

## Eksistensi Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Dalam Penanganan Sengketa Konsumen: Tantangan Finalitas Putusan Dan Efektivitas Eksekusi

Wayacita Joan Wuisang<sup>1</sup>, Muhammad Hero Soepeno<sup>2</sup>, Mercy M.M. Setlight<sup>3</sup>

Pascasarjana Universitas Sam Ratulang, Indonesia<sup>1-3</sup>

Email Korespondens: [wayacitaw@gmail.com](mailto:wayacitaw@gmail.com), [herosoepeno@unsrat.ac.id](mailto:herosoepeno@unsrat.ac.id), [mercysetlight@unsrat.ac.id](mailto:mercysetlight@unsrat.ac.id)

Article received: 01 November 2025, Review process: 11 November 2025

Article Accepted: 25 Desember 2025, Article published: 20 Januari 2026

### ABSTRACT

The Consumer Dispute Settlement Body (Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen/BPSK) was established as an out-of-court mechanism for resolving consumer disputes that is expected to be fast, simple, and low-cost, while also strengthening consumer protection, given that consumers generally have a weaker bargaining position compared to business actors. However, the effectiveness of BPSK is determined not only by the adjudication process, but more importantly by the realization of remedies after a decision is rendered, since in practice the losing party often does not voluntarily comply with the decision. This study employs a normative juridical legal research method (library research) with a statutory approach and a conceptual approach to analyze the status, authority, and legal certainty issues related to the finality of BPSK decisions. The findings indicate challenges in the execution of decisions, which still require the involvement of the District Court, as well as normative tension regarding the nature of BPSK decisions that are understood as "final and binding" yet remain open to objections before the court. This condition has the potential to prolong disputes and reduce legal certainty. Strengthening the existence of BPSK should be directed toward harmonizing regulations on finality and objections, improving the design of execution mechanisms, enhancing institutional capacity and human resources, and strengthening synergy with District Courts and consumer protection institutions to ensure effective and equitable dispute resolution.

**Keywords:** BPSK; consumer disputes; legal certainty; final and binding; enforcement of decisions.

### ABSTRAK

Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dibentuk sebagai mekanisme penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan yang diharapkan cepat, sederhana, dan biaya ringan, sekaligus memperkuat perlindungan konsumen yang umumnya memiliki posisi tawar lemah dibanding pelaku usaha. Namun, efektivitas BPSK tidak hanya ditentukan oleh proses persidangan, melainkan terutama oleh realisasi pemulihian hak (remedies) setelah putusan dijatuhkan, karena Pembentukan BPSK merupakan kebijakan strategis untuk memperkuat perlindungan konsumen melalui mekanisme penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang diharapkan lebih cepat, murah, dan sederhana. Dalam desain Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK), jalur non-litigasi melalui lembaga penyelesaian sengketa ditempatkan berdampingan dengan opsi peradilan umum, sehingga sejak awal sistem perlindungan konsumen mengakui dua jalur penyelesaian sengketa. Secara normatif, BPSK memiliki tugas dan wewenang menyelesaikan sengketa konsumen

melalui mediasi, arbitrase, atau konsiliasi, yang menegaskan karakter BPSK sebagai alternatif penyelesaian sengketa (ADR) dengan fungsi kuasi-ajudikatif. Problem utama yang menonjol dalam praktik adalah efektivitas pelaksanaan putusan (*enforcement*), khususnya ketika pihak yang kalah – sering kali pelaku usaha – tidak menjalankan putusan secara sukarela, sehingga keberhasilan perlindungan konsumen tidak berhenti pada putusan tetapi pada realisasi pemulihian hak. Kelemahan eksekusi dikaitkan dengan konstruksi hukum yang mensyaratkan keterlibatan Pengadilan Negeri untuk pelaksanaan eksekusi, sehingga konsumen dapat menghadapi prosedur lanjutan yang menambah waktu dan biaya. Di saat yang sama, ketegangan norma juga muncul karena sifat putusan BPSK kerap dipahami "final dan mengikat," tetapi tetap tersedia mekanisme keberatan ke pengadilan yang dapat melemahkan makna finalitas dan memicu ketidakpastian prosedural. Dalam praktik pihak yang kalah sering tidak melaksanakan putusan secara sukarela. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif (studi kepustakaan) dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual untuk menganalisis kedudukan, kewenangan, serta problem kepastian hukum terkait finalitas putusan BPSK. Hasil kajian menunjukkan adanya tantangan pada aspek eksekusi putusan yang masih memerlukan keterlibatan Pengadilan Negeri, serta ketegangan norma mengenai sifat putusan BPSK yang dipahami "final dan mengikat" tetapi tetap terbuka jalur keberatan ke pengadilan, yang berpotensi memperpanjang sengketa dan menurunkan kepastian hukum. Penguatan eksistensi BPSK perlu diarahkan pada harmonisasi pengaturan finalitas dan keberatan, penguatan desain eksekusi, peningkatan kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia, serta penguatan sinergi dengan Pengadilan Negeri dan lembaga perlindungan konsumen untuk memastikan penyelesaian sengketa yang efektif dan berkeadilan.

**Kata kunci:** BPSK; sengketa konsumen; kepastian hukum; final dan mengikat; eksekusi putusan.

## PENDAHULUAN

Kepastian hukum, sebagai salah satu pilar negara hukum, mensyaratkan bahwa konsumen dapat memprediksi konsekuensi hukum dari tindakannya dan mendapatkan jaminan perlindungan hukum yang adil. Dalam konteks perlindungan konsumen, ketidakpastian ini terutama muncul karena irisan kewenangan antara BPSK sebagai forum penyelesaian sengketa di luar pengadilan dan Pengadilan Negeri sebagai institusi peradilan umum sekaligus pintu eksekusi. Ketika irisan kewenangan ini tidak dikelola secara konsisten, putusan BPSK berpotensi diperlakukan hanya sebagai tahap awal, bukan penyelesaian akhir, sehingga konsumen menghadapi ketidakpastian prosedural yang melemahkan kepercayaan publik terhadap mekanisme ini.

Dampak praktis dari lemahnya eksekusi dan terbukanya jalur keberatan adalah meningkatnya beban konsumen dalam menagih hak, karena konsumen dapat dipaksa menempuh forum lanjutan untuk memastikan putusan efektif. Dalam konteks perlindungan konsumen, kondisi ini bermasalah karena sengketa konsumen sering menyangkut nilai kerugian yang relatif kecil, sehingga tambahan biaya dan waktu dapat menghilangkan insentif konsumen untuk melanjutkan proses. Tantangan efektivitas putusan BPSK pada akhirnya juga memengaruhi tingkat kepercayaan publik terhadap BPSK sebagai jalur penyelesaian sengketa yang

mudah diakses, karena putusan yang tidak terlaksana cenderung dipersepsikan sebagai kemenangan di atas kertas.

Berdasarkan latar belakang tersebut, rumusan masalah dalam tulisan ini adalah: (1) bagaimana kedudukan dan kewenangan BPSK dalam sistem hukum perlindungan konsumen di Indonesia, dan (2) bagaimana penguatan eksistensi BPSK agar lebih efektif dalam penanganan sengketa konsumen. Tujuan kajian adalah menganalisis dasar normatif dan praktik problematik BPSK dalam penanganan sengketa konsumen, sekaligus menawarkan arah penguatan kelembagaan untuk menjawab isu kepastian hukum dan efektivitas perlindungan konsumen.

## METODE

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum yuridis normatif, yaitu penelitian yang bertumpu pada studi kepustakaan (library research) dengan menelaah norma/kaidah hukum dalam peraturan perundang-undangan dan doktrin terkait perlindungan konsumen serta BPSK. Bahan hukum yang digunakan dibagi menjadi: (1) bahan hukum primer, yakni UUPK, Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 72 Tahun 2020, dan UUD NRI 1945; (2) bahan hukum sekunder, berupa buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian, dan putusan pengadilan terkait BPSK; dan (3) bahan hukum tersier, seperti kamus hukum dan ensiklopedia. Pendekatan yang digunakan meliputi: (1) pendekatan perundang-undangan (statute approach) untuk mengurai ketentuan yang mengatur kedudukan, tugas, dan kewenangan BPSK; dan (2) pendekatan konseptual (conceptual approach) untuk menelaah konsep perlindungan konsumen, konsumen akhir, kepastian hukum, dan makna "final dan mengikat" pada putusan. Data yang terkumpul kemudian dianalisis secara kualitatif dengan sifat deskriptif-analitis, yaitu memaparkan aturan dan konsep relevan lalu menghubungkannya dengan isu yang diteliti guna membangun argumentasi dan kesimpulan hukum.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### *Kedudukan dan Kewenangan BPSK dalam Sistem Hukum Perlindungan Konsumen*

#### 1. Dasar Normatif dan Struktur Kelembagaan BPSK

Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dibentuk sebagai instrumen negara untuk menyediakan akses penyelesaian sengketa konsumen yang cepat, sederhana, dan relatif murah dibanding litigasi di pengadilan. Secara desain, BPSK ditempatkan sebagai forum alternatif di luar pengadilan (non-litigasi) yang diharapkan mampu menjawab karakter sengketa konsumen yang sering bernilai kecil tetapi massal, sehingga membutuhkan mekanisme penyelesaian yang efisien dan mudah diakses.

Namun, efektivitas BPSK tidak hanya ditentukan oleh "tersedianya forum", melainkan juga oleh kepastian atas (i) status kelembagaan BPSK dalam struktur ketatanegaraan dan sistem peradilan, (ii) cakupan kewenangannya, serta (iii) daya ikat dan daya paksa putusannya. Dalam praktik, tiga dimensi tersebut kerap memunculkan friksi: BPSK diproyeksikan sebagai lembaga penyelesaian sengketa

yang final, tetapi undang-undang tetap menyediakan jalur keberatan ke pengadilan sehingga menimbulkan ketegangan norma dan ketidakpastian bagi konsumen.

BPSK sebagai bagian dari kebijakan akses keadilan (access to justice) di bidang konsumsi, di mana negara mengembangkan mekanisme yang lebih “ringan” daripada peradilan, tetapi tetap memiliki karakter adjudikatif karena menghasilkan putusan yang menyatakan benar-salah dan memerintahkan pemulihan. Tantangannya, ketika mekanisme adjudikatif non-pengadilan tidak disertai desain finalitas dan eksekusi yang jelas, maka tujuan akses keadilan justru dapat bergeser menjadi beban proses berlapis bagi pihak yang lemah (konsumen).

Keberadaan BPSK merupakan bagian dari mandat perlindungan konsumen untuk menyediakan penyelesaian sengketa di luar pengadilan, dan secara normatif BPSK menjalankan fungsi kuasi-ajudikatif melalui mekanisme mediasi, arbitrase, atau konsiliasi. Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menjadi landasan fundamental berdirinya BPSK, yang untuk pertama kalinya memandatkan secara eksplisit pembentukan suatu lembaga penyelesaian sengketa di luar pengadilan guna membantu konsumen memperoleh keadilan dalam praktik hubungan konsumsi.

Penguatan struktur dan mekanisme kerja BPSK baru diatur secara lebih rinci melalui regulasi turunan, salah satunya adalah Peraturan Menteri Perdagangan No. 72 Tahun 2020 tentang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen. Secara kelembagaan, BPSK berada di bawah koordinasi Kementerian Perdagangan tetapi menjalankan fungsi operasionalnya di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Struktur keanggotaan BPSK disusun berdasarkan prinsip representasi tripartit, yakni melibatkan unsur pemerintah, konsumen, dan pelaku usaha, yang mencerminkan komitmen negara untuk menghadirkan lembaga yang adil dan objektif dalam menyelesaikan sengketa.

Untuk menangani dan menyelesaikan sengketa konsumen, BPSK membentuk majelis yang berjumlah ganjil minimal 3 (tiga) orang dan maksimal 5 (lima) orang, yang mewakili semua unsur dan dibantu oleh seorang panitera. BPSK dibentuk berdasarkan keputusan gubernor sesuai dengan wilayah kerja provinsi, yang terdiri atas wilayah kabupaten/kota. Selanjutnya, BPSK hanya dapat melaksanakan tugas dan wewenang setelah memperoleh Surat Tanda Daftar BPSK, yaitu dokumen yang menyatakan bahwa BPSK telah terdaftar dalam daftar BPSK yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal Perlindungan Konsumen dan Tertib Niaga, Kementerian Perdagangan.

Secara normatif, BPSK berakar pada kebijakan perlindungan konsumen yang memfasilitasi penyelesaian sengketa di luar pengadilan dengan metode mediasi, konsiliasi, atau arbitrase, sekaligus memberi ruang bagi putusan yang mengikat para pihak. Dalam konstruksi UUPK, BPSK diposisikan sebagai “jembatan” penyelesaian sengketa konsumen: forum yang mudah diakses, prosedurnya sederhana, dan secara kelembagaan berada dalam ranah administrasi pemerintahan tetapi menjalankan fungsi menyerupai peradilan (quasi-judicial).

Karakter “quasi-judicial” BPSK menciptakan ambivalensi: di satu sisi BPSK bukan pengadilan, tetapi di sisi lain putusannya memerlukan legitimasi seperti putusan

pengadilan agar efektif dan dapat dipaksakan. Ambivalensi ini menjadi penting karena menyangkut pertanyaan: apakah putusan BPSK seharusnya diperlakukan seperti putusan arbitrase, putusan administratif, atau putusan quasi-peradilan yang berdiri sendiri. Ketika klasifikasi ini tidak tegas, maka terjadi ketidakseragaman penerimaan dan pelaksanaan putusan pada level eksekusi dan keberatan di pengadilan.

Dari perspektif sistem peradilan, isu kelembagaan BPSK juga menyentuh prinsip pembagian kekuasaan: peradilan sebagai kekuasaan kehakiman memiliki kewenangan mengadili yang terinstitusionalisasi, sedangkan BPSK berada di luar struktur peradilan namun diberi kewenangan memeriksa dan memutus. Karena itu, kebutuhan "kontrol" dari pengadilan melalui mekanisme keberatan sering dipahami sebagai cara menjaga due process dan mencegah penyalahgunaan kewenangan, tetapi sekaligus menimbulkan biaya kepastian hukum apabila kontrol tersebut membuat finalitas BPSK menjadi kabur.

## 2. Tugas dan Kewenangan BPSK

BPSK memiliki tugas dan kewenangan utama untuk menangani sengketa dan memastikan perlindungan konsumen berjalan efektif. BPSK menyelesaikan sengketa konsumen melalui mediasi, arbitrase, atau konsiliasi, serta memberikan konsultasi terkait perlindungan konsumen kepada masyarakat. Selain itu, BPSK berwenang melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku agar tidak merugikan konsumen.

BPSK juga menerima pengaduan tertulis maupun lisan, melakukan penelitian dan pemeriksaan perkara, serta memanggil pelaku usaha, saksi, dan saksi ahli. Dalam proses pemeriksaan, BPSK dapat meminta dan menilai dokumen atau alat bukti lain, lalu memutuskan ada atau tidaknya kerugian di pihak konsumen. BPSK kemudian memberitahukan putusannya kepada pelaku usaha, dapat melaporkan pelanggaran kepada penyidik umum, dan menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan UUPK.

Kewenangan BPSK terbatas pada sengketa yang timbul dari transaksi konsumen, yakni perjanjian antara konsumen (pihak yang memakai barang/jasa) dan pelaku usaha (pihak yang memproduksi/menjual barang/jasa). BPSK berwenang memeriksa, memutus, dan menjatuhkan sanksi administratif atas pelanggaran terhadap ketentuan UUPK, dan prosesnya diatur untuk diselesaikan dalam waktu 21 hari kerja, menekankan aspek kecepatan. Meski memiliki wewenang, BPSK memiliki batasan yang jelas: BPSK tidak berwenang menangani sengketa yang telah disepakati para pihak untuk diselesaikan di pengadilan, sengketa yang telah diputus pengadilan (res judicata), atau sengketa yang melibatkan nilai kerugian di atas batas tertentu yang ditetapkan pemerintah.

Secara fungsional, BPSK memiliki kewenangan untuk menerima pengaduan, memeriksa sengketa, memfasilitasi penyelesaian melalui mediasi/konsiliasi/arbitrase, serta menjatuhkan putusan. Dengan kewenangan tersebut, BPSK menjalankan dua fungsi utama: (i) fungsi penyelesaian sengketa (dispute resolution) dan (ii) fungsi perlindungan preventif melalui pengawasan

aspek-aspek tertentu dalam praktik hubungan konsumsi (misalnya klausula yang merugikan konsumen).

Karakter kuasi-ajudikatif terlihat pada elemen pemeriksaan dan pembuktian: para pihak dipanggil, bukti dinilai, fakta dirumuskan, lalu majelis menyimpulkan adanya atau tidaknya pelanggaran/kesalahan dan menentukan bentuk pemulihan. Pada level teori, model ini menunjukkan bahwa BPSK tidak sekadar "fasilitator perdamaian", tetapi juga "pengambil keputusan" ketika perdamaian tidak tercapai. Dengan demikian, legitimasi putusan BPSK semestinya memerlukan kerangka finalitas dan pelaksanaan yang setara dengan tujuan pembentukannya: menyelesaikan sengketa secara cepat dan efektif.

Batas kewenangan BPSK juga penting karena dimaksudkan menangani sengketa konsumen (consumer dispute) yang berangkat dari relasi konsumsi antara konsumen dan pelaku usaha. Di sinilah sering muncul sengketa kewenangan (kompetensi) dalam praktik: sebagian pelaku usaha berargumentasi sengketa tertentu bukan "sengketa konsumen", melainkan sengketa perdata umum/kontrak komersial atau sengketa yang telah memiliki klausul forum lain. Ketika argumentasi ini diterima dalam jalur keberatan, maka BPSK berisiko diposisikan hanya sebagai tahap awal, bukan forum penyelesaian efektif.

### ***Finalitas Putusan dan Mekanisme Keberatan***

#### **1. Ketegangan Norma: "Final dan Mengikat" versus Keberatan**

Putusan BPSK bersifat final dan mengikat. Namun, Pasal 56 ayat (2) UUPK juga membuka kemungkinan pengajuan keberatan ke pengadilan terhadap putusan BPSK, yang menimbulkan ketegangan norma karena dapat dipandang mengurangi efektivitas sifat "final dan mengikat" tersebut. Ketidakselarasan ini dipersoalkan karena berpotensi menjadikan mekanisme BPSK tidak efisien apabila para pihak masih dapat membawa sengketa kembali ke pengadilan setelah putusan dijatuhkan. Mekanisme keberatan ke pengadilan negeri atas putusan BPSK memiliki batas waktu tertentu, yaitu paling lambat 14 hari sejak para pihak menerima pemberitahuan putusan, yang menunjukkan bahwa relasi BPSK-pengadilan tidak sepenuhnya terputus. Di satu sisi, mekanisme ini dapat dibaca sebagai kontrol untuk mencegah kekeliruan; namun di sisi lain, dapat membuka ruang penundaan kepatuhan pelaku usaha terhadap putusan BPSK.

Situasi tersebut menggambarkan adanya tumpang tindih atau setidaknya irisan kewenangan antara BPSK sebagai forum penyelesaian sengketa di luar pengadilan dan Pengadilan Negeri sebagai pemegang fungsi peradilan umum sekaligus pintu eksekusi. Ketika irisan kewenangan ini tidak dikelola secara konsisten, putusan BPSK berpotensi diperlakukan hanya sebagai tahap awal, bukan penyelesaian akhir, sehingga konsumen menghadapi ketidakpastian prosedural. Salah satu problem sentral dalam diskursus BPSK adalah ketegangan antara label "putusan final dan mengikat" dengan adanya mekanisme keberatan ke pengadilan. Penelitian pada Journal of Law and Legal Reform menegaskan bahwa kerangka hukum yang masih mengizinkan keberatan dan kasasi mendorong ketidakpastian hukum dan melemahkan efektivitas penyelesaian sengketa konsumen di luar

pengadilan. Dengan kata lain, finalitas BPSK menjadi tidak sepadan dengan finalitas putusan lembaga peradilan tertentu yang secara doktrinal memang tidak membuka upaya hukum biasa.

Dari analisa teori kepastian hukum, frasa "final dan mengikat" seharusnya memiliki konsekuensi: sengketa berhenti pada satu forum, para pihak wajib patuh, dan pelaksanaan dapat dipaksakan. Namun, ketika keberatan ke Pengadilan Negeri masih terbuka, maka finalitas tersebut berubah menjadi "final bersyarat": final jika tidak diajukan keberatan dalam tenggat waktu atau jika putusan keberatan menguatkan. Implikasi praktisnya adalah adanya ruang strategis bagi pelaku usaha untuk menunda pemulihan konsumen melalui keberatan, bahkan ketika substansi putusan BPSK dianggap benar.

Secara kebijakan hukum (legal policy), keberatan memang dapat dibenarkan sebagai mekanisme checks and balances – misalnya untuk mengoreksi kesalahan prosedural atau kekeliruan penerapan norma. Akan tetapi, apabila keberatan berkembang menjadi "forum shopping" dan alat delay, maka desain BPSK kehilangan *raison d'être* sebagai jalur cepat dan murah. Literatur juga menandai bahwa masuknya peran pengadilan dalam memeriksa keberatan memunculkan kebingungan implementatif mengenai batas pemeriksaan: apakah pengadilan memeriksa ulang seluruh perkara (*de novo*) atau hanya memeriksa aspek tertentu (misalnya kewenangan/prosedur).

Dari sudut sistem, ketidakjelasan model pemeriksaan keberatan memperbesar ketidakpastian prosedural bagi konsumen: konsumen yang sudah mengeluarkan biaya dan energi di BPSK berpotensi harus "mengulang" substansi di pengadilan. Hal ini menimbulkan beban ganda (double burden) bagi pihak yang lemah, sementara pelaku usaha cenderung lebih siap sumber daya untuk litigasi lanjutan.

## 2. Implikasi Terhadap Kepastian Hukum

Salah satu problem mendasar dalam literatur adalah adanya ketegangan antara karakter putusan BPSK yang disebut "final dan mengikat" dengan fakta bahwa undang-undang tetap memberi ruang pengajuan keberatan ke Pengadilan Negeri dalam jangka waktu tertentu. Dampaknya, sengketa yang semula dipilih karena ingin cepat selesai melalui jalur non-litigasi justru berpotensi berubah menjadi proses berlapis: BPSK → Pengadilan Negeri (keberatan) → Mahkamah Agung (kasasi).

Dalam kerangka perlindungan konsumen, desain seperti ini memunculkan risiko ketidakpastian hasil dan melemahkan posisi konsumen, karena pelaku usaha biasanya lebih siap secara sumber daya untuk menghadapi proses panjang. Kepastian hukum dalam konteks ini teruji terutama ketika "final dan mengikat" tidak lagi bermakna penyelesaian definitif, melainkan penyelesaian tahap pertama yang masih dapat diperdebatkan di forum lain.

Dalam rezim perlindungan konsumen, kepastian hukum bukan sekadar kepastian teks, melainkan kepastian proses dan kepastian hasil (outcome certainty) yang memungkinkan konsumen memperoleh pemulihan efektif. Ketika BPSK tidak memberikan kepastian hasil karena mudah digeser ke mekanisme keberatan, maka

tujuan korektif perlindungan konsumen (memulihkan kerugian) melemah dan berubah menjadi proses panjang yang tidak sebanding dengan nilai kerugian. Berdasarkan hasil penelitian tentang keterbatasan BPSK menyoroti bahwa konfigurasi UUPK terkait relasi BPSK dan peradilan mengakibatkan kebingungan dan keterbatasan kemampuan regulasi untuk mencapai tujuan perlindungan konsumen. Dalam logika kebijakan, sengketa konsumen sering kali bernilai kecil; bila penyelesaian berlapis terjadi, biaya transaksi (transaction cost) meningkat, dan konsumen rasional akan memilih berhenti sebelum pemulihan tercapai. Situasi ini menciptakan "keadilan semu": norma perlindungan ada, putusan bisa ada, tetapi realisasi hak tidak terjadi.

Dari perspektif keadilan substantif, desain yang membuka banyak tahapan upaya hukum cenderung menguntungkan pihak dengan daya tahan litigasi yang lebih tinggi. Karena pelaku usaha biasanya memiliki akses sumber daya dan penasihat hukum yang lebih memadai, ruang keberatan dapat memperbesar ketimpangan posisi tawar. Maka, kepastian hukum bagi konsumen menuntut pembatasan yang proporsional atas keberatan: misalnya keberatan yang dibatasi pada aspek kewenangan atau pelanggaran prosedur serius, bukan pemeriksaan ulang substansi secara penuh.

### ***Tantangan Eksekusi Putusan BPSK***

#### **1. Ketergantungan pada Pengadilan Negeri**

Isu paling krusial dalam eksistensi BPSK adalah enforcement putusan, karena pemulihan hak konsumen bergantung pada pelaksanaan putusan secara nyata. Kelemahan eksekusi putusan BPSK berkaitan dengan konstruksi hukum yang mensyaratkan keterlibatan Pengadilan Negeri dalam pelaksanaan eksekusi, yakni putusan BPSK dapat dimintakan penetapan eksekusi kepada pengadilan negeri. Konsekuensinya, konsumen dapat menghadapi prosedur lanjutan yang menambah waktu dan biaya, sehingga tujuan "cepat dan sederhana" berisiko tidak tercapai dalam perkara tertentu. Karena BPSK tidak memiliki perangkat eksekutorial sendiri, putusan yang tidak dilaksanakan sukarela cenderung bergantung pada pengadilan, sehingga kecepatan penyelesaian sengketa menjadi menurun.

#### **2. Contoh Empiris Hambatan Eksekusi**

Dalam praktik, BPSK Kota Bandung pernah mengajukan fiat eksekusi atas Putusan BPSK Nomor 66/Pts-BPSK/VII/2005 ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Namun PN Jakarta Pusat menyatakan putusan tersebut tidak dapat dieksekusi karena tidak mempunyai irah-irah, sedangkan dalam putusan BPSK memang tidak dikenal irah-irah sebagaimana putusan pengadilan. PN Jakarta Pusat juga menyampaikan bahwa permohonan pelaksanaan eksekusi belum dapat diproses karena belum memenuhi syarat tertentu yang dikaitkan dengan UU No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, sehingga putusan BPSK tidak segera berujung pada pemulihan hak konsumen.

Makna efektivitasnya: putusan BPSK bisa benar secara substansi bagi konsumen, tetapi bila pintu eksekusi di pengadilan tersendat karena perbedaan syarat formal, maka konsumen tetap tidak memperoleh hasil nyata. Contoh lain

adalah Putusan Mahkamah Agung Nomor 933 K/Pdt.Sus-BPSK/2017 yang menunjukkan pola umum sengketa BPSK: putusan BPSK dijatuhan, lalu pelaku usaha mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri, dan akhirnya perkara berujung ke tingkat kasasi. Meskipun BPSK mengeluarkan putusan yang memerintahkan tindakan konkret (misalnya pengembalian barang/kendaraan), efektivitasnya bisa terhambat karena pelaku usaha memindahkan arena sengketa ke Pengadilan Negeri melalui keberatan dengan alasan kewenangan, kesepakatan forum, dan prosedur arbitrase.

Masalah paling menentukan efektivitas BPSK adalah eksekusi putusan, karena perlindungan konsumen baru bermakna jika putusan dapat dilaksanakan secara nyata. Studi yuridis tentang putusan BPSK menekankan bahwa meskipun disebut final dan mengikat, putusan BPSK pada praktiknya belum mempunyai daya ikat/eksekutorial yang memadai, sehingga pelaksanaan sering bergantung pada keterlibatan pengadilan. Ketergantungan ini menimbulkan paradoks: jalur non-litigasi dipilih untuk cepat, tetapi tetap memerlukan proses lanjutan yang menyerupai litigasi untuk memaksa pelaksanaan.

Enforcement gap juga berkaitan dengan status putusan BPSK dalam sistem hukum acara: apabila putusan diperlakukan seperti putusan arbitrase, maka ada standar formalitas tertentu; apabila diperlakukan seperti putusan pengadilan, maka ada standar lain. Ketidakjelasan ini memperbesar risiko penolakan atau hambatan administratif pada tahap eksekusi. Akibatnya, konsumen dapat mengalami "kemenangan normatif" tetapi tidak memperoleh pemulihan riil.

Dalam kerangka rule of law, kualitas suatu mekanisme penyelesaian sengketa ditentukan oleh "kemampuan memaksa kepatuhan" (coercive compliance) dan konsistensi penerapan. Bila putusan BPSK bergantung pada kesukarelaan pelaku usaha, maka efektivitas BPSK menjadi tidak stabil dan sangat bergantung pada kultur kepatuhan. Oleh karena itu, pemberahan desain eksekusi – baik melalui standardisasi format putusan maupun prosedur eksekusi yang jelas – menjadi kebutuhan utama reformasi.

### 3. Dampak pada Beban Konsumen

Dampak praktis dari lemahnya eksekusi dan terbukanya jalur keberatan adalah meningkatnya beban konsumen dalam menagih hak, karena konsumen dapat dipaksa menempuh forum lanjutan untuk memastikan putusan efektif. Dalam konteks perlindungan konsumen, kondisi ini bermasalah karena sengketa konsumen sering menyangkut nilai kerugian yang relatif kecil, sehingga tambahan biaya dan waktu dapat menghilangkan insentif konsumen untuk melanjutkan proses.

Tantangan efektivitas putusan BPSK pada akhirnya juga memengaruhi tingkat kepercayaan publik terhadap BPSK sebagai jalur penyelesaian sengketa yang mudah diakses, karena putusan yang tidak terlaksana cenderung dipersepsikan sebagai "kemenangan di atas kertas." Jika hal ini berulang, pelaku usaha dapat memandang putusan BPSK sebagai putusan yang dapat ditunda atau dinegosiasikan kembali melalui keberatan, yang pada gilirannya melemahkan budaya kepatuhan.

### ***Tantangan Implementasi BPSK di Daerah***

Meskipun BPSK secara normatif memiliki dasar hukum dan mekanisme penyelesaian sengketa yang jelas, pelaksanaannya di lapangan kerap menghadapi kendala yang mengurangi efektivitas perlindungan konsumen. Hambatan utama meliputi: (1) keterbatasan anggaran, fasilitas, dan personel; (2) rendahnya kepatuhan pelaku usaha terhadap putusan BPSK; (3) minimnya sosialisasi sehingga konsumen belum banyak mengetahui hak serta akses pengaduan; dan (4) munculnya sengketa digital lintas wilayah akibat e-commerce yang sulit ditangani oleh kewenangan BPSK yang berbasis daerah.

Di tingkat operasional, dukungan anggaran dan fasilitas dari pemerintah daerah tidak merata, sehingga kinerja BPSK sangat bervariasi antardaerah. Selain itu, kesadaran masyarakat untuk memanfaatkan BPSK masih relatif rendah; banyak konsumen yang lebih memilih jalur pengaduan informal, menerima kerugian, atau justru langsung ke pengadilan tanpa mengetahui adanya opsi BPSK yang lebih cepat.

Contoh di daerah menggambarkan hambatan akses secara nyata: konsumen di Kota Manado yang mengalami kerugian (misalnya barang cepat rusak, garansi ditolak, atau biaya tersembunyi) bisa kesulitan mengakses BPSK jika lembaganya belum terbentuk atau belum optimal, sehingga harus mengadu ke BPSK di kota lain seperti Tomohon. Kondisi ini menambah biaya dan waktu, membuat prinsip "cepat, murah, sederhana" tidak selalu tercapai, dan efektivitas akhirnya tetap bergantung pada kepatuhan pelaku usaha serta ekosistem penegakan di daerah.

Hambatan implementasi BPSK di daerah biasanya mencakup keterbatasan sumber daya, variasi kapasitas kelembagaan, serta rendahnya literasi masyarakat mengenai prosedur BPSK. Ketika akses kelembagaan tidak merata, tujuan pembentukan BPSK sebagai "jalur cepat dan murah" berubah menjadi "jalur yang tidak selalu tersedia dan tidak selalu efektif". Dalam konteks daerah, tantangan geografis dan administratif memperbesar biaya akses, terutama bagi konsumen yang harus menjangkau kantor/sekretariat BPSK atau menghadiri sidang secara langsung.

Selain itu, sengketa modern (misalnya transaksi elektronik lintas daerah) menimbulkan pertanyaan kompetensi dan mekanisme penanganan, karena forum berbasis wilayah berhadapan dengan transaksi yang tidak lagi terikat lokasi fisik. Literatur juga mengisyaratkan pentingnya pengaturan relasi BPSK-pengadilan agar implementasi tidak "membingungkan" aparat maupun masyarakat pencari keadilan. Tanpa desain relasi yang jelas, variasi praktik antarwilayah meningkat dan kepastian hukum semakin sulit dicapai.

### ***Model Penguatan Eksistensi BPSK***

#### **1. Harmonisasi Regulasi dan Finalitas Putusan**

Penguatan BPSK perlu difokuskan pada penataan relasi kewenangan antara BPSK dan Pengadilan Negeri, terutama terkait finalitas, keberatan, dan mekanisme eksekusi putusan agar sejalan dengan mandat penyelesaian sengketa yang efektif. Harmonisasi regulasi harus memperjelas: (1) makna "final dan mengikat" dalam

putusan BPSK; (2) batasan dan prosedur keberatan ke pengadilan; (3) standar formal eksekusi yang dapat diterima pengadilan; dan (4) komunikasi antarlembaga yang konsisten.

Isu sentral yang perlu diletakkan sebagai fokus reformasi adalah bagaimana menata relasi kewenangan antara BPSK dan Pengadilan Negeri, khususnya terkait finalitas, keberatan, dan mekanisme eksekusi putusan agar selaras dengan mandat UUPK untuk menyediakan penyelesaian sengketa yang efektif. Penataan tersebut relevan untuk menjawab kebutuhan kepastian hukum dan keadilan substantif bagi konsumen, karena perlindungan konsumen akan efektif hanya jika putusan dapat dijalankan secara nyata dan konsisten.

Arah penguatan BPSK dapat difokuskan pada harmonisasi norma “final dan mengikat” agar tidak kontradiktif dengan mekanisme keberatan. Artikel di Journal of Law and Legal Reform mendorong revisi kerangka hukum (UUPK) untuk menciptakan konsistensi dan meningkatkan kepastian hukum bagi publik terkait putusan BPSK. Pada level desain, opsi reform dapat mencakup: memperjelas batas jenis perkara (kompetensi absolut BPSK), membatasi ruang lingkup keberatan, dan menyederhanakan jalur eksekusi.

Selain itu, penguatan perlu menyentuh aspek teknis-formal putusan agar memenuhi standar yang dapat diterima dalam eksekusi, sehingga tidak ada lagi hambatan administratif yang membuat putusan tidak dapat dijalankan. Studi yuridis tentang putusan BPSK menegaskan bahwa tanpa daya eksekutorial, finalitas dan sifat mengikat menjadi tidak efektif. Karena itu, reform yang efektif biasanya mensyaratkan paket kebijakan: pemberian norma (legal substance), pemberian lembaga (legal structure), dan pemberian kultur kepatuhan (legal culture).

## 2. Penguatan Kapasitas Kelembagaan dan SDM

Selain pemberian normatif, efektivitas BPSK juga dipengaruhi hambatan implementatif seperti keterbatasan SDM, sarana-prasarana, dan rendahnya pemahaman masyarakat tentang prosedur dan manfaat penyelesaian sengketa melalui BPSK. Penguatan kelembagaan harus mencakup: (1) peningkatan kapasitas anggota majelis dan sekretariat melalui pelatihan berkelanjutan; (2) peningkatan sarana dan prasarana BPSK di daerah; (3) strategi sosialisasi masif kepada masyarakat; dan (4) standardisasi prosedur operasional yang seragam.

## 3. Sinergi dengan Pengadilan Negeri dan Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM)

Dalam sistem perlindungan konsumen di Indonesia, penyelesaian sengketa tidak hanya mengandalkan satu lembaga, melainkan melibatkan keterpaduan antara BPSK, Pengadilan Negeri, dan LPKSM. Ketiga institusi ini membentuk ekosistem yang memungkinkan konsumen mendapatkan akses keadilan secara cepat, murah, dan adil.

BPSK merupakan lembaga quasi-yudisial yang menyediakan jalur penyelesaian sengketa di luar pengadilan, dengan mekanisme mediasi, konsiliasi, dan arbitrase. Pengadilan Negeri berfungsi sebagai pilar ketepatan hukum, terutama ketika sengketa memerlukan pengujian lebih ketat terkait kewenangan, alat bukti, atau penerapan norma yang berimplikasi luas. LPKSM memiliki peran

strategis sebagai pendamping konsumen, baik dalam penyelesaian sengketa di BPSK maupun di Pengadilan Negeri, membantu konsumen dalam penyusunan laporan, pendampingan proses, serta edukasi hukum.

Sinergi tiga aktor ini dapat dibaca sebagai pembagian fungsi sepanjang siklus sengketa (pencegahan–penanganan–penegakan): LPKSM berperan kuat pada pencegahan dan akses awal (edukasi, screening kasus, negosiasi awal); BPSK kuat pada penanganan dan penyelesaian cepat; sedangkan Pengadilan Negeri kuat pada penegakan dan penguatan kepastian hukum ketika terjadi penolakan atau sengketa kewenangan. Jika pembagian ini berjalan, maka sistem menjadi efisien: perkara tidak perlu langsung litigasi, tetapi juga tidak dibiarkan menggantung ketika hasil BPSK tidak dijalankan.

Titik paling kritis dari sinergi adalah desain transisi antarforum. Transisi yang buruk membuat konsumen mengalami double burden: sudah berproses di BPSK, tetapi ketika pelaku usaha tidak patuh, konsumen dipaksa memulai ulang di pengadilan dengan biaya dan kompleksitas baru. Transisi yang baik justru menjadikan proses BPSK sebagai fondasi di mana dokumen, pemeriksaan, dan fakta yang sudah disusun dapat menjadi rujukan sehingga pengadilan tidak perlu mengulang semuanya, kecuali pada aspek yang memang harus diuji.

#### 4. Adaptasi Digital dan Penyelesaian Sengketa Daring (ODR)

Perkembangan teknologi dan meningkatnya transaksi elektronik menuntut adaptasi regulasi agar sengketa e-commerce dapat ditangani lebih efektif. Pengembangan kanal pengaduan dan penyelesaian sengketa berbasis digital (ODR – Online Dispute Resolution) perlu diprioritaskan untuk memperluas akses konsumen, khususnya pada sengketa transaksi elektronik. Dengan mekanisme daring, BPSK dapat menjangkau konsumen lintas wilayah dan mengatasi kendala geografis yang sering menjadi hambatan akses.

Berdasarkan literatur, kedudukan BPSK sebagai lembaga quasi-ajudikatif adalah tepat untuk menjawab kebutuhan akses keadilan di sektor konsumsi, tetapi kerangka hukum yang tidak konsisten membuat perannya kurang optimal. Kewenangan BPSK secara normatif memadai untuk menyelesaikan sengketa cepat, namun output kewenangan (putusan) mengalami degradasi karena (i) finalitas yang terbuka terhadap keberatan dan (ii) eksekusi yang tidak mandiri. Dengan demikian, problem utama bukan semata “BPSK kurang wewenang”, melainkan desain relasi BPSK-pengadilan yang menimbulkan ketidakpastian, memperpanjang proses, dan memperbesar asimetri daya tahan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen.

Penguatan BPSK paling relevan diarahkan pada kepastian hukum putusan: memperjelas makna “final dan mengikat”, merumuskan batas keberatan secara proporsional, serta memastikan putusan dapat dieksekusi tanpa hambatan formal yang tidak perlu. Tanpa pembenahan itu, BPSK berisiko dipersepsikan sebagai mekanisme administratif yang menghasilkan putusan “tanpa taring”, sehingga tujuan perlindungan konsumen tidak tercapai secara efektif. Sebaliknya, apabila desain finalitas dan eksekusi diperjelas, BPSK dapat berfungsi sebagai kanal utama penyelesaian sengketa konsumen yang cepat dan memberikan pemulihannya.

## SIMPULAN

BPSK merupakan instrumen penting dalam sistem perlindungan konsumen karena menyediakan jalur penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang dirancang cepat, sederhana, dan berbiaya ringan. Namun eksistensi BPSK dalam penanganan sengketa konsumen belum optimal akibat masalah efektivitas eksekusi putusan dan ketegangan finalitas putusan dengan mekanisme keberatan ke Pengadilan Negeri yang berpotensi menimbulkan ketidakpastian. Penelitian ini menemukan bahwa: pertama, BPSK secara normatif memiliki dasar hukum yang kuat sebagai lembaga kuasi-ajudikatif dengan kewenangan komprehensif dalam menyelesaikan sengketa konsumen melalui berbagai mekanisme ADR; kedua, tantangan utama terletak pada lemahnya eksekusi putusan karena ketergantungan pada Pengadilan Negeri dan ketiadaan perangkat eksekutorial BPSK sendiri; ketiga, ketegangan antara "final dan mengikat" dengan keberadaan mekanisme keberatan menciptakan ketidakpastian prosedural yang melemahkan kepercayaan publik dan efektivitas perlindungan konsumen. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, diperlukan penguatan kelembagaan BPSK yang menyeluruh, yang meliputi: (1) harmonisasi pengaturan finalitas putusan dan mekanisme keberatan agar lebih konsisten; (2) penguatan desain eksekusi dengan mempertimbangkan pemberian kewenangan eksekusi minimal kepada BPSK atau standardisasi syarat-syarat eksekusi di pengadilan; (3) peningkatan kapasitas kelembagaan dan SDM melalui pelatihan berkelanjutan dan dukungan anggaran yang memadai; (4) penguatan sinergi antara BPSK, Pengadilan Negeri, dan LPKSM melalui harmonisasi praktik dan komunikasi kelembagaan; serta (5) pengembangan mekanisme penyelesaian sengketa daring (ODR) untuk menjangkau konsumen di era digital. Dengan penguatan yang terstruktur, BPSK dapat benar-benar mewujudkan cita-citanya sebagai lembaga non-litigasi yang efektif, adil, dan mudah diakses bagi seluruh konsumen Indonesia, sekaligus menjamin kepastian hukum dan pemenuhan keadilan substantif dalam perlindungan konsumen.

## DAFTAR RUJUKAN

- Aristoteles. Nicomachean Ethics. Penerjemah: Terence Irwin. Indianapolis: Hackett Publishing, 1999.
- Bundesverfassungsgericht. Keputusan Pengadilan Konstitusi tentang Negara Hukum. Berlin: Bundesverfassungsgericht, 2015.
- Dinata, Agus Prayudha; Khalimi, Khalimi; Mustafa, Marni Emmy. Kepastian Hukum Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dengan Cara Arbitrase. *Blantika: Multidisciplinary Journal*, 2025, 3.4
- Fadil, Amar, Agus Satory, dan Yenny Febrianty. "Analisis Kewenangan BPSK Dalam Membatalkan Perjanjian Para Pihak (Studi Kasus Putusan Nomor: 08/Pts.Arb/BPSK/II/2020 Jo Perkara Nomor 25/Pdt-Sus-BPSK-2020/PN.Bgr)." Skripsi, Universitas Pakuan, 2023.
- Fuller, Lon L. The Morality of Law. Edisi Revisi. New Haven: Yale University Press, 1969.

- Gea, Novi Triani. *Efektivitas Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Kota Medan Sebagai Lembaga Penyelesaian Sengketa Alternatif Melalui Mediasi dan Arbitrase*. 2022. PhD Thesis. Universitas Medan Area.
- Huijbers, Theo. *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*. Yogyakarta: Kanisius, 1982.
- Radbruch, Gustav. *Filosofi Ilmu Hukum*. Penerjemah: Gunawan Prayitno. Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni, 1986.
- . *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.
- Rehman, Nayila; Masykur, M. Hamidi; Wicaksono, Setiawan. *Legal Reform the Meaning of Final and Binding Decisions of the Consumer Dispute Resolution Agency (Review of the Consumer Protection Act and Supreme Court Cassation Decision)*. *Journal of Law and Legal Reform*, 2024, 5.2: 655-680.
- Rusli, Tami. Keterbatasan badan penyelesaian sengketa konsumen dalam penyelesaian sengketa konsumen. *Masalah-Masalah Hukum*, 2014, 43.2: 233-239.
- Saroinsong, Sam Julius Richard, et al. *Juridical Study of Decisions of the Consumer Dispute Settlement Agency Outside the Court in Electronic Trading*. In: *Unima International Conference on Social Sciences and Humanities (UNICSSH 2022)*. Atlantis Press, 2023. p. 1890-1899.
- Sitepu, Rida Ista; Muhamad, Hana. Efektifitas Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) sebagai lembaga penyelesaian sengketa konsumen di Indonesia. *Jurnal Rechten: Riset Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, 2021, 3.2: 7-14.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1986.
- Subekti. *Pengantar Hukum Perdata*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1987.
- Peraturan**
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.
- . Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.
- . Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- . Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- . Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. Putusan Nomor 933 K/Pdt.Sus-BPSK/2017. Jakarta: Mahkamah Agung, 2017.
- . Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 72 Tahun 2020 tentang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.