

KEDUDUKAN LEMBAGA ALTERNATIF PENYELESAIAN SENGKETA SEKTOR JASA KEUANGAN DALAM HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN

Agus Suwandono,* Deviana Yuanitasari**

Abstrak

Keberadaan Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa (LAPS) sektor jasa keuangan telah membawa kepastian hukum penyelesaian sengketa konsumen di sektor jasa keuangan. Namun keberadaan LAPS sektor jasa keuangan juga menimbulkan ketidakjelasan mengenai kedudukan dan pilihan forum penyelesaian sengketa konsumen terkait keberadaan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dalam kerangka hukum perlindungan konsumen di Indonesia. Metode penelitian yang digunakan merupakan metode yuridis normatif dengan menggunakan data sekunder. Spesifikasi penelitian bersifat deskriptif analitis. Analisa data menggunakan normatif kualitatif, dengan metode deduksi dan dianalisis secara yuridis kualitatif. Kedudukan Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa (LAPS) ditinjau berdasarkan hukum perlindungan konsumen di Indonesia merupakan lembaga penyelesaian sengketa yang ditujukan khusus untuk konsumen di sektor jasa keuangan, yang memiliki karakteristik permasalahan-permasalahan di sektor jasa keuangan. Hak konsumen dalam penentuan pilihan forum dalam penyelesaian sengketa konsumen sektor jasa keuangan merupakan hak konsumen. Dalam hal konsumen memilih penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan, konsumen sektor jasa keuangan yang merupakan konsumen akhir dapat memilih penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK maupun melalui LAPS. Namun bagi konsumen sektor jasa keuangan yang bukan merupakan konsumen akhir, hanya dapat memilih penyelesaian sengketa konsumen melalui LAPS. Perlu adanya harmonisasi dan sinkronisasi pengaturan dan kewenangan lembaga penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan yakni BPSK maupun LAPS.

Kata kunci: jasa, kedudukan, keuangan, lembaga, penyelesaian.

Abstract

Existence of Dispute Settlement Alternative Agency (LAPS) of financial sector has given legal certainty for consumer in financial service sector. However, existence of the institution in financial sector also leads to unclearness on position and choice of consumer dispute settlement in relation to Consumer Dispute Settlement Board (BPSK) in consumer protection law framework in Indonesia. The research used juridical normative method using secondary data. It was descriptive analytical research. Data was analyzed using normative qualitative method with deduction method and juridical qualitative method. The Dispute Settlement Alternative Agency based on consumer protection law in Indonesia is dispute settlement body that is intended particularly for consumer in financial service sector that have problem characteristic in financial service sector. Determination of forum choice in financial sector consumer dispute settlement is consumer right. In this case, they as end consumer can select non-litigation dispute settlement, financial

* Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jl. Dipati Ukur 35 Bandung, email: agus.suwandono@unpad.ac.id.

** Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jl. Dipati Ukur 35 Bandung, email: deviana.yuanitasari@unpad.ac.id

sector consumer may select dispute settlement though BPSK or LAPS. However, when they are not end consumer, they can only choose consumer dispute settlement through LAPS. There is necessary harmonization and synchronization of regulation and authority of non litigation consumer dispute settlement institutions among BPSK and LAPS.

Keywords: *service, position, financial, institution, settlement.*

Pendahuluan

Pemberlakuan Undang-Undang No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (UUOJK) membawa harapan dan kepastian terhadap terselenggaranya kegiatan di sektor jasa keuangan yang teratur, adil, transparan, dan akuntabel, serta mampu mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil, dan mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat.¹ Hal ini diwujudkan dengan pembentukan lembaga Otoritas Jasa Keuangan (OJK) yang bertujuan agar pengawasan di sektor jasa keuangan menjadi terintegrasi dan koordinasinya menjadi lebih mudah sehingga pengawasan dan regulasinya menjadi efektif² dan komprehensif.³ Pengintegrasian ini membawa perubahan besar dalam hal pengaturan dan pengawasan di sektor jasa keuangan khususnya lembaga jasa keuangan di Indonesia.

Pembentukan OJK adalah untuk melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat⁴ yang menggunakan/memanfaatkan pelayanan lembaga jasa keuangan. OJK memiliki kewenangan edukasi, pelayanan pengaduan, sampai dengan pembelaan hukum terhadap konsumen yang dirugikan oleh lembaga jasa keuangan. Dalam rangka perlindungan konsumen di sektor jasa keuangan, OJK telah menerbitkan POJK No.

1/POJK.07/2013 Tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan (POJK Perlindungan Konsumen) dan POJK No. 1/POJK.07/2014 Tentang Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa di Sektor Jasa Keuangan (POJK LAPS).

POJK Perlindungan Konsumen dan POJK LAPS pada dasarnya telah menentukan mekanisme penyelesaian pengaduan konsumen melalui 2 (dua) tahapan yakni penyelesaian pengaduan yang dilakukan oleh lembaga jasa keuangan (*internal dispute resolution*) dan penyelesaian sengketa melalui lembaga peradilan atau lembaga di luar peradilan (*external dispute resolution*).⁵ Pasal 2 POJK LAPS menentukan bahwa pada dasarnya penyelesaian pengaduan wajib diselesaikan dahulu oleh lembaga jasa keuangan melalui unit pengaduan konsumen di tiap-tiap lembaga jasa keuangan. Penyelesaian melalui di luar pengadilan atau melalui pengadilan dapat dilaksanakan apabila tidak dapat tercapai kesepakatan penyelesaian pengaduan melalui lembaga jasa keuangan. Apabila para pihak memilih penyelesaian pengaduan sengketa dilaksanakan di luar pengadilan, maka penyelesaian pengaduan sengketa akan diselesaikan melalui Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa (LAPS) yang dimuat dalam Daftar Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa yang ditetapkan OJK.

¹ Konsideran Undang-Undang No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (UU OJK)

² Adrian Sutedi, *Aspek Hukum Otoritas Jasa keuangan*, Raih Asa Sukses, Jakarta: 2014, hlm. 39.

³ Penjelasan Umum UU OJK.

⁴ Pasal 4 huruf (c) UU OJK.

⁵ Nun Harrieti, "Mekanisme Penyelesaian Sengketa Nasabah Setelah Diberlakukannya POJK Nomor 1/POJK.07/2013 dan POJK Nomor 1/POJK.07/2014". *Jurnal Hukum Acara Perdata ADHAPER*, Vol. 1 No. 1. Januari-Juni 2015, hlm. 55.

Pengaturan Perlindungan konsumen telah diatur dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) yang merupakan payung hukum (*umbrella act*) perlindungan konsumen di Indonesia.⁶ Pengaturan perlindungan konsumen dalam UUPK merupakan perlindungan konsumen atas barang dan/atau jasa yang ada di masyarakat. Konsumen di bidang jasa yang dimaksud dalam UUPK antara lain konsumen di bidang perbankan, pembiayaan, asuransi. Salah satu bentuk perlindungan yang diberikan oleh UUPK adalah terkait dengan penyelesaian sengketa konsumen.

UUPK pada dasarnya telah menentukan mekanisme penyelesaian sengketa konsumen yang dapat dilaksanakan melalui 2 (dua) jalur yakni penyelesaian sengketa melalui pengadilan atau di luar pengadilan. Pemilihan penyelesaian sengketa konsumen di pengadilan atau di luar pengadilan pada dasarnya merupakan pilihan sukarela para pihak, dalam hal ini adalah pilihan konsumen.⁷ Penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan dilaksanakan oleh lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha yakni Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).⁸

Pengaturan penyelesaian sengketa di sektor jasa keuangan melalui LAPS Sektor Jasa Keuangan telah membawa harapan dan kepastian hukum bagi penyelenggaraan perlindungan konsumen di sektor jasa keuangan di Indonesia. Keberadaan LAPS di satu sisi juga menimbulkan ketidakjelasan dan tumpang tindih mengenai kedudukan LAPS Sektor Jasa Keuangan dalam penyelesaian sengketa konsumen di Indonesia jika dikaitkan

dengan keberadaan BPSK yang diatur dalam UUPK. Apakah penyelesaian sengketa konsumen di sektor jasa keuangan di luar pengadilan merupakan kewenangan mutlak LAPS Sektor Jasa Keuangan ataukah masih dimungkinkan penyelesaian sengketa dilaksanakan melalui BPSK. Selain itu, dari sisi konsumen sektor jasa keuangan (perbankan, pembiayaan, asuransi) yang selama ini berdasarkan ketentuan UUPK dapat memilih penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan melalui BPSK apakah tetap dapat memilih untuk menyelesaikan sengketa konsumen melalui BPSK atau harus melalui LAPS Sektor Jasa Keuangan.

Secara hierarki peraturan perundang-undangan kedudukan dan kewenangan BPSK disebutkan dan diatur dalam undang-undang yakni UUPK, sedangkan LAPS Sektor Jasa Keuangan hanya diatur dalam peraturan otoritas jasa keuangan (POJK). Jika didasarkan pada asas *lex superior derogat legi inferiori* maka peraturan perundang-undangan yang mengatur materi yang sama dan saling bertentangan, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Selanjutnya jika pengaturan penyelesaian sengketa konsumen sektor jasa keuangan dalam POJK, merupakan ketentuan yang sifatnya *lex specialis* apakah dapat diberlakukan terhadap UUPK, mengingat kedudukan antara POJK dan UUPK tidak sama. Untuk mengetahui bagaimanakah kedudukan LAPS sektor jasa keuangan dalam penyelesaian sengketa konsumen akan ditinjau dalam kerangka hukum sebagai suatu sistem,⁹ dan menggunakan paradigma holistik yakni cara pandang hukum tidak bisa dilihat hanya

⁶ Nurul Fibrianti, "Perlindungan Konsumen dalam Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Jalur Litigasi", *Jurnal Hukum Acara Perdata ADHAPER*, Vol. 1 No. 1. Januari-Juni 2015, hlm.112.

⁷ Yusuf Shofie, *Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK)*, Citra Aditya Bakti, Bandung: 2007, hlm. 15-16.

⁸ Pasal 52 huruf a Undang-Undang No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK).

⁹ Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum, Cahaya Atma Pustaka*, Yogyakarta: 2011, hlm. 51.

secara parsial terpisah-pisah atau terkotak-kotak,¹⁰ dengan menggunakan seperangkat asumsi-asumsi teoritis umum dan hukum-hukum serta teknik-teknik aplikasi ilmiah, yang lebih memandang aspek keseluruhan lebih utama daripada bagian-bagian, bercorak sistematis, terintegrasi, kompleks, dinamis, nonmekanistik dan nonlinear.¹¹ Selain itu ditinjau dalam kerangka hukum perlindungan konsumen di Indonesia, yakni keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur dan melindungi konsumen dalam hubungan dan masalah penyediaan dan penggunaan produk (barang dan/atau jasa) konsumen antara penyedia dan penggunaannya dalam kehidupan bermasyarakat.¹²

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dirumuskan permasalahan yaitu bagaimanakah kedudukan Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa (LAPS) Sektor Jasa Keuangan dalam penyelesaian sengketa konsumen sektor jasa keuangan ditinjau berdasarkan hukum perlindungan konsumen di Indonesia dan bagaimanakah hak konsumen dalam penentuan pilihan forum dalam penyelesaian sengketa konsumen sektor jasa keuangan ditinjau berdasarkan hukum perlindungan konsumen di Indonesia?

Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif yakni penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan perundang-undangan dan literatur¹³ yang berkaitan dengan permasalahan. Spesifikasi

penelitian bersifat deskriptif analitis, yaitu membuat pencaindraan secara sistematis mengenai fakta-fakta termasuk di dalamnya menggambarkan peraturan-peraturan yang berlaku. Metode analisis data yang digunakan adalah normatif kualitatif, karena bertitik tolak dari peraturan perundang-undangan yang ada sebagai norma hukum positif serta ditunjang oleh hasil pengumpulan data lapangan yang dilakukan. Penalaran dilaksanakan dengan metode deduktif, kemudian dilakukan analisis secara kualitatif.

Pembahasan

Kedudukan Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa (LAPS) Dalam Penyelesaian Sengketa Konsumen Sektor Jasa Keuangan ditinjau Berdasarkan Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia

LAPS merupakan lembaga penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang menyelesaikan sengketa konsumen di sektor jasa keuangan. LAPS yang berwenang menyelesaikan sengketa konsumen di sektor jasa keuangan yakni LAPS Sektor Jasa Keuangan yang dimuat dalam Daftar Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa di Otoritas Jasa Keuangan. LAPS Sektor Jasa Keuangan merupakan lembaga khusus yang dibentuk oleh Lembaga Jasa Keuangan yang dikoordinasikan oleh asosiasi masing-masing sektor jasa keuangan. LAPS Sektor Jasa Keuangan khususnya sektor perbankan, pembiayaan, penjaminan dan pegadaian dibentuk paling lambat tanggal 31 Desember 2015.

LAPS Sektor Jasa Keuangan yang telah terbentuk dan dimuat dalam Daftar Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa di Otoritas Jasa

¹⁰ Theresia Anita Cristiani, "Studi Hukum Berdasarkan Perkembangan Paradigma Pemikiran Hukum Hukum Menuju Metode Holistik", *Jurnal Hukum Pro Justitia*, Vol. 26 No. 4. Oktober 2008. hlm. 347-348.

¹¹ Sudjito, *Ilmu Hukum Holistik: Studi Untuk Memahami Kompleksitas dan Pengaturan Pengelolaan Irigasi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta: 2014. hlm. 75.

¹² Az. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, Diadit Media, Jakarta: 2011, hlm. 37.

¹³ Soejono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta: 2006, hlm. 13-14.

Keuangan saat ini, terdiri dari enam LAPS yakni:¹⁴

1. Badan Mediasi dan Arbitrase Asuransi Indonesia (BMAI) untuk sektor Perasuransian;
2. Badan Arbitrase Pasar Modal Indonesia (BAPMI) untuk sektor Pasar Modal;
3. Badan Mediasi Dana Pensiun (BMDP) untuk sektor Dana Pensiun;
4. Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Perbankan Indonesia (LAPSPI) untuk sektor Perbankan;
5. Badan Arbitrase dan Mediasi Perusahaan Penjaminan Indonesia (BAMPPPI) untuk sektor Penjaminan;
6. Badan Mediasi Pembiayaan dan Pergadaian Indonesia (BMPPI) untuk sektor Pembiayaan dan Pegadaian.

LAPS Sektor Jasa Keuangan sebagai lembaga penyelesaian sengketa konsumen bukanlah satu-satunya lembaga penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan. Sebelum pemberlakuan POJK LAPS, penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan juga diatur dalam UUPK.

UUPK merupakan payung hukum pelaksanaan perlindungan konsumen di Indonesia telah mengatur secara khusus mengenai penyelesaian sengketa konsumen di Indonesia. UUPK telah menentukan penyelesaian sengketa konsumen dapat diselesaikan melalui pengadilan maupun di luar pengadilan. Penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan, pada dasarnya mengacu pada HIR dan Rbg. Adapun penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan dilaksanakan oleh BPSK.

Kedudukan BPSK sebagai lembaga penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan disebutkan secara khusus dalam undang-undang,

yakni dalam Pasal 52 huruf (a) UUPK. Sebagai suatu lembaga penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan, BPSK pada dasarnya dapat melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa secara umum yakni berkaitan dengan barang dan/atau jasa.

UUPK sebagai landasan hukum kewenangan BPSK sebagai lembaga penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan telah menentukan pihak yang dapat mengajukan penyelesaian sengketa melalui BPSK yakni hanya seorang konsumen atau ahli warisnya yang mengalami kerugian akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa. UUPK juga telah menentukan kriteria seorang konsumen atau ahli warisnya yang dapat mengajukan penyelesaian sengketa melalui BPSK yakni merupakan konsumen akhir. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 1 angka (2) UUPK yang menentukan bahwa konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan. Pengertian konsumen dalam UUPK bukanlah sebagai konsumen antara yakni konsumen yang menggunakan suatu produk sebagai bagian dari proses produksi suatu produk lainnya. Pengertian konsumen menurut UUPK adalah konsumen akhir yakni pengguna terakhir atau pemanfaat akhir suatu produk (*end user*).¹⁵ Konsumen sebagai pengguna akhir (*end user*) dimana tidak ada motif untuk memperoleh keuntungan dari transaksi yang dilakukan konsumen dengan pelaku usaha.¹⁶

Berdasarkan ketentuan UUPK, bahwa penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan melalui BPSK hanya ditujukan kepada seorang

¹⁴ <http://www.ojk.go.id/id/kanal/edukasi-dan-perlindungan-konsumen/Pages/Lembaga-Alternatif-Penyelesaian-Sengketa.aspx> [diakses pada 09/04/2016].

¹⁵ Ahmadi Miru & Sutarman Yado, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2007, hlm. 7.

¹⁶ Nurul Fibrianti, "Perlindungan Konsumen dalam Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Jalur Litigasi". *Jurnal Hukum Acara Perdata ADHAPER*. Vol. 1 No. 1. Januari-Juni 2015. hlm. 122.

konsumen atau ahli waris yang berkedudukan sebagai konsumen akhir saja. UUPK tidak memberikan hak kepada konsumen antara untuk mengajukan gugatan kepada pelaku usaha baik melalui pengadilan maupun di luar pengadilan melalui BPSK. Hal ini mengingat bahwa pengertian konsumen antara juga dapat berkedudukan sebagai pelaku.

Pengaturan penyelesaian sengketa konsumen dalam UUPK, pada dasarnya bersifat umum, yakni terhadap konsumen barang dan/atau jasa. Hal ini tentunya sangat berbeda dengan pengaturan dalam ketentuan perundang-undangan di sektor jasa keuangan. Pengaturan penyelesaian sengketa konsumen di sektor jasa keuangan secara khusus ditujukan bagi konsumen jasa, khususnya konsumen di sektor jasa keuangan.

Pasal 1 angka 11 OJK LAPS menyebutkan bahwa konsumen sektor jasa keuangan adalah pihak-pihak yang menempatkan dananya dan/atau memanfaatkan pelayanan yang tersedia di Lembaga Jasa Keuangan antara lain nasabah pada perbankan, pemodal di Pasar Modal, pemegang polis pada perasuransian, dan peserta pada Dana Pensiun, berdasarkan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan. Berdasarkan pengertian tersebut maka pengertian konsumen menurut ketentuan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan, konsumen sektor jasa keuangan diartikan secara luas bukan hanya sebagai konsumen akhir saja tetapi juga meliputi pelaku usaha ataupun pihak-pihak yang menempatkan dana dan/atau memanfaatkan jasa lembaga jasa keuangan.

Adanya dua perbedaan pengertian konsumen dalam UUPK dan UU OJK, hal ini harus dilihat dalam kerangka hukum perlindungan konsumen. Hukum perlindungan konsumen merupakan keseluruhan

asas-asas atau kaidah-kaidah, lembaga dan proses yang mengatur kegiatan manusia dalam kaitannya dengan upaya perlindungan terhadap konsumen. Hukum perlindungan konsumen tidak hanya terdapat dalam UUPK, melainkan juga terdapat dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang juga melindungi konsumen. Begitu sebaliknya perlindungan konsumen di sektor jasa keuangan juga tidak bisa dilihat sebagai suatu peraturan perundang-undangan yang berdiri sendiri. Hukum merupakan suatu sistem, merupakan suatu tatanan atau kesatuan yang terdiri dari bagian-bagian atau unsur-unsur yang saling berkaitan, saling berinteraksi satu sama lain, yang terorganisasi dan bekerjasama untuk mencapai tujuan kesatuan itu.¹⁷ Hukum bukanlah sekedar sekumpulan hukum yang masing-masing berdiri sendiri, tetapi hukum harus dilihat dalam kaitannya dengan bagian-bagian lain dalam sistem tersebut.¹⁸

UUPK sebagai payung hukum perlindungan konsumen di Indonesia, pada dasarnya merupakan ketentuan hukum yang memayungi ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan konsumen. UUPK pada dasarnya merupakan ketentuan hukum yang sifatnya *generalis* terhadap undang-undang lain terkait dengan perlindungan konsumen jasa khususnya di sektor jasa keuangan. Hal ini mengingat bahwa Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan didalamnya juga mengatur mengenai perlindungan konsumen yang lebih spesifik, yakni khususnya konsumen di sektor jasa keuangan seharusnya dapat dipandang sebagai ketentuan hukum yang bersifat *specialis* karena mengatur perlindungan konsumen jasa khususnya jasa keuangan. Namun mengingat adanya perbedaan pengertian konsumen dalam kedua undang-undang tersebut, maka UU OJK pada dasarnya

¹⁷ Sudikno Mertokusumo, *loc.cit.*

¹⁸ *Ibid.*

bukanlah sebagai ketentuan *specialis* dari ketentuan UUPK.

Pengaturan LAPS Sektor Jasa Keuangan yang diatur dalam peraturan setingkat Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK), tentunya berbeda dengan pengaturan BPSK, dimana BPSK diatur di dalam UUPK. Berdasarkan kondisi demikian maka asas *lex specialis derogat legi generalis* tidak bisa diterapkan terhadap kedudukan antara BPSK dengan LAPS Sektor Jasa Keuangan. Selain itu, perbedaan pengertian konsumen dalam UUPK dan OJK semakin mempertegas bahwa LAPS Sektor Jasa Keuangan bukan merupakan *specialis* dari penyelesaian sengketa konsumen yang diatur dalam UUPK.

Kedudukan LAPS Sektor Jasa Keuangan dalam penyelesaian sengketa konsumen sektor jasa keuangan ditinjau berdasarkan hukum perlindungan konsumen di Indonesia pada dasarnya merupakan lembaga penyelesaian sengketa yang memiliki karakteristik khusus. Karakteristik tersebut karena LAPS Sektor Jasa Keuangan khusus ditujukan bagi konsumen di sektor jasa keuangan yakni konsumen dalam pengertian luas bukan hanya konsumen akhir sebagaimana dimaksud dalam UUPK. Ketentuan-ketentuan dalam UUPK dalam hal ini tidak bisa mutlak bisa diterapkan dalam penyelesaian sengketa konsumen sektor jasa keuangan melalui LAPS Sektor Jasa Keuangan.

LAPS Sektor Jasa Keuangan merupakan lembaga penyelesaian sengketa yang tunduk pada ketentuan hukum di sektor jasa keuangan. Hal ini dikarenakan bahwa permasalahan hukum di bidang sektor jasa keuangan memiliki karakteristik yang berbeda dengan persoalan-persoalan secara umum terkait dengan perlindungan konsumen. Hal ini mengingat bahwa karakteristik dan perkembangan di sektor jasa keuangan yang senantiasa cepat, dinamis dan penuh inovasi membutuhkan penanganan yang khusus pula.

Hak Konsumen dalam Penentuan Pilihan Forum dalam Penyelesaian Sengketa Konsumen Sektor Jasa Keuangan ditinjau berdasarkan Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia.

Pemberlakuan POJK Perlindungan Konsumen dan POJK LAPS Sektor Jasa Keuangan semakin memberikan kepastian dan kemudahan bagi konsumen di sektor jasa keuangan dalam hal penyelesaian sengketa konsumen. Hal ini dikarenakan kedua POJK tersebut telah menentukan secara khusus jenis dan prosedur penyelesaian sengketa konsumen di sektor jasa keuangan, yakni melalui unit pelayanan dan pengaduan konsumen lembaga jasa keuangan serta melalui pengadilan maupun di luar pengadilan.

Penyelesaian sengketa konsumen di sektor jasa keuangan pada tahap pertama dilaksanakan melalui unit pelayanan dan pengaduan konsumen yang dimiliki oleh pelaku usaha jasa keuangan. Apabila dalam penyelesaian tersebut tidak tercapai kesepakatan penyelesaian antara konsumen dan pelaku usaha, maka konsumen dan pelaku usaha dapat menyelesaikan penyelesaian sengketa melalui pengadilan atau di luar pengadilan.

Pilihan konsumen dalam penyelesaian sengketa menurut POJK Perlindungan Konsumen dan POJK LAPS Sektor Jasa Keuangan pada dasarnya merupakan pilihan dari konsumen. Apabila pengaduan konsumen melalui unit pengaduan dan penyelesaian oleh pelaku usaha jasa keuangan tidak berhasil, maka konsumen diberikan kesempatan untuk memilih apakah akan menyelesaikan sengketa melalui pengadilan atau di luar pengadilan yakni melalui LAPS Sektor Jasa Keuangan, sehingga pilihan penyelesaian sengketa konsumen tersebut berada di tangan konsumen.

LAPS Sektor Jasa Keuangan sebagai suatu lembaga penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan merupakan hal yang baru. Namun, sebelum adanya LAPS Sektor Jasa Keuangan ini,

penyelesaian sengketa konsumen pada dasarnya diatur dalam UUPK. UUPK telah menentukan suatu lembaga yakni BPSK sebagai lembaga yang diberikan tugas dan kewenangan menyelesaikan sengketa di luar pengadilan antara konsumen dan pelaku usaha, walaupun keberadaan BPSK dalam penyelesaian sengketa konsumen di Indonesia mengalami banyak kendala dan problematika.¹⁹

Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen sebagai lembaga penyelesaian sengketa konsumen menurut UUPK pada dasarnya BPSK juga memiliki kewenangan menyelesaikan sengketa konsumen yang berkaitan dengan produk jasa. Sengketa konsumen yang berkaitan dengan jasa antara lain sengketa yang berkaitan dengan perbankan, pembiayaan dan asuransi. Konsumen di bidang perbankan, pembiayaan, dan asuransi pada dasarnya merupakan konsumen di sektor jasa keuangan yang dapat dikategorikan sebagai konsumen akhir menurut UUPK.

Pengaturan penyelesaian sengketa konsumen terkait dengan pemilihan forum penyelesaian sengketa konsumen dalam UUPK pada dasarnya merupakan pilihan dari konsumen. Konsumen dapat memilih menyelesaikan sengketa konsumen melalui pengadilan atau di luar pengadilan yakni melalui BPSK. Namun demikian, UUPK membatasi pihak yang dapat mengajukan gugatan ke BPSK hanyalah konsumen atau ahli warisnya, bukan sebagai pelaku usaha.

Pengaturan penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan baik dalam UUPK maupun dalam POJK LAPS pada dasarnya memiliki kesamaan terkait dengan hak konsumen untuk menentukan pilihan forum penyelesaian sengketa konsumen. UUPK dan POJK LAPS memberikan hak kepada konsumen untuk memilih penyelesaian sengketa konsumen apakah akan menyelesaikan sengketa

konsumen melalui pengadilan atau di luar pengadilan. Namun demikian, terdapat beberapa hal yang membedakan mengenai pengaturan dalam UUPK dan POJK LAPS.

Perbedaan yang pertama adalah lembaga yang menyelesaikan sengketa konsumen di luar pengadilan menurut UUPK adalah BPSK, sedangkan menurut POJK LAPS adalah LAPS Sektor Jasa Keuangan. Selanjutnya yang membedakan lagi yakni BPSK merupakan lembaga penyelesaian sengketa yang menyelesaikan sengketa konsumen secara umum yang berkaitan dengan barang dan/atau jasa, sedangkan LAPS Sektor Jasa Keuangan hanya dapat menyelesaikan sengketa di bidang jasa khususnya di sektor jasa keuangan.

Secara pengaturannya pembentukan BPSK dan LAPS Sektor Jasa Keuangan juga memiliki perbedaan. Pengaturan, tugas, kewenangannya dan pembentukan BPSK diatur secara khusus dalam UUPK. Pengaturan dan kewenangannya LAPS Sektor Jasa Keuangan hanya diatur dalam POJK.

UUPK sebagai undang-undang payung pelaksanaan perlindungan konsumen seharusnya dijadikan acuan dalam pengaturan-pengaturan lebih lanjut mengenai perlindungan konsumen di Indonesia. Seharusnya peraturan-peraturan di sektor jasa keuangan yang berkaitan dengan perlindungan konsumen yakni UUOJK beserta POJK juga seharusnya selaras dengan ketentuan di dalam UUPK. Namun dalam praktiknya kedua ketentuan perundang-undang tersebut memiliki perbedaan terkait mengenai lembaga penyelesaian sengketa konsumen. Ketentuan peraturan yang lebih khusus yakni peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan telah menentukan lembaga penyelesaian sengketa konsumen di sektor jasa keuangan dilaksanakan melalui LAPS Sektor Jasa Keuangan.

¹⁹ Hanum Rahmaniari Helmi, "Eksistensi Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dalam Memutus Sengketa Konsumen di Indonesia". Jurnal Hukum Acara Perdata ADHAPER. Vol. 1 No. 1. Januari-Juni 2015. hlm. 79.

Permasalahan hukum yang timbul terkait dengan adanya pengaturan dalam UUPK dan POJK LAPS apakah konsumen di bidang jasa dalam menyelesaikan sengketa konsumen di luar pengadilan harus mengikuti aturan di sektor jasa keuangan, yakni melalui LAPS Sektor Jasa Keuangan, atau tetap dapat mengacu pada ketentuan UUPK dengan menyelesaikan sengketa konsumen yang berkaitan dengan jasa di sektor jasa keuangan melalui BPSK. Hal ini mengingat bahwa pengaturan dalam UUPK juga mengatur mengenai barang dan/atau jasa yang di dalamnya khususnya yang berkaitan dengan jasa di dalamnya juga terdapat konsumen di sektor jasa keuangan antara lain konsumen perbankan, pembiayaan dan Asuransi.

Melihat fenomena di atas, maka harus dikaji dalam konteks hukum sebagai suatu sistem. Sebagai suatu sistem, maka di dalam hukum senantiasa terjadi interaksi antara unsur-unsur yang ada dalam sistem hukum. Interaksi yang terjadi di dalam sistem memungkinkan terjadi konflik, sedangkan konflik dalam sistem tersebut tidak dikehendaki oleh sistem hukum. Untuk mengatasi konflik tersebut, sistem itu sendiri menyediakan sarana untuk mengatasi konflik yakni asas hukum untuk menyelesaikan konflik tersebut.²⁰

Jika terjadi konflik antara dua peraturan perundang-undangan yang tidak berkedudukan yang sama, mengatur materi yang sama tetapi bertentangan satu sama lain, maka asas hukum untuk mengatasi adalah *lex superior derogat legi inferiori* (peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah).²¹

Jika ada konflik antara dua undang-undang yang mengatur materi yang sama, sedangkan undang-undang yang baru tidak membatalkan undang-undang yang lama sehingga pada saat yang sama berlaku dua undang-undang yang mengatur materi yang sama tetapi saling bertentangan satu sama lain, maka sistem hukum menyediakan asas hukum *lex posteori derogat legi priori* (undang-undang yang baru mengesampingkan undang-undang yang lama). Penggunaan asas ini mensyaratkan bahwa yang diperhadapkan (bertentangan) adalah dua peraturan perundang-undangan yang sama.²²

Jika ada peraturan perundang-undangan yang secara hierarkhis mempunyai kedudukan yang sama, akan tetapi ruang lingkup materi muatan antara kedua peraturan perundang-undangan itu tidak sama, yaitu yang satu merupakan pengaturan secara khusus dari yang lain. Asas yang berlaku adalah asas *lex specialis derogat legi generalis* (peraturan yang khusus mengesampingkan peraturan yang umum).²³ Asas ini hanya berlaku jika kedua peraturan perundang-undangan tersebut mempunyai kedudukan yang sama dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Tidak mungkin jika *lex generalis* nya undang-undang maka *lex specialis* nya adalah peraturan pemerintah, sehingga jika *lex generalis* nya adalah undang-undang maka *lex specialis* nya juga harus undang-undang.²⁴ Dalam kondisi yang demikian harus ditetapkan mana yang *lex specialis* atau mana yang *lex generalis*. Sebaliknya, dua peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh sebuah lembaga yang sama mungkin justru tunduk pada asas *lex superior derogat legi inferiori* karena yang satu diperintahkan oleh undang-undang sedang-

²⁰ Sudikno Mertokusumo, *op.cit.*, hlm. 54-55.

²¹ *Ibid.*, hlm. 55.

²² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta: 2009, hlm. 101.

²³ *Ibid.*, hlm. 99.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 100.

kan lainnya diperintahkan oleh peraturan pemerintah. Dalam hal ini perlu dilihat juga konsiderans, mengingat karena dalam konsiderans itulah diacu peraturan perundang-undangan yang memerintahkan.²⁵

Secara hieraki pada peraturan perundang-undangan tentunya kedudukan Undang-Undang Perlindungan Konsumen lebih tinggi dari pada Peraturan Otoritas Jasa Keuangan. Pada dasarnya konsumen sektor jasa keuangan dapat tetap memilih untuk menyelesaikan sengketa konsumen di Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen. Hal ini didasarkan adanya asas *lex superior derogat inferiori*, sehingga aturan yang dibawah tidak bertentangan dengan peraturan yang diatasnya. Artinya bahwa peraturan yang lebih rendah yakni POJK LAPS jika bertentangan dengan UUPK, maka UUPK yang dipakai.

Namun demikian ternyata tidak semua konsumen di sektor jasa keuangan juga dapat memilih untuk menyelesaikan sengketa konsumen melalui BPSK. Hal ini mengingat bahwa terdapat perbedaan pengertian konsumen dalam UUPK dengan ketentuan perundang-undangan di sektor jasa keuangan. UUPK hanya melindungi konsumen dalam pengertian konsumen akhir, sedangkan pengertian konsumen dalam sektor jasa keuangan memberikan pengertian yang lebih luas bukan hanya sebagai konsumen akhir tetapi pelaku usaha juga dapat disebut sebagai konsumen di sektor jasa keuangan. Dengan demikian asas *lex superior derogat inferiori* tidak dapat diterapkan secara mutlak diberlakukan dalam kedua ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut. Hal ini dikarenakan bahwa materi yang diatur dalam kedua peraturan perundang-undangan tersebut tidaklah sama, namun demikian adanya persamaan pengertian konsumen dalam kedua peraturan perundang-undangan tersebut yakni

konsumen di bidang perbankan, pembiayaan dan asuransi tidaklah dapat dikesampingkan begitu saja sebagai konsumen akhir di sektor jasa keuangan sebagaimana dimaksud konsumen dalam UUPK.

Hak konsumen dalam menentukan pilihan forum penyelesaian sengketa konsumen sektor jasa keuangan ditinjau berdasarkan hukum perlindungan konsumen di Indonesia pada dasarnya merupakan hak dari konsumen. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan dalam POJK LAPS dan UUPK, sama-sama memberikan hak kepada konsumen untuk menyelesaikan sengketa konsumen baik di pengadilan maupun di luar pengadilan dalam hal ini apakah melalui LAPS Sektor Jasa Keuangan atau melalui BPSK. Namun, jika dilihat dari ketentuan yang mengaturnya bahwa hak konsumen untuk memilih penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan yakni melalui LAPS Sektor Jasa Keuangan hanya diatur dalam peraturan setingkat POJK, sedangkan hak konsumen untuk memilih menyelesaikan sengketa konsumen di luar pengadilan di BPSK diatur dalam UUPK. Jika terdapat pertentangan diantara keduanya, terkait dengan hak konsumen untuk memilih penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan, maka seharusnya UUPK yang dipakai sebagai acuan, artinya konsumen dapat tetap memilih menyelesaikan sengketa konsumen di BPSK. Namun, jika dikaji lebih dalam ternyata pengaturan mengenai penyelesaian sengketa konsumen dalam POJK LAPS juga mendapatkan dasar hukum dan diperintahkan oleh UUOJK, sehingga konsumen di sektor jasa keuangan dalam hal sebagai konsumen akhir juga tetap dapat memilih menyelesaikan sengketa konsumen di luar pengadilan melalui LAPS Sektor Jasa Keuangan.

Hak konsumen di sektor jasa keuangan untuk memilih menyelesaikan sengketa konsumen di luar

²⁵ Ibid., hlm. 100-101.

pengadilan yang diatur dalam UUPK dan UUOJK tidaklah secara mutlak dipakai oleh konsumen, namun harus dipilah apakah konsumen sektor jasa keuangan tersebut sebagai konsumen akhir ataukah konsumen antara. Konsumen di sektor jasa keuangan yang merupakan konsumen akhir sebagai dimaksud dalam UUPK antara lain konsumen di sektor perbankan, pembiayaan dan asuransi dalam hal penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan dapat memilih menyelesaikan sengketa konsumen melalui BPSK atau melalui LAPS Sektor Jasa Keuangan. Namun bagi konsumen sektor jasa keuangan yang bukan merupakan konsumen akhir sebagaimana dimaksud dalam UUPK hanya dapat memilih penyelesaian sengketa konsumen melalui LAPS Sektor Jasa Keuangan.

Penutup

Kedudukan Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa (LAPS) dalam penyelesaian sengketa konsumen sektor jasa keuangan ditinjau berdasarkan hukum perlindungan konsumen di Indonesia pada dasarnya ditujukan khusus pada konsumen di sektor jasa keuangan. LAPS dibentuk untuk menyelesaikan sengketa konsumen di sektor jasa keuangan yang memiliki karakteristik permasalahan-permasalahan di sektor jasa keuangan. Hak konsumen dalam penentuan pilihan forum dalam penyelesaian sengketa konsumen sektor jasa keuangan ditinjau berdasarkan hukum perlindungan konsumen di Indonesia merupakan hak dari konsumen. Dalam hal konsumen memilih penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan, pada dasarnya konsumen di sektor jasa keuangan yang merupakan konsumen akhir sebagaimana dimaksud dalam UUPK dapat memilih menyelesaikan sengketa konsumen melalui BPSK maupun melalui LAPS. Konsumen sektor jasa

keuangan yang bukan merupakan konsumen akhir sebagaimana dimaksud dalam UUPK, hanya dapat memilih penyelesaian sengketa konsumen melalui LAPS.

Berdasarkan uraian pembahasan di atas diperoleh saran sebagai bahwa perlu adanya harmonisasi dan sinkronisasi pengaturan terkait keberadaan LAPS dan BPSK. Selain itu, perlu adanya koordinasi terkait kewenangan dari masing-masing lembaga penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan yakni BPSK maupun LAPS.

Daftar Pustaka

Buku

- Adrian Sutedi, *Aspek Hukum Otoritas Jasa keuangan*, Raih Asa Sukses, Jakarta: 2014.
- Ahmadi Miru & Sutarman Yado, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2007.
- Az. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, Diadit Media, Jakarta: 2011.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta: 2009.
- Soekanto Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta: 2006.
- Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta: 2011.
- Sudjito, *Ilmu Hukum Holistik: Studi Untuk Memahami Kompleksitas dan Pengaturan Pengelolaan Irigasi*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta: 2014.
- Yusuf Shofie, *Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK)*, Citra Aditya Bakti, Bandung: 2007.

Jurnal

Hanum Rahmaniari Helmi, "Eksistensi Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Dalam Memutus Sengketa Konsumen di Indonesia", *Jurnal Hukum Acara Perdata ADHAPER*. Vol. 1 No. 1. Januari-Juni 2015.

Nun Harrieti, "Mekanisme Penyelesaian Sengketa Nasabah Setelah Diberlakukanya POJK Nomor 1/POJK.07/2013 dan POJK Nomor 1/POJK.07/2014", *Jurnal Hukum Acara Perdata ADHAPER*, Vol. 1 No. 1. Januari-Juni 2015.

Nurul Fibrianti, "Perlindungan Konsumen dalam Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Jalur Litigasi", *Jurnal Hukum Acara Perdata ADHAPER*, Vol. 1 No. 1. Januari-Juni 2015.

Theresia Anita Cristiani, "Studi Hukum Berdasarkan Perkembangan Paradigma Pemikiran Hukum Hukum Menuju Metode Holistik", *Jurnal Hukum Pro Justitia*, Vol. 26 No. 4. Oktober 2008.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen

Undang-Undang No. 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 1/POJK.07/2013 Tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 1/POJK.07/2014 Tentang Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa di Sektor Jasa Keuangan.

Sumber Lain

<http://www.ojk.go.id/id/kanal/edukasi-dan-perlindungan-konsumen/Pages/Lembaga-Alternatif-Penyelesaian-Sengketa.aspx> [diakses pada 09/04/2016].