

BAB II

PERLINDUNGAN KONSUMEN DAN PERJANJIAN BAKU DALAM KARCIS PARKIR

A. Hukum Perlindungan Konsumen

1. Pengertian Perlindungan Hukum

Kata perlindungan menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, berarti tempat berlindung atau merupakan perbuatan (hal) melindungi, misalnya memberi perlindungan kepada orang yang lemah.⁵

Menurut Sudikno Mertokusumo, yang dimaksud dengan hukum adalah kumpulan peraturan atau kaedah yang mempunyai isi yang bersifat umum dan normatif, umum karena berlaku bagi setiap orang dan normatif karena menentukan apa yang seyogyanya dilakukan, apa yang tidak boleh dilakukan atau harus dilakukan serta menentukan bagaimana caranya melaksanakan kepatuhan pada kaedah-kaedah.⁶

Jadi perlindungan hukum adalah suatu perbuatan hal melindungi subyek-subyek hukum dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan pelaksanaannya dapat dipaksakan dengan suatu sanksi.

Menurut Philipus M. Hadjon, Negara Indonesia sebagai negara hukum berdasarkan Pancasila haruslah memberikan perlindungan hukum terhadap warga masyarakatnya yang sesuai dengan Pancasila. Oleh karena itu perlindungan hukum berdasarkan Pancasila berarti pengakuan dan perlindungan hukum akan harkat dan martabat manusia atas dasar nilai

⁵ W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Cetakan IX, Balai Pustaka, Jakarta, 1986, hal 600.

⁶ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Yogyakarta, Liberty, 1988, hal 38.

keTuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan, persatuan, permusyawaratan serta keadilan sosial. Nilai-nilai tersebut melahirkan pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia dalam wujudnya sebagai makhluk hidup, individu dan makhluk sosial dalam wadah negara kesatuan yang menjunjung tinggi semangat kekeluargaan dalam mencapai kesejahteraan bersama.

Perlindungan hukum di dalam negara yang berdasarkan Pancasila, maka asas yang penting ialah asas kerukunan berdasarkan kekeluargaan.⁷ Asas kerukunan berdasarkan kekeluargaan menghendaki bahwa upaya-upaya penyelesaian masalah yang berkaitan dengan masyarakat sedapat mungkin ditangani oleh pihak-pihak yang bersengketa.

Dengan melihat bahwa seluruh anggota masyarakat merupakan konsumen barang dan jasa, sehingga konsumen sebagai pemakai barang dan jasa berkepentingan akan perlindungan hukum sehubungan dengan kualitas barang dan jasa yang disediakan oleh pelaku usaha. Hukum akan melindungi konsumen, tidak terkecuali bagi pemakai jasa layanan parkir kendaraan bermotor, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan pelaksanaannya dapat dipaksakan dengan suatu sanksi.

Kebutuhan akan jasa layanan dan fasilitas parkir terus meningkat seiring dengan meningkatnya jumlah kendaraan bermotor terutama di wilayah perkotaan. Di lain pihak, peningkatan jumlah kendaraan bermotor ini tidak diimbangi dengan peningkatan fasilitas dan layanan perparkiran, sehingga konsumen pengguna jasa layanan perparkiran sering mengalami ketidakadilan. Kondisi tersebut berakibat kedudukan konsumen dan pelaku

⁷ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat*, hal 84.

usaha pengelola jasa layanan parkir menjadi tidak seimbang. Dalam hal ini konsumen dijadikan objek aktivitas bisnis untuk meraup keuntungan yang sebesar-besarnya oleh pelaku usaha, dengan penggunaan klausula baku yang merugikan konsumen, sehingga konsumen berada pada posisi yang lemah.

Dalam hubungan antara konsumen dan pelaku usaha bila dilihat dari segi bisnis, pelaku usaha harus mengakui bahwa konsumen merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kelangsungan bisnisnya, di sisi lain, konsumen dalam memenuhi kebutuhan hidupnya senantiasa tergantung pada keberadaan barang dan jasa yang ada di pasaran sebagai suatu hasil dari kegiatan pelaku usaha.⁸ Hal tersebut menyebabkan posisi konsumen menjadi sangat tergantung pada pelaku usaha, sehingga pada akhirnya konsumen berada pada posisi yang lemah. Kelemahan konsumen di hadapan pelaku usaha menimbulkan persoalan bagi konsumen.

Ketidakseimbangan kedudukan dari sisi ekonomi, menyebabkan konsumen tidak mempunyai pilihan atas barang atau jasa yang dihasilkan oleh pelaku usaha. Selain itu rata-rata tingkat pendidikan konsumen masih rendah yang menyebabkan kurang memadainya tingkat pengetahuan konsumen akan hak-haknya, seperti masih adanya budaya nrimo dari konsumen ketika menerima barang/jasa yang disediakan oleh pelaku usaha yang ternyata merugikan konsumen.

Dalam kehidupan sehari-hari dapat dirasakan dan disaksikan kejadian-kejadian yang merugikan konsumen pengguna jasa parkir, seperti

⁸ J. Widijantoro, "Kajian Terhadap UUPK sebagai Upaya Pemberian Perlindungan Hukum bagi Konsumen di Indoensia", Makalah Disampaikan Dalam Diskusi Panel yang Diselenggarakan Atas Kerjasama Fakultas Hukum UAJY dan YLKI Yogyakarta, Jum'at 14 April 2000, hal 2.

kehilangan barang dalam kendaraan, kerusakan atau bahkan kehilangan kendaraan yang diparkir atau dititipkan.

Perlindungan hukum yang paling baik bagi konsumen tentunya adalah yang berasal dari masyarakat konsumen itu sendiri dengan jalan meningkatkan pengetahuan dan kesadaran bagi konsumen yang memiliki hak serta mempunyai kebebasan untuk mempergunakan hak-hak mereka, maka sikap yang demikian ini merupakan usaha untuk mendapatkan perlindungan bagi konsumen sendiri karena dapat menghindarkan dari kemungkinan-kemungkinan yang merugikan yang diakibatkan oleh pelaku usaha yang tidak bertanggung jawab.

2. Pengertian Konsumen

Istilah konsumen berasal dari bahasa Belanda : konsument. Artinya pemakai terakhir dari benda atau jasa yang diserahkan oleh pengusaha. Pengertian pengusaha di sini mencakup baik produsen maupun pedagang perantara. Dalam arti sempit, pengertian konsumen terbatas kepada mereka yang secara kontraktual mempunyai hubungan hukum dengan pengusaha, sedangkan dalam arti luas pengertian konsumen meliputi semua pihak yang mengkonsumsi suatu produk baik berupa barang atau jasa, lepas ada hubungan kontraktual dengan pengusaha atau tidak. Antara konsumen dengan pengusaha mempunyai hubungan timbal balik. Hak konsumen merupakan kewajiban pengusaha, sebaliknya kewajiban konsumen merupakan hak pengusaha.⁹

⁹ Muslich, *Etika Bisnis-Pendekatan Substantif dan Fungsional*, Ekonisia FE UII, Yogyakarta, 1998, hal. 91.

Dalam literatur Inggris, dipakai istilah *consumer*. Kamus Bahasa Inggris-Indonesia memberi arti kata *consumer* sebagai pemakai atau konsumen.¹⁰ Selanjutnya penulis akan menggunakan istilah konsumen karena telah memasyarakat di Indonesia, seperti halnya istilah “*consumer*” dalam masyarakat internasional.

Undang-Undang Perlindungan Konsumen Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dalam Bab I Pasal 1 butir 2 memberikan pengertian : Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.

Dalam penjelasan Undang-Undang Perlindungan Konsumen di atas disebutkan bahwa di dalam kepustakaan ekonomi dikenal istilah konsumen akhir dan konsumen antara. Konsumen akhir adalah pengguna atau pemanfaat akhir dari suatu produk, sedang konsumen antara adalah konsumen yang menggunakan suatu produk sebagai bagian dari proses produksi suatu produk lainnya. Pengertian konsumen dalam undang-undang konsumen adalah konsumen akhir.

Konsumen antara adalah pengusaha baik pengusaha perorangan maupun pengusaha berbentuk badan hukum atau tidak; baik pengusaha swasta maupun pengusaha publik (perusahaan milik negara) dan dapat antara lain terdiri dari penyedia dana (investor), pembuat produk akhir yang digunakan oleh konsumen akhir (produsen) atau penyedia atau penjual produk akhir dan mereka yang menggunakan barang atau jasa untuk tujuan

¹⁰ John M. Echols & Hasan Sadily, *Kamus Inggris-Indonesia*, Gramedia, Jakarta, 1986, hal 124.

membuat barang atau jasa lain atau dipergunakan kembali (untuk tujuan komersial).

Subyek yang disebut sebagai konsumen berarti setiap orang yang berstatus sebagai pemakai barang dan/atau jasa. Sesuai dengan bunyi penjelasan Pasal 1 Angka (2) UUPK, kata “pemakai” menekankan, konsumen adalah konsumen akhir (*ultimate consumer*). Istilah “pemakai” dalam hal ini tepat digunakan dalam rumusan ketentuan tersebut, sekaligus menunjukkan, barang dan/atau jasa yang dipakai tidak serta merta hasil dari transaksi jual beli. Artinya, yang diartikan sebagai konsumen tidak selalu harus memberikan prestasinya dengan cara membayar uang untuk memperoleh barang dan/atau jasa itu. Dengan kata lain, dasar hubungan hukum antara konsumen dan pelaku usaha tidak perlu harus kontraktual (*the privity of contract*).

Konsumen memang tidak sekedar pembeli (*buyer* atau *koper*), tetapi semua orang (perorangan atau badan usaha) yang mengkonsumsi barang dan/atau jasa. Jadi, yang paling penting terjadinya suatu transaksi konsumen (*consumer transaction*) berupa peralihan barang dan/atau jasa, termasuk peralihan kenikmatan dalam menggunakannya.

Berkaitan dengan istilah barang dan/atau jasa sebagai pengganti kata produk. Saat ini produk sudah berkonotasi barang atau jasa. Undang-undang Perlindungan Konsumen mengartikan barang sebagai setiap benda, baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, baik dapat dihabiskan maupun tidak dapat dihabiskan, yang dapat untuk diperdagangkan, dipakai, dipergunakan atau dimanfaatkan oleh konsumen.

Sementara itu jasa diartikan sebagai setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang disediakan bagi masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen. Pengertian disediakan bagi masyarakat menunjukkan jasa itu harus ditawarkan kepada masyarakat. Artinya harus lebih dari satu orang.

Pengertian yang tersedia dalam masyarakat adalah barang dan/atau jasa yang ditawarkan kepada masyarakat sudah harus tersedia di pasaran. Dalam perdagangan yang makin kompleks dewasa ini, syarat itu tidak mutlak lagi dituntut oleh masyarakat konsumen. Transaksi konsumen ditujukan untuk kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain dan makhluk hidup.

Unsur yang diletakkan dalam definisi itu mencoba untuk memperluas pengertian kepentingan. Kepentingan ini tidak sekedar ditujukan untuk diri sendiri dan keluarga, tetapi juga barang dan/atau jasa ini peruntukkan bagi orang lain. Dengan berlakunya UU Nomor 8 Tahun 1999 ini, pendidikan konsumen menjadi hal yang penting untuk dilaksanakan secara terprogram, terarah dan berkelanjutan. Pendidikan konsumen dapat mencegah terulangnya kesalahan serupa di masa mendatang. Konsumen harus dapat dengan leluasa memainkan peranannya. Ekonomi yang dibangun dengan basis kekuatan konsumen akan menjadi ekonomi dengan fundamental yang kokoh.

3. Perlindungan Konsumen

Secara historis, persoalan perlindungan konsumen bukanlah hal yang baru. Setidak-tidaknya Plato (427 sampai 347 SM) telah mengkonstatir bahwa para penjual bahan makanan jika menentukan harga, menyamaratakan

harga tanpa mempertimbangkan perbedaan antara bahan yang baik dan yang buruk.¹¹ Kemudian seiring dengan berkembangnya perekonomian yang pesat, telah menghasilkan berbagai jenis dan variasi dari masing-masing jenis barang dan jasa yang dapat dikonsumsi. Dengan keanekaragaman jenis barang dan jasa yang tersedia ini pada akhirnya konsumen dihadapkan pada banyak pilihan akan berbagai jenis barang dan jasa yang ditawarkan.

Kondisi seperti ini pada satu sisi memberikan manfaat bagi konsumen karena kebutuhan akan barang dan jasa yang diinginkan dapat terpenuhi serta semakin terbuka lebar kebebasan untuk memilih aneka jenis dan kualitas barang dan jasa sesuai dengan keinginan dan kemampuan konsumen. Namun kondisi dan fenomena ini pada sisi lain dapat mengakibatkan kedudukan pelaku usaha dan konsumen menjadi tidak seimbang, di mana konsumen berada pada posisi yang lemah, Konsumen menjadi obyek aktivitas bisnis untuk meraup keuntungan yang sebesar-besarnya oleh pelaku usaha melalui kiat promosi, cara penjualan, serta penerapan perjanjian standar yang merugikan konsumen.¹² Tidak seimbangnya kedudukan antara konsumen dan pelaku usaha ini sering mengakibatkan ketidakadilan yang dirasakan oleh konsumen.

Untuk menjaga dan menjamin keseimbangan kedudukan antara konsumen dan pelaku usaha, dibutuhkan perangkat peraturan yang dapat memberikan perlindungan hukum bagi konsumen. Perlunya perlindungan terhadap konsumen karena pada umumnya konsumen berada pada posisi

¹¹ Muslich, *Op. Cit.*, hal. 92.

¹² Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Op. Cit.*, hal. 12.

yang lemah dalam hubungan dengan pelaku usaha/produsen, baik secara ekonomis, tingkat pendidikan, ataupun daya kemampuan, daya bersaing, maupun dalam posisi tawar-menawar. Kedudukan konsumen ini baik sendiri atau bergabung dalam suatu organisasi tidak seimbang bila dibandingkan dengan kedudukan pelaku usaha, sehingga konsumen masih sering harus berjuang untuk memperoleh keadilan.

Dalam format yang ideal perlindungan konsumen akan efektif apabila secara simultan dilakukan dari dua level atau arus secara sekaligus. Dari arus bawah, ada lembaga konsumen yang kuat dan tersosialisasi secara merata di masyarakat, sekaligus secara representatif dapat menampung dan memperjuangkan aspirasi konsumen. Sebaliknya, dari arus atas, juga ada departemen/bagian dalam struktur kekuasaan, yang secara khusus mengurus masalah perlindungan konsumen. Semakin tinggi bagian tersebut, semakin besar pula *power* yang dimiliki lembaga tersebut dalam melindungi kepentingan konsumen.¹³

4. Perlindungan Konsumen Secara Global

Secara umum sejarah gerakan perlindungan konsumen dapat dibagi dalam empat tahapan, yaitu :

- Tahap I : tahun 1881 – 1914

Pada kurun tahun ini merupakan titik awal munculnya kesadaran masyarakat untuk melakukan gerakan perlindungan konsumen.

Pemicunya adalah terbitnya sebuah buku berjudul *The Jungle* karya

¹³ Sudaryatmo, *Hukum & Advokasi Konsumen*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hal. 82.

Upton Sinclair di Amerika Serikat pada tahun 1906, yang isinya menggambarkan cara kerja pabrik pengolahan daging di industri makanan yang tidak memenuhi syarat kesehatan.

- Tahap II : tahun 1920 – 1940

Muncul buku berjudul *Your Money's Worth* buah karya penulis Amerika, Chase dan Schlink. Isinya, mengungkapkan tentang jual beli yang *fair*. Buku ini mampu menggugah masyarakat konsumen dalam hal jual beli, sehingga melahirkan slogan "*fair deal, best buy*". Selain itu dalam era ini para pendidik mulai memfokuskan pada pendidikan konsumen, yaitu menekankan pada penetapan anggaran dan manajemen uang guna membantu konsumen mengenali pembelian terbaik dengan biaya yang termurah.¹⁴ Protes lebih jauh ditimbulkan oleh tragedi Elixir Sulkanilamid pada tahun 1937, yang telah menyebabkan 93 konsumen di Amerika Serikat meninggal.¹⁵

- Tahap III : tahun 1950 – 1960

Dalam kurun waktu tersebut, muncul upaya untuk mempersatukan gerakan perlindungan konsumen dalam lingkup internasional. Pemrakarsa berdirinya organisasi konsumen tingkat internasional itu adalah wakil-wakil dari Amerika Serikat, Inggris, Belanda, Australia dan Belgia. Organisasi ini kemudian dikenal dengan nama *International Organization of Consumer Union (IOCU)*, yang berkantor pusat di Den

¹⁴ James F. Engel, Roger D. Black Well dan Paul W. Miniard, *Perilaku Konsumen*, Jilid 2, Terjemahan oleh Drs. Budijanto, Bina Rupa Aksara, Jakarta, 1995, hal 460.

¹⁵ *Ibid*, hal 467

Haag, Belanda yang sejak tahun 1993 dipindah ke London, Inggris dan pada tahun 1995 IOCU berubah menjadi *Consumers International (CI)*.

- Tahap IV : pasca tahun 1965

Pada masa ini dapat dikatakan merupakan masa pematangan gerakan perlindungan konsumen, baik di tingkat internasional maupun regional. Terbukti dengan terbentuknya lima kantor regional yaitu, Amerika Latin dan Karibia yang terletak di Chile, Asia Pasifik yang terletak di Penang, Malaysia, kantor regional Afrika di Zimbabwe, Eropa Timur dan Tengah di London serta negara-negara maju juga di London.¹⁶

Amerika Serikat adalah negara yang paling banyak punya andil terhadap gerakan perlindungan konsumen. Perjalanan sejarah gerakan perlindungan konsumen di Amerika Serikat oleh David A. Rice dibedakan dalam empat subbahasan yaitu :¹⁷

1. *Regulation of federal market transaction*
2. *Legal tradition of caveat emptor*
3. *Twentieth-century judicial limitation of caveat emptor*
4. *Development of public regulation*
5. *Contemporary developments in public regulation*

Masa-masa pasar feodal dalam sejarah Amerika Serikat sebenarnya dilakukan oleh pemukim pertama dari negara itu, tatkala masih berada di Inggris, negeri leluhurnya. Walaupun begitu, keinginan membuat peraturan yang melindungi konsumen mulai tampak pada masa transaksi pasar feodal tersebut, misalnya pada tahun 1256 di Inggris diatur perlindungan bagi pembeli roti dan ale (sejenis bir) berdasarkan ketentuan gereja. Pengadilan-

¹⁶ C. Tantri D dan Sularsi, *Gerakan Perlindungan Konsumen (Seri Panduan)*, YLKI, Jakarta, 1995, hal 3-4.

¹⁷ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Grasindo, Jakarta, 2000, hal 31.

pengadilan di Inggris pada masa itu juga menjatuhkan hukuman untuk menekan praktek banting harga, memperkecil ukuran, timbangan dan menurunkan mutu. Selanjutnya juga berdiri pengadilan khusus yang disebut *mercants' court*, yang bertugas memeriksa perkara pelanggaran transaksi perdagangan, namun masih dalam tingkat lokal. Setelah dinilai sukses, cakupan pengadilan itu diperluas sehingga melingkupi transaksi perdagangan perkotaan dan diberlakukan juga untuk pedagang-pedagang dari luar negeri. Berdasarkan situasi penerapan hubungan terhadap pelanggaran, ternyata aspek hukum publiknya lebih dominan daripada aspek hukum perdatanya. Kecenderungan ini diperkuat dengan diberlakukannya *The Statue of Apprentices* pada tahun 1563. Aturan itu bertujuan mengurangi tindakan penipuan terhadap konsumen dan memaksa diterapkannya suatu standar kualitas atas produk-produk tertentu.¹⁸ Dalam hal ini sangat membahayakan keselamatan konsumen, serta skandal penjualan daging yang dioksidasi untuk angkatan bersenjata Amerika.¹⁹ Berdasarkan hal tersebut pada tahun 1906 lahirlah dua undang-undang tentang perlindungan konsumen di Amerika Serikat, yaitu *The Food and Drugs Act* dan *The Meat Inspection Act* dan beberapa tahun kemudian tahun 1914 dibentuk komisi yang banyak bergerak dalam bidang perlindungan konsumen, yaitu *Federal Trade Commission* (FTC).

Kemajuan gerakan konsumen di Amerika Serikat tidak semata-mata diukur dari munculnya berbagai peraturan yang lebih memihak kepentingan konsumen, tetapi lebih dari meningkatnya kesadaran konsumen akan hak-

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid*, hal 35.

haknya. Pada tahun 1960 merupakan era hukum bagi perlindungan konsumen dunia, karena pada era ini lahir suatu cabang hukum baru yaitu hukum konsumen. Presiden John F. Kennedy, pada era ini menerjemahkan aspirasi dari gejolak masyarakat dengan mengajukan pesan *Consumer Message* pada *Congress on protecting the consumer interest* tahun 1962, tentang pentingnya kedudukan konsumen di dalam masyarakat ekonomi. Pesan itu menganjurkan ditetapkan hak-hak konsumen, yaitu :

1. Hak memperoleh keamanan
2. Hak memilih
3. Hak mendapat informasi
4. Hak untuk didengar.²⁰

Selain itu masyarakat Ekonomi Eropa (*Europese Economische Gemeenschap* atau EEG) juga telah menyepakati lima hak dasar konsumen, sebagai berikut :

1. Hak perlindungan kesehatan dan keamanan (*recht op bescherming van zijn gezondheid en veiligheid*)
2. Hak perlindungan kepentingan ekonomi (*recht op bescherming van zijn economische belangen*)
3. Hak mendapat ganti rugi (*recht op schadevergoeding*)
4. Hak atas penerangan (*recht op voorlichting en vorming*)
5. Hak untuk didengar (*recht om te worden gehord*).²¹

Gerakan perlindungan konsumen kemudian lebih meningkat lagi dengan didirikannya *International Organization of Consumer's Union (IOCU)* oleh lima organisasi konsumen masing-masing dari Amerika Serikat, Inggris, Belanda, Belgia dan Australia yang berkedudukan di Den Haag (Belanda), namun sejak tahun 1993 dipindah ke London (Inggris) dan

²⁰ FX. Soedijana dan TA. Legowo, *Perlindungan Konsumen*, Makalah, hal. 7.

²¹ *Ibid*, hal 61.

pada tahun 1995 IOCU berubah menjadi *Consumer International (CI)*.

Consumers International menetapkan hak-hak konsumen, yaitu :

1. Hak memperoleh keamanan
2. Hak memilih
3. Hak mendapat informasi
4. Hak untuk didengar
5. Hak untuk memperoleh kebutuhan hidup
6. Hak untuk memperoleh ganti rugi
7. Hak untuk memperoleh pendidikan konsumen
8. Hak memperoleh lingkungan hidup yang bersih dan sehat.²²

Selanjutnya pada tanggal 9 April Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam sidang plenonya yang ke 106 telah mengesahkan Resolusi PBB tentang Perlindungan Konsumen. Dalam resolusi itu Majelis Umum mengesahkan Pedoman bagi Perlindungan Konsumen (*Guidelines for Consumer Protection*).

Dasar pertimbangan dikeluarkan Pedoman itu adalah :

1. Memperhatikan kepentingan dan kebutuhan di seluruh dunia, khususnya di negara-negara berkembang;
2. Pengakuan atas kenyataan bahwa konsumen seringkali berada pada ketidakseimbangan dalam segi ekonomi, tingkat pendidikan dan daya saing;
3. Konsumen seharusnya berhak untuk mendapatkan produk yang tidak membahayakan dan berhak untuk memajukan peningkatan sosial dan ekonomi secara adil.²³

Resolusi PBB tentang Perlindungan Konsumen (Resolusi 39/248) tersebut, menyebutkan ada 6 kebutuhan konsumen yang harus dilindungi, yaitu :

1. Perlindungan konsumen dari bahaya terhadap kesehatan dan keamanannya.
2. Pengembangan dan perlindungan pada kepentingan-kepentingan ekonomi konsumen.
3. Tersedianya informasi yang mencukupi sehingga memungkinkan dilakukannya pilihan sesuai kehendak dan kebutuhan.

²² C. Tanti D dan Sularsi, *op.cit*, hal 20-24.

²³ Hadi Evianto, *Hukum Perlindungan Konsumen Bukanlah Sekedar "Keinginan" Melainkan Kebutuhan*, Majalah Hukum dan Pembangunan, 6 Januari 1986.

4. Pendidikan konsumen.
5. Tersedianya cara-cara ganti rugi yang efektif.
6. Kebebasan membentuk organisasi konsumen dan diberinya kesempatan pada organisasi tersebut untuk menyatakan pendapat sejak saat proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan kepentingan konsumen.²⁴

Dalam pertimbangan resolusi ini dinyatakan bahwa konsumen menghadapi ketidakseimbangan secara ekonomis, tingkat pendidikan dan persaingan. Atas dasar pertimbangan itu yang merupakan kesimpulan dari hasil survei dan konsultasi Sekretariat PBB sepanjang tahun 1981-1984 di seluruh negara anggota PBB, diletakkanlah pedoman perlindungan konsumen tersebut, sedangkan konsumen yang dimaksudkan dalam resolusi ini adalah konsumen akhir.²⁵

5. Perlindungan Konsumen di Indonesia

Di Indonesia sejarah perlindungan konsumen relatif masih baru. Isu seputar konsumen di Indonesia mulai mencuat ke permukaan seiring dengan maraknya deru pembangunan di tahun 1970-an. Namun maraknya gerakan perlindungan konsumen di Indonesia, walaupun belum merata, baru terbatas pada tumbuhnya organisasi konsumen. Belum sampai menyentuh pada kepedulian semua pihak, termasuk pemerintah, khususnya dalam membuat peraturan perundang-undangan khusus yang mengatur perlindungan konsumen.

Gerakan perlindungan konsumen di Indonesia dimulai pada tahun 1973, dengan berdirinya suatu Lembaga Swadaya Masyarakat (*non-*

²⁴ AZ. Nasution, *Sekilas Hukum Perlindungan Konsumen*, Majalah Hukum dan Pembangunan, 6 Desember 1986.

²⁵ Surdayatmo, *op. cit.*, hal 81.

governmental organization) yang bernama Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) pada tanggal 11 Mei 1973 yang semula justru bertujuan mempromosikan hasil produksi Indonesia. Ajang promosi yang diberi nama Pekan Swakarya ini menimbulkan ide bagi mereka untuk mendirikan wadah bagi gerakan perlindungan konsumen di Indonesia.

Yayasan ini sejak semula tidak ingin berkonfrontasi dengan produsen (pelaku usaha), apalagi dengan pemerintah. Hal ini dibuktikan oleh YLKI dengan menyelenggarakan Pekan Promosi Swakarya II dan III, yang benar-benar dimanfaatkan oleh produsen dalam negeri dan bertujuan melindungi konsumen, menjaga martabat produsen dan membantu pemerintah. Hasil-hasil penelitian YLKI yang dipublikasikan di media massa juga membawa dampak terhadap konsumen. Perhatian produsen terhadap publikasi terlihat dari reaksi-reaksi yang diberikan, baik berupa koreksi ataupun bantahan. Hal ini menunjukkan dalam perjalanan memasuki dasawarsa ketiga, YLKI mampu berperan besar, khususnya dalam gerakan menyadarkan konsumen akan hak-haknya.

Metode kerja YLKI baru pada penelitian terhadap sejumlah produk/jasa dan mempublikasi hasilnya kepada masyarakat. Gerakan ini belum mempunyai kekuatan lobi untuk memberlakukan/mencabut suatu peraturan. YLKI juga tidak sepenuhnya dapat mandiri seperti *Food and Drug Administration* (FDA). Alasan yang utama tentu karena YLKI sendiri bukan badan Pemerintah seperti FDA di Amerika Serikat dan tidak memiliki kekuasaan publik untuk menerapkan suatu peraturan atau menjatuhkan sanksi.

Keberadaan YLKI juga sangat membantu dalam upaya peningkatan kesadaran atas hak-hak konsumen. Lembaga ini tidak sekedar melakukan penelitian/pengujian, penerbitan dan menerima pengaduan, tetapi sekaligus juga mengadakan upaya advokasi langsung melalui jalur pengadilan. Dalam usaha untuk merealisasi dan mencari bentuk terhadap masalah perlindungan konsumen, tokoh-tokoh masyarakat yang kebanyakan terdiri dari tokoh-tokoh wanita mulai mengadakan temu bicara dengan beberapa kedutaan asing, Departemen Perindustrian dan mencari informasi pada pimpinan DPR dan pada beberapa tokoh dan pimpinan masyarakat lainnya. Ibu Kartika Sujono Pranirabisma mengusul agar gerakan dari YLKI mempunyai yaitu melindungi konsumen, menjaga martabat produsen dan membantu pemerintah.²⁶

Terhadap upaya terus menerus yang digalang oleh YLKI, andil terbesar yang memaksa kehadiran UUPK ini adalah juga karena cukup kuatnya tekanan dari dunia internasional. Setelah pemerintah RI mengesahkan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang *Agreement Establishing The World Trade Organization* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia), maka ada kewajiban bagi Indonesia untuk mengikuti standar-standar hukum yang berlaku dan diterima luas oleh negara-negara anggota WTO. Salah satu diantaranya adalah perlunya eksistensi UUPK.

Apabila dicermati lebih lanjut, WTO sendiri memandang adanya kebutuhan untuk menyempurnakan dan mempersiapkan peraturan perundang

²⁶ Munir Fuady, *Hukum Bisnis Dalam Teori dan Praktek*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hal. 189.

-undangan yang diperlukan guna terciptanya tatanan ekonomi/perdagangan yang adil. Gagasan ekonomi kerakyatan dapat diwujudkan dengan sesegera mungkin merealisasikan norma-norma yang belum lama ini telah diamanatkan dalam Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tanggal 20 April 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Perlu diperhatikan bahwa negara-negara peratifikasi keputusan-keputusan WTO sudah sejak lama menjalankan perangkat Undang-undang Perlindungan Konsumen (*consumer protection act*).

Adanya UUPK bukanlah sebagai anti WTO, sebaliknya malah merupakan apresiasi terhadap hak-hak konsumen secara universal. Apabila keputusan/kesepakatan WTO dicermati, sebenarnya WTO sendiri menghendaki perlindungan hukum terhadap konsumen. Kongres *International Organization of Consumers Unions (IOCU)* ke-14 (sekarang bernama *Consumer International (CI)*), tetap memandang perlunya menindaklanjuti Resolusi PBB No. A./RES/39/248 Tahun 1985 tentang Perlindungan Konsumen oleh setiap negara penandatangannya, termasuk Indonesia. Kiranya sekarang setelah diundangkannya UUPK, bagaimana apresiasi terhadapnya, bergantung sikap lembaga legislatif, pemerintah, pengusaha dan konsumen, serta institusi-institusi penegakan hukum di Indonesia.

Dalam penjelasan UUPK disebutkan bahwa piranti hukum yang melindungi konsumen tidak dimaksudkan untuk mematikan usaha para pelaku usaha, tetapi justru sebaliknya, sebab perlindungan konsumen dapat mendorong iklim berusaha yang sehat, serta lahirnya perusahaan yang

tangguh dalam menghadapi persaingan melalui penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas.

UUPK ini mengacu pada filosofi pembangunan nasional bahwa pembangunan nasional termasuk pembangunan hukum yang memberikan perlindungan terhadap konsumen adalah dalam rangka membangun manusia Indonesia seutuhnya yang berlandaskan pada falsafah dasar negara Pancasila dan konstitusi negara Undang-Undang Dasar 1945²⁷ yaitu Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 28. Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Pasal ini berisi mengenai hak warga negara, yang meliputi hak lahir dan batin. Pasal ini menjamin agar setiap warga negara dapat hidup sebagai manusia seutuhnya, bukan hanya meliputi hak yang bersifat fisik, material, akan tetapi hak yang bersifat fisis seperti hak mendapat perasaan aman dari segala gangguan, hal mendapat penerangan agar yang bersangkutan memperoleh pengetahuan yang benar tentang segala barang dan jasa yang ditawarkan kepadanya.²⁸

Pasal 28 UUD 1945 menyatakan bahwa “Kemerdekaan berserikat dan berkumpul mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan Undang-undang”. Pasal ini menyatakan mengenai kedudukan penduduk dan hasrat bangsa Indonesia untuk membangun negara yang bersifat demokratis dan hendak menyelenggarakan keadilan sosial dan peri kemanusiaan. Kata-kata *dan sebagainya* membuat

²⁷ Gunawan Widjaja & Ahmad Yani, *Op Cit*, hal 17.

²⁸ Mariam Darus, *Perlindungan Terhadap Konsumen Dilihat Dari Sudut Perjanjian Baku (Standar)*, Makalah Disampaikan Dalam Simposium *Aspek-aspek Hukum Masalah Perlindungan Konsumen*, Diselenggarakan oleh BPHN Departemen Kehakiman, Jakarta 16-18 Oktober 1980, hal 62.

pasal ini tidak hanya membatasi diri pada kemerdekaan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat dengan lisan dan tulisan saja, akan tetapi hak-hak lain yang secara tegas tidak disebutkan oleh pasal ini, sebenarnya secara implisit terkandung di dalam kata-kata *dan sebagainya* itu, yaitu mendapat perlindungan atas kesehatan, keamanan, kepentingan ekonomi, penerangan dan didengar.²⁹

UUPK pada dasarnya bukan merupakan awal dan akhir dari hukum yang mengatur perlindungan konsumen, sebab sampai pada terbentuknya Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen ini telah beberapa Undang-undang yang materinya melindungi kepentingan konsumen, seperti :

1. UU No. 10 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No. 1 Tahun 1961 tentang Barang menjadi Undang-Undang.
2. UU No. 2 Tahun 1966 tentang *Hygiene*.
2. UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.
3. UU No. 2 Tahun 1981 tentang Metrologi Legal.
4. UU No. 3 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan.
5. UU No. 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian.
6. UU No. 15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan.
7. UU No. 1 Tahun 1987 tentang Kamar Dagang dan Industri.
8. UU No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan.
9. UU No. 7 Tahun 1994 tentang *Agreement Establishing The World Trade Organization*.
10. UU No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.
11. UU No. 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil.
12. UU No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan.
13. UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.
14. UU No. 24 Tahun 1997 tentang Penyiaran.
15. UU No. 25 Tahun 1997 tentang Ketenagakerjaan.
16. UU No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.
17. UU No. 15 Tahun 2001 tentang Merek.

Selain itu di kemudian hari masih terbuka kemungkinan terbentuknya Undang-undang baru yang pada dasarnya memuat ketentuan-ketentuan yang

²⁹ *Ibid*, hal 62.

melindungi konsumen, meskipun secara umum dikatakan bahwa undang-undang tentang Perlindungan Konsumen ini merupakan payung yang (mencoba) mengintegrasikan dan memperkuat penegakan hukum di bidang perlindungan konsumen.

6. Pentingnya Hukum Perlindungan Konsumen

Hukum Perlindungan konsumen merupakan hukum konsumen yang memuat asas-asas/kaidah-kaidah yang bersifat mengatur dan mengandung sifat yang melindungi kepentingan umum. Lahirnya hukum perlindungan-konsumen karena pada umumnya konsumen berada pada posisi yang lemah dalam hubungan dengan pengusaha/produsen baik secara ekonomis, tingkat pendidikan, ataupun daya kemampuan, daya bersaing, daya tawar menawar. Kedudukan konsumen ini baik sendiri/bergabung dalam suatu organisasi tidak seimbang bila dibandingkan dengan kedudukan pengusaha. Untuk mengimbangi kedudukan tersebut perlu adanya Hukum Perlindungan Konsumen.

Hukum Perlindungan Konsumen menurut pendapat R. Setiawan meliputi 2 aspek yaitu :³⁰ perlindungan terhadap diserahkannya barang dan/ atau jasa yang tidak sesuai dengan yang telah disepakati dan perlindungan terhadap diperlakukannya syarat yang tidak adil.

Sedangkan menurut AZ. Nasution, Hukum Perlindungan Konsumen adalah³¹ keseluruhan asas-asas dan kaedah hukum yang mengatur dan

³⁰ Setiawan, *Produsen atau Konsumen : Siapa Dilindungi Hukum ?*, Dalam Adrianus Meliala, (Penyunting), *Praktek Bisnis Curang*, Pustaka Sinar Harapan, 1993, hal 153.

³¹ A.Z. Nasution, *Hukum dan Konsumen*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995, hal 66.

melindungi konsumen dalam hubungan dan masalahnya dengan para penyedia barang dan atau jasa konsumen.

Dalam UU Perlindungan Konsumen No. 8 Th 1999 Bab I Pasal 1 butir 1 yang dimaksud dengan perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen. Pengertian tersebut menggambarkan bahwa hubungan antara konsumen dan pelaku usaha pada dasarnya adalah hubungan hukum yang menimbulkan hak dan kewajiban timbal balik antara keduanya. Terjadinya hubungan antara konsumen dengan pelaku usaha senantiasa dimaksudkan agar kedua belah pihak sama-sama memikirkan keuntungan atau dengan kata lain tidak saling merugikan.

Dari sisi pelaku usaha, dalam setiap memproduksi atau menyediakan barang dan jasa selalu menginginkan untuk memperoleh keuntungan ekonomis terhadap produk barang dan jasa yang dihasilkan, sedangkan konsumen selalu menginginkan adanya kepuasan terhadap barang dan jasa yang dinikmati atau dikonsumsi. Maksud dari kedua belah pihak itu akan terwujud apabila masing-masing pihak secara sadar beritikad baik untuk saling memenuhi kewajiban masing-masing.

Tidak adanya hukum perlindungan konsumen yang integral di Indonesia mengakibatkan konsumen Indonesia tidak terlindung dari produk yang cacat. Perlunya hukum perlindungan konsumen yang integral merupakan tujuan hukum yang secara langsung meningkatkan martabat dan kesadaran konsumen. Secara tidak langsung, hukum ini juga akan mendorong produsen untuk melakukan usaha dengan penuh tanggung jawab.

Namun semua tujuan tersebut hanya dapat dicapai jika hukum tentang perlindungan konsumen dapat diterapkan secara konsekuen. Untuk menerapkan harapan tersebut, minimal harus dipenuhi persyaratan sebagai berikut :

1. hukum perlindungan konsumen harus adil bagi konsumen maupun produsen, jadi tidak hanya membebani produsen dengan tanggung jawab, tetapi juga melindungi hak-haknya untuk melakukan usaha dengan jujur ;
2. aparat pelaksana hukumnya harus dibekali dengan sarana yang memadai dan disertai tanggung jawab ;
3. peningkatan kesadaran konsumen akan hak-haknya ;
4. merubah sistem nilai dalam masyarakat ke arah sikap tindak yang mendukung pelaksanaan perlindungan konsumen.

Dipenuhinya persyaratan di atas akan mengangkat harkat dan martabat konsumen, sehingga mereka juga dapat diakui sebagai salah satu subjek dalam sistem perekonomian nasional di samping BUMN, koperasi, dan usaha swasta.³²

7. Undang-Undang Perlindungan Konsumen Nomor 8 Tahun 1999

Pada tanggal 20 April 1999 Pemerintah Republik Indonesia telah mengeluarkan dan mengundangkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK). Guna kepentingan sosialisasi kepada masyarakat, UUPK baru berlaku tanggal 20 April 2000.

³² Agus Brotosusilo, *Kajian Kritis Terhadap Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen*, Makalah Diskusi Panel, Yogyakarta, 2000.

UUPK ini diharapkan dapat mendidik masyarakat Indonesia untuk lebih menyadari akan segala hak-hak dan kewajiban-kewajibannya yang dimiliki terhadap pelaku usaha, karena untuk meningkatkan harkat dan martabatnya, konsumen perlu meningkatkan kesadaran, pengetahuan, kepedulian, kemampuan dan kemandirian untuk melindungi dirinya, serta menumbuhkembangkan sikap pelaku usaha yang bertanggung jawab.

UUPK terdiri dari 15 bab dan 65 pasal. Dalam UU ini, perlindungan konsumen diartikan sebagai segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen.

a. Tujuan Perlindungan Konsumen

Sesuai Pasal 3 UUPK, tujuan perlindungan konsumen adalah :

- 1) Meningkatkan kesadaran, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri;
- 2) Mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari eksek negatif pemakaian barang dan/atau jasa;
- 3) Meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan, dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen;
- 4) Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi;
- 5) Menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha;
- 6) Meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan dan keselamatan konsumen.

b. Hak dan Kewajiban Konsumen

Pada tahun 1962 Presiden Amerika Serikat John F. Kennedy menyampaikan pesan *Consumer Message* pada *Congress on Protecting The Consumer Interest*.

Pesan ini berisi tentang pentingnya kedudukan konsumen dalam masyarakat ekonomi. Dikatakannya, bahwa ada empat hak dasar konsumen, yaitu :

- 1) Hak memperoleh keamanan,
- 2) Hak memilih,
- 3) Hak mendapat informasi,
- 4) Hak untuk didengar.³³

Selain itu Masyarakat Ekonomi Eropa (*Europese Economische Gemeenschap* atau EEG) juga telah menyepakati lima hak dasar konsumen, sebagai berikut :

- 1) Hak perlindungan kesehatan dan keamanan (*recht op bescherming van zijn gezondheid en veiligheid*)
- 2) Hak perlindungan kepentingan ekonomi (*recht op bescherming van zijn economische belangen*)
- 3) Hak mendapat ganti rugi (*recht op schadevergoeding*)
- 4) Hak atas penerangan (*recht op voorlichting en vorming*)
- 5) Hak untuk didengar (*recht om te worden gehord*).³⁴

Hak-hak dasar konsumen yang dikemukakan baik oleh John F. Kennedy maupun yang disepakati oleh MEE adalah hak-hak dasar yang lahir di Amerika Serikat dan Eropa. Setelah adanya perhatian yang begitu besar dari masyarakat dunia tentang perlindungan konsumen, hingga diadakannya resolusi PBB tentang perlindungan konsumen pada tahun 1985, maka terdapat lima hak yang dimiliki konsumen, yaitu :

- 1) Hak keamanan dan keselamatan
- 2) Hak mendapatkan informasi
- 3) Hak untuk memilih
- 4) Hak didengar pendapat dan keluhannya
- 5) Hak atas lingkungan hidup³⁵

³³ FX. Soedijana dan TA Legowo, *op. cit.*, hal. 7.

³⁴ *Ibid*, hal 61.

³⁵ Muhammad Djumhana, *Hukum Ekonomi Sosial Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995, hal. 339.

Di Indonesia, pada dasarnya hak-hak dasar konsumen telah mendapat tempat dalam Pancasila dan UUD 1945 yaitu Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 28.

Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Pasal ini berisi mengenai hak warga negara, yang meliputi hak lahir dan batin. Pasal ini menjamin agar setiap warga negara dapat hidup sebagai manusia seutuhnya, bukan hanya meliputi hak yang bersifat fisik, materiil, akan tetapi hak yang bersifat fisis seperti hak mendapat perasaan aman dari segala gangguan, hal mendapat penerangan agar yang bersangkutan memperoleh pengetahuan yang benar tentang segala barang dan jasa yang ditawarkan kepadanya.

Sejak berlakunya UUPK, hak-hak dasar konsumen telah mendapat pengaturan dan lebih menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen serta untuk mewujudkan keseimbangan perlindungan kepentingan konsumen dan pelaku usaha sehingga tercipta iklim perekonomian yang sehat.

Hak-hak konsumen menurut Pasal 4 UUPK, adalah :

- 1) Hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa.
- 2) Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan.
- 3) Hak atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa.
- 4) Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan.
- 5) Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut.

- 6) Hak untuk mendapatkan pembinaan dan pendidikan konsumen.
- 7) Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif.
- 8) Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya.
- 9) Hak-hak yang diatur dalam ketentuan perundang-undangan.

Selain memperoleh hak-hak tersebut, konsumen juga dibebani kewajiban sebagaimana dalam Pasal 5 UUPK, yaitu diwajibkan untuk :

- 1) Membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa demi keamanan dan keselamatan;
- 2) Beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa;
- 3) Membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati;
- 4) Mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut.

c. Hak dan Kewajiban Pelaku Usaha

Hak-hak produsen dapat dikemukakan antara lain pada faktor-faktor yang membebaskan produsen dari tanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh konsumen, meskipun kerusakan timbul akibat cacat pada produk, yaitu apabila : (1) produk tersebut sebenarnya tidak diedarkan; (2) cacat timbul di kemudian hari; (3) cacat timbul setelah produk berada di luar kontrol produsen; (4) barang yang diproduksi secara individual tidak untuk keperluan produksi; dan (5) cacat timbul akibat ditaatinya ketentuan yang ditetapkan oleh penguasa.³⁶

Di Amerika Serikat, faktor-faktor yang membebaskan produsen dari tanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh konsumen meliputi

³⁶ Agus Brotosusilo, *Studi Tentang Jasa-Jasa Perdagangan dan Perlindungan Konsumen*, PSHI Program Pascasarjana UI kerjasama dengan Depperindag RI, 1997/1998, hal. 101.

tidak terduga pada saat produk dibuat (*unforseeable misuse*); (3) lewatnya jangka waktu penuntutan (daluwarsa), yaitu 6 tahun setelah pembelian, atau 10 tahun sejak barang diproduksi; (4) produk pesanan pemerintah pusat (*federal*); dan (5) kerugian yang timbul (sebagian) akibat kelalaian yang dilakukan oleh produsen lain dalam kerjasama produksi (di beberapa negara bagian yang mengakui “*joint and several liability*”).³⁷

Sebelum dilihat kewajiban dan tanggung jawab pelaku usaha, terlebih dahulu akan dikaji hak-hak pelaku usaha, sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UUPK. Hak-hak pelaku usaha tersebut ialah :

- 1) Menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- 2) Mendapatkan perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik;
- 3) Melakukan pembelaan diri sepatutnya di dalam penyelesaian hukum sengketa konsumen;
- 4) Rehabilitasi nama baik apabila tidak terbukti secara hukum bahwa kerugian konsumen tidak diakibatkan oleh barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- 5) Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Kewajiban pelaku usaha sesuai dengan Pasal 7 UUPK adalah :

- 1) Beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
- 2) Memberikan informasi yang benar, jelas, jujur, mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa, serta memberikan penjelasan tentang cara penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan;
- 3) Memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- 4) Menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standard mutu barang dan/atau jasa yang berlaku;
- 5) Memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;

³⁷ *Ibid*, hal. 102.

- 6) Memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

Adanya hak dan kewajiban konsumen serta hak dan kewajiban pelaku usaha yang diatur dalam UUPK maka kepentingan kedua belah pihak menjadi seimbang karena adanya perlindungan hukum atas kepentingan tersebut. Diciptakannya peraturan hukum yang melindungi konsumen dan tanggung jawab produsen serta adanya jaminan hukum terhadap hak-hak konsumen yang sudah diakui secara universal, yaitu hak atas keamanan dan keselamatan, hak atas informasi, hak untuk memilih, hak untuk didengar, maka kepentingan konsumen menjadi makin kuat. Adanya pelanggaran terhadap kepentingan konsumen akan berakibat pada penjatuhan sanksi sesuai dengan sanksi yang telah diatur.³⁸

Perlindungan terhadap konsumen tidak cukup hanya dengan hukum, apalagi hanya dengan undang-undang. Suatu undang-undang untuk tercapainya tujuan dipengaruhi oleh faktor internal dan eksternal dari hukum yang bersangkutan. Dari segi substansi perundang-undangan, agar berfungsi secara efektif melindungi kepentingan konsumen, ada beberapa prinsip yang harus dipegang teguh dalam pengaturan maupun penerapannya. Beberapa prinsip tersebut antara lain :

- 1) Konsumen adalah pelaku (subjek) dalam perekonomian nasional;
- 2) Ketentuan tentang perlindungan konsumen bersifat mengikat jadi tidak bias dikesampingkan atas kesepakatan para pihak;
- 3) Jaminan atas suatu produk harus dapat dipaksakan oleh hukum;
- 4) Ganti rugi diterima setelah kerugian timbul;

³⁸ BPHN, *Simposium Aspek-aspek Hukum Masalah Perlindungan Konsumen*, Bina Cipta, Jakarta, 1986.

- 5) Pemerintah berperan aktif dalam pengaturan perlindungan konsumen dan penerapannya;
- 6) Dijaminnya pelaksanaan hak-hak dan kewajiban-kewajiban konsumen maupun produsen;
- 7) Pembagian kewenangan yang proporsional di antara lembaga-lembaga yang memiliki keterkaitan dengan perlindungan konsumen;
- 8) Penerapan sanksi-sanksi yang memadai atas pelanggaran perlindungan konsumen dengan memperhatikan sistem hukum nasional.³⁹

Setiap kebijakan pembangunan yang diambil pemerintah cenderung diarahkan pada perbaikan ekonomi semata-mata yang menitikberatkan pada sasaran pengumpulan modal yang sebanyak-banyaknya dari para pelaku usaha dan jarang menyentuh kepentingan yang bersifat sosial, seperti perlindungan terhadap masyarakat selaku konsumen.

Pelaku usaha telah “berhasil” menutup mata pemerintah terhadap masalah kepentingan perlindungan konsumen serta “gencar” dalam menekankan kepentingannya pada setiap pembahasan tentang rencana pembuatan UUPK. Namun setelah diundangkannya UUPK, konsumen berada pada posisi yang lebih kuat dari sebelumnya. Hal ini dapat dilihat dari pasal-pasal dalam UUPK yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen.

B. Perjanjian Baku

1. Pengertian Perjanjian

Janji adalah suatu hal yang amat penting dalam hukum perdata, oleh karena itu hukum perdata banyak mengatur peraturan hukum yang berdasar

³⁹ Agus Brotosusilo, *Dampak Undang-undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen Terhadap Pelaku Usaha dan Konsumen*, Makalah, Jakarta, 31 Agustus 1999.

atas janji-janji seseorang kepada orang yang lain.

Menurut R. Wirjono Prodjodikoro⁴⁰, perjanjian diartikan sebagai suatu perhubungan hukum mengenai harta benda antar dua pihak, dalam mana suatu pihak berjanji atau dianggap berjanji untuk melakukan sesuatu hal atau untuk tidak melakukan sesuatu hal, sedang pihak lain berhak menentukan pelaksanaan janji itu.

Selain definisi tersebut, beberapa sarjana juga memberikan definisi tentang perjanjian. Menurut Setiawan, rumusan Pasal 1313 KUHPdata tentang perjanjian selain tidak lengkap juga terlalu luas. Karena selain menyebutkan perjanjian sepihak saja juga dipergunakan istilah “perbuatan” saja. Perbuatan di sini mengandung arti perbuatan melawan hukum dan perwakilan sukarela, sehingga perlu ditegaskan bahwa yang dimaksud adalah perbuatan hukum dan menambahkan perkataan saling mengikatkan dirinya. Melihat kelemahan ini Setiawan memberikan pengertian perjanjian adalah “suatu perbuatan hukum di mana satu orang atau lebih saling mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih”.⁴¹

Sarjana lain, Subekti, memberikan pengertian perjanjian sebagai berikut: “suatu perjanjian adalah suatu peristiwa, di mana seseorang berjanji kepada orang lain, atau di mana kedua orang itu saling berjanji untuk melaksanakan suatu hal”⁴², sedangkan Satrio, berpendapat bahwa perjanjian merupakan tindakan hukum, di mana rumusan dari tindakan hukum adalah :

⁴⁰ Prodjodikoro, Wirjono R., *Azas-azas Hukum Perjanjian*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2000, hal. 4.

⁴¹ Setiawan, R., *Pokok-pokok Hukum Perikatan*, Bina Cipta Pers, Jakarta, 1977, hal. 49.

⁴² Subekti, *Hukum Perjanjian*, PT. Intermasa, Jakarta, 1995, hal. 1.

“Tindakan-tindakan yang memberikan akibat hukum dan akibat hukum tersebut memang dikehendaki (pelaku atau para pelaku) atau dianggap dikehendaki oleh ia atau mereka yang melakukan tindakan hukum”.⁴³

Sementara itu Sudikno Mertokusumo berpendapat, perjanjian adalah :
“hubungan hukum antar dua pihak atau lebih berdasarkan kata sepakat atau menimbulkan akibat hukum”.⁴⁴

Dari pendapat ketiga ahli tersebut di atas, dapat ditarik adanya kesamaan unsur-unsur dalam suatu perjanjian. Unsur-unsur tersebut adalah, adanya kesepakatan satu orang dengan yang lainnya untuk mengikat diri; untuk melakukan suatu perbuatan hukum yang dikehendaki oleh mereka yang mengikat diri; yang mana perbuatan itu mengandung akibat hukum bagi keduanya.

Penulis lebih condong dengan pendapat yang dikemukakan oleh Sudikno Mertokusumo, dengan alasan bahwa pada hakekatnya suatu perjanjian itu sebenarnya merupakan suatu proses interaksi hukum penawaran oleh pihak penawar dan perbuatan hukum penerimaan oleh pihak penerima. Dengan melalui kesepakatan oleh kedua pihak, maka ditentukan isi dari perjanjian itu, dan selanjutnya akan mengikat para pihak di dalamnya.

2. Asas-Asas Perjanjian

Dalam hukum perjanjian dikenal beberapa asas sebagai asas hukum khusus yang harus diperhatikan oleh setiap orang yang akan membuat perjanjian atau terlibat dalam perjanjian, yaitu :

⁴³ Satrio, *Hukum Perjanjian (Perjanjian Pada Umumnya)*, Aditya Bakti, Bandung, 1992, hal. 11.

⁴⁴ Mertokusumo, Sudikno, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1986, hal. 97.

a. Asas Kebebasan Berkontrak

Pengertian asas ini adalah, bahwa para pihak diberi kebebasan untuk menentukan sendiri isi perjanjian, serta bentuknya dan menentukan sendiri hukum yang berlaku. Para pihak diperbolehkan memuat ketentuan tersendiri yang menyimpang dari apa yang telah ditentukan dalam undang-undang. Hal ini disimpulkan dari Pasal 1338 (3) KUHPerdara yang berbunyi : “Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya”.

Jadi Pasal 1338 KUHPerdara seolah-olah membuat suatu pernyataan yang mengizinkan dibuatnya perjanjian apa saja dan itu mengikat kedua belah pihak sebagaimana mengikatnya suatu undang-undang. Dapat dikatakan bahwa dalam perjanjian setiap orang diperbolehkan membuat aturan tersendiri asalkan tidak bertentangan dengan undang-undang, kesusilaan dan ketertiban umum (Pasal 1337 KUHPerdara).

b. Asas Konsensualisme

Asas konsensualisme berasal dari bahasa latin “Consensus” yang berarti sepakat. Artinya perjanjian itu terjadi karena consensus saja, karena persetujuan kehendak pihak-pihak.⁴⁵ Atau dengan kata lain, asas ini menetapkan terjadinya suatu perjanjian setelah tercapainya kata sepakat kedua belah pihak yang mengadakan perjanjian.

Kata sepakat diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdara yang merupakan salah satu syarat sahnya perjanjian. Dengan tercapainya kata

⁴⁵ Ali, Moch. Chidir, et.al., *Pengertian-pengertian Elementer Hukum Perjanjian Perdata*, Mandar Maju, Bandung, 1993, hal. 72

sepakat, telah menunjukkan pada saat itu suatu perjanjian mulai berlaku dan mengikat para pihak.

c. Pakta Sunt Servanda

Asas ini mengajarkan bahwa suatu kontrak yang dibuat secara sah mempunyai ikatan hukum yang penuh. KUHPerdara juga menganut asas ini dengan melukiskan, bahwa suatu kontrak berlaku seperti undang-undang bagi para pihak (Pasal 1338 KUHPerdara).

d. Asas Itikad Baik

Asas ini terdapat dalam Pasal 1338 (3) KUHPerdara, suatu kontrak haruslah dilaksanakan dengan itikad baik (*goeder trouw, bona fide*). Rumusan dari Pasal 1338 (3) tersebut mengindikasikan bahwa sebenarnya itikad baik bukan merupakan syarat sahnya suatu kontrak sebagaimana syarat yang terdapat dalam Pasal 1320 KUHPerdara. Untuk itikad baik disyaratkan baik dalam hal pembuatan maupun pelaksanaan dari suatu kontrak.

3. Syarat Sahnya Perjanjian

Menurut Pasal 1320 KUHPerdara menyebutkan bahwa perjanjian dapat dipandang sah dan mempunyai kekuatan hukum apabila perjanjian yang dibuat tersebut memenuhi empat (4) syarat. Dalam ilmu hukum syarat yang pertama dan kedua biasa disebut dengan syarat subyektif, karena di dalamnya menyangkut tentang subyek-subyek atau pelaku dalam suatu perjanjian, sedangkan syarat yang ketiga dan keempat disebut dengan syarat obyektif, karena di dalamnya menyebut tentang perjanjian itu sendiri atau menyebut obyek dari perjanjian yang dibuat tersebut.

Keempat syarat tersebut adalah :

a. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya

Artinya bahwa suatu perjanjian ada kesepakatan mereka yang mengikatkan dirinya adalah suatu perjanjian yang mereka buat itu benar-benar hasil dari kesepakatan atau persetujuan diantara mereka bersama, sehingga dengan demikian tidak ada unsur-unsur paksaan, penipuan, kekhilafan mengenai hal-hal pokok dalam suatu perjanjian yang telah dibuat. Jadi kesimpulannya apa yang dikehendaki oleh suatu pihak telah disetujui oleh pihak lain secara timbal balik.

b. Kecakapan untuk membuat suatu perikatan

Kecakapan yang dimaksud adalah, bahwa orang yang membuat perjanjian itu harus cakap menurut hukum. Dalam Pasal 1330 KUHPerdara disebutkan orang yang tidak cakap membuat perjanjian adalah :

- 1). Orang yang belum dewasa;
- 2). Mereka yang ditaruh di bawah pengampuan
- 3). Orang-orang perempuan dalam hal yang ditetapkan oleh undang-undang, dan pada umumnya semua orang kepada siapa undang-undang telah melarang membuat persetujuan-persetujuan tertentu.

Seseorang dianggap dewasa menurut hukum perdata adalah mereka yang telah berumur 21 tahun, sedangkan seorang perempuan yang berada di dalam ikatan perkawinan yang berdasarkan pasal 108 dan 110 KUHPerdara, harus mendapat ijin dari suaminya menurut ketentuan hukum yang berlaku sekarang, hal tersebut sudah tidak berlaku lagi dan

perempuan yang berada dalam ikatan perkawinan telah dipandang cakap untuk melakukan tindakan ataupun perbuatan hukum tanpa harus ijin dan bantuan suaminya (Surat Edaran Mahkamah Agung No.3 Tahun 1963). Hal ini juga diperkuat lagi dalam pasal 31 Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan: “Hak-hak dan kedudukan isteri adalah seimbang dengan hak dan kewajiban suami dalam kehidupan rumah tangga dan pergaulan dalam masyarakat. Masing-masing pihak berhak untuk melakukan tindakan-tindakan hukum”.

c. Suatu hal tertentu

Maksud bahwa suatu perjanjian harus menyebut suatu hal tertentu atau obyek tertentu adalah bahwa dalam suatu perjanjian harus menyebutkan suatu hal tertentu atau obyek tertentu atau sesuatu yang diperjanjikan tentang hak dan kewajiban oleh kedua belah pihak, hal ini dimaksudkan apabila timbul suatu perselisihan. Misalnya dalam suatu perdagangan menyebutkan jenis barang dan jumlah barang sebagai obyek perjanjian atau pokok-pokok permasalahan dalam perjanjian harus benar-benar dijelaskan dalam suatu perjanjian.

d. Suatu sebab yang halal

Istilah “sebab” berasal dari bahasa Belanda *oorzaak*. Atau bahasa latin “causa”. Maksudnya adalah isi atau tujuan perjanjian itu sendiri bukan sebab dalam arti yang menyebabkan atau mendorong orang untuk membuat perjanjian. Dalam hal ini Wirjono Prodjodikoro menyatakan bahwa, yang dimaksud causa dalam hukum perjanjian adalah isi dan tujuan suatu perjanjian yang menyebabkan adanya suatu perjanjian itu.

Dalam Pasal 1335 KUHPerdara disebutkan: “Suatu persetujuan tanpa sebab atau yang telah dibuat karena suatu sebab yang palsu atau terlarang tidak mempunyai kekuatan”.

Suatu perjanjian yang dibuat tanpa memperhatikan syarat-syarat sebagaimana tersebut dalam Pasal 1320 KUHPerdara akan diancam dengan suatu kebatalan. Misalnya suatu perjanjian yang dibuat tidak memenuhi syarat pertama dan kedua, maka perjanjian tersebut akan diancam syarat batal relatif, artinya bahwa perjanjian yang telah dibuat tadi dapat dibatalkan oleh satu pihak berdasarkan keberatan tidak dipenuhinya syarat yang pertama dan kedua. Tetapi selama perjanjian tersebut belum dibatalkan oleh hakim berdasarkan tuntutan salah satu pihak itu, perjanjian tersebut masih mengikat kedua belah pihak dalam perjanjian yang dibuat tadi.

Begitu juga suatu perjanjian yang telah dibuat dengan tidak memenuhi syarat yang ketiga dan keempat yang biasa disebut dengan syarat obyektif, maka perjanjian tersebut akan diancam dengan ancaman batal demi hukum. Artinya bahwa perjanjian yang telah dibuat tadi oleh hukum akan dianggap tidak sah atau dengan istilah lain bahwa perjanjian tersebut batal demi hukum. Suatu akibat perjanjian oleh hukum dipandang batal berarti bahwa perjanjian tersebut dipandang tidak pernah ada oleh karenanya masing-masing pihak tidak ada dasar untuk saling menuntut di muka pengadilan.

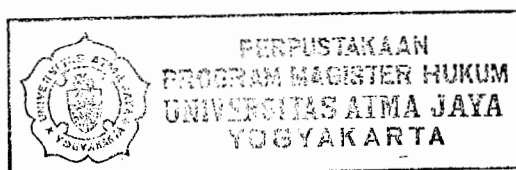
4. Pengertian Perjanjian Baku

Suatu perjanjian pada dasarnya dibuat berlandaskan kesepakatan bebas (asas kebebasan berkontrak) di antara dua pihak yang mempunyai kedudukan yang seimbang dan kedua belah pihak berusaha untuk mencapai kesepakatan yang diperlakukan bagi terjadinya perjanjian itu melalui suatu proses negosiasi di antara mereka. Namun ada kalanya kedudukan dari kedua belah pihak dalam suatu negosiasi tidak seimbang, yang pada akhirnya melahirkan perjanjian yang tidak menguntungkan bagi salah satu pihak.

Dewasa ini kecenderungan makin memperlihatkan bahwa banyak perjanjian di dalam transaksi bisnis yang terjadi bukan melalui proses negosiasi yang seimbang di antara para pihak, tetapi perjanjian itu terjadi dengan cara di pihak yang satu telah menyiapkan syarat-syarat baku pada suatu formulir perjanjian yang telah dicetak dan kemudian disodorkan kepada pihak lainnya untuk disetujui dengan hampir tidak memberikan kebebasan sama sekali kepada pihak lainnya untuk melakukan negosiasi atas syarat-syarat yang disodorkan. Dalam praktek dunia usaha, "keuntungan" kedudukan tersebut sering diterjemahkan dengan pembuatan perjanjian baku dan/atau klausula baku.⁴⁶

Dengan kata lain perjanjian baku adalah perjanjian yang hampir seluruh klausula-klausulanya sudah dibakukan oleh pemakainya, yang belum dibakukan hanyalah beberapa hal saja, misalnya yang menyangkut jenis, harga, jumlah, warna, tempat, waktu dan beberapa hal lainnya yang spesifik

⁴⁶ Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *op. cit.*, hal. 53.



dari obyek yang diperjanjikan. Sehingga yang dibakukan bukannya formulir perjanjiannya tersebut tetapi klausula-klausulanya.

Istilah perjanjian baku atau perjanjian standar, dalam bahasa Belanda disebut *standard contract* atau *standard voorwaarden*. Sebelum UUPK berlaku, di Indonesia belum terdapat keseragaman mengenai istilah yang dipergunakan untuk perjanjian standar. Ada yang memakai istilah perjanjian/ klausula standar, ada pula yang memakai istilah perjanjian/ klausula baku. Dalam konteks bahasa hukum dibakukan berarti bahasa hukum itu ditentukan ukurannya, patokannya, standarnya sehingga memiliki arti tetap, yang dapat menjadi pegangan umum.⁴⁷

Prof. Mariam Darus Badruzaman, seperti dikutip Muslich,⁴⁸ memberikan definisi perjanjian standar sebagai perjanjian yang isinya dibakukan dan dituangkan dalam bentuk formulir. Dari perjanjian standar yang terdapat di masyarakat, sekurang-kurangnya dapat dibedakan menjadi tiga jenis, yaitu :

a. Perjanjian Standar Sepihak

Yaitu perjanjian yang isinya ditentukan oleh pihak yang kuat kedudukannya dalam perjanjian tersebut. Pihak yang kuat di sini adalah pihak kreditur yang lazim mempunyai posisi ekonomi lebih kuat dibandingkan pihak debitur (konsumen).

b. Perjanjian Standar Yang Ditetapkan Pemerintah

Yaitu perjanjian yang isinya ditentukan pemerintah, khususnya terhadap perbuatan hukum tertentu.

⁴⁷ Muslich, *op. cit.*, hal. 92.

⁴⁸ *Ibid*, hal. 93.

Perjanjian seperti ini misalnya perjanjian-perjanjian yang mempunyai obyek hak-hak atas tanah.

- c. Perjanjian Standar Yang Ditentukan di Lingkungan Notaris atau Advokat
Yaitu perjanjian yang konsepnya sejak semula sudah disediakan untuk memenuhi permintaan dari anggota masyarakat yang meminta bantuan notaris atau advokat.

Adalah suatu realita, dalam menjaga keberlangsungan roda perekonomian, peranan konsumen cukup penting. Tetapi ironisnya, sebagai salah satu pelaku ekonomi, dalam hal perlindungan hukum, posisi konsumen sangat lemah. Salah satu bukti adalah keberadaan perjanjian baku dalam praktek perdagangan sehari-hari. Hal ini merupakan dampak dari perkembangan tata kehidupan perekonomian yang juga semakin berkembang.

Dalam menjelaskan fenomena tumbuhnya perjanjian standar, sekurang-kurangnya dapat didekati dari tiga sudut pandang, yaitu sudut pandang sosiologis, sudut pandang ekonomi dan sudut pandang yuridis.⁴⁹ Secara sosiologis, fenomena tumbuhnya perjanjian standar terkait dengan sejarah kelahirannya, yaitu sebagai konsekuensi logis dari suatu masyarakat yang menuju ke arah masyarakat modern yang bercirikan dominasi penggunaan organisasi dan perencanaan dalam melakukan suatu aktivitas. Di sini dapat dijelaskan bahwa munculnya perjanjian standar merupakan bagian dari suatu perencanaan. Dengan kata lain, perjanjian standar adalah sebuah upaya rasionalisasi hubungan hukum yang terjadi dalam masyarakat modern.

⁴⁹ *Ibid.*

Kelahiran perjanjian standar juga merupakan akibat dari perubahan susunan masyarakat, dari masyarakat yang dibangun berdasar perkumpulan individu, menuju suatu masyarakat yang dibangun berdasarkan kumpulan dari sejumlah ikatan kerja (organisasi). Seiring dengan perkembangan dinamika ekonomi, transaksi perdagangan pun mengalami peningkatan yang sangat pesat. Dalam konstruksi masyarakat tradisional, setiap transaksi diformulasikan sendiri-sendiri. Kondisi ini tidak mungkin dilakukan manakala transaksi demi transaksi berlangsung dengan cepat dan dalam jumlah yang tidak kecil.

Untuk mengatasi problem yang semakin banyak dan seringnya transaksi, terhadap transaksi yang mempunyai tipikal yang sama dibuatkan perjanjian standar. Dengan bentuk tertulis dan dibuat secara massal. Penggunaan perjanjian standar telah dapat menekan efisiensi dalam pengeluaran baik biaya, tenaga maupun waktu. Dari sudut pandang yuridis, maka secara tertulis yuridis perjanjian standar tidak memenuhi elemen-elemen yang dikehendaki Pasal 1320 jo 1338 ayat (1) KUHPerdara, karena di sini posisi para pihak ketika perjanjian standar diadakan, tidak memberikan kesempatan kepada debitur (konsumen) untuk mengadakan tawar menawar dengan kreditur (pengusaha). Debitur tidak mempunyai kekuatan untuk mengutarakan kehendak dan kebebasannya dalam menentukan isi perjanjian standar.⁵⁰

Secara sederhana, perjanjian standar (baku) mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :

⁵⁰ *Ibid*, hal. 94.

- 1) Perjanjian dibuat secara sepihak oleh produsen (pelaku usaha) yang posisinya relatif lebih kuat dari konsumen;
- 2) Konsumen sama sekali tidak dilibatkan dalam menentukan isi perjanjian;
- 3) Dibuat dalam bentuk tertulis dan massal;
- 4) Konsumen terpaksa menerima isi perjanjian karena didorong oleh kebutuhan.⁵¹

Dalam praktek, penggunaan klausula baku oleh pelaku usaha sudah menjadi biasa, dengan alasan kepraktisan dan lebih efisien. Akan tetapi dengan berlakunya UUPK, telah ditentukan persyaratan bagi penggunaan perjanjian atau klausula baku. Kurangnya pemahaman baik oleh konsumen maupun pelaku usaha, maka masih sering muncul permasalahan-permasalahan dalam penerapan perjanjian baku seperti dalam penitipan kendaraan bermotor (parkir), antara lain mengenai tanggung jawab pengelola parkir dan juga mengenai pemuatan klausula-klausula yang secara tidak wajar sangat memberatkan konsumen pemilik kendaraan bermotor.

Pengertian klausula baku dalam UUPK diatur dalam Pasal 1 angka 10 yang memberikan rumusan tentang klausula baku sebagai “setiap aturan atau ketentuan dan syarat yang telah dipersiapkan dan ditetapkan terlebih dahulu secara sepihak oleh pelaku usaha yang dituangkan dalam suatu dokumen dan/atau perjanjian yang mengikat dan wajib dipenuhi oleh konsumen”.

Dengan berlakunya perjanjian baku tersebut muncul suatu permasalahan bagi pihak lain, yakni bahwa perjanjian itu bersifat ‘berat sebelah’. Perjanjian berat sebelah adalah bahwa perjanjian itu hanya atau terutama mencantumkan hak-hak salah satu pihak saja (yaitu pihak yang mempersiapkan perjanjian baku tersebut) tanpa mencantumkan apa yang

⁵¹ Sudaryatmo, *op. cit.*, hal. 93.

menjadi kewajiban pihak lainnya sedangkan apa yang menjadi hak-hak pihak lainnya itu tidak disebutkan.

Dalam Pasal 1337 KUHPdata juga tersirat adanya larangan bilamana suatu perjanjian memuat suatu kausa yang dilarang : “suatu kausa adalah terlarang, apabila kausa itu dilarang oleh undang-undang, atau bertentangan dengan moral atau dengan ketertiban umum”. Dengan demikian Pasal 1337 KUHPdata dapat dipakai sebagai tolok ukur untuk menentukan apakah klausula atau syarat-syarat dan ketentuan-ketentuan dalam suatu perjanjian baku dapat berlaku dan dapat mengikat para pihak. Tolak ukur itu adalah undang-undang, moral, dan ketertiban umum.

Dalam praktek dunia usaha, penggunaan klausula baku masih banyak ditemukan dalam usaha perparkiran kendaraan bermotor. Adapun bentuk klausula baku ini sering dicantumkan oleh pelaku usaha dalam karcis tanda parkir yang diberikan kepada konsumen yang memarkir kendaraannya.

Pada prinsipnya UUPK tidak melarang pelaku usaha untuk membuat perjanjian baku yang memuat klausula baku atas setiap dokumen dan/atau perjanjian transaksi usaha perdagangan barang dan/atau jasa, selama dan sepanjang perjanjian baku dan/atau klausula baku tersebut tidak mencantumkan ketentuan sebagaimana dilarang dalam Pasal 18 ayat (1)

UUPK yang berbunyi :

“Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk perdagangan dilarang membuat atau mencantumkan klausula baku pada setiap dokumen dan/atau perjanjian apabila :

- a. menyatakan pengalihan tanggungjawab pelaku usaha;
- b. menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali barang yang dibeli konsumen;

- c. menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali uang yang dibayarkan atas barang dan/atau jasa yang dibeli oleh konsumen;
- d. menyatakan pemberian kuasa dari konsumen kepada pelaku usaha, baik secara langsung maupun tidak langsung untuk melakukan segala tindakan sepihak yang berkaitan dengan barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran;
- e. mengatur perihal pembuktian atas hilangnya kegunaan barang atau pemanfaatan jasa yang dibeli oleh konsumen;
- f. memberi hak kepada pelaku usaha untuk mengurangi manfaat jasa atau mengurangi harta kekayaan konsumen yang menjadi objek jual beli jasa;
- g. menyatakan tunduknya konsumen kepada peraturan yang berupa aturan baru, tambahan, lanjutan dan/atau pengubahan lanjutan yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha dalam masa konsumen memanfaatkan jasa yang dibelinya;
- h. menyatakan bahwa konsumen memberi kuasa kepada pelaku usaha untuk pembebanan hak tanggungan, hak gadai, atau hak jaminan terhadap barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran”.

Serta tidak berbentuk sebagaimana dilarang dalam pasal 18 ayat (2): “Pelaku usaha dilarang mencantumkan klausula baku yang letak atau bentuknya sulit terlihat atau tidak dapat dibaca secara jelas, atau yang pengungkapannya sulit dimengerti”.

Klausula baku yang sering ditemukan dalam karcis tanda parkir kendaraan bermotor misalnya, “barang hilang bukan tanggung jawab petugas”; “segala kerusakan dan kehilangan resiko pemilik sendiri”; “segala kehilangan barang-barang atau kendaraan selama parkir, menjadi tanggung jawab pemilik (tidak ada penggantian berupa apapun)” dan sebagainya.

Di sini terlihat bahwa klausula tersebut menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha, yaitu yang seharusnya menjadi tanggung jawab pelaku usaha, beralih menjadi tanggung jawab konsumen. Klausula semacam inilah yang sangat potensial menimbulkan ketidakadilan dan kerugian bagi konsumen, sehingga dilarang menurut UUPK.

C. Tinjauan Atas Parkir Kendaraan Bermotor

1. Pengertian Parkir

Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, kata *parkir* berarti menghentikan mobil beberapa lamanya,⁵² sedangkan istilah dalam bahasa Inggris, *park* atau *parking* adalah *to leave (a vehicle) in a particular place temporarily*⁵³ (meninggalkan kendaraan di suatu tempat tertentu untuk sementara waktu). Dalam yurisprudensi Indonesia ditentukan, parkir adalah tempat pemberhentian kendaraan selain dari untuk menurunkan atau menaikkan orang dengan segera atau memuat atau membongkar barang dengan segera.⁵⁴

Penyelenggaraan perparkiran di daerah berpedoman pada Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri) Nomor 73 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelenggaraan Perparkiran Di Daerah. Dalam Kepmendagri tersebut dinyatakan bahwa parkir adalah keadaan tidak bergerak suatu kendaraan yang tidak bersifat sementara. Sedangkan tempat parkir adalah tempat pemberhentian kendaraan di lokasi tertentu baik di tepi jalan umum, gedung parkir, pelataran parkir atau bangunan umum.⁵⁵

Parkir merupakan bagian dari sub sistem lalu lintas, yang penyelenggaraannya dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten atau kota. Kewenangan penyelenggaraan tempat parkir merupakan kewenangan daerah, di mana untuk itu daerah dapat bekerjasama dengan orang atau badan. Selain

⁵² W.J.S. Poerwadarminta, *op. cit.*, hal. 712.

⁵³ Neufeldt, Victoria (editor in chief), *Webster's New World Dictionary of American English*, Prentice Hall, New York, 1994, hal. 983.

⁵⁴ Mahkamah Agung RI, *Putusan Reg. No. 3416K/Pdt/1985 tanggal 17 Januari 1987*.

⁵⁵ Pasal 1 Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 73 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelenggaraan Perparkiran Di Daerah.

itu, penyelenggaraan tempat parkir dapat pula dilakukan oleh orang atau badan, setelah terlebih dahulu mendapat ijin dari Kepala Daerah.

2. Karcis Parkir

Berdasarkan Kepmendagri No. 73 Tahun 1999, karcis parkir adalah tanda bukti masuk tempat parkir dan atau bukti pembayaran atas pemakaian tempat parkir. Pengadaan karcis parkir pada tempat parkir yang diselenggarakan daerah dilakukan oleh Kepala Daerah, sedangkan tempat parkir yang diselenggarakan orang atau badan dilakukan oleh orang atau badan. Apabila pengadaan karcis dilakukan oleh orang atau badan, maka hal itu harus diberitahukan kepada Kepala Daerah.

Berdasarkan Pasal 10 Kepmendagri No. 73 Tahun 1999, pencetakan karcis parkir harus memenuhi standar teknis pengamanan. Karcis parkir terdiri dari (dua) bagian, yaitu :

- a. Bagian pertama merupakan bukti pembayaran yang diberikan kepada pemakai jasa parkir dengan ukuran panjang 3 inci dan lebar 2,5 inci;
- b. Bagian kedua merupakan potongan karcis sebagai pertinggal (struk), dengan ukuran panjang 2 inci dan lebar 2,5 inci.

Pada karcis parkir memuat data antara lain sebagai berikut :

- a. Nomor seri;
- b. Nama jenis pungutan;
- c. Dasar hukum pungutan;
- d. Nomor urut karcis parkir;
- e. Besarnya retribusi;

- f. Waktu masuk dan keluar kendaraan;
- g. Nomor polisi kendaraan.

3. Pengelolaan Perparkiran Di Daerah

Penyelenggaraan perparkiran di daerah berpedoman pada Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri) Nomor 73 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelenggaraan Perparkiran Di Daerah. Dalam Kepmendagri tersebut ditegaskan bahwa kewenangan penyelenggaraan parkir merupakan kewenangan pemerintah daerah, baik pemerintah kabupaten atau kota. Di mana untuk itu daerah dapat bekerjasama dengan orang atau badan. Selain itu, penyelenggaraan tempat parkir dapat pula dilakukan oleh orang atau badan, setelah terlebih dahulu mendapat ijin dari Kepala Daerah.

Penyelenggaraan perparkiran di wilayah Kota Yogyakarta dilakukan oleh Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta, berdasarkan Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor 76 Tahun 2001 tentang Rincian Tugas Pada Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta. Secara teknis, tugas pengelolaan perparkiran pada Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta dilakukan oleh Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) Pengelolaan Perparkiran, yang bertanggung jawab langsung kepada Kepala Dinas.

Rincian tugas UPTD Pengelolaan Perparkiran pada Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta adalah sebagai berikut :

- a. Menghimpun dan mempelajari peraturan perundang-undangan, kebijaksanaan teknis, pedoman dan petunjuk teknis serta bahan-bahan lainnya yang berhubungan dengan tugas-tugas bidang pengelolaan perparkiran sebagai pedoman dan landasan kerja;

- b. Mengumpulkan, mengolah data dan informasi, menginventarisasi permasalahan-permasalahan, melaksanakan pemecahan permasalahan yang berhubungan dengan tugas-tugas bidang pengelolaan perparkiran;
- c. Menyusun program kerja dan anggaran pendapatan dan belanja UPTD Pengelolaan Perparkiran;
- d. Melaksanakan pemungutan retribusi parkir sesuai ketentuan yang berlaku;
- e. Menyelenggarakan ketatausahaan dan kerumahtanggaan UPTD Pengelolaan Perparkiran;
- f. Memberikan pelayanan informasi mengenai ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan perparkiran;
- g. Menyiapkan bahan penetapan Surat Tugas Juru Parkir;
- h. Melaksanakan pengawasan dan pembinaan Juru Parkir;
- i. Menyiapkan bahan pemberian ijin pengelolaan fasilitas parkir kepada pihak ketiga;
- j. Menetapkan jumlah setoran retribusi parkir untuk masing-masing juru parkir sesuai ketentuan yang berlaku;
- k. Melakukan pengaturan lalu lintas di dalam dan kawasan taman parkir dalam rangka manajemen dan rekayasa lalu lintas;
- l. Melakukan pengamanan dan ketertiban terhadap pengguna fasilitas taman parkir;
- m. Menyelenggarakan kebersihan dan kenyamanan taman parkir dan kawasannya;
- n. Mengupayakan peningkatan kualitas pelayanan perparkiran;
- o. Melaksanakan pembinaan terhadap semua pelaku dan komunitas perparkiran;
- p. Menyiapkan bahan dan melaksanakan telaahan staf sesuai bidang tugasnya;
- q. Melaksanakan evaluasi dan menyusun laporan pelaksanaan tugas UPTD Pengelolaan Perparkiran;
- r. Melaksanakan tugas lain sesuai bidangnya yang diberikan oleh Kepala Dinas.