

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Undang-undang Republik Indonesia nomor 8 tahun 1999 tentang perlindungan konsumen disingkat (UUPK) pada pasal 54 ayat (3) menyebutkan: *“Putusan majelis bersifat final dan mengikat”*. Di dalam penjelasannya disebutkan *“Yang dimaksud dengan putusan majelis yang bersifat final, adalah bahwa dalam Badan Penyelesaian Sengketa konsumen tidak ada upaya banding dan kasasi”*. Dari rumusan pasal 54 ayat (3) berikut penjelasannya dapat disimpulkan, Badan penyelesaian sengketa konsumen (BPSK) adalah badan yang dibentuk pemerintah berdasarkan undang-undang untuk memeriksa, memutus, dan mengadili sengketa konsumen; dan Putusan (BPSK) mengikat dan dapat dilaksanakan (dieksekusi).

Badan penyelesaian sengketa konsumen (BPSK) adalah badan yang dibentuk pemerintah berdasarkan undang-undang. Pernyataan ini diatur dalam bab XI mulai dari pasal 49 samapai dengan pasal 58 UUPK. Dalam pasal 49 ayat (1) menyebutkan *“pemerintah membentuk badan penyelesaian sengketa konsumen di Daerah Tingkat II untuk menyelesaikan sengketa konsumen diluar pengadilan”*. Sedangkan pada ayat 2,3,4,dan 5 dijelaskan mengenai syarat-syarat pengangkatan dan pemberhentian anggota BPSK. Pada pasal 50 dan pasal 51

mengatur tentang kepengurusan dalam BPSK, Pasal 52 dan 53 mengatur tentang tugas dan wewenang BPSK, pasal 54 mengatur susunan dan kekuatan putusan BPSK, pasal 55 dan 56 mengatur tentang waktu yang harus dipenuhi BPSK dalam menjatuhkan putusan, pasal 57 mengatur tentang pelaksanaan putusan BPSK, dan pasal 58 mengatur tentang kewenangan pengadilan negeri untuk memutus upaya keberatan yang diajukan oleh pihak yang tidak puas dengan putusan BPSK.

Berdasarkan ketentuan yang diatur dalam bab XI diatas, dapat dipahami bahwa BPSK merupakan badan yang dibentuk pemerintah dalam UUPK untuk menyelesaikan sengketa konsumen. Hal ini merupakan respon pemerintah terhadap keinginan masyarakat dunia dan masyarakat Indonesia adanya aturan-aturan hukum yang dapat menyelesaikan sengketa konsumen secara adil, cepat, mudah, dan biaya ringan terutama oleh konsumen yang berpenghasilan rendah. Keinginan masyarakat dunia ini telah disepakati dalam Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tanggal 16 april 1985 nomor A/RES/39/284.¹

Dari ketentuan yang mengatur BPSK dalam BAB XI UUPK ada pasal-pasal yang inkonsistensi. Adapun pasal yang inkonsistensi tersebut yaitu pasal 54 ayat (3) yang telah disebutkan diatas dengan pasal 56 ayat (2). Pada pasal 56 ayat (2) disebutkan "*para pihak dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah menerima*

¹. Yusuf Shofie, *Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut UUPK*, Bandung, Aditya Bhakti, 2003. hlm. 7.

pemberitahuan putusan tersebut". Sehingga secara penafsiran sistematis pasal 54 ayat (3) inkonsistensi dengan pasal 56 ayat (2) tersebut.

Inkonsistensi pasal 54 ayat (3) dengan pasal 56 ayat (2) dalam UUPK mengakibatkan putusan BPSK menjadi tidak final dan mengikat terhadap penyelesaian sengketa konsumen. Sehingga pengaturan BPSK dalam UUPK hanya menambah ketidak pastian hukum dalam penyelesaian sengketa konsumen. Padahal keberadaan BPSK dalam UUPK merupakan solusi penyelesaian sengketa diluar pengadilan secara cepat, murah, adil, mudah, dan terjangkau. Sebab, masyarakat internasional maupun nasional terutama kalangan dunia usaha sekarang ini sudah kurang percaya dengan berperkara di pengadilan.² Masyarakat dan pelaku usaha dewasa ini menganggap proses beracara di pengadilan umum sangat berbelit-belit, sehingga merugikan banyak waktu, materi, dan tenaga kepada para pihak.

BPSK merupakan alternatif penyelesaian sengketa konsumen karena dapat dilakukan secara cepat, mudah dan murah.³ Cepat karena undang-undang menentukan dalam tenggang waktu 21 hari kerja, BPSK wajib memberikan putusannya. Mudah karena prosedur administratif dan proses pengambilan putusan yang sangat sederhana. Murah terletak pada biaya perkara yang

². Suyud Margono, *Alternative Dispute Resolution dan Arbitrase*, Bogor, Ghalia Indonesia, 2004, hlm. 65-66.

³. Yusuf Shofie. *Op. Cit*, hal. 99.

terjangkau.⁴ Namun, semua ini tidak akan pernah terwujud oleh BPSK selama pengaturan BPSK itu sendiri belum diatur secara jelas. Oleh karena itu, penulis melakukan penelitian terhadap inkonsistensi pasal 54 ayat (3) dengan pasal 56 ayat (2) UUPK yang mengatur keberadaan BPSK. Menurut penulis keberadaan BPSK diatur dalam UUPK sudah sangat tepat untuk menjawab keluhan masyarakat yang sulit untuk mendapatkan perlindungan terhadap konsumen. Hanya saja pengaturan BPSK yang perlu direvisi dalam UUPK sehingga mencapai tujuan perlindungan konsumen yang semaksimal mungkin. Dengan demikian penelitian ini dilakukan untuk memberikan masukan dan saran kepada badan pembentuk undang-undang. Agar pengaturan BPSK itu sesuai yang diharapkan. Sehingga BPSK benar-benar badan yang diakui keberadaan, fungsi, dan kekuatan putusannya.

B. Identifikasi Masalah dan Rumusan Masalah

Berdasarkan judul dan latar belakang diatas dapat dirumuskan pokok permasalahan penulisan yang akan dibahas dalam bab pembahasan. Adapun pokok permasalahan penulisan dirumuskan menjadi 2 (dua), yaitu:

1. Mengapa pasal 54 ayat (3) inkonsistensi dengan pasal 56 ayat (2) UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen?
2. Apakah akibat yang ditimbulkan inkonsistensi pasal 54 ayat (3) dengan pasal 56 ayat (2) terhadap perlindungan konsumen?

⁴ *Ibid.*

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

C. 1. Tujuan Penelitian

Jika bertitik tolak dari rumusan masalah yang dikemukakan di atas dapat disebutkan bahwa penelitian ini mempunyai 2 (dua) tujuan pokok. Dua tujuan pokok penelitian tersebut, yaitu :

1. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui penyebab terjadinya inkonsistensi Pasal 54 Ayat (3) dengan pasal 56 ayat (2) UU No. 8 Tahun 1999.
2. Penelitian ini juga bertujuan untuk mengetahui akibat yang ditimbulkan inkonsistensi pasal 54 ayat (3) dengan pasal 56 ayat (2) terhadap perlindungan konsumen.

C. 2. Manfaat Penelitian

Selain mempunyai 2 (dua) tujuan pokok seperti tersebut di atas, penelitian ini juga mempunyai dua manfaat, yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis. Manfaat teoritis penelitian ini adalah sebagai karya ilmiah untuk pengembangan ide ilmu hukum khususnya ilmu hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara, dan Hukum Bisnis, serta yang lebih dispesialkan Hukum Perlindungan Konsumen.

Manfaat praktis penelitian ini adalah sebagai masukan ilmiah kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan pemerintah agar dapat melakukan perubahan dan pembentukan undang-undang perlindungan konsumen yang lebih baik. Selain itu, penelitian ini juga bermanfaat bagi pemerintah dan DPR agar

dalam membuat suatu undang-undang tidak boleh materi bertentangan dengan histori dan tujuan dari undang-undang yang dibentuk. Serta undang-undang yang di bentuk itu harus berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Sehingga peraturan perundang-undangan yang di bentuk itu dapat menjalankan fungsinya sesuai dengan tujuan pembentukan peraturan tersebut.

D. Kerangka Teoritis, Kerangka Konsepsional, dan Kerangka Pemikiran

D. 1. Kerangka Teoritis

1. Doktrin (ajaran) hukum perlindungan konsumen

Untuk menganalisa mengapa terjadi inkonsistensi pasal 54 ayat (3) dengan pasal 56 (2) dalam UU No 8 Tahun 1999, perlu terlebih dahulu dikemukakan doktrin (ajaran) hukum perlindungan konsumen. Undang-undang perlindungan konsumen terdiri dari tiga suku kata, yaitu “undang-undang, perlindungan, dan konsumen. Untuk memberikan definisi terhadap undang-undang perlindungan konsumen dalam penelitian ini, perlu terlebih dahulu dikemukakan definisi atau konsepsi dari undang-undang, perlindungan, dan konsumen. Pengertian perlindungan dan konsumen telah didefinisikan secara satu kesatuan dalam UUPK, walaupun konsumen masih diberikan pengertian secara tersendiri.

Menurut pasal 1 butir (1) menyebutkan perlindungan konsumen adalah *segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen*. Sedangkan pengertian tentang konsumen

disebutkan dalam pasal 1 ayat (2), yang menyebutkan 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*. Pada penjelasan butir 2 ini disebutkan bahwa di dalam kepustakaan ekonomi dikenal istilah konsumen akhir dan konsumen antara. Konsumen akhir adalah penggunaan atau pemanfaatan akhir dari suatu produk, sedangkan konsumen antara adalah konsumen yang menggunakan suatu produk sebagai bagian dari proses produksi suatu produk lainnya. Pengertian konsumen dalam undang-undang ini adalah konsumen akhir. Sebelum menarik kesimpulan tentang pengertian undang-undang perlindungan konsumen perlu terlebih dahulu dikemukakan pengertian undang-undang.

Dalam berbagai literatur Ilmu Perundang-undangan para ahli hukum banyak memberikan pengertian atau definisi dari undang-undang. Tetapi dalam hal ini, hanya beberapa pendapat ahli saja yang dikemukakan. Pendapat-pendapat para ahli ini akan dipostulasikan dengan pengertian perlindungan konsumen dan pengertian konsumen diatas, sehingga membentuk konsep umum tentang undang-undang perlindungan konsumen.

Menurut B. Hestu Cipto Handoyo⁵ undang-undang tidak bisa disamaartikan dengan peraturan perundang-undangan ataupun hukum. Walaupun pada umumnya orang awam selalu menganggap bahwa undang-undang sama

⁵. B. Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Yogyakarta, Universitas Admajaya, 2008, hlm. 1-2.

dengan peraturan perundang-undangan ataupun hukum. Dalam konteks ilmu pengetahuan hukum undang-undang sebagai dari peraturan perundang-undangan. Sedangkan peraturan perundang-undangan dan undang-undang merupakan bagian dari hukum, khususnya yang tertulis.

Dalam ilmu hukum (*rechtswetenschap*) dibedakan antara undang-undang dalam arti materiil (*wet in materiele zin*) dan undang-undang dalam arti formil (*wet in formale zin*). Undang-undang dalam arti materiil adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat dan mengikat umum. Inilah yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan undang-undang dalam arti formil adalah keputusan tertulis sebagai hasil kerjasama antara pemegang kekuasaan eksekutif, dan legislatif yang berisi aturan tingkah laku yang berlaku dan bersifat mengikat umum. Inilah yang disebut undang-undang.⁶

Has Natabaya mengutip pendapat P. J. P. Tak seorang pakar hukum dari Belanda tentang pengertian undang-undang. Menurut P. J. P. Tak undang-undang dibagi dalam arti formil dan dalam arti materiil. P. J. P. Tak menyebut undang-undang dalam arti formil adalah: “.....*Van een wet in formele zin spreken we als de regering en de staten-general gezamenlijk een vastgelegde procedure...*” (terjemahan bebas: undang-undang dalam arti formil adalah apabila pemerintah bersama dengan parlemen mengambil keputusan-maksudnya untuk membuat

⁶ *Ibid.* hlm. 3.

undang-undang, sesuai dengan prosedur sebagaimana ditentukan dalam pasal 82 UUD, dst).⁷ Sedangkan undang-undang dalam arti materiil P. J. P. Tak menyebutkan bahwa “...*van een wet in materiele zin spreken we al seen besluit van ee organ met wet wetgeverende be voegdheid al gemene, burgers bindende regels bevel....*” (terjemahan bebas: undang-undang dalam arti materiil adalah jika suatu lembaga yang mempunyai kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan mengeluarkan suatu keputusan yang isinya mengikat masyarakat secara umum).⁸

Pengertian undang-undang yang dikemukakan oleh Has Natabaya dan B. Hestu Cipto Handoyo diatas, merupakan definisi undang-undang yang hampir sama, yaitu undang-undang dibagi dalam dua pengertian. Hanya saja pada pengertian yang dikemukakan oleh Natabaya tidak secara eksplisit menyebutkan undang-undang dalam arti formil sebagai undang-undang dan undang-undang dalam arti materiil sebagai peraturan perundang-undangan seperti yang dikemukakan oleh B. Hestu Cipto Handoyo. Akan tetapi dapat disimpulkan bahwa definisi dari undang-undang adalah aturan-aturan tertulis yang dibuat oleh badan berwenang (legislatif bersama pemerintah atau legislatif saja) yang bersifat dan mengikat umum.

⁷. Has Natabaya, *Sistim Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta, Konstitusi Press dan Tatanusa, 2008, hlm. 11-12.

⁸. *Ibid.* hlm. 13

Definisi undang-undang tersebut diatas dapat ditarik unsur-unsur undang-undang, yaitu: berisi aturan-aturan, dibentuk oleh badan-badan yang telah ditentukan, diundangkan (dalam lembaran negara), dan berlaku untuk umum. Apabila, definisi dan unsur-unsur undang-undang ini diintegrasikan dengan definisi perlindungan konsumen dan definisi konsumen yang telah dijelaskan sebelumnya, maka akan diperoleh pengertian atau definisi dari undang-undang perlindungan konsumen. Oleh sebab itu, yang diartikan dengan undang-undang perlindungan konsumen adalah peraturan-peraturan yang dibuat oleh badan berwenang dalam upaya menjamin adanya kepastian hukum dalam perlindungan hak-hak konsumen yang diundangkan dalam lembaran negara. Setelah undang-undang ini diundangkan oleh pemerintah dalam lembaran negara maka fiksi hukum berlaku bahwa undang-undang dianggap tahu oleh semua orang. Sehingga undang-undang yang telah diundangkan dapat berlaku dan mengikat untuk umum.

Pengertian atau definisi undang-undang perlindungan konsumen (UUPK) tersebut diatas, dapat ditarik unsur-unsur dari UUPK; (1). Sebagai aturan-aturan (norma-norma); (2). Dibentuk oleh badan yang berwenang; (3). Melindungi hak-hak konsumen; (4). Menciptakan kepastian hukum; (5). Bersifat mengikat dan berlaku umum. Dari lima unsur-unsur undang-undang perlindungan konsumen diatas, dapat disimpulkan bahwa undang-undang perlindungan konsumen dibentuk oleh badan-badan negara yang disertai tugas membentuk undang-undang dalam rangka melindungi hak-hak konsumen dari ketidakadilan para

pengusaha atau pelaku usaha yang pada umumnya hanya mementingkan keuntungan.

Aturan-aturan yang dirumuskan terlebih dahulu di dalam UUPK maka dalam upaya melakukan tindakan perlindungan konsumen ada ketentuan-ketentuan sebagai rambu-rambu yang harus menjadi patokan. Sehingga tindakan-tindakan dalam upaya melindungi konsumen tidak serta merta hanya melihat kepentingan konsumen melainkan memperhatikan juga kepentingan pengusaha atau pelaku usaha. Inilah yang dimaksud dengan adanya keadilan dan keseimbangan antara konsumen sebagai pemakai produk dan pelaku usaha sebagai produsen. Oleh sebab itu, aturan-aturan yang dimuat dalam UUPK diperuntukan untuk melindungi hak-hak dan kewajiban antara konsumen dan produsen, sehingga tercipta kepastian hukum apabila terjadi pelanggaran terhadap aturan-aturan yang diatur dalam UUPK. Hal ini sesuai dengan fungsi peraturan perundang-undangan yang dikemukakan para ahli dalam berbagai tulisan-tulisannya.

Bagir Manan mengemukakan fungsi peraturan perundang-undangan, yang dapat dibagi menjadi dua kelompok utama, yaitu:⁹

(1) Fungsi Internal, adalah fungsi pengaturan perundang-undangan sebagai sub sistem hukum (hukum perundang-undangan) terhadap sistem kaidah hukum pada umumnya secara internal, peraturan perundang-undangan

⁹. Bagir Manan, *Fungsi dan Materi Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta, Makalah, 1993, hlm. 47.

menjalankan fungsi penciptaan hukum, fungsi pembaharuan hukum, fungsi integrasi pluralisme hukum, fungsi kepastian hukum. Secara internal, peraturan perundang-undangan menjalankan beberapa fungsi:¹⁰ (a). Fungsi penciptaan hukum. Penciptaan hukum (*rechtschepping*) yang melahirkan sistem kaidah hukum yang berlaku umum dilakukan atau terjadi melalui beberapa cara yaitu melalui putusan hakim (yurisprudensi). Kebiasaan yang tumbuh sebagai praktek dalam kehidupan masyarakat atau negara, dan peraturan perundang-undangan sebagai keputusan tertulis pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berlaku secara umum. Secara tidak langsung, hukum dapat pula terbentuk melalui ajaran-ajaran hukum (doktrin) yang diterima dan digunakan dalam pembentukan hukum.

Di Indonesia, peraturan perundang-undangan merupakan cara utama penciptaan hukum. Peraturan perundang-undangan merupakan sendi utama sistem hukum nasional. Pemakaian peraturan perundang-undangan sebagai sendi utama sistem hukum nasional karena: (i) Sistem hukum Indonesia – sebagai akibat sistem hukum Hindia Belanda – lebih menampakkan sistem hukum kontinental yang mengutamakan bentuk sistem hukum tertulis (*geschrevenrecht, written law*); (ii) Politik pembangunan hukum nasional mengutamakan penggunaan peraturan perundang-undangan sebagai Instrumen utama. Bandingkan dengan

¹⁰. *Ibid.* hlm. 17-20.

hukum yurisprudensi dan hukum kebiasaan. Hal ini antara lain karena pembangunan hukum nasional yang menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai instrument dapat disusun secara berencana atau dapat direncanakan. (b). Fungsi pembaharuan hukum. Peraturan perundang-undangan merupakan instrument efektif dalam pembaharuan hukum (*law reform*) dibandingkan dengan penggunaan hukum kebiasaan atau hukum yurisprudensi. Telah dikemukakan, pembentukan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan, sehingga pembaharuan hukum dapat pula direncanakan.

Peraturan perundang-undangan tidak hanya melakukan fungsi pembaharuan terhadap peraturan perundang-undangan (yang telah ada). Peraturan perundang-undangan dapat pula dipergunakan sebagai sarana memperbaharui yurisprudensi dan hukum kebiasaan atau hukum adat. Fungsi pembaharuan terhadap peraturan perundang-undangan antara lain dalam rangka mengganti peraturan perundang-undangan dari masa pemerintahan Hindia Belanda. Termasuk juga memperbaharui peraturan perundang-undangan nasional (dibuat setelah kemerdekaan) yang tidak sesuai lagi dengan kebutuhan dan perkembangan baru, di bidang hukum kebiasaan atau hukum adat. Peraturan perundang-undangan berfungsi mengganti hukum kebiasaan atau hukum adat yang tidak sesuai dengan kenyataan-kenyataan baru. Pemanfaat peraturan perundang-undangan sebagai instrumen pembaharuan hukum kebiasaan atau

hukum adat sangat bermanfaat, karena dalam hal-hal tertentu kedua hukum yang disebut belakangan tersebut sangat rigid terhadap perubahan.¹¹

(c). Fungsi kepastian hukum. Kepastian hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*) merupakan asas penting dalam tindakan hukum (*rechtshandeling*) dan penegakan hukum (*hendhaving, uitvoering*). Telah menjadi pengetahuan umum, bahwa peraturan perundang-undangan dapat memberikan kepastian hukum yang lebih tinggi daripada hukum kebiasaan, hukum adat, atau hukum yurisprudensi. Namun, perlu diketahui, kepastian hukum peraturan perundang-undangan tidak semata-mata diletakkan pada bentuknya yang tertulis (*geschreven, written*).

Untuk benar-benar menjamin kepastian hukum, peraturan perundang-undangan selain harus memenuhi syarat-syarat formal, harus memenuhi syarat-syarat lain, yaitu: (i) Jelas dalam perumusannya (*unambiguous*). Konsisten dalam perumusannya, baik secara intern maupun ekstern. Konsisten secara intern mengandung makna bahwa dalam peraturan perundang-undangan yang sama harus terpelihara hubungan sistematik antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan dan bahasa. Konsisten secara ekstern, yaitu adanya hubungan “harmonisasi” antara berbagai peraturan perundang-undangan; dan (iii) Penggunaan bahasa yang tepat dan mudah dimengerti. Bahasa peraturan perundang-undangan haruslah bahasa yang umum dipergunakan masyarakat. Bahasa hukum, baik

¹¹. Bagir Manan, “Perundang-undangan Indonesia”, Jakarta, 1993, hlm. 6.

dalam arti struktur, peristilahan, atau cara penulisan tertentu harus dipergunakan secara tetap karena merupakan bagian dan upaya menjamin kepastian hukum. Apabila melupakan syarat-syarat di atas, peraturan perundang-undangan akan kehilangan sifat kepastian hukumnya dibandingkan dengan hukum kebiasaan, hukum adat, atau hukum yurisprudensi.

(2). Fungsi Eksternal, adalah keterkaitan peraturan perundang-undangan dengan tempat berlakunya. Fungsi eksternal ini dapat disebut sebagai fungsi sosial hukum, yang meliputi fungsi perubahan dan fungsi kemudahan. Dengan demikian, fungsi ini dapat juga berlaku pada hukum-hukum kebiasaan, hukum adat, atau hukum yurisprudensi. Bagi Indonesia, fungsi sosial ini akan lebih diperankan oleh peraturan perundang-undangan, karena berbagai pertimbangan yang sudah disebutkan di muka. Fungsi sosial ini dapat dibedakan:¹² (a) Fungsi perubahan, yaitu hukum sebagai sarana pembaharuan (*law as social engineering*). Peraturan perundang-undangan diciptakan atau dibentuk untuk mendorong perubahan masyarakat di bidang ekonomi, sosial, maupun budaya. Masyarakat “patrilineal” atau “matrilineal” dapat didorong menuju masyarakat “parental” melalui peraturan perundang-undangan perkawinan. (b). Fungsi kemudahan. Peraturan perundang-undangan dapat pula dipergunakan sebagai sarana mengatur berbagai kemudahan (fasilitas). Peraturan perundang-undangan yang berisi

¹². Bagir Manan, *op.cit*, hlm. 21-22.

ketentuan insentif seperti keringanan pajak, penundaan pengenaan pajak, penyederhanaan tata cara perizinan, struktur permodalan dalam penanaman modal merupakan kaidah-kaidah kemudahan. Namun perlu diperhatikan, tidak selamanya, peraturan kemudahan akan serta merta membuahkan tujuan pemberian kemudahan. Dalam penanaman modal misalnya, selain kemudahan-kemudahan seperti disebutkan di atas diperlukan juga persyaratan lain seperti stabilitas politik, sarana dan prasarana ekonomi, ketenagakerjaan, dan lain sebagainya.

Berdasarkan fungsi peraturan perundang-undangan yang dikemukakan oleh Bagir Manan di atas, dapat disimpulkan bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus mempunyai fungsi sesuai tujuan pembentukannya. Berkaitan dengan UUPK yang telah di jelaskan sebelumnya dibentuk atau diperbaharui dari UUPK sebelumnya sudah tentu mempunyai tujuan. Berdasarkan tujuan pembentukan inilah UUPK yang baru akan mempunyai fungsi peraturan perundang-undangan yang berbeda dari UUPK sebelumnya. Merujuk fungsi peraturan perundang-undangan yang dikemukakan oleh Bagir Manan di atas, maka fungsi UUPK sekarang dapat di jabarkan sebagai berikut: (1). Fungsi penciptaan hukum bagi perlindungan konsumen, artinya dapat memberikan atau menciptakan hukum baru yang lebih melindungi konsumen daripada undang-undang perlindungan konsumen sebelumnya; (2). Fungsi pembaharuan hukum, yaitu UUPK yang baru di tujukan melakukan perubahan terhadap peraturan

perlindungan konsumen sebelumnya. Pada UUPK sebelumnya dianggap masih belum mampu melindungi konsumen secara maksimal sehingga dibutuhkan UUPK yang baru; (3) Fungsi kepastian hukum, yaitu UUPK dapat memberikan kepastian hukum dalam penegakkan perlindungan konsumen.

Kepastian hukum dapat tercipta apabila telah ada aturan terlebih dahulu dirumuskan, sehingga dapat ditentukan suatu perbuatan salah atau tidak salah; dan (4). Fungsi perubahan, yaitu UUPK dapat memberikan perubahan cara pandang konsumen dari kurang percaya kepada UUPK sebelumnya menjadi lebih percaya kepada UUPK yang telah diperbaharui. Seperti halnya di dalam UUPK No. 8 Tahun 1999, dibentuk suatu badan BPSK agar masyarakat konsumen yakin dan percaya bahwa peraturan perundang-undangan perlindungan konsumen yang baru sudah ada upaya pembaharuan. Pembaharuan dalam mempermudah penyelesaian sengketa konsumen, sehingga konsumen dapat lebih cepat, mudah, dan biaya ringan dalam menyelesaikan sengketa dengan pelaku usaha. Selain fungsi peraturan perundang-undangan konsumen itu ditujukan kepada masyarakat pelaku konsumen, juga ditujukan kepada aparat negara sebagai penegak hukum. Sebab aparat negara menjalankan tugas dan kewenagannya harus berdasarkan peraturan perundang-undangan. Hal ini sejalan dengan pendapat Mr. Cornalis Van Volenhoven (1919) menyebutkan;

tentang hukum administrasi negara sebagai berikut: “Badan-badan pemerintahan tanpa peraturan-peraturan hukum tata negara dapat

diibaratkan sebagai seekor burung yang lumpuh sayapnya (*vleugelim*) oleh karena, badan-badan itu tidak mempunyai wewenang ataupun wewenangnya tidak pasti; sedangkan organ-organ atau pejabat tanpa peraturan-peraturan hukum administrasi negara adalah seperti seekor burung yang terbang bebas (*vleugelvrij*) oleh karena organ-organ itu dapat melakukan wewenang seenaknya saja”.¹³

Sehingga dalam penegakkan hukum sengketa konsumen yang begitu mudah dan banya ditemukan dalam masyarakat, aparat penegak hukum harus diberikan peraturan perundang-undangan yang benar-benar dapat dilaksanakan dan dijalankan

Pada dewasa ini kebutuhan konsumen akan barang/jasa semakin terbuka lebar dengan adanya kemajuan di bidang ilmu pengetahuan teknologi telekomunikasi, dan informatika. Batas negara tidak lagi persoalan bagi konsumen untuk memperoleh barang/jasa antar negara. Hal ini yang sering disebut dengan zaman globalisasi di segala bidang kehidupan. Akan tetapi, dengan kondisi yang demikian itu, justru konsumen juga mengalami berbagai dampak negatif dari kemajuan-kemajuan tadi. Sebab, fenomena akan muncul yaitu adanya ketidakseimbangan kedudukan konsumen sebagai pemakai dengan pengusaha sebagai produsen. Dengan kondisi perekonomian dan perdagangan modern tidak jarang pengusaha-pengusaha melakukan tipu daya untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya walaupun sudah merugikan

¹³. C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta, PN Balai Pustaka, 1979, hlm. 11.

konsumen. Sehingga konsumen dapat menjadi objek aktivitas bisnis dari pelaku usaha melalui kiat iklan, promosi, cara penjualan, serta penerapan perjanjian-perjanjian standar yang merugikan konsumen.¹⁴

Perlindungan konsumen di tengah-tengah perekonomian dan perdagangan modern sudah tidak bisa ditawar-tawar lagi. Oleh sebab itu, pemerintah sebagai pemegang tugas menjaga kesejahteraan umum (*bestuurszorg*) melindungi konsumen dalam bingkai hukum. Pengaturan perlindungan konsumen yang dirumuskan dalam undang-undang penting sekali karena hanya hukum yang memiliki kekuatan mengikat yang dapat memaksa pelaku usaha untuk mematuhi. Apabila pengusaha melakukan pelanggaran ketentuan yang sudah diatur dalam undang-undang perlindungan konsumen dapat dilakukan penuntutan dan atau menentukan ganti rugi atas kerugian yang ditimbulkannya.

Perlindungan konsumen tidak hanya terbatas di Indonesia tetapi justru bermula dari masyarakat dunia yang menghendaki adanya upaya negara di dunia melindungi hak-hak konsumen. Hal ini dapat dilihat dari Resolusi Majelis Umum PBB No. A/Res/39/284/tahun 1985 tentang Guidelines For Consumer Protection, yang menyatakan;

“Taking into account the interest and need of consumers in all countries, particularly those in developing countries, recognizing that consumers

¹⁴. Susanti Adi Nugroho, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen di Tinjau dari Hukum Acara serta Kendala Implementasinya*, Jakarta, Kencana Media Group, 2008, hlm. 1.

often face imbalances in economics terms, educational levels, and bargaining power, and bearing in mind that consumers should have the right of acces to non-bazard ous products, as well as the right to promote just, eguitable and sustainable economic and social development”.

Resolusi Majelis Umum PBB tahun 1985 diatas, menghendaki agar konsumen di manapun mereka berada dari segala bangsa, mempunyai hak-hak dasar tertentu terlepas dari status sosialnya. Hak-hak dasar tersebut adalah hak-hak untuk mendapatkan informasi yang jelas, benar, dan jujur, hak untuk mendapatkan keamanan dan keselamatan, hak untuk memilih, hak untuk didengar, hak untuk mendapatkan ganti rugi, hak untuk mendapatkan kebutuhan dasar manusia, hak untuk mendapatkan lingkungan yang baik dan bersih serta kewajiban untuk menjaga lingkungan itu, dan hak untuk mendapatkan pendidikan dasar. Yang kesemua hak-hak diatas dihimbau majelis umum PBB untuk diterapkan di negara masing-masing peserta.¹⁵

Menurut Resolusi Majelis PBB tersebut diatas terdapat 3 agenda yang harus ditindaklanjuti oleh pemerintah masing-masing negara.¹⁶

1. Pemerintah harus menetapkan perangkat-perangkat hukum dan administratif yang memungkinkan konsumen atau organisasi-organisasi terkait lainnya untuk memperoleh penyelesaian melalui prosedur-prosedur formal dan informal yang cepat (*expeditious*), adil (*fair*), murah (*inexpensive*), dan

¹⁵. *Ibid.* Hlm. 3

¹⁶. *Ibid.* Hlm. 3-4

terjangkau (*accessible*) untuk menampung, terutama kebutuhan-kebutuhan konsumen berpenghasilan rendah (*the needs of low income consumers*).

2. Pemerintah harus mendorong semua pelaku usaha (*enterprises*) untuk menyelesaikan sengketa-sengketa konsumen dengan secara adil, murah dan informal, serta menetapkan mekanisme sukarela (*voluntary mechanisms*), termasuk jasa konsultasi (*adversary services*) dan prosedur penyelesaian informal (*informal complaints procedure*) yang dapat membantu konsumen.
3. Tersedianya informasi penyelesaian ganti rugi dan prosedur penyelesaian sengketa lainnya bagi konsumen.

2. Asas-asas Perundang-undangan yang Baik

Selain doktrin (ajaran) tentang hukum perlindungan konsumen, juga dikemukakan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam menganalisis pokok permasalahan penulisan. Sebab, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.¹⁷ Suatu pembentukan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Apabila ada suatu peraturan perundang-undangan dibentuk tidak taat terhadap asas pembentukannya maka suatu peraturan itu menjadi problematika dalam penerapannya. Burkhardt Krems dalam bidang hukum yang menyangkut pembentukan peraturan

¹⁷ Maria Farida Indrati Soepranto, *Ilmu Perundang-Undangan 1*, Yogyakarta, Kanisius, 2007, hlm. 41.

perundang-undangan negara menyebutkan dengan istilah *Staatsliche Rechtssetzung*, sehingga pembentukan peraturan itu menyangkut :¹⁸

- a. Isi peraturan (*In halt der Regelung*);
- b. Bentuk dan susunan peraturan (*Form der Regelung*);
- c. Metode pembentukan peraturan (*Methode der Ausarbeitung der Regelung*); dan
- d. Prosedur dan proses pembentukan peraturan (*Verfaheen der Ausarbeitung der Regelung*).

Dari pendapat Burkhardt diatas dapat dipahami bahwa suatu peraturan perundang-undangan harus taat kepada asas pembentukan peraturan perundang-undangan agar isi, bentuk, metode, dan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan suatu negara itu dapat seragam. Sesuai dengan hal-hal tersebut diatas, maka UUPK harus taat asas yang dianut dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik terdapat dalam Pasal 5 dan Pasal 6 UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Asas-asas tersebut terdiri dari asas formal dan asas materil. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang dimaksud, yaitu (a) Asas kejelasan tujuan, (b) Asas dapat dilaksanakan, (c) Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, (d) Asas kejelasan rumusan, (e) Asas pengayoman, (f) Asas keadilan, dan (g) Asas ketertiban dan kepastian hukum.

Asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas (*motivering beginsel*)

¹⁸. *Ibid.*

yang hendak dicapai (untuk apa dibuat peraturan perundang-undangan). Asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan keberlakuan atau dapat dilaksanakannya peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan (efisien dan efektif) adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan akan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara karena telah didukung oleh asas dapat dilaksanakan.¹⁹

Asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, dan pilihan kata atau terminology, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Asas pengayoman adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat. Asas keadilan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.²⁰ Asas ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa setiap materi muatan peraturan

¹⁹. Lihat penjelasan pasal 5 butir (e) UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Asas-asas

²⁰. *Ibid.* Penjelasan pasal 6 butir (g).

perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.²¹

Berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan di atas, menunjukkan bahwa suatu peraturan yang dibentuk idealnya harus sesuai dengan asas-asas. Kesesuaian suatu peraturan perundang-undangan dengan asas membuat isi, bentuk, metode, dan prosedur pembuatannya tidak lagi sewenang-wenang pembuat peraturan. Pembuat peraturan mempunyai patokan atau rambu-rambu yang harus diperhatikan dalam merumuskan suatu peraturan perundang-undangan. Sehingga peraturan perundang-undangan yang dibentuk itu dapat dilaksanakan dan tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan dengan mudah dicapai. Tetapi apabila sebaliknya suatu peraturan perundang-undangan dibentuk tidak taat kepada asas pembentukan peraturan perundang-undangan, maka peraturan itu akan menjadi bermasalah dalam penerapannya. Permasalahan-permasalahan yang muncul dalam penerapan berakibat tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan tidak pernah tercapai. Kalau tujuan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan tidak dapat tercapai secara logis peraturan perundang-undangan yang dibentuk tidak dapat menjalankan fungsinya sebagai peraturan perundang-undangan sebagaimana di sebutkan di atas. Jadi suatu asas menentukan keberhasilan suatu peraturan perundang-undangan yang dibentuk dalam mencapai tujuan dan fungsi peraturan perundang-undangan.

²¹. *Ibid.* Penjelasan pasal 6 butir (i).

D. 2. Kerangka Konsepsional

Dalam kerangka konsepsional ini penulis berusaha memberi batasan mengenai hal-hal yang dianggap penting yang berhubungan dengan proposal penulisan ini sehingga pegangan untuk memahami uraian-uraian selanjutnya dan untuk menghindari perbedaan penafsiran diantara penulis dan pembaca. Dalam proposal penelitian ini yang dimaksud dengan kontradiksi adalah adanya pertentangan makna dan maksud antara pasal yang satu dengan pasal lainnya atau ketidak konsistenan antara perumusan pasal yang satu dengan yang lain, misalnya pasal yang satu menghendaki “ini” tapi pasal lain menghendaki “itu” pada satu objek yang sama, berkaitan dengan kekuatan mengikat putusan badan penyelesaian sengketa konsumen (BPSK).

Badan penyelesaian sengketa konsumen (BPSK) adalah badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa konsumen antara pelaku usaha dan konsumen.²² 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.²³ Pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia, baik

²². Lihat SK. Menperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001 Tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang BPSK, pasal 1 angka (1).

²³. *Ibid.* pasal 1 angka (2).

sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi. Barang adalah setiap benda, baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, dapat dihabiskan maupun tidak dapat dihabiskan, yang dapat diperdagangkan, dipakai, dipergunakan atau dimanfaatkan oleh konsumen.²⁴

Jasa adalah setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang disediakan bagi masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen. Klausula baku adalah setiap aturan atau ketentuan dan syarat-syarat yang telah dipersiapkan atau ditetapkan terlebih dahulu secara sepihak oleh pelaku usaha yang dituangkan dalam 1 (satu) dokumen dan/atau perjanjian yang mengikat dan wajib dipenuhi oleh konsumen. Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat yang selanjutnya dalam Keputusan ini disebut LPKSM adalah lembaga non pemerintah yang terdaftar dan diakui oleh pemerintah yang mempunyai kegiatan menangani perlindungan konsumen. Sengketa konsumen adalah sengketa antara pelaku usaha dengan konsumen yang menuntut ganti rugi atas kerusakan, pencemaran dan/atau yang menderita kerugian akibat mengkonsumsi barang dan/atau memanfaatkan jasa.²⁵

Konsiliasi adalah proses penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan dengan perantaraan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)

²⁴. *Ibid* pasal 1 angka (4).

²⁵. *Ibid* pasal 1 angka (8).

untuk mempertemukan para pihak yang bersengketa, dan penyelesaiannya diserahkan kepada para pihak. Mediasi adalah proses penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan dengan perantaraan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) sebagai penasehat dan penyelesaiannya diserahkan kepada para pihak. Arbitrase adalah proses penyelesaian sengketa konsumen diluar pengadilan yang dalam hal ini para pihak yang bersengketa menyerahkan sepenuhnya penyelesaian sengketa kepada Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). Majelis adalah forum yang dibentuk oleh Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) untuk menangani dan menyelesaikan sengketa konsumen. Panitia adalah petugas yang membantu Majelis. Menteri adalah Menteri yang ruang lingkup tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang perdagangan.²⁶

Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen. Sedangkan yang dimaksud dengan 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.²⁷

Pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan

²⁶. *Ibid* pasal 1 angka (14).

²⁷. *Ibid*. Pasal 1 angka (2).

berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia. Baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi. Sedangkan barang adalah setiap benda baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, dapat dihabiskan maupun tidak dapat dihabiskan, yang dapat diperdagangkan, dipakai, dipergunakan atau dimanfaatkan oleh konsumen. Jasa adalah setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang disediakan bagi masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen.²⁸

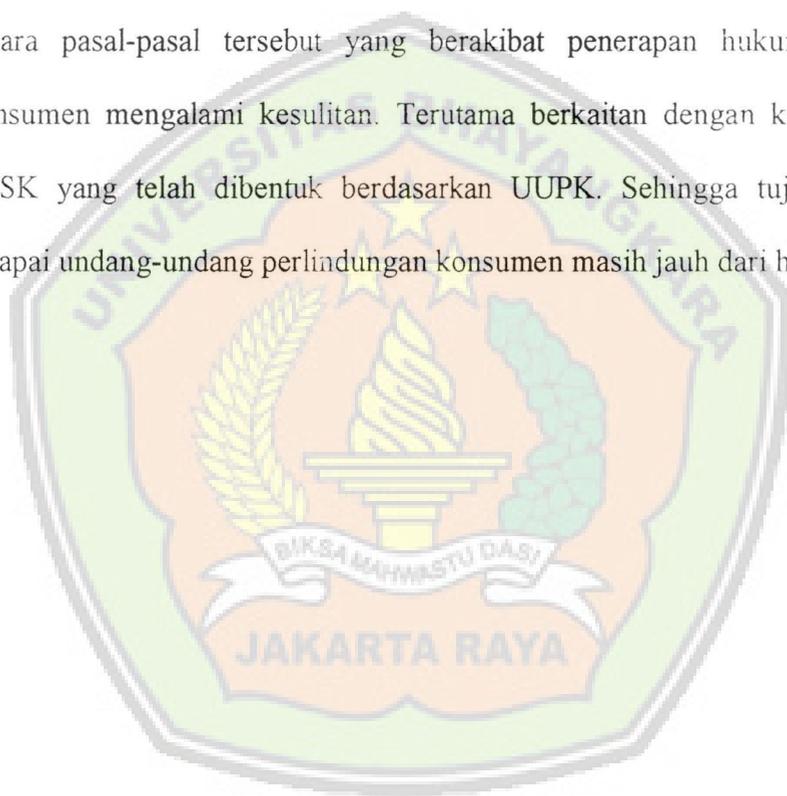
D. 3. Kerangka Pemikiran

Bertitik tolak dari uraian yang telah dikemukakan dalam kerangka teoritis dan dengan memperhatikan rumusan masalah yang akan diteliti. Penulis dapat membuat suatu kerangka pemikiran untuk memecahkan masalah dalam penelitian ini. Kerangka pemikiran penulis sebagai berikut, undang-undang no. 8 tahun 1999 tentang Perindungan Konsumen dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan pemerintah dengan tujuan-tujuan tertentu, seperti yang dimuat dalam konsideran pembentukan ditambah dengan yang disebutkan dalam pasal 3 yang diantaranya; ketentuan hukum yang melindungi kepentingan konsumen di Indonesia dan untuk mewujudkan keseimbangan perlindungan kepentingan konsumen dan pelaku usaha sehingga tercipta perekonomian yang sehat.

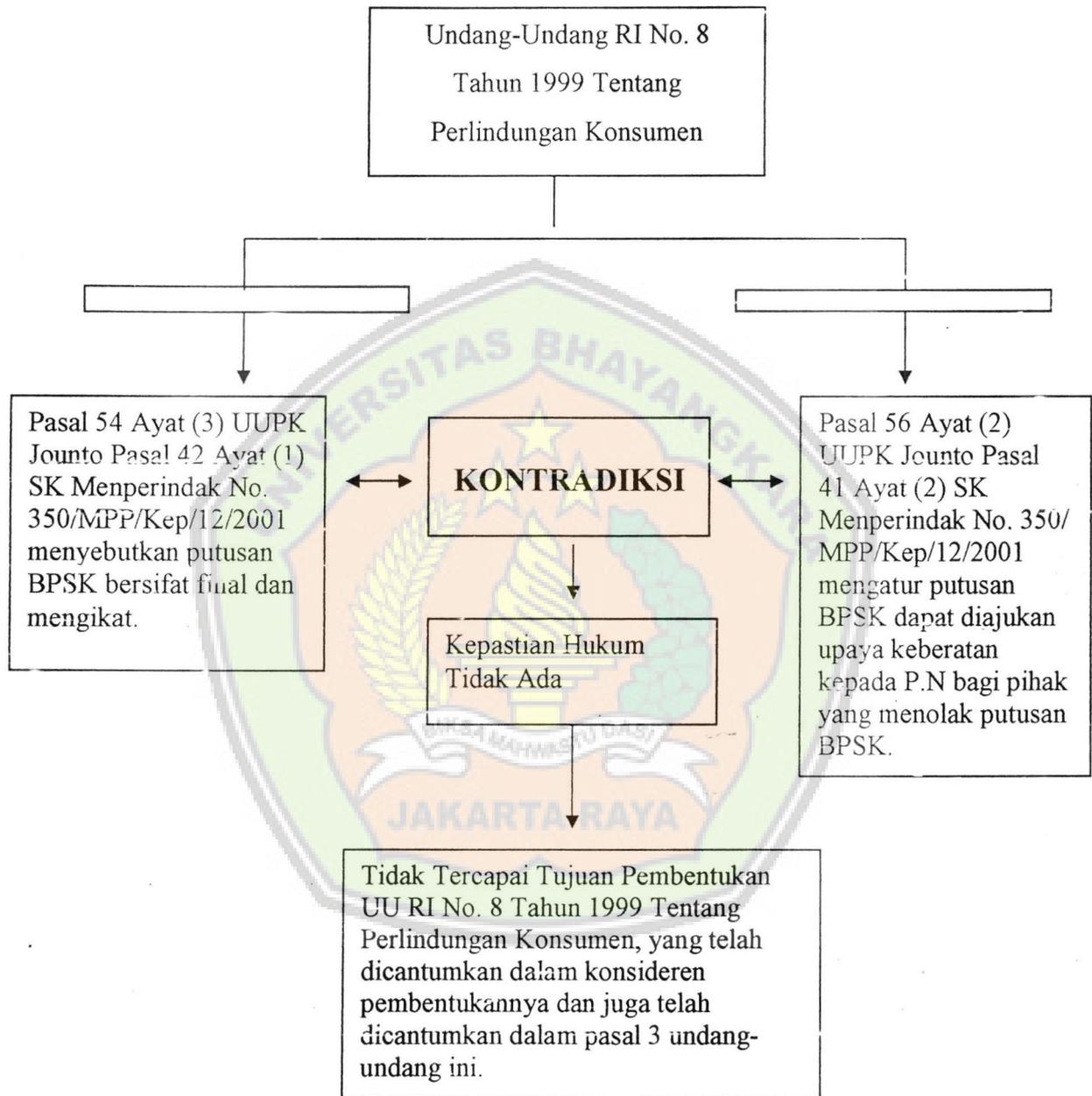
Dalam rangka mewujudkan perlindungan diatas, pembentuk UUPK mengatur pembentukan BPSK. Dengan adanya BPSK diharapkan mampu

²⁸. *Ibid.* Pasal 1 angka (5).

menyelesaikan sengketa konsumen secara adil, cepat, mudah, dan biaya ringan. Akan tetapi dalam perumusan norma-norma yang dimuat dalam pasal demi pasal yang mengatur pembentukan BPSK terjadi inkonsistensi perumusan, yaitu pasal 56 ayat (2) Inkonsistensi dengan pasal 54 ayat (3). Ketidak konsistenan antara rumusan pasal 56 dengan pasal 54 tersebut menyebabkan terjadi multi tafsir antara pasal-pasal tersebut yang berakibat penerapan hukum perlindungan konsumen mengalami kesulitan. Terutama berkaitan dengan kekuatan putusan BPSK yang telah dibentuk berdasarkan UUPK. Sehingga tujuan yang ingin dicapai undang-undang perlindungan konsumen masih jauh dari harapan.



Bagan Kerangka Pemikiran



E. Metode Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Penelitian hukum dilakukan dengan metode penelitian yuridis normatif. Penelitian Hukum Normatif merupakan penelitian kepustakaan yaitu penelitian terhadap data sekunder.²⁹ Data sekunder adalah yang sudah siap pakai.³⁰ Contoh data sekunder antara lain peraturan perundang-undangan dan buku-buku ilmiah. Oleh karena itu, penelitian yuridis normatif tidak memerlukan lokasi penelitian. Sebab, bahan-bahan hukum sudah didokumentasikan dalam perpustakaan, pengadilan, kantor-kantor pemerintah, kantor-kantor lembaga negara atau tempat-tempat lain yang berfungsi untuk menyimpan data kepustakaan. Data sekunder tersebut penulis dapatkan dari Perpustakaan Mahkamah Konstitusi RI dan Perpustakaan Universitas Bhayangkara Jakarta Raya.

2. Pendekatan

Pendekatan penelitian yang dipergunakan dalam metode penelitian yuridis normatif adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan sejarah (*historical approach*).³¹ Penelitian hukum dengan pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan cara memahami, mengungkap dan menafsirkan makna norma-norma hukum yang menjadi bahan hukum penelitian.

²⁹ Hotma P. Sibuea, *Diktat Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Tanpa Penerbit, 2007, hlm. 76.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana, 2005, hlm. 96.

Norma-norma hukum itu dipahami, diungkap dan ditafsirkan maknanya dengan penafsiran yang ada dalam ilmu hukum.

Penelitian hukum dengan pendekatan sejarah (*historical approach*) pada dasarnya merupakan suatu penelitian asal-usul dan taraf-taraf perkembangan suatu sistem hukum atau undang-undang yang berlaku dalam suatu masyarakat tertentu.³² Soerjono Soekanto mengemukakan “Penelitian sejarah hukum berusaha untuk mengadakan identifikasi penelitian terhadap tahap-tahap perkembangan sistem (tata) hukum atau dalam arti sempit penelitian terhadap tahap-tahap perkembangan suatu perundang-undangan.”³³ Pendekatan sejarah perlu dilakukan untuk mengetahui dan memperoleh pemahaman yang baik dan tepat mengenai suatu sistem hukum (tata hukum) atau suatu undang-undang yang mengatur suatu bidang tertentu dengan cara meneliti sejarah pembentukan oleh pembentuk peraturan perundang-undangan tersebut.

3. Bahan Hukum

Penelitian hukum bertujuan untuk mengumpulkan bahan-bahan hukum dengan maksud untuk menjawab masalah hukum yang sudah diidentifikasi sebelumnya. Bahan-bahan hukum adalah bahan-bahan yang mempunyai kekuatan mengikat dari sudut pandang hukum.³⁴ Bahan-bahan hukum dapat dibagi atas 3 (tiga) macam jika ditinjau dari sudut kekuatan mengikatnya masing-masing,

³² Hotma P. Sibuea, *op.cit*, hlm. 118.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.* hlm. 66.

yaitu; (1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang terdiri atas UUD 1945, Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang N0.30 Tahun 1999 tentang Arbitrase, Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor 350/MPP/Kep/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang BPSK. (2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang terdiri dari buku-buku ilmiah dan jurnal ilmiah. (3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang terdiri dari kamus bahasa, kamus hukum, dan ensiklopedia.³⁵

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan studi kepustakaan (*library research*). Studi kepustakaan adalah suatu teknik (prosedur) pengumpulan atau penggalian data kepustakaan. Data kepustakaan adalah data yang sudah didokumentasikan sehingga penggalian data kepustakaan tidak perlu dilakukan secara langsung kemasyarakat (lapangan).³⁶ Akan tetapi, dilakukan dimana data kepustakaan itu berada.

Data kepustakaan tidak selalu tersimpan diperpustakaan tetapi bisa ada dimana saja sehingga pengalihan data kepustakaan secara praktis tidak harus dilakukan diperpustakaan. Data kepustakaan bisa terdapat di pengadilan, kantor-

³⁵. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2006, hlm. 33.

³⁶. Hotma P Sibuea, *op.cit*, hlm. 70.

kantor lembaga negara atau tempat-tempat lain yang berfungsi untuk menyimpan data kepustakaan tersebut.

5. Teknik Pengolahan Bahan Hukum

Pengolahan bahan-bahan hukum dalam rangka penelitian yuridis normatif meliputi berbagai aktivitas intelektual (aktivitas akal budi), sebagai berikut :

1. Memaparkan hukum yang berlaku.
2. Menginterpretasi hukum yang berlaku
3. Menganalisis hukum yang berlaku dan
4. Mensistematisasi hukum yang berlaku³⁷

Hukum itu merupakan produk manusia atau bangsa sebagai bentuk ungkapan isi hati, pikiran, dan perasaan manusia. Oleh karena itu untuk memahami ilmu hukum salah satu cara yang paling penting adalah dengan melakukan interpretasi atau penafsiran hukum.

Bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan kemudian ditafsirkan dengan cara-cara penafsiran yang ada dalam ilmu hukum. Penafsiran yang ada dalam ilmu hukum antara lain penafsiran gramatikal (penafsiran menurut tata bahasa), penafsiran sistematis, dan penafsiran historis. Penafsiran pada hakikatnya adalah usaha atau aktivitas untuk menetapkan atau menentukan makna atau mengungkap makna yang terkandung dalam norma-norma hukum.³⁸

Logemann menyatakan “Dalam melakukan penafsiran hukum, seorang hakim

³⁷. *Ibid.* Hlm. 12.

³⁸. *Ibid.* Hlm. 29.

wajib untuk mencari maksud dan kehendak pembuat undang-undang dan tidak dapat melakukan penafsiran terhadap undang-undang sedemikian rupa sehingga menyimpang dari yang dikehendaki oleh pembuat undang-undang itu.³⁹ Dengan kata lain, seorang penafsir terikat kepada kehendak pembentuk undang-undang. Hal ini berarti bahwa dalam melakukan penafsiran, penafsir harus berusaha mengungkap kembali ke permukaan kehendak pembuat undang-undang yang tercantum dalam teks undang-undang. Penafsiran yang demikian dapat disebut sebagai penafsiran yang bersifat reproduktif.

6. Analisis Bahan Hukum

Analisis hukum dalam pengertian Dogmatika Hukum adalah suatu aktivitas akal budi yang pada dasarnya bertujuan untuk mengurai norma-norma hukum agar kandungan norma yang terdapat dalam suatu kaidah hukum dapat diketahui.⁴⁰ Dalam Dogmatika Hukum yang dianalisis adalah norma hukum dan bukan data empiris.

Alat bantu (sarana berpikir ilmiah) yang dapat dipergunakan untuk menganalisis norma-norma hukum adalah logika dan bahasa. Oleh karena itu, dalam Dogmatika Hukum tidak lazim dikenal istilah analisis kualitatif atau analisis kuantitatif. Jadi, tujuan melakukan analisis hukum adalah untuk dapat mengungkap kandungan norma hukum sehingga dapat diketahui : (1). Kaidah-kaidah hukum yang berisikan suruhan (*gebod*), (2). Kaidah-kaidah hukum yang

³⁹. *Ibid.* Hlm. 31.

⁴⁰. *ibid.* Hlm. 33.

berisikan larangan (*verbod*) atau, (3). Kaidah-kaidah hukum yang berisikan kebolehan (*mogen*).⁴¹ Jika sudah berhasil mengungkap isi dan sifat dari suatu kaidah (norma) hukum seperti dikemukakan diatas, masih ada langkah yang harus dilakukan dalam rangka analisis hukum tersebut.⁴² Tindakan yang harus dilakukan yaitu melihat hubungan antara kandungan norma hukum yang sedang diteliti dengan kandungan norma hukum yang lain. Hubungan norma-norma hukum itu meliputi kandungan norma-norma hukum di antara pasal-pasal dalam suatu undang-undang maupun kandungan norma hukum antara pasal-pasal dari undang-undang yang berbeda.

Norma-norma hukum yang dianalisis kemudian disistematisasi atau disusun secara sistematis. Sistematisasi hukum artinya menata norma-norma hukum dalam suatu tatanan atau jaringan yang bersifat koheren (saling meneguhkan) dan sistematis. Beberapa undang-undang dari suatu bidang yang sama atau dari berbagai bidang yang berbeda dapat ditata dalam suatu tatanan sehingga tampak hubungannya.

F. Sistematika Penelitian

Penulisan skripsi yang akan dilakukan terdiri dari 5 (lima) bab. Pada bab I Pendahuluan, bab ini akan diuraikan mengenai latar belakang masalah, identifikasi masalah dan perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian,

⁴¹. *Ibid.*

⁴². *Ibid.* Hlm. 34.

kerangka teoritis, kerangka konseptual dan kerangka pemikiran, metode penelitian serta sistematika penulisan.

Pada bab II akan dikemukakan pengaturan-pengaturan yang berkaitan dengan badan BPSK, yaitu Fungsi pembentukan badan BPSK di dalam Undang-Undang nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen; pengaturan perlindungan konsumen pada beberapa undang-undang sebelum Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen; cara-cara penyelesaian sengketa melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen; dan bagaimana Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen membuat keputusan. Pada bab III akan dibahas hasil penelitian, dalam bab ini akan dikemukakan hasil penelitian penulis dari lapangan, yaitu mengambil data-data putusan badan penyelesaian sengketa konsumen yang diajukan keberatn kepada pengadilan negeri, melalui situs internet. Hal ini merupakan kelemahan dari putusan badan penyelesaian sengketa konsumen yang disebabkan kontradiksi pasal 56 ayat (2) UUPK dengan pasal 54 ayat (3) UUPK Jounto dan Pasal 56 ayat (2) UUPK bertentangan dengan tujuan pembentukan UUPK.

Pada bab IV Pembahasan, pada bab ini akan diuraikan pokok permasalahan yang ada pada bab I sub B, yang hasil urain tersebut akan disimpulkan pada bab V Penutup. Pada bab V ini memuat kesimpulan dan saran.