku oleh BPSK Kabupaten Bojonegoro.

⁵Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2007), hlm.1.

⁶Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013) hlm. 44

1.6.2. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah Pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif adalah suatu analisis data yang diperoleh dari responden secara lisan atau tertulis yang dipelajari secara utuh yang menghasilkan data deskriptif analitis. Pada pendekatan ini tidak semata-mata mengungkap kebenaran saja tetapi juga memahami kebenaran tersebut.⁷ Berdasarkan pengertian tersebut, penelitian ini dimaksudkan untuk mengungkap kebenaran berdasarkan perolehan data deskriptif yang memberikan gambaran atau pemaparan terhadap objek dan subjek penelitian mengenai pelaksanaan penyelesaian sengketa klausula baku oleh BPSK Kabupaten Bojonegoro ditinjau dari UUPK.

Pendekatan ini juga perlu didukung dengan pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*) yaitu dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang diteliti. Pendekatan ini pada kepentingan praktis adalah untuk mencari sinkronisasi.⁸ Dari pengertian tersebut, penelitian ini bertujuan untuk mencari sinkronisasi antara Pasal 52 Huruf c UUPK dengan pelaksanaan pelaksanaan penyelesaian sengketa klausula baku oleh BPSK Kabupaten Bojonegoro.

⁷*Ibid*, hlm. 192

⁸*Ibid*, hlm. 186

1.6.3. Lokasi Penelitian dan Informan Kunci

Lokasi penelitian dilaksanakan di kantor BPSK Kabupaten Bojonegoro yang terletak di Jalan Setya Budi Kabupaten Bojonegoro. Penelitian dilaksanakan di BPSK Kabupaten Bojonegoro dikarenakan sering dijumpainya pelanggaran pencantuman klausula baku oleh pelaku usaha di beberapa toko atau outlet di Kabupaten Bojonegoro. Selain itu, untuk mendapatkan informan kunci terkait pelaksanaan penyelesaian sengketa oleh BPSK di Kabupaten Bojonegoro. Adapun Informan kunci pada penelitian adalah:

1. Kepala Badan Penyelesaian Sengketa Kabupaten Bojonegoro.
2. Salah satu Pelaku Usaha yang mencantumkan Klausula Baku pada *Outlet*.

1.6.4. Sumber Data

Oleh karena Penelitian ini merupakan penelitian normatif, maka data yang digunakan berupa data sekunder dengan menggunakan bahan hukum primer dan sekunder sebagai berikut:

- A. Data primer merupakan Data yang bersifat *Autoritatif*, artinya mempunyai otoritas.⁹ Sumber data utamanya terdiri dari perundang-undangan yakni peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan berupa legislasi dan regulasi, catatan-catatan resmi atau risalah dalam

⁹*Ibid*, hlm. 181.

pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim yang memiliki kekuatan hukum tetap.¹⁰ Dalam penelitian ini menggunakan ketentuan dalam Pasal 18 ayat (1) UUPK, yang menyebutkan mengenai klausula baku yang tidak diperbolehkan untuk dicantumkan oleh pelaku usaha dan Pasal 52 UUPK, tentang tugas dan wewenang BPSK.

- B. Sumber data sekunder yaitu sumber data yang berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi, publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum.¹¹ Sumber data yang digunakan dalam penulisan ini yaitu berupa buku yang berkaitan dengan pelaksanaan penyelesaian sengketa klausula baku oleh BPSK. Jurnal-jurnal hukum, skripsi, kamus hukum serta literatur dari internet yang berhubungan dengan pelaksanaan penyelesaian sengketa klausula baku oleh BPSK.
- C. Data tersier yaitu data yang dipandang perlu untuk memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap sumber data primer dan sekunder.¹² Sumber data tersier diperoleh dari kamus besar bahas Indonesia dengan cara penelusuran pustaka.

¹⁰*Ibid*, hlm.187.

¹¹*Ibid*, hlm.196.

¹²*Ibid*, hlm.183.

1.6.5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian empiris atau lapangan terdapat 2 (dua) teknik yang dapat digunakan pada penelitian ini, sebagai berikut:

1. Wawancara

Wawancara dalam penelitian ini adalah melakukan tanya jawab secara langsung antara peneliti dengan responden. Wawancara adalah hal yang sangat penting dalam penelitian empiris karena tanpa wawancara peneliti akan kehilangan informasi.¹³ Wawancara dilakukan dengan memberikan sejumlah pertanyaan kepada informan kunci. Pertanyaan yang diberikan tersebut merupakan wawancara terstruktur yang ditujukan kepada informan kunci guna mendapatkan data primer dalam penelitian ini. Wawancara dilakukan dengan menyiapkan pedoman wawancara bagi informan kunci.

2. Studi Pustaka dan Dokumen

Studi pustaka dan dokumen dilakukan dengan menelaah pustaka dan dokumen yang berkaitan dengan permasalahan, yaitu berupa buku, jurnal hukum, dan penelitian terdahulu.

¹³*Ibid*, hlm. 161

1.7. Analisis Data

Setelah data penelitian ini dikumpulkan, langkah selanjutnya adalah melakukan klasifikasi. Klasifikasi adalah mengelola data yang telah dikumpulkan secara runtut dan sistematis. Setelah melakukan klasifikasi selanjutnya dapat melakukan koding, yaitu memberikan kode-kode tertentu untuk masing-masing jawaban agar mempermudah dalam melakukan analisis.¹⁴ Artinya, mengumpulkan jawaban-jawaban dari informan kunci kemudian dikelompokkan dan di beri kode untuk dianalisis berdasarkan kesesuaian atau keterkaitan dengan pelaksanaan penyelesaian sengketa klausula baku oleh BPSK.

Kemudian langkah berikutnya yaitu dilakukan analisis. Analisis data pada penelitian ini adalah menggunakan analisis deskriptif, maksudnya adalah memberikan gambaran atau pemaparan terhadap objek dan subjek penelitian sebagaimana hasil penelitian namun tidak memberikan justifikasi terhadap hasil penelitiannya.¹⁵ Jadi, penelitian ini diawali dengan memberikan gambaran atau hasil penelitian tanpa memberikan penilaian atau pendapat terhadap hasil penelitiannya.

Selanjutnya, analisis ini ditunjang dengan analisis preskriptif, yaitu memberikan argumentasi yang berisi preskripsi atau penilaian terhadap benar atau salah suatu peristiwa menurut hukum.¹⁶ Jadi setelah disusun gambaran deskriptif, penelitian ini memberikan argumentasi berdasarkan data yang diperoleh dilapangan dan telah dilakukan pengolahan data. Argumentasi ini bertujuan untuk memberikan penilaian benar atau salah terhadap pelaksanaan penyelesaian

¹⁴*Ibid*, hlm. 180

¹⁵*Ibid*, hlm. 183

¹⁶*Ibid*, hlm. 184

sengketa klausula baku oleh BPSK. Setelah menyusun argumentasi, penelitian ini akan memberikan perskripsi terkait pelaksanaan penyelesaian sengketa klausula baku oleh BPSK agar memenuhi kejelasan Tugas dan Wewenang dalam UUPK dan menghindari unsur larangan atau pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha.