

# BAB I

## PENDAHALUAN

### 1.1 Latar Belakang

Konsumen memegang peranan krusial dalam perekonomian modern, sehingga perlindungan hukum yang memadai atas hak-hak mereka menjadi suatu keharusan. Pesatnya pertumbuhan ekonomi serta semakin kompleksnya hubungan antara konsumen dan pelaku usaha (penyedia barang dan jasa) berpotensi memunculkan berbagai perselisihan atau sengketa dalam proses transaksi (Manik dkk., 2024:86). Sebagai negara yang mengakui dan menjunjung tinggi hak asasi manusia serta kebebasan dasar setiap individu, Indonesia memandang hak-hak tersebut sebagai sesuatu yang melekat secara alamiah dan tidak dapat dipisahkan dari diri manusia, sehingga wajib dilindungi, dihormati, dan ditegakkan guna meningkatkan martabat, kesejahteraan, kebahagiaan, kecerdasan, serta keadilan bagi seluruh manusia. (Ketut & Adnyani, 2021:140).

Transaksi jual beli merupakan salah satu bentuk kegiatan ekonomi yang paling mendasar dan telah ada sejak awal perkembangan peradaban manusia. Kegiatan ini memiliki peran yang sangat signifikan dalam memenuhi berbagai kebutuhan masyarakat sekaligus menjadi penggerak utama roda perekonomian, baik dalam skala lokal maupun global (Komang dkk, 2024:54). Masyarakat selaku konsumen sudah semestinya mendapatkan perlindungan yang layak, mengingat mereka kerap berada pada posisi yang lemah dalam menghadapi berbagai kegiatan perdagangan sehari-hari. Persoalan yang dihadapi oleh konsumen di Indonesia, sebagaimana halnya di negara-negara berkembang lainnya, tidak hanya sebatas pada persoalan pemilihan barang semata,

melainkan jauh lebih kompleks dari itu, yakni menyangkut upaya penyadaran bagi semua pihak yang terlibat, baik kalangan pelaku usaha maupun pemerintah maupun konsumen itu sendiri mengenai betapa pentingnya upaya perlindungan terhadap hak-hak konsumen. (Rahman, 2018:22).

Perjanjian adalah kesepakatan antara dua orang atau lebih yang mengandung janji atau janji timbal balik yang berlaku sebagai bentuk timbal balik, diakui oleh hukum, atau pelaksanaannya diakui sebagai kewajiban hukum bagi pihak-pihak yang membuatnya (Putu dkk., 2023:198). Pada umumnya, posisi konsumen cenderung lebih lemah daripada posisi bisnis. PBB juga mengakui kelemahan posisi tersebut dan menganggap perlindungan konsumen sebagai masalah global yang sangat penting. Oleh karena itu, perlindungan konsumen akan lebih baik dan lebih efektif dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Pemerintah Indonesia terus meningkatkan pertumbuhan ekonomi di Indonesia di berbagai bidang demi kesejahteraan masyarakat (Ketut & Adnyani, 2016).

Setiap kabupaten membentuk Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Pembentukan BPSK dilakukan oleh Kepala Daerah Tingkat II dengan menyiapkan sarana, prasarana, dan dana operasional dengan dana APBD lokal (Ananda dkk, 2024:94). Organisasi ini didirikan untuk membantu bisnis dan konsumen dalam penyelesaian sengketa. Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menegaskan bahwa lembaga tersebut akan didirikan sebagai bagian dari upaya

penyediaan mekanisme penyelesaian sengketa di luar jalur peradilan umum (Sitepu & Muhamad, 2021:8).

Pasal 49 Undang-Undang Perlindungan Konsumen mengatur salah satu metode penyelesaian sengketa antara pelaku usaha dan konsumen, yang menyatakan bahwa:

“Pemerintah membentuk Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen di setiap daerah tingkat II untuk penyelesaian sengketa antara pelaku usaha dan konsumen di luar pengadilan”.

Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, juga dikenal sebagai BPSK, bertanggung jawab untuk menyelesaikan sengketa antara konsumen dan perusahaan dengan mengutamakan prinsip penyelesaian win-win, yang berarti mencari solusi terbaik yang menguntungkan kedua belah pihak (Farid, 2024:4). BPSK membantu konsumen dan pelaku usaha menyelesaikan sengketa di luar pengadilan. Dalam melaksanakan tugasnya, BPSK dapat menyelesaikan sengketa melalui tiga mekanisme utama: mediasi, arbitrase, dan konsiliasi. Mekanisme-mekanisme ini dianggap dapat menyediakan solusi yang lebih cepat dan efektif dibandingkan dengan proses penyelesaian melalui jalur peradilan (Prayudha Dinata & Emmy Mustafa, 2025:2).

Hukum dapat diibaratkan layaknya pedang sekaligus perisai, yang berarti bahwa hukum tidak hanya dapat difungsikan sebagai alat untuk menyerang, tetapi juga dapat digunakan sebagai pelindung untuk mempertahankan diri dari berbagai ancaman dan ketidakadilan. Dalam suatu permasalahan hukum tentu akan ada 2 atau lebih pihak yang bersengketa, dan posisinya adalah 1 pihak akan menyerang dan yang lainnya akan bertahan sesuai dengan kapasitas dan ketentuan hukum yang berlaku (Janandhipa dkk.,

2023:2). Perlindungan konsumen merupakan salah satu wujud tanggung jawab negara dalam menjamin terwujudnya keadilan dan kepastian hukum di dalam kegiatan perekonomian. Dalam kerangka hukum nasional, Undang-Undang Perlindungan Konsumen menjadi landasan utama yang mengatur hak dan kewajiban masing-masing pihak, baik pelaku usaha maupun konsumen, dalam setiap aktivitas transaksi yang terjadi di antara mereka. Salah satu instrumen penting Menurut Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Perlindungan Konsumen, yang menetapkan bahwa setiap daerah tingkat II harus memiliki Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK);

“Pemerintah membentuk Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen di setiap daerah tingkat II untuk penyelesaian sengketa antara pelaku usaha dan konsumen di luar pengadilan”.

Salah satu tujuan utama hukum adalah mewujudkan keadilan. Namun, pembicaraan tentang keadilan pada dasarnya sangat subjektif karena bergantung pada pendapat setiap orang tentang keadilan dan kepentingan mereka sendiri. Apa yang dianggap adil oleh seseorang mungkin tidak dianggap adil oleh orang lain. Untuk memberikan keadilan dan kepastian hukum bagi setiap konsumen yang mengalami kerugian, diperlukan penelitian menyeluruh berdasarkan berbagai masalah yang muncul (Ardhya, 2020:191).

BPSK diposisikan secara strategis sebagai lembaga penyelesaian sengketa alternatif di luar jalur pengadilan (non-litigasi), yang diharapkan dapat memberikan solusi yang cepat, mudah, dan murah bagi konsumen yang mengalami kerugian. Melalui BPSK, konsumen tidak perlu menempuh proses peradilan yang panjang dan mahal, melainkan dapat memperoleh keadilan melalui mekanisme administratif.

Proses litigasi biasanya dianggap mahal, memakan waktu yang lama, dan melibatkan prosedur formal yang rumit. Akibatnya, konsumen sering menolak untuk menggunakan jalur hukum untuk menyelesaikan sengketa mereka dengan perusahaan. Oleh karena itu, konsumen lebih memilih opsi non-litigasi yang lebih mudah dan murah seperti yang ditawarkan oleh BPSK. BPSK sendiri memainkan peran yang sangat penting dalam menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha secara cepat dan efisien, dengan tetap mempertahankan prinsip musyawarah untuk mencapai mufakat (Rohmannudin dkk, 2021:4).

BPSK menghadapi banyak tantangan saat menjalankan fungsinya. Beberapa di antaranya adalah kewenangan yang terbatas, kurangnya pemahaman masyarakat tentang fungsi dan peran BPSK, dan tingkat kepatuhan pelaku usaha terhadap keputusan yang dibuat oleh BPSK (Sirait & Adji Dwi Platino, 2024:4). Penyelesaian sengketa konsumen pada masa kini dapat ditempuh melalui suatu badan atau lembaga yang telah resmi dibentuk oleh pemerintah berdasarkan Pasal 49 Undang-Undang Perlindungan Konsumen, yang mengamanatkan pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen di setiap daerah tingkat II sebagai wadah penyelesaian sengketa konsumen. Pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen ini menguntungkan masyarakat karena akan memastikan bahwa setiap sengketa yang dihadapi oleh konsumen akan diselesaikan dengan baik (Moh. Alfajar Mursidah, 2023:127).

BPSK menghadapi masalah struktural saat menjalankan fungsinya, seperti kekurangan sumber daya manusia dan minimnya fasilitas dan

infrastruktur teknologi, serta anggaran operasional yang terbatas. Keterbatasan ini berdampak pada lambannya proses penyelesaian sengketa, salah satu masalah yang dihadapi adalah keterbatasan kualitas layanan yang diberikan serta penurunan kepercayaan masyarakat terhadap organisasi tersebut. Selain itu, kurangnya pemahaman publik tentang keberadaan, peran, dan fungsi BPSK telah menyebabkan kurangnya pemanfaatan lembaga tersebut sebagai sarana penyelesaian sengketa konsumen (Damanik & Budi Kartika, 2025:1784).

Kurangnya pengetahuan tentang Undang-Undang Perlindungan Konsumen, banyak konsumen yang belum memahami hak-hak mereka sebagai konsumen. Selain itu, budaya hukum di Indonesia yang cenderung mengutamakan keharmonisan sosial dan menghindari perselisihan juga berdampak pada rendahnya keberanian konsumen untuk memperjuangkan haknya ketika mengalami kerugian akibat penggunaan suatu produk, terutama jika nilai kerugian yang dialami relatif kecil. Sikap yang cenderung menerima keadaan serta rendahnya kepercayaan terhadap efektivitas perlindungan konsumen pada akhirnya berdampak pada menurunnya keberanian konsumen untuk memperjuangkan haknya (Manek dkk., 2023:182).

Untuk meningkatkan kesejahteraan sosial dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat, pembangunan suatu negara tidak hanya bergantung pada pemerintah; itu juga memerlukan dukungan dan partisipasi aktif dari seluruh masyarakat, terutama dari pelaku usaha (Windari & Dewi, 2024:8). Kabupaten Buleleng berada di wilayah utara Provinsi Bali dan strategis berada di pusat ekonomi, sosial, dan pemerintahan Bali Utara. Bali dikenal sebagai pulau

yang kaya akan budaya dan kebijaksanaan lokal. Budaya Bali bukan hanya sekadar tradisi, tetapi juga menjadi landasan bagi berbagai aspek kehidupan, termasuk kegiatan sosial dan ekonomi (Artha Windari dkk., 2025). BPSK sebagai lembaga yang berwenang dalam penyelesaian sengketa konsumen berkedudukan di ibu kota provinsi sehingga Pada dasarnya, Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) bertanggung jawab atas penyelesaian sengketa antara bisnis dan konsumen. Namun, masyarakat Kabupaten Buleleng menghadapi kesulitan untuk mengajukan sengketa karena lokasi BPSK berada jauh dari ibu kota Provinsi Bali. Karena lokasi geografis, penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK menjadi kurang efektif dan konsumen di Kabupaten Buleleng sulit dijangkau.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa tidak ada lembaga penyelesaian sengketa konsumen di Kabupaten Buleleng yang melakukan tugas khusus seperti Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). Namun demikian, orang-orang yang mengalami kerugian karena tindakan pelaku usaha masih dapat menghubungi Dinas Perdagangan, Perindustrian, Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah (Disdagperinkopukm) Kabupaten Buleleng untuk mengajukan keluhan atau pengaduan. Dalam kasus ini, dinas tersebut menerima pengaduan konsumen dan membantu menyelesaikan masalah antara pelanggan dan perusahaan.

Penelitian Fahmi Albartiansyah (Albartiansyah dkk., t.t.) menunjukkan beberapa perbedaan penting dari penelitian penulis. Diferensiasi tersebut terletak pada topik utama kajian tersebut. Dalam penelitian Albartiansyah, fokus utama penelitian adalah kendala administratif yang terlibat dalam proses

pemilihan anggota Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). Untuk saat ini, penelitian ini berfokus pada bagaimana Pasal 49 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen diterapkan di wilayah yang belum memiliki BPSK, terutama di Kabupaten Buleleng. Selain itu, penelitian ini menganalisis berbagai faktor yang menyebabkan belum terbentuknya BPSK di daerah tersebut. Selain itu, penelitian ini menganalisis dampak ketiadaan BPSK terhadap pelaksanaan perlindungan konsumen serta mengidentifikasi upaya-upaya yang dapat dilakukan oleh pemerintah untuk mewujudkan amanat pembentukan BPSK sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Skripsi Perjaka Purba dari Program Studi Ilmu Hukum Universitas Pendidikan Ganesha, Bali adalah penelitian sebelumnya (Purba dkk., 2019). Skripsi tersebut berjudul Implementasi Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen Terhadap Penyelesaian Sengketa. Studi ini melihat konsumen di Kabupaten Buleleng dan mengkaji mengapa penyelesaian sengketa di luar pengadilan belum menjadi pilihan utama masyarakat. Kondisi ini terjadi meskipun Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), yang berfungsi sebagai lembaga penyelesaian sengketa di luar pengadilan, belum didirikan atau tersedia bagi masyarakat. Selanjutnya, penelitian ini memeriksa komponen sosiologis dan yuridis yang mempengaruhi kecenderungan masyarakat untuk menyelesaikan sengketa konsumen melalui proses litigasi di pengadilan. Berbeda dengan penelitian sebelumnya, penelitian ini akan mempelajari pelaksanaan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen di daerah yang

belum memiliki BPSK. Penelitian ini juga akan mempelajari berbagai faktor yang berperan dalam pembentukan BPSK. Selain itu, penelitian ini akan menyelidiki dampak ketiadaan BPSK terhadap pelaksanaan perlindungan konsumen di Kabupaten Buleleng serta mengidentifikasi langkah-langkah yang dapat ditempuh oleh pemerintah untuk memenuhi amanat undang-undang tentang pembentukan BPSK.

Fakta bahwa apa yang harus dan apa yang harus dilakukan dalam pelaksanaan Pasal 49 Undang-Undang Perlindungan Konsumen menunjukkan bahwa ada perbedaan antara kondisi nyata yang terjadi di lapangan dan ketentuan normatif yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Meskipun Pasal 49 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menetapkan bahwa setiap kabupaten atau kota harus membentuk Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), undang-undang ini belum sepenuhnya diterapkan. Sejauh ini, beberapa kabupaten dan kota di Indonesia belum memiliki BPSK, menurut data yang dikumpulkan oleh Kementerian Perdagangan. Kabupaten Buleleng, yang berada di Provinsi Bali, adalah salah satu daerah di mana pelaksanaan perlindungan konsumen mungkin kurang efektif, terutama dengan mekanisme penyelesaian sengketa yang mudah, cepat, dan murah. Selain itu, kondisi tersebut dapat menyebabkan kesenjangan akses ke keadilan bagi masyarakat yang bermasalah dengan pelaku usaha.

Dari perspektif *das sein*, ada pertanyaan penting tentang seberapa efektif Pasal 49 Undang-Undang Perlindungan Konsumen dapat diterapkan di wilayah yang belum memiliki Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen

(BPSK), serta faktor apa saja yang menyebabkan belum terbentuknya lembaga tersebut. Selain itu, perlu dikaji pula bagaimana dampak tersebut diperlukan untuk mempelajari dampak yang ditimbulkan oleh belum terbentuknya BPSK terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen di Kabupaten Buleleng, serta berbagai tindakan yang dapat ditempuh oleh pemerintah untuk memenuhi janji Undang-Undang Perlindungan Konsumen terkait pembentukan lembaga tersebut.

Atas dasar itulah, peneliti tertarik untuk mengkaji permasalahan ini melalui penelitian berjudul: **“Implementasi Pasal 49 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen atas Ketiadaan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) di Kabupaten Buleleng.”**

## **1.2 Identifikasi Masalah**

1. Belum terbentuknya BPSK di Kabupaten Buleleng menunjukkan adanya kesenjangan antara ketentuan normatif dalam Pasal 49 UU Perlindungan Konsumen dengan realitas implementasi di daerah.
2. Ketiadaan lembaga penyelesaian sengketa konsumen menyebabkan masyarakat tidak memiliki akses yang cepat, murah, dan sederhana dalam menyelesaikan sengketa dengan pelaku usaha.
3. Minimnya pemahaman masyarakat dan pelaku usaha terhadap mekanisme perlindungan konsumen serta peran BPSK dalam sistem hukum nasional.
4. Ketiadaan BPSK berimplikasi terhadap efektivitas penegakan hukum perlindungan konsumen secara umum.

### 1.3 Pembatasan Masalah

Untuk menjaga penelitian ini tetap terarah dan fokus pada pokok permasalahan yang diteliti, maka ruang lingkup pembahasan dibatasi sebagai berikut:

1. Penelitian ini dibatasi pada analisis terhadap pelaksanaan kewajiban pemerintah daerah dalam membentuk Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 49 UU Perlindungan Konsumen. Pembahasan difokuskan pada sejauh mana Pemerintah Kabupaten Buleleng telah menjalankan amanat hukum tersebut, tanpa membahas efektivitas BPSK di daerah lain atau kebijakan perlindungan konsumen di tingkat nasional secara umum.
2. Penelitian ini dibatasi pada faktor penyebab belum adanya BPSK di Kabupaten Buleleng. Pembahasan hanya menyoroti faktor penyebab belum adanya badan perlindungan konsumen di wilayah tersebut, tanpa memperluas analisis pada mekanisme penyelesaian sengketa konsumen di pengadilan atau di daerah lain yang sudah memiliki BPSK.

Dengan pembatasan ini, penelitian diarahkan untuk memberikan analisis yang mendalam mengenai pelaksanaan amanat hukum dan faktor dari ketiadaan BPSK di tingkat daerah, sehingga hasil penelitian dapat memberikan kontribusi yang konkret terhadap penguatan perlindungan konsumen di Kabupaten Buleleng.

### 1.4 Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi Pasal 49 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen di Kabupaten Buleleng terkait pembentukan BPSK?

2. Apa hambatan dan dampak atas ketiadaan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen di Kabupaten Buleleng?

### **1.5 Tujuan Penelitian**

#### **1. Tujuan Umum**

Penelitian ini secara umum bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis pelaksanaan ketentuan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen di tingkat daerah, dengan fokus pada implementasi kewajiban pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) serta dampaknya terhadap perlindungan hukum bagi konsumen di Kabupaten Buleleng.

#### **2. Tujuan Khusus**

1. Menganalisis implementasi Pasal 49 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen di Kabupaten Buleleng terkait pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). Mengumpulkan dan menganalisis tentang konsumen yang merasa dirugikan terkait sengketa pada pelaku usaha dan konsumen di Kabupaten Buleleng.
2. Mengetahui dan menganalisis hambatan dan dampak terkait belum adanya Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen di Kabupaten Buleleng.

### **1.6 Manfaat Penelitian**

#### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang hukum perlindungan konsumen dan implementasi kebijakan publik di tingkat daerah.

## 2. Manfaat Praktis

- a. Sebagai bahan evaluasi bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan amanat UU Perlindungan Konsumen.
- b. Sebagai informasi bagi Kementerian Perdagangan dalam penyusunan kebijakan pembentukan BPSK di daerah.
- c. Sebagai referensi bagi masyarakat dan lembaga perlindungan konsumen untuk memahami hak-hak mereka dalam memperoleh akses penyelesaian sengketa.

