

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Sejarah perkembangan perlindungan konsumen dunia dimulai dari bangkitnya ekonomi dunia. Secara historis perlindungan konsumen diawali dengan adanya gerakan-gerakan konsumen awal abad 19. Konsumen pada saat itu membutuhkan suatu perlindungan sehingga lahir gerakan perlindungan konsumen (*consumers movement*).¹

Maraknya gerakan konsumen dimulai seiring dengan Resolusi 2111 UNESCO tahun 1977 tentang Perlindungan Konsumen. Masalah perlindungan konsumen di Indonesia masih dianggap sebagai suatu masalah yang baru, sehingga terdapat kemungkinan bahwa peraturan perundang-undangan maupun segala aspek yang berkaitan dengan hal tersebut belum banyak dipahami oleh sebagian anggota masyarakat.

Di Indonesia UUPK lahir tanggal 20 April 1999 dan baru berlaku tanggal 20 April 2000. Gerakan perlindungan konsumen di Indonesia ditandai dengan lahirnya Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) tahun 1973 yang mempunyai tujuan agar konsumen tidak dirugikan dalam mengonsumsi barang dan jasa.²

¹ Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm 12.

² J. Widjantoro, *Undang-Undang Perlindungan Konsumen dan Prospek Perlindungan Konsumen di Indonesia*, (Diskusi Panel Bidang Kajian Pusat Studi Hukum UII, 23 Maret 2000), hlm 1–2.

Berbagai persoalan mengenai penegakan hukum perlindungan konsumen di Indonesia banyak disebabkan pada *persoalan internal*, yang menyangkut ;

- a. Materi hukum merupakan kelemahan yang mendasar dari UUPK seperti, ketiadaan prinsip *strictliability*, mekanisme penyelesaian sengketa, dan penuntutan ganti rugi, *standing to sue*;
- b. Keberadaan BPKN, LPKSM, dan BPSK;
- c. Kesiapan Aparat;
- d. Perilaku dan/atau kesadaran konsumen.

Personal Eksternal menyangkut pada, keadaan sosial politik, sosial ekonomi dan kultur masyarakat.³ Sebelum lahirnya UUPK banyak peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai hak-hak konsumen, seperti perjanjian jual beli dalam KUHPerdara, UU Kesehatan dan UU Perindustrian, namun peraturan yang benar-benar melindungi kepentingan konsumen belum ada. Karena selama ini konsumen masih sebagai pihak yang lemah, mengakibatkan kedudukan konsumen terhadap pelaku usaha menjadi tidak seimbang. Konsumen dijadikan objek aktivitas bisnis untuk mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya oleh pelaku usaha yang akhirnya akan merugikan konsumen.

Untuk menghadapi dan menyelesaikan masalah-masalah konsumen dari sisi hukum, maka dikeluarkan UUPK yang dapat mencegah dan melarang adanya usaha yang berisiko menimbulkan kerugian bagi konsumen ketika akan menggunakan barang/jasa. Ada beberapa keuntungan atau kekuatan yang dikandung dalam UUPK, yaitu :

³ J. Widiantoro, *Ruang Lingkup Persoalan Penegakan Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Diktat Hukum Persaingan dan Perlindungan Konsumen, Program Studi Magister Hukum, Universitas Atmajaya Yogyakarta, 2001, hal. 1.

(1) Diakuinya hak konsumen sehingga memberikan posisi yang lebih kuat bagi konsumen dalam hal perlindungan dan kepastian hukum; (2) Semangat “*small claim court*” (peradilan yang murah dan cepat) bagi kasus-kasus sengketa konsumen-produsen. Selama ini konsumen dibuat putus asa mengingat penyelesaian kasus yang berlarut-larut dan menghabiskan waktu, energi dan uang; (3) Diperkenalkan tata cara gugatan class action dalam kasus atau persoalan konsumen, sehingga jalan bagi konsumen untuk mencari keadilan secara berkelompok dalam persoalan yang melibatkan banyak orang semakin terbuka.

UUPK yang mengatur hak dan kewajiban produsen-konsumen secara hukum lebih terlindungi dan apabila konsumen merasa hak-haknya dilanggar oleh produsen atau pelaku usaha, misalnya makanan yang dibelinya ternyata kadaluwarsa, maka konsumen tersebut dapat melakukan penuntutan dengan cara, yakni :

1. Secara kekeluargaan meminta penggantian barang atau ganti rugi kepada pelaku usaha;
2. Apabila cara pertama tidak dapat dilakukan, konsumen dapat mengajukan tuntutan tersebut melalui BPSK (Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen). Dalam waktu 21 (duapuluh satu) hari setelah mengajukan tuntutan dan melakukan pemeriksaan, BPSK akan (dan harus) menjatuhkan putusannya;
3. Dengan mengajukan tuntutan hak langsung melalui pengadilan.

Sejak UUPK disahkan, dalam implementasinya ternyata masih belum terlihat secara signifikan. Berbagai ketentuan yang ada dalam UUPK masih menjadi aturan yang dengan mudah diabaikan oleh pelaku usaha. Salah satu pelanggaran yang masih banyak terjadi adalah adanya pembuatan perjanjian baku (standard contract) dalam kegiatan usaha. Perjanjian atau klausula baku merupakan perjanjian yang

formatnya sudah dibuat oleh salah satu pihak yang lebih dominan dan pihak lain tinggal menyetujui saja. Dikatakan bersifat “baku” karena baik perjanjian maupun klausula tersebut tidak dapat dan tidak mungkin dinegosiasikan atau ditawar-tawar oleh pihak lainnya.

Dalam praktek kegiatan usaha, perjanjian baku dibuat oleh pelaku usaha, sedangkan konsumen sebagai pihak lain yang mau tidak mau harus menyetujui perjanjian dimaksud. Klausula baku, diantaranya, lazim dijumpai pada lembar penitipan kendaraan bermotor (parkir), yang berupa ketentuan mengenai perlakuan pelaku usaha terhadap barang yang dititipkan.

Sampai saat ini klausula baku yang dicantumkan pelaku usaha masih sering tidak sesuai dengan ketentuan yang diatur pada UUPK. Pasal 18 UUPK mengatur bahwa setiap klausula baku tidak boleh berisi tentang : pengalihan tanggung jawab pelaku usaha, penolakan pengembalian barang yang telah dibeli konsumen, penolakan pengembalian uang, merubah peraturan secara sepihak, dan berbagai aturan yang memberatkan konsumen. Akan tetapi yang sekarang terjadi, hal-hal di atas masih juga tercantum dalam perjanjian yang mereka buat.

Tempat-tempat usaha yang masih banyak mencantumkan klausula baku dalam penitipan (parkir) kendaraan bermotor adalah pusat perbelanjaan, mal, dan lain-lain. Isi klausula baku yang biasa tercantum pada bukti atau karcis penitipan adalah pelaku usaha tidak bertanggung jawab jika terjadi kerusakan atau kehilangan barang yang dititipkan. Ketentuan tersebut mengindikasikan pelaku usaha berusaha mengalihkan tanggung jawab, yang seharusnya menjadi tanggung jawabnya berpindah menjadi tanggung jawab konsumen. Padahal sangat mungkin terjadinya kehilangan atau kerusakan kendaraan bermotor ketika kendaraan tersebut dititipkan

dan berada dalam kekuasaan pelaku usaha. Dalam hal ini timbul ketidakadilan serta berpotensi merugikan konsumen. Dengan kehadiran UUPK, sebenarnya potensi ketidakadilan yang dialami konsumen bisa diminimalisir. Sebagaimana diatur dalam UUPK, jenis klausula baku yang dilarang dipakai oleh pelaku usaha sebenarnya sudah sangat berpihak pada konsumen. Dan konsekuensi jika berbagai klausula baku itu tidak berlaku lagi maka akan banyak hal yang dapat meringankan konsumen ketika mendapati perlakuan tidak adil dari pelaku usaha.

Berbagai implikasi dari berlakunya peraturan tentang klausula baku dalam UUPK adalah, pelaku usaha tidak boleh mengalihkan tanggung jawab, tidak bisa menolak memberikan ganti kerugian kepada konsumen; sehingga jika terjadi kerusakan atau kehilangan konsumen akan terhindar dari potensi kerugian. Konsumen bisa menuntut ganti kerugian dengan barang lain atau mengembalikan barang tersebut dengan uang.

Sebagai contoh kasus telah diabaikannya klausula baku adalah dengan dimenangkannya gugatan salah seorang pengguna jasa parkir yang kehilangan mobilnya oleh Pengadilan Negeri Jakarta Pusat pada 27 Juni 2001. Si pemilik mobil telah kehilangan mobilnya ketika diparkir di areal parkir kompleks Mangga Dua Mas yang dikelola oleh PT. Sekurindo Packatama. Pada saat dituntut ganti rugi, pihak pengelola parkir menolak dengan dalih dalam karcis tanda parkirnya terdapat klausula yang menyebutkan bahwa kehilangan kendaraan atau barang-barang merupakan tanggung jawab pengguna jasa parkir. Tapi setelah masuk ke pengadilan, klausula baku tersebut tidak berlaku karena sudah batal demi hukum. Majelis hakim juga merujuk Pasal 4 UUPK tentang hak konsumen.

Kasus serupa juga terjadi di Yogyakarta, di mana gugatan konsumen pengguna jasa parkir yang kehilangan mobilnya di areal parkir Pusat Perbelanjaan Galeria, dikabulkan oleh Pengadilan Negeri Yogyakarta (Vide Putusan PN Yogyakarta No. 120/Pdt.G/PN.YK., tanggal 12 Maret 2001).

Dalam kasus ini, pelaku usaha dihukum untuk membayar ganti rugi kepada pemilik mobil. Pelaku usaha sebelumnya telah menolak untuk membayar ganti rugi, dengan dalih bahwa dalam karcis tanda parkirnya terdapat klausula yang menyebutkan bahwa kehilangan kendaraan atau barang-barang merupakan tanggung jawab pengguna jasa parkir. Tetapi dalih ini ditolak oleh Pengadilan, karena berdasarkan UUPK klausula tersebut cacat hukum sehingga tidak sah dan oleh karenanya batal demi hukum.

Walaupun putusan PN Yogyakarta tersebut belum mempunyai kekuatan hukum tetap karena tergugat (pelaku usaha) mengajukan upaya hukum banding, namun setidaknya dapat diketahui bahwa dengan berlakunya UUPK, konsumen sudah memperoleh perlindungan hukum yang semestinya mereka peroleh. Di samping itu, Pengadilan telah berani menyatakan bahwa klausula baku dalam karcis tanda parkir adalah batal demi hukum, karena dilarang menurut ketentuan UUPK.

Namun yang menjadi persoalan sampai saat ini adalah masih rendahnya kesadaran semua pihak dalam menegakkan peraturan ini, terutama kalangan pelaku usaha. Dari pengamatan penulis di berbagai tempat usaha di Yogyakarta yang menyediakan jasa parkir, masih banyak dijumpai adanya klausula baku dalam karcis tanda parkirnya. Hal ini tentunya sangat memprihatinkan, karena mengindikasikan bahwa pelaku usaha tidak atau belum menyadari adanya larangan pencantuman

klausula baku tersebut berdasarkan UUPK. Di lain pihak, seharusnya konsumen juga harus mampu mensikapi setiap klausula baku dan segala ketidakadilan terhadap konsumen dengan sikap kritis. Berbagai cara bisa dilakukan konsumen, mulai dari melayangkan protes dan kritik langsung ke pelaku usaha, mengumumkan lewat media, atau mengadukan kepada lembaga konsumen atau pihak yang berwenang, bahkan melalui gugatan di pengadilan apabila sampai menimbulkan kerugian.

Perjanjian atau klausula baku merupakan perjanjian yang formatnya sudah dibuat oleh salah satu pihak yang lebih dominan dan pihak lain tinggal menyetujui saja. Dikatakan bersifat “baku” karena baik perjanjian maupun klausula tersebut tidak dapat dan tidak mungkin dinegosiasikan atau ditawar-tawar oleh pihak lainnya.⁴ Dalam praktek kegiatan usaha, perjanjian baku dibuat oleh pelaku usaha, sedangkan konsumen sebagai pihak lain yang mau tidak mau harus menyetujui perjanjian dimaksud. Pada karcis pakir kendaraan bermotor yang dibuat oleh pelaku usaha, klausula baku yang masih sering dijumpai adalah kalimat bahwa pelaku usaha tidak bertanggung jawab jika terjadi kerusakan atau kehilangan barang yang dititipkan. Padahal menurut ketentuan Pasal 18 ayat (1) sub a UUPK dinyatakan bahwa pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang membuat atau mencantumkan klausula baku pada setiap dokumen dan/atau perjanjian apabila menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha.

Pengusaha sebagai penyedia produk barang dan/atau jasa melihat potensi tersebut sebagai suatu peluang usaha tersendiri, sehingga situasi yang demikian sangat memungkinkan bagi pengusaha untuk melakukan praktek-praktek bisnis

⁴ Widjaja dan Yani, *loc. cit.*, hlm. 53.

dengan segala sarana dan prasarana untuk “memperdaya konsumen” demi untuk mencapai tujuan yaitu “meraup rupiah yang sebesar-besarnya”.

Lemahnya kedudukan konsumen memerlukan perlindungan hukum. UUPK yang telah dibuat dan disahkan mencoba memberi perlindungan hukum bagi konsumen dengan mengatur hak dan kewajiban dalam hubungan hukum dan perilaku produsen-konsumen yang dipandang lebih adil, serta mengatur alternatif penyelesaian sengketa antara produsen-konsumen di luar pengadilan yang dipandang lebih sederhana, cepat serta dengan biaya yang lebih ringan. UUPK selain memuat hak dan kewajiban serta perintah dan larangan bagi konsumen dan produsen, juga memuat tentang bagaimana penegakan hukumnya apabila hak dan kewajiban produsen-konsumen serta perintah dan larangan bagi produsen tersebut dilanggar. Oleh karena itu keberadaan UUPK menjadi suatu hal yang sangat strategis dan merupakan pijakan awal dalam mengupayakan penguatan posisi konsumen yang lemah.

Dalam rangka mewujudkan perlindungan konsumen dan terselenggaranya layanan jasa parkir di Kota Yogyakarta yang aman serta terlindunginya kendaraan bermotor oleh pengelola parkir, maka cukup relevan apabila dikaji lebih mendalam mengenai permasalahan yang berkaitan dengan pelayanan jasa parkir ini.

II. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut :

Bagaimana tanggung jawab pengelola parkir kendaraan bermotor sebagai penyelenggara jasa parkir sebagai bentuk perlindungan hukum bagi konsumen untuk memperoleh keamanan dan keselamatan. Ruang lingkup permasalahan adalah :

1. Bagaimana perlindungan hukum bagi konsumen pengguna jasa layanan parkir terhadap penggunaan klausula baku dalam karcis parkir berdasarkan UU Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen di wilayah Kota Yogyakarta ?
2. Bagaimana upaya pihak pengelola parkir kendaraan bermotor di wilayah Kota Yogyakarta dalam mensikapi ketentuan Pasal 18 UUPK ?

III. Batasan Konseptual

1. Perlindungan hukum adalah perlindungan atas kepentingan seseorang yang diberikan oleh hukum, sedangkan pengertian perlindungan hukum bagi konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum dalam memberikan perlindungan atas kepentingan konsumen. Perlindungan hukum dalam penelitian ini adalah perlindungan terhadap konsumen pengguna jasa layanan parkir terhadap penggunaan klausula baku dalam karcis parkir yang dilakukan oleh pelaku usaha, sedangkan yang dimaksud pelaku usaha adalah pengelola perparkiran di Kota Yogyakarta.
2. Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan (Pasal 1 UUPK). Konsumen dalam penelitian ini adalah pengguna jasa layanan parkir kendaraan bermotor yang diselenggarakan oleh pengelola perparkiran di Kota Yogyakarta.

3. Jasa adalah setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang disediakan bagi masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen (UU Nomor 6 Tahun 1984). Dalam penelitian ini yang dimaksud dengan jasa adalah jasa layanan parkir kendaraan bermotor yang diselenggarakan oleh pengelola perparkiran di Kota Yogyakarta.
4. Hak adalah kepentingan yang dilindungi oleh hukum dan memberikan kenikmatan dan keleluasaan kepada individu yang melaksanakannya. Tanggung jawab adalah suatu keadaan wajib menanggung segala sesuatu dengan upaya memberikan ganti rugi sesuai dengan keadaan yang terjadi (Kamus Besar Bahasa Indonesia). Tanggung jawab dalam penelitian ini adalah tanggung jawab dari pengelola perparkiran di Kota Yogyakarta apabila konsumen merasa dirugikan atas hilangnya kendaraan bermotor setelah menggunakan jasa layanan parkir.
5. Keamanan adalah jaminan keamanan dalam menggunakan jasa parkir, sedangkan kenyamanan adalah kenyamanan dalam memperoleh dan menggunakan fasilitas perparkiran serta layanan yang disediakan oleh pengelola parkir di wilayah perparkiran Kota Yogyakarta.
6. Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan pemerintah daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi (UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah). Yang dimaksud pemerintah daerah dalam penelitian ini adalah pemerintah Kota Yogyakarta.

IV. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan penelitian

1.1. Tujuan Penelitian Obyektif

- a. Untuk memperoleh pengetahuan yang mendalam tentang perlindungan hukum terhadap konsumen.
- b. Untuk mengetahui tanggung jawab pengelola perpajakan terhadap penitipan kendaraan bermotor di wilayah Kota Yogyakarta dalam mensikapi ketentuan Pasal 18 UUPK.

1.2. Tujuan Penelitian Subyektif

Untuk memenuhi salah satu persyaratan guna meraih gelar Magister Hukum.

2. Manfaat penelitian

Hasil dari penelitian diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran bagi ilmu hukum, khususnya hukum perlindungan konsumen, yang terkait dengan kegiatan usaha dari para pelaku usaha penyedia dan pengelola layanan parkir penitipan kendaraan bermotor dalam memperhatikan kepentingan konsumen. Selain itu, diharapkan dapat menambah pengetahuan serta memberikan gambaran yang jelas mengenai tanggung jawab dari pelaku usaha dalam menyelenggarakan layanan penitipan kendaraan bermotor di wilayah Kota Yogyakarta terhadap konsumen yang mengalami kerugian.

V. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran dan sepanjang pengamatan yang dilakukan penulis, dapat dikemukakan bahwa penelitian yang berkaitan dengan perjanjian parkir

pernah dilakukan oleh Aunur Rohim Saqih, mahasiswa Universitas Gadjah Mada Yogyakarta pada tahun 1996 untuk penyusunan tesisnya yang berjudul “Tinjauan Yuridis Pelaksanaan Perjanjian Penitipan Kendaraan Bermotor Dengan Klausula Exoneratie Di Wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta”.

Penelitian tersebut dilakukan sebelum berlakunya UUPK Nomor 8 Tahun 1999. Penelitian tersebut akan menjadi referensi penulis dalam melakukan penelitian ini.

VI. Sistematika Penulisan

Penulisan hasil penelitian ini disusun dengan sistematika sebagai berikut :

Bab I : merupakan bab pendahuluan yang berisi uraian mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, batasan konseptual, tujuan dan manfaat penelitian, keaslian penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II : berisi uraian mengenai hukum perlindungan konsumen, klausula baku dan perparkiran, sebagai landasan yang bersumber dari bahan-bahan pustaka guna mengetahui secara teoritis permasalahan dan pembahasan yang akan dilakukan.

Bab III: merupakan bab yang menguraikan mengenai cara penelitian ini dilakukan, berisi uraian tentang jenis penelitian, bahan atau materi penelitian, alat, langkah/tahapan penelitian, dan metode analisis.

Bab IV: bab ini berisi uraian hasil penelitian, yaitu pelaksanaan parkir di Kota Yogyakarta serta perlindungan hukum terhadap konsumen pengguna jasa parkir terhadap penggunaan klausula baku dalam karcis parkir.

Bab V : merupakan bab terakhir, berisi tentang kesimpulan dan saran dari hasil penelitian dan pembahasan.