

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Penggunaan pedoman klausula baku dalam hubungan dengan pelaku bisnis di Indonesia dapat diikuti jauh sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Pokok-pokok pemikiran ini sangat maju dan komprehensif, oleh karena itu sangat baik untuk diteliti dan dikaitkan dengan ketentuan standar dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang berlaku saat ini. Pada tahun pertama pemerintahan B.J Habibie pada kabinet reformasi pembangunan, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengajukan Rancangan Undang-Undang Perlindungan Konsumen (RUU) untuk diperiksa dengan otoritas publik. Masyarakat sudah sangat lama menunggu adanya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. RUU yang menjadi inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat itu akhirnya menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, yang dalam pertimbangannya menyatakan, bahwa semakin meningkatnya pembukaan pasar nasional menjadi dampak proses globalisasi ekonomi harus tetap menjamin peningkatan kesejahteraan masyarakat serta kepastian mutu, jumlah, dan keamanan barang, dan/atau jasa yang diperolehnya di pasar.

Dari sisi filosofis, RUU inisiatif perlindungan konsumen berpijak dari ide menempatkan konsumen sebagai salah satu pelaku kegiatan ekonomi dan subyek pembangunan nasional, dengan demikian konsumen juga ikut menentukan dalam

setiap kegiatan perekonomian. Dilihat dari aspek sosiologis, globalisasi aktivitas perekonomian dan kemajuan teknologi dalam proses produksi merupakan kenyataan yang tidak bisa dihindari dalam relasi sosial konsumen pada abad modern ini. Sedangkan dari aspek yuridis, peraturan yang ada belum memadai dan belum memberikan perlindungan yang maksimal dan spesifik terhadap kepentingan konsumen. Inilah yang menjadi pertimbangan dasar perlunya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Dari ketiga aspek tersebut, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang akomodatif dan memperhatikan posisi konsumen dalam relasinya dengan produsen menjadi sangat penting untuk disusun tujuannya untuk melindungi kepentingan hukum konsumen.

Salah satu dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen adalah munculnya pengaturan klausula baku sebagai salah satu perbuatan yang dilarang dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Gerakan Perlindungan konsumen melihat betapa pentingnya hak-hak konsumen, sehingga melahirkan pemikiran yang berpendapat bahwa hak-hak konsumen merupakan generasi keempat hak-hak asasi manusia dalam perkembangan umat manusia di masa-masa yang akan datang.<sup>1</sup> Salah satu hal yang menyebabkan munculnya pengaturan klausula baku dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen adalah banyaknya klausula baku yang sangat merugikan pihak konsumen. Pembuatan klausula baku yang

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Dimensi Konseptual dan Prosedural Pemajuan Hak Asasi Manusia Generasi Keempat*, The Habibie Center, Jakarta, 2000. Hlm 23

merugikan konsumen dianggap membuat posisi tawar konsumen menjadi lemah. Di Indonesia sendiri maraknya klausula baku dalam sebuah perjanjian salah satunya adalah perjanjian Parkir.

Ensiklopedia mendefinisikan layanan jasa parkir adalah keadaan tidak bergerak suatu kendaraan yang bersifat sementara karena ditinggalkan oleh pengemudinya.<sup>2</sup> Dalam praktiknya jenis parkir ini ada 3 yaitu parkir paralel, Parkir tegak lurus dan parkir serong, fasilitas parkir untuk umum di luar badan jalan dapat berupa taman parkir dan/atau gedung parkir penetapan lokasi dan pembangunan fasilitas parkir untuk umum, dilakukan dengan memperhatikan rencana umum tata ruang daerah, keselamatan dan kelancaran lalu lintas, kelestarian lingkungan dan kemudahan bagi pengguna jasa penyelenggara fasilitas parkir untuk umum dilakukan oleh pemerintah dan badan lain yang di atur oleh aturan perundang undangan bahkan penyelenggara fasilitas parkir untuk umum dapat memungut biaya terhadap penggunaan fasilitas yang diusahakan.

Urgensi parkir menjadi fasilitas umum masyarakat dan menjadi faktor utama dalam keamanan, parkir juga dijadikan sebagai lahan bisnis, baik parkir yang sifatnya swasta dan pemerintah, hal ini sudah menjadi lazimnya bagi masyarakat karena melihat transportasi yang semakin hari semakin berkembang yang menjadi pendorong suatu lembaga atau perusahaan untuk membangun dan membentuk suatu bisnis yaitu jasa layanan parkir.

Hampir di seluruh kota yang ada di Indonesia saat ini memiliki potensi

---

<sup>2</sup> Parkir”<https://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Parkir&action=edit>, diakses pada tanggal 24 Mei 2022 Pukul 23.00 WIB.

ekonomi yang sangat tinggi hal ini dapat dilihat dari banyaknya lahan perdagangan dan sektor industri yang semakin pesat, dengan banyaknya area perdagangan tersebut seperti mall, ruko, café dan pasar otomatis membuat para pembisnis semakin banyak lahan yang dijadikan bisnis, salah satunya layanan jasa parkir. Akan tetapi semakin banyak pula persoalan dan permasalahan yang terjadi dari pelaku jasa layanan parkir salah satunya adalah mengenai klausula baku, yang mana menjadi keluhan dari masyarakat merasa dirugikan, dalam hal ini pengelola jasa parkir mempunyai kebijakan dan ketentuan sendiri membuat resah konsumen karena mencantumkan klausula baku yang merugikan konsumen dalam karcis yang mereka buat.

Tidak sedikit pelaku usaha yang menggunakan syarat dan ketentuan klausula baku untuk mempercepat proses kesepakatan dalam perjanjian yang isinya terlebih dahulu atau dibuat oleh pelaku usaha tanpa ada negosiasi kepada konsumen sebagai pengguna layanan jasa parkir, biasanya klausula baku yang dicantumkan oleh pelaku usaha berisi hal-hal yang berkenaan dengan kewajiban konsumen tanpa mencantumkan hak-hak konsumen, perbuatan tersebut menunjukkan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha sehingga apa bila ada konsumen yang merasa dirugikan dalam layanan jasa parkir tersebut maka konsumen tidak mendapatkan ganti rugi dan pelaku usaha layanan jasa parkir dikarenakan pelaku usaha telah mencantumkan klausula baku yang menyatakan “kerusakan dan kehilangan adalah tanggung jawab pemilik kendaraan” atau ketentuan klausula baku yang lain. Yang mempunyai kandungan yang sama yaitu pernyataan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha kepada konsumen.

Lazimnya yang sering terjadi saat ini, ketentuan klausula yang dibuat oleh pelaku usaha khususnya dilayanan jasa parkir biasanya hurufnya berukuran kecil, dan biasanya ketentuan klausula ada di balik formulir atau karcis parkir tersebut. Sehingga hal tersebut dapat mengelabui konsumen agar tidak sempat membaca ketentuan dalam karcis yang dibuat oleh pelaku usaha tersebut.

Pemberlakuan standar kontrak merupakan suatu kebutuhan masyarakat yang tidak dapat dihindari, namun, agar praktiknya tidak merugikan pihak lain, maka perlu ada hukum yang mengatur penerapannya. Bentuk nyata standar kontrak adalah melalui penawaran.

Dalam kasus Anny R. Gultom dan Hontas Tambunan selaku Penggugat melawan *Secure parking* selaku Tergugat<sup>3</sup>, hakim membahas dan mempertimbangkan permasalahan klausula baku pengalihan tanggung jawab dan unsur perbuatan melawan hukum, ceritanya bermula pada hari rabu pada tanggal 1 Maret 2000, Ketika Hontas bersama seorang kawannya memarkirkan mobilnya, Toyota Kijang Super biru metalik keluaran 1994, di lahan parkir Continent Plaza Cempaka Mas, Jakarta Pusat. Dalam karcis yang ia terima dari penjaga pintu masuk, tercetak informasi mobilnya masuk lokasi parkir tepat pukul 17:31:42. Mobil itu kemudian di parkir di lokasi D2-D10 basement 2 di dekat pintu masuk pertokoan.<sup>4</sup> Setelah mengunci mobil, Hontas dan kawannya memasuki gedung pusat belanja itu. Karcis parkir, kunci mobil, dan STNK mobilnya dibawa. Setengah Jam kemudian, kembali ke lahan parkir, Hontas terkejut begitu mengetahui

---

<sup>3</sup> Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 551/PDT.G/ 2000/PN.JKT.

<sup>4</sup> Klausula Baku, *Paradoks Dalam Penegakan Hukum Perlindungan Konsumen*, Gramedia, Jakarta, 2019. Hlm 27

mobilnya hilang kemudian Hontas menanyakan keberadaan mobilnya kepada karyawan parkir Tergugat, namun polisi yang tercetak dalam karcis parkir itu berbeda dengan mobil yang ia parkir. Di karcis itu tercetak B 2555 SD, padahal nomor polisi mobil orang tuanya adalah B 255 SD. Meskipun begitu, Hontas tetap dibuatkan berita acara Surat Tanda Bukti Pelaporan oleh Karyawan Tergugat.

Adapun penelitian penulis adalah masih banyak penyedia parkir tidak mau bertanggung jawab atas hilangnya kendaraan dan atau barang barang yang berada di dalam kendaraan atau rusaknya kendaraan selama berada di petak parkir, merupakan tanggung jawab pemakai tempat parkir yang mana hal itu masih bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Sebelumnya sudah ada penelitian yang membahas klausula baku terhadap pengguna jasa layanan parkir. Untuk menjaga keaslian dalam penulisan ini penulis memuat dua penelitian sebelumnya yaitu :

1. PERLINDUNGAN HUKUM KONSUMEN JASA PARKIR KENDARAAN MOBIL (STUDI PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 458K/PDT.SUSS-BPSK/2017) Oleh Rindung Bulan dari Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatulah Jakarta. Hasil/Kesimpulan adalah pengelola parkir bertanggung jawab memberi ganti rugi kepada konsumen yang kendaraannya rusak di area parkir yang di kelola oleh PT. Nusapala parkir selaku pengelola parkir.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Rindang Bulan, Perlindungan Hukum Konsumen Jasa Parkir Kendaraan Mobil (Studi Putusan Mahkamah Agung, Nomor 458/Pdt.Suss-Bpsk/2017), Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatulah, Pres UIN, Jakarta, 2020

2. Studi tentang perlindungan dari hakim tentang klausula eksonerasi dalam perjanjian. Oleh Dian Tri Bekti dari Universitas Muhammadiyah Surakarta.

Yang Membedakan antara 2 Penelitian terdahulu dengan penulis adalah salah satunya objek lokasi penelitian dan studi putusan.

Adapun hasil/kesimpulannya adalah pertimbangan hukum dari hakim dalam menentukan kekuatan mengikat klausula eksonerasi yang dibuat dalam bentuk baku, dalam perjanjian parkir.<sup>6</sup>

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **TINJAUAN YURIDIS PENERAPAN KLAUSULA BAKU TERHADAP PENGGUNA JASA LAYANAN PARKIR DIHUBUNGKAN DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1999 TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN.**

### **B. Identifikasi Masalah**

Dalam penelitian hukum ini akan muncul berbagai permasalahan yang beragam dan sangat luas. Oleh karena itu untuk membuat khusus masalah pada penelitian ini maka masalah yang akan dibatasi dan difokuskan dengan mengidentifikasi masalah utamanya yaitu:

1. Bagaimana klausula baku menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen ?
2. Bagaimana Pertimbangan Hakim dalam Putusan Nomor: 551/Pdt.G2000/Pengadilan Negeri Jakarta Pusat *Juncto* Putusan Mahkamah

<sup>6</sup> Dian Tri Bekri, *Studi Tentang Perlindungan Dari Hakim Tentang Klausula Eksonerasi Dalam Perjanjian*, Skripsi Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Surakarta, Surakarta, 2013.

Agung Republik Indonesia Nomor: 124PK/PDT/2007 tentang perlindungan konsumen jasa parkir ?

### C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui Klausula Baku menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.
2. Untuk mengetahui Pertimbangan hakim dalam Putusan Nomor: 551/Pdt.G2000/Pengadilan Negeri Jakarta Pusat *Juncto* Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 124PK/PDT/2007 tentang Perlindungan Konsumen Jasa Parkir.

### D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis  
Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan dalam masalah klausula baku dan memberikan kontribusi kepada masyarakat umum dan kepada para peneliti selanjutnya untuk menghasilkan penelitian terbaru.
2. Manfaat Praktis  
Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran kepada lembaga maupun suatu usaha dalam bidang layanan jasa parkir.

### E. Kerangka Pemikiran

A.Hamid S. Attamimi dengan mengutip Burkens, mengatakan bahwa negara hukum (*rechstaat*) secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan dibawah kekuasaan hukum. Menurut Philipus M. Hadjon, ide *rechstaat* cenderung ke arah positivisme hukum yang membawa

konsekuensi bahwa hukum harus dibentuk secara sadar oleh badan pembentuk undang-undang. Dalam negara hukum segala sesuatu harus dilakukan menurut hukum (*everything must be done according to law*). Negara hukum menentukan bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum, bukannya hukum yang harus tunduk pada pemerintah.<sup>7</sup> Di Indonesia sendiri istilah negara hukum sudah dikenal sejak negara menyatakan diri sebagai negara yang merdeka dan berdaulat, Pernyataan negara hukum Indonesia ini dapat dilihat dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, butir 1 tentang Sistem Pemerintahan, yang dinyatakan bahwa: Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechtstaat*) dan bukan berdasar atas kekuasaan belaka (*machtstaat*).

Konsumen dalam hal ini harus mempunyai kepastian hukum yang jelas, Kepastian merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang. Kepastian sendiri disebut sebagai salah satu tujuan dari hukum.

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan.<sup>8</sup> Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan, dibuat oleh pihak yang berwenang, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis. Aspek ini nantinya dapat menjamin adanya kepastian, bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus diterapkan dan ditaati.

<sup>7</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, Hlm, 21.

<sup>8</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, Hlm 160.

Pelayanan Jasa Parkir yang ada di Indonesia menerapkan soal Klausula Baku, Klausula Baku adalah setiap aturan atau ketentuan dan syarat-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.

Hukum perjanjian memberikan ruang kepada para pihak untuk membentuk dan menentukan isi dari perjanjian yang akan dilakukan, meski demikian dalam penerapannya terjadi beberapa permasalahan yang sering dialami dalam menjalankan perjanjian tersebut, salah satu diantaranya adalah adanya kontrak baku atau klausula baku, dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Di Indonesia konsumen mempunyai peran penting dalam memajukan perekonomian, dimana konsumen butuh Perlindungan Hukum agar tidak ada yang dirugikan satu sama lainnya. Fitzgerald mengutip istilah teori perlindungan hukum dari Salmond bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan di lain pihak. Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi. Perlindungan hukum harus melihat tahapan yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk

mengatur hubungan perilaku antara anggota-anggota masyarakat dan antara perseorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat.<sup>9</sup>

## F. Metode Penelitian

### 1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini yaitu pendekatan yuridis normatif atau pendekatan perundang-undangan (*statuta approach*). karena yang diteliti dari berbagai macam aturan hukum dan pendekatan konseptual yang meneliti pendapat ahli (*doktrin*) yang berkembang didalam ilmu hukum.<sup>10</sup>

### 2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu menjelaskan data yang bersumber dari wawancara (*interview*) dan studi kepustakaan. Dengan hasil pengamatan dan dokumen pendukung kemudian dianalisa yang dituangkan dalam bentuk karya ilmiah.

### 3. Tahapan Penelitian

Tahapan yang akan dilakukan oleh penulis mulai dari perencanaan, pelaksanaan dan laporan. yang akan di mulai dari muatan:

- a. Tujuan pelaksanaan penelitian
- b. Manfaat pelaksanaan penelitian
- c. Jenis data penelitian yang diperlukan

<sup>9</sup> Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, Jakarta, 2000, Hlm 53.

<sup>10</sup>Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media Publishing, Jakarta, 2007, Hlm 30.

- d. Persoalan dilaksanakanya penelitian
- e. Metode dan jenis pengumpulan dan manajemen pengelolaan data
- f. Hipotesis
- g. Sistematika laporan yang diajukan

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu Studi Kepustakaan. Bahan hukum sekunder yang didapat melalui penelitian normatif atau studi kepustakaan yang mencakup :

- a. Penelitian terhadap asas-asas hukum
- b. Penelitian terhadap sistematika hukum
- c. Peraturan perundang-undangan
- d. Perbandingan hukum
- e. Sejarah hukum<sup>11</sup>

#### 5. Analisis Data

Data yang diperoleh selanjutnya di analisis secara kualitatif dengan menggunakan metode logika hukum induktif yaitu dengan cara yaitu dengan cara mengolah dan menginterpretasikan data guna mendapatkan kesimpulan dari permasalahan serta pemaparan kesimpulan dan saran, yang dalam hal ini adalah kesimpulan kualitatif, yakni kesimpulan yang dituangkan dalam bentuk pernyataan dan tulisan.

---

<sup>11</sup> Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Pers, Depok, 2019, Hlm 13-14

## **G. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian ini di lakukan :

1. Perpustakaan Universitas Buana Perjuangan Karawang
2. Direktorat Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia.

