

**KONSTRUKSI HUKUM PERPARKIRAN DI INDONESIA DAN
BENTUK PERLINDUNGANNYA TERHADAP KONSUMEN
MENURUT UU NO. 8 TAHUN 1999**

(Studi Kasus terhadap Putusan Hakim No. 34/Pdt.G/2001/PN Jakarta Selatan
dan No. 421/Pdt.G/2003/PN Jakarta Pusat)

***PARKING CONSTRUCTION LAW IN INDONESIA AND
CONSUMER PROTECTION BY LAW NO. 8 YEAR 1999***

(Case Study on the Verdict of Judge No. 34/Pdt.G/2001/Pn South Jakarta
and No. 421/Pdt.G/2003/Pn Central Jakarta)

Ita Susanti

(Staf Pengajar UP MKU Politeknik Negeri Bandung)

ABSTRAK

Pengelolaan parkir menjadi sangat penting karena berkontribusi dengan peningkatan pendapatan asli daerah (PAD) dan bagian dari pelayanan yang prima kepada masyarakat. Perkembangan kota berpengaruh kepada ketersediaan lahan parkir sehingga beberapa pengelola perparkiran menetapkan persyaratan yang dinilai dapat merugikan konsumen. Persyaratan tersebut antara lain pengelola parkir menetapkan sewa menyewa sebagai hubungan hukum antara pengelola dengan konsumen. Pengelola juga mencantumkan klausula baku dalam karcis parkir yang memuat ketentuan tentang pengalihan tanggung jawab atas segala resiko dari kehilangan dan kerusakan barang konsumen. Penelitian ini dilakukan dengan membandingkan Putusan Hakim No. 34/Pdt.G/2001/PN Jakarta Selatan dan No. 421/Pdt.G/2003/PN Jakarta Pusat. Metode yang digunakan adalah metode pendekatan yuridis normatif dengan spesifikasi penelitian deskriptif analitis. Data-data yang dikumpulkan berasal dari bahan hukum primer, sekunder, maupun tersier yang dilakukan melalui studi kepustakaan untuk selanjutnya diolah dan dianalisis secara yuridis kualitatif. Hasil menunjukkan bahwa konstruksi hukum yang tepat pada pengelolaan perparkiran adalah perjanjian penitipan barang. Artinya, pengelola parkir harus bertanggung jawab atas kehilangan dan kerusakan kendaraan yang diparkirkan di areal parkirnya. Berkaitan dengan klausula baku berupa pengalihan tanggung jawab atas kehilangan dan kerusakan kendaraan yang terdapat pada karcis parkir, menurut ketentuan Pasal 18 UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, perjanjian yang terjadi bersifat cacat hukum. Konsumen dapat menuntut pengelola parkir atas kehilangan dan kerusakan kendaraan.

Kata kunci: perparkiran, penitipan barang, klausula baku, perlindungan konsumen

ABSTRACT

Parking management becomes very important because it contributes to the increase in real income (PAD) and provide excellent service to the community. The development of the city affects the willingness of land for parking, so some park

managers to set requirements that can be assessed harm consumers. Requirements include parking managers assign a lease as a legal relationship between the manager with the consumer. Manager also lists the standard clause in a parking ticket which contains provisions concerning the transfer of responsibility for all risks of loss and damage to consumer goods. This research was supported by comparing the decision of Judge No. 34/Pdt.G/2001/PN South Jakarta and No. 421/Pdt.G/2003/PN Central Jakarta. The method used is the method of normative juridical approach to the specification of analytical descriptive research. The data collected from primary legal materials, secondary, and tertiary conducted through literature study, to be processed and analyzed by juridical qualitative. The results show that the proper legal construction of parking management is the care agreement goods. This means that park managers should be responsible for loss and damage to vehicles parked in the parking area. In connection with the standard clause form of transfer of responsibility for loss and damage to vehicles found on a parking ticket, according to the provisions of article 18 of Law No. 8/1999 on Consumer Protection that occur in nature, the treaty legally flawed. So that consumers can sue park managers for loss and damage to vehicles.

Keywords: *parking, nursery goods, standard clause, consumer protection.*

PENDAHULUAN

Perkembangan kota semakin membutuhkan lahan parkir sehingga pengelolaan perparkiran menjadi sangat penting. Pentingnya pengelolaan perparkiran, selain karena berpotensi untuk memberikan pemasukan yang signifikan terhadap penghasilan daerah berupa pendapatan asli daerah (PAD), juga penting agar pelayanan kepada masyarakat terhadap kebutuhan perparkiran dapat terpenuhi.

Pada prinsipnya, perparkiran merupakan katagori hukum publik, seperti yang diatur dalam UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Menurut ketentuan tersebut, pemerintah kota atau kabupaten dapat mengenakan pajak terhadap masyarakat berkaitan dengan penggunaan lahan untuk tempat parkir. Berdasarkan hal tersebut, setiap pemerintah daerah berhak untuk membuat peraturan yang berkaitan dengan penggunaan lahan parkir.

Sebagai bentuk tanggung jawab hukum pemerintah terhadap penyediaan lahan parkir, dalam perkembangannya, pemerintah daerah dapat melakukan kerja sama dengan pihak swasta untuk

pengelolaan perparkiran. Tujuan kerja sama tersebut adalah pelayanan terhadap masyarakat mengenai kebutuhan lahan parkir dapat terpenuhi. Pengelolaan perparkiran di beberapa gedung perkantoran atau pusat perbelanjaan biasanya ditangani oleh pihak swasta.

Dalam bidang perparkiran, pelayanan jasa terhadap masyarakat atau konsumen berupa adanya suatu jaminan keamanan atas kendaraan yang diparkir. Dari sisi konsumen perparkiran, yang diinginkan konsumen adalah kepastian bahwa kendaraan yang diparkir di lahan parkir yang dikelola oleh pengelola perparkiran aman dari resiko kerusakan atau kehilangan.

Pada kenyataanya, dapat timbul suatu permasalahan ketika kendaraan yang diparkir di lahan parkir mengalami kerusakan atau kehilangan. Pada praktiknya, konstruksi hukum perjanjian perparkiran antara pengelola perparkiran dengan pengguna lahan parkir masih belum jelas karena parkir dapat dianggap sebagai jasa penitipan barang atau dianggap sebagai sewa lahan. Apabila dianggap sebagai jasa penitipan barang, berarti pengelola parkir bertanggung jawab atas keamanan

kendaraan yang dititipkan. Akan tetapi, apabila parkir dianggap sebagai sewa lahan, berarti pengelola tidak memiliki tanggung jawab untuk menjamin keamanan kendaraan yang dititipkan; pengelola hanya bertanggung jawab kepada penyedia lahan.

Ketidaktepatan konstruksi hukum perparkiran tersebut tentunya akan merugikan masyarakat sebagai pengguna lahan parkir apabila kendaraan yang diparkir hilang atau rusak. Selain itu, pengelola parkir biasanya juga mencantumkan klausula baku yang menyatakan pengalihan tanggung jawab terhadap segala bentuk kehilangan atau kerusakan.

Seperti terjadi pada kasus perparkiran antara PT Sukabumi Trading Coy dengan Wisma Bumi Putra yang melibatkan PT Asuransi Allianz Utama Indonesia. Berdasarkan Putusan No. 34/Pdt.G/2001/PN Jakarta Selatan, majelis hakim berpendapat bahwa Wisma Bumi Putera tidak mempunyai kewajiban untuk mengganti kerugian atas hilangnya mobil di lahan parkir yang dikelola. Pada perjanjian parkir yang ditandatangani kedua belah pihak, tercantum klausul baku yang menyatakan bahwa segala kerusakan atau kehilangan kendaraan selama parkir menjadi tanggung jawab dari pemilik sendiri dan pencantuman klausul baku tersebut dapat dibenarkan berdasarkan asas kebebasan berkontrak berdasarkan pasal 1338 ayat (1) KUHPerdata.

Sementara itu, pada kasus antara PT Asuransi Takaful Umum melawan PT Securindo Pactama, berdasarkan Putusan No.421/Pdt.G/2003/PN Jakarta Pusat, majelis hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat mengesampingkan klausul baku dan Perda DKI Jakarta No. 5 Tahun 1999 tentang perparkiran yang menyatakan bahwa pengelola parkir tidak bertanggung jawab atas hilangnya kendaraan yang diparkir. Menurut majelis hakim, tergugat yaitu PT Securindo Pactama sebagai pengelola lahan parkir, harus bertanggung jawab atas hilangnya mobil milik Mori Hanafi. Mobil tersebut telah diasuransikan kepada PT Asuransi Takaful dan atas

kehilangan mobil milik tertanggung, pihak asuransi telah membayar klaim asuransi yang diajukan oleh Mori Hanafi.

IDENTIFIKASI MASALAH

1. Apakah konstruksi hukum yang tepat untuk pengaturan perparkiran di Indonesia?
2. Bagaimanakah bentuk perlindungan hukum terhadap konsumen berkaitan dengan klausula baku pada perjanjian perparkiran menurut UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen?

KAJIAN PUSTAKA

Menurut ketentuan Pasal 1548 KUHPerdata, sewa-menyewa adalah suatu perjanjian dengan pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk memberikan kenikmatan dari suatu barang kepada pihak yang lainnya, selama suatu waktu tertentu dan dengan pembayaran dari suatu harga, yang oleh pihak tersebut terakhir itu disanggupi pembayarannya.

Dari pengertian tersebut, menurut Naja (2003:39) dapat disimpulkan bahwa

1. terdapat dua pihak yang saling mengikatkan dirinya. Masing-masing mempunyai hak dan kewajiban yang timbul dari perikatan sewa-menyewa tersebut;
2. pihak yang satu berhak untuk mendapatkan/menerima pembayaran dan berkewajiban memberikan kenikmatan atas suatu kebendaan, sedangkan pihak lainnya berhak mendapatkan/menerima kenikmatan atas suatu kebendaan dan kewajiban menyerahkan suatu pembayaran;
3. hak bagi pihak yang satu merupakan kewajiban bagi pihak lainnya. Begitu pula sebaliknya, kewajiban bagi pihak yang satu merupakan hak bagi pihak lainnya;
4. bila salah satu hak tidak terpenuhi atau kewajiban tidak terpenuhi oleh salah satu pihak, tidak akan terjadi perikatan sewa-menyewa.

Mengenai resiko dalam sewa-menyewa, menurut Pasal 1553 KUHPerdara ditegaskan bahwa dalam sewa-menyewa itu, resiko mengenai barang yang disewakan dipikul oleh pemilik barang, yaitu pihak yang menyewakan. Resiko adalah kewajiban untuk memikul kerugian yang disebabkan oleh suatu peristiwa yang terjadi di luar kesalahan salah satu pihak, yang menimpa barang yang menjadi objek perjanjian.

Pengaturan tentang resiko dalam sewa-menyewa tidak begitu jelas diatur oleh Pasal 1553 KUHPerdara tersebut seperti halnya dengan peraturan tentang resiko dalam jual-beli yang diatur oleh Pasal 1460 KUHPerdara. Pada pasal tersebut, dengan jelas digunakan kata *tanggungan* yang berarti resiko. Pengaturan tentang resiko dalam sewa-menyewa itu harus diambil dari Pasal 1553 KUHPerdara dengan mengambil kesimpulan. Dalam pasal tersebut dituliskan bahwa

“Apabila barang (objek sewa menyewa) yang disewakan itu musnah karena suatu peristiwa yang terjadi di luar kesalahan salah satu pihak, maka perjanjian sewa-menyewa gugur demi hukum.”

Dari perkataan *gugur demi hukum* inilah disimpulkan bahwa masing-masing pihak sudah tidak dapat menuntut suatu apa pun dari pihak lawannya. Berarti, kerugian akibat musnahnya barang yang disewa akan dipikul sepenuhnya oleh pihak yang menyewakan. Ini memang suatu peraturan resiko yang sudah sepatutnya karena pada dasarnya setiap pemilik barang wajib menanggung segala resiko atas barang miliknya.

Bila dihubungkan dengan usaha parkir, apabila perjanjian parkir antara pengelola dengan konsumen dikonstruksikan sebagai suatu perjanjian penyewaan lahan, konsekuensinya adalah pengelola parkir hanya menanggung resiko atas objek perjanjian sewa-menyewa, yaitu lahan parkir. Kendaraan yang rusak atau hilang dari lahan yang disewa

tersebut adalah tetap merupakan resiko dari pemilik kendaraan.

Menurut ketentuan Pasal 1694 KUHPerdara, penitipan baru akan berlaku apabila seseorang menerima sesuatu barang dari orang lain dengan syarat bahwa ia akan menyimpannya dan mengembalikannya dalam ujud asalnya. Perjanjian penitipan termasuk pada suatu perjanjian “*riil*”; yang berarti ia baru terjadi dengan dilakukannya suatu perbuatan yang nyata, yaitu diserahkan barang yang dititipkan.

Menurut Simanjuntak (2005:64), hak dan kewajiban dari si penerima titipan barang, antara lain,

1. si penerima titipan barang diwajibkan untuk menjaga dan merawat barang yang dititipkan sebagai barang sendiri (Pasal 1706 KUHPerdara);
2. si penerima titipan barang tidak diperbolehkan untuk mempergunakan barang yang dititipkan untuk keperluannya sendiri tanpa izin dari orang yang menitipkan barang (Pasal 1712 KUHPerdara);
3. si penerima titipan hanya wajib mengembalikan barang titipan dalam keadaan semula pada saat pengembalian itu (Pasal 1715 KUHPerdara);
4. barang yang dititipkan harus dikembalikan kepada orang yang menitipkan barang atau kepada orang yang ditunjuk untuk menerima kembali barangnya (Pasal 1719 KUHPerdara);
5. si penerima titipan tidak berhak meminta bukti bahwa orang yang menitipkan barang tersebut adalah pemilik barang dari barang yang dititipkan (Pasal 1720 KUHPerdara).

Dihubungkan dengan usaha parkir, apabila perjanjian parkir antara pengelola parkir dengan konsumen dikonstruksikan sebagai suatu perjanjian penitipan barang, konsekuensinya adalah pengelola parkir, sebagai si penerima titipan barang diwajibkan untuk menjaga dan merawat barang yang dititipkan seperti barangnya sendiri. Artinya, terhadap kerusakan atau kehilangan dari barang objek penitipan (kendaraan-kendaraan

bermotor yang diparkirkan) pengelola perparkiran menanggung resiko.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode pendekatan yuridis normatif dengan spesifikasi penelitian deskriptif analitis. Data-data yang dikumpulkan berasal dari bahan hukum primer, sekunder, maupun tersier yang dilakukan melalui studi kepustakaan untuk selanjutnya diolah dan dianalisis secara yuridis kualitatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

a. Konstruksi Hukum Perparkiran Di Indonesia

Kasus perparkiran antara PT Sukabumi Trading Coy dengan Wisma Bumi Putera, yang melibatkan PT Asuransi Allianz Utama Indonesia, diputus oleh majelis hakim Pengadilan Negeri Jakarta Selatan. Dalam Putusan No. 34/Pdt.G/2001/PN Jakarta Selatan, Wisma Bumi Putera tidak mempunyai kewajiban untuk mengganti kerugian atas hilangnya mobil di lahan parkir yang dikelolanya. Hal ini terjadi karena pada perjanjian parkir yang ditandatangani kedua belah pihak, tercantum klausul baku yang menyatakan bahwa segala kerusakan atau kehilangan kendaraan selama parkir menjadi tanggung jawab sendiri dari pemilik dan pencantuman klausul baku tersebut dapat dibenarkan atas dasar asas kebebasan berkontrak berdasarkan Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdato.

Majelis hakim juga mempertimbangkan Pasal 18 UU No. 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen yang melarang pelaku usaha untuk mencantumkan klausul baku yang berupa pengalihan tanggung jawab dari pelaku usaha dalam hal ini Wisma Bumi Putera kepada konsumen yaitu PT Sukabumi. Majelis hakim berpendapat bahwa UU Perlindungan Konsumen belum berlaku pada saat gugatan diajukan.

Pada saat memutuskan kasus antara PT Sukabumi Trading Coy dengan Wisma Bumi Putera dengan PT Asuransi Allianz Utama Indonesia, majelis hakim telah menggunakan penafsiran sistematis (logis). Penafsiran sistematis menurut Sutyoso (2007:85) adalah metode yang menafsirkan peraturan perundang-undangan dengan dihubungkan dengan peraturan hukum (undang-undang lain) atau dengan keseluruhan sistem hukum. Hukum dilihat sebagai suatu kesatuan atau sebagai sistem peraturan. Hakim telah menggunakan Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdato mengenai kebebasan berkontrak, yang dihubungkan dengan Pasal 1320 KUHPerdato mengenai syarat sah perjanjian.

Pada Pasal 1320 KUHPerdato, suatu perjanjian dapat dikatakan sah apabila terpenuhinya syarat sah perjanjian sebagai berikut

1. kesepakatan dari mereka yang mengikatkan dirinya;
2. kecakapan untuk membuat suatu perjanjian;
3. suatu hal tertentu;
4. suatu sebab halal.

Selain hal tersebut, hakim juga memperhatikan Pasal 1321 KUHPerdato yang mengatakan bahwa “Bukan kesepakatan yang sah apabila kesepakatan itu terjadi karena kekhilafan, paksaan, atau penipuan.”

Artinya, ketika membuat perjanjian walaupun dengan berdasarkan Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdato, para pihak juga harus memperhatikan Pasal 1320 KUHPerdato mengenai syarat sahnya perjanjian. Walaupun ada kebebasan di antara para pihak untuk membuat perjanjian, perjanjian baru dapat dikatakan sah dan berlaku bagi para pihak apabila terpenuhinya syarat sah perjanjian pasal 1320 KUHPerdato.

Selain hal tersebut, seharusnya ketika memutuskan perkara ini hakim harus memperhatikan adanya pengalihan tanggung jawab dari Wisma Bumi Putera kepada PT Sukabumi sebagai konsumen. Mengingat perjanjian antara Wisma Bumi Putera dan PT Sukabumi adalah sewa-menyewa, tidak ada kewajiban dari wisma Bumi Putera,

sebagai pihak yang menyewakan, untuk bertanggung jawab atas kehilangan barang milik PT Sukabumi sebagai penyewa. Hal tersebut dapat dengan jelas dilihat pada Pasal 1556 KUHPerdara yang menyebutkan bahwa

“Pihak yang menyewakan tidaklah diwajibkan menjamin si penyewa terhadap rintangan-rintangan dalam kenikmatannya yang dilakukan oleh orang-orang pihak ketiga selain tuntutan hak atas barang yang disewa.”

Dengan demikian, memang tidak ada pengalihan tanggung jawab dari tergugat sebagai pelaku usaha, kepada konsumen. Kewajiban Wisma Bumi Putera sebagai pihak yang menyewakan adalah memberikan kenikmatan atas tempat yang disewa oleh PT Sukabumi supaya dapat digunakan untuk memarkir mobilnya.

Pada hubungan hukum atau perikatan antara Wisma Bumi Putera dengan PT Sukabumi, tidak ada kewajiban Wisma Bumi Putera (sebagai pihak yang menyewakan) kepada PT Sukabumi (sebagai penyewa tempat parkir) untuk memberikan ganti rugi atas hilangnya mobil. Mobil ini diasuransikan kepada PT Asuransi Allianz Indonesia sehingga tidak ada dasar bagi PT Asuransi Allianz Indonesia, sebagai penggugat yang telah membayar klaim PT Sukabumi, untuk melakukan subrogasi terhadap Wisma Bumi Putera sebagai tergugat dalam kasus ini. Subrogasi menurut Sastrawidjaja (2005:58) adalah penggantian kedudukan pihak debitur oleh pihak ketiga. Subrogasi muncul karena adanya pembayaran. Dalam prinsip subrogasi pada asuransi jangan sampai kreditur mendapat pembayaran lebih dari satu kali.

Berdasarkan hal tersebut, penulis berpendapat bahwa majelis hakim kurang teliti dalam memutuskan perkara ini karena hakim tidak memperhatikan hubungan perikatan antara Wisma Bumi Putera dengan PT Sukabumi. Hubungan itu adalah sewa-menyewa. Walaupun putusan hakim

sudah tepat, konstruksi hukum yang terjadi antara para pihak dapat menjadi dasar pertimbangan hakim dalam memutuskan perkara ini.

Pada kasus antara PT Asuransi Takaful Umum melawan PT Scurindo Pactama dengan Perkara No.421/Pdt.G/2003/PN.Jakarta Pusat, Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat mengesampingkan klausul baku dan Perda DKI Jakarta No. 5 Tahun 1999 tentang perpajakan. Perda itu menyatakan bahwa “pengelola parkir tidak bertanggung jawab atas hilangnya kendaraan yang diparkir”.

Karena itu, menurut majelis hakim, tergugat yaitu PT Scurindo Pactama sebagai pengelola area parkir harus bertanggung jawab atas hilangnya mobil milik Mori Hanafi. Mobil tersebut telah diasuransikan kepada PT Asuransi Takaful dan atas kehilangan mobil milik tertanggung, pihak asuransi telah membayar klaim asuransi yang diajukan oleh Mori Hanafi.

Dengan demikian, menurut Pasal 1400 KUHPerdara pembayaran yang dilakukan oleh PT Asuransi Takaful mengakibatkan terjadinya subrogasi yaitu pihak asuransi menggantikan kedudukan Mori Hanafi untuk menuntut ganti rugi. Secara lebih khusus, Pasal 284 KUHD menyebutkan bahwa

“Penanggung yang membayar barang yang dipertanggungkan, memperoleh semua hak yang dimiliki oleh tertanggung terhadap pihak yang bertanggung jawab atas kerugian tersebut.”

Majelis Hakim pengadilan Negeri Jakarta Pusat berpendapat bahwa karyawan tergugat telah melakukan kelalaian karena telah memberikan kesempatan kepada pihak lain untuk membawa keluar mobil milik tertanggung tanpa disertai bukti tanda parkir. Dengan demikian, pegawai tergugat telah melakukan perbuatan melawan hukum dalam pasal 1365 KUHPerdara.

Dalam memutus perkara ini, majelis hakim telah menggunakan

penafsiran sistematis (logis), yaitu metode yang menafsirkan peraturan perundang-undangan yang dihubungkan dengan peraturan hukum (undang-undang lain) atau dengan keseluruhan sistem hukum. Selain itu, majelis hakim juga telah menggunakan penafsiran ekstensif yaitu mode penafsiran yang membuat penafsiran melebihi batas-batas hasil penafsiran gramatikal. Penafsiran ini digunakan untuk menjelaskan suatu ketentuan undang-undang dengan melampaui batas yang diberikan oleh gramatikal (Mas, 2004:45)

Majelis hakim telah memperluas makna dari perbuatan melawan hukum menurut ketentuan pasal 1365 KUHPdata. Perbuatan melawan hukum diartikan tidak hanya sebagai perbuatan melanggar undang-undang, tetapi juga melanggar kepatutan, ketelitian, dan kehati-hatian atas benda orang lain. Berdasarkan hal tersebut, majelis hakim berpendapat bahwa tindakan pegawai PT Securindo Pactama (tergugat), karena kelalaian sehingga mengakibatkan mobil milik Mori Hanafi hilang, dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum.

Putusan majelis hakim sudah tepat. Selain melakukan perluasan terhadap makna perbuatan melawan hukum menurut

Pasal 1365 KUHPdata, majelis hakim juga melakukan penafsiran sistematis dengan cara menghubungkannya dengan UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Undang-undang Perlindungan Konsumen melarang pelaku usaha untuk mencantumkan klausul pengalihan tanggung jawab (*exclusion clause*) dari pelaku usaha kepada konsumen. Dalam kasus ini, tergugat mencantumkan klausula pengalihan tanggung jawab pada karcis parkir dan klausul ini batal demi hukum.

Berbeda dengan kasus sebelumnya, pada kasus ini hubungan hukum antara pengelola parkir dengan pengguna jasa adalah perjanjian penitipan barang, sehingga PT Securindo Pactama sebagai pengelola area parkir memang harus bertanggung jawab atas hilangnya mobil milik tertanggung (Mori Hanafi).

Dari kedua kasus tersebut, terdapat dua hubungan hukum yang mengenai perparkiran dalam hukum positif Indonesia, yaitu perjanjian penitipan barang dan perjanjian sewa-menyewa. Kedua jenis perjanjian tersebut mempunyai akibat hukum yang berbeda-beda. Hal ini dapat dilihat dari tabel berikut ini:

Table 1. Perbedaan Sewa-menyewa dengan Penitipan Barang

	Sewa-menyewa lahan parkir	Penitipan kendaraan
Ciri	Penyewa memiliki tempat khusus di area parkir untuk kendaraannya. Tempat tersebut tidak dapat digunakan oleh kendaraan lain. Karena itu, selama jangka waktu sewa masih berlaku, penyewa berhak untuk menggunakan tempat parkir yang disewanya. Setiap bulan penyewa membayar sewa parkir meskipun dia tidak menggunakan tempat parkir yang bersangkutan.	Tidak ada tempat khusus bagi pihak yang memarkir kendaraannya. Artinya, tempat yang hari ini pukul 10.00 digunakan untuk mobil A dapat saja digunakan untuk mobil lain pada pukul 11.00. Dalam perjanjian penitipan, jika area parkir tersebut penuh, mobil A tidak berhak parkir di daerah tersebut. Dalam perjanjian penitipan, pengguna jasa parkir hanya membayar jika ia memarkir kendaraannya di lahan parkir.

Objek	Memberikan kenikmatan atas lahan parkir. Artinya, pada perjanjian sewa-menyewa lahan parkir, kewajiban dari pengelola perpustakaan hanya untuk memberikan suatu kenikmatan dari suatu barang, yaitu lahan perpustakaan tertentu untuk kemudian dapat digunakan oleh konsumen.	Melakukan penyimpanan kendaraan. Artinya, pada perjanjian penitipan kendaraan, kewajiban pengelola perpustakaan adalah melakukan penyimpanan untuk kemudian melakukan pengembalian kendaraan tersebut dalam ujud asalnya.
Kewajiban pengelola perpustakaan	1. Berkewajiban menyerahkan dan memberikan kenikmatan atas suatu kebendaan, yaitu suatu lahan perpustakaan. 2. Memelihara barang yang disewakan tersebut (lahan perpustakaan)	1. Diwajibkan untuk menjaga dan merawat kendaraan yang dititipkan seperti barang sendiri. 2. Diwajibkan mengembalikan kendaraan kepada orang yang menitipkan barang atau kepada orang yang ditunjuk untuk menerima kembali barangnya.
Resiko terhadap kerusakan/kehilangan kendaraan	Ditanggung oleh pemilik kendaraan	Ditanggung oleh pengelola perpustakaan

Sumber: Suharnoko dan Hartati (2005:29)

Berdasarkan tabel tersebut, penulis lebih setuju apabila hubungan antara pengelola parkir dengan pengguna jasa adalah melalui perjanjian penitipan barang. Meskipun pengelola area parkir menyatakan bahwa hubungan hukum antara pengelola parkir dan konsumen pengguna jasa parkir adalah sewa menyewa, jika esensi perjanjian tersebut adalah penitipan, seharusnya hubungan hukum tersebut dikonstruksikan sebagai perjanjian penitipan. Jika hubungan hukum tersebut didasarkan perjanjian sewa-menyewa, menurut penulis kurang tepat dan ada kesan adanya pengalihan tanggung jawab dari pengelola parkir. Keadaan ini dapat merugikan pihak pengguna jasa dan bertentangan dengan UU Perlindungan Konsumen.

b. Perlindungan Hukum terhadap Konsumen atas Klausula Baku Karcis Parkir Menurut UU No. 8

Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Istilah klausula baku berasal dari UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen pada Pasal 1 angka 10 disebutkan bahwa 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 badan/atau perjanjian yang wajib dipenuhi oleh konsumen.”

Selanjutnya, Pasal 18 ayat (1) huruf (a) UU No. 8 Tahun 1999 menyatakan bahwa pelaku usaha dilarang mencantumkan klausula baku kepada setiap dokumen dan/atau perjanjian apabila

mencantumkan salah satu klausul berikut ini

1. menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha;
2. menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali barang yang dibeli konsumen;
3. menyatakan bahwa pelaku berhak menolak penyerahan kembali uang yang dibayarkan atas barang dan/atau jasa yang dibeli oleh konsumen;
4. 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;
5. mengatur perihal pembuktian atas hilangnya kegunaan barang atau pemanfaatan jasa yang dibeli oleh konsumen;
6. memberi hak kepada pelaku usaha untuk mengurangi manfaat jasa atau mengurangi harta kekayaan konsumen yang menjadi objek jual beli jasa;
7. 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;
8. 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.

Selanjutnya, Pasal 18 ayat (2) UU No. 8 Tahun 1999 menyatakan bahwa

“Pelaku usaha dilarang mencantumkan klausula baku yang letak atau bentuknya sulit terlihat atau tidak dapat dibaca secara jelas, atau pengungkapannya sulit dimengerti.”

Latar belakang timbulnya perjanjian baku atau klausula baku (*standard contract*) menurut Badrulzaman

(2001:70) adalah keadaan sosial ekonomi. Perusahaan besar dan perusahaan pemerintah mengadakan kerja sama dalam suatu organisasi untuk kepentingan mereka sehingga syarat-syarat ditentukan secara sepihak. Pada umumnya pihak lawannya (*wederpartij*) mempunyai kedudukan (ekonomi) lemah baik karena posisinya, maupun karena ketidaktahuannya sehingga hanya menerima apa yang disodorkan.

Sementara, Sjahdeni (2000:120) mengartikan perjanjian standar sebagai suatu perjanjian yang hampir seluruh klausulanya dibakukan oleh pemakainya sementara pihak lain pada dasarnya tidak mempunyai peluang untuk merundingkan atau meminta perubahan. Dalam perjanjian tersebut, yang belum dibakukan hanya beberapa hal, misalnya menyangkut harga, jumlah, tempat, waktu, dan beberapa hal spesifik dari objek yang diperjanjikan. Adapun yang dibakukan bukan formulir perjanjian melainkan klausul-klausulnya.

Dengan penggunaan klausula baku ini, pengusaha akan memperoleh efisiensi dalam pengeluaran biaya, tenaga, dan waktu. Sehubungan dengan sifat massal dan kolektif, klausula baku atau perjanjian baku dinamakan sebagai *take it or leave it contract*. Jika konsumen menyetujui salah satu syarat, konsumen mungkin hanya bersikap menerima atau tidak menerimanya sama sekali karena kemungkinan untuk mengadakan perubahan terhadap isi perjanjian sama sekali tidak ada.

Klausul baku atau disebut juga dengan klausula eksonerasi dapat dibedakan dalam tiga jenis (Badrulzaman, 2005:46).

1. Perjanjian baku sepihak adalah perjanjian yang isinya ditentukan oleh pihak yang kuat kedudukannya di dalam perjanjian itu. Pihak yang kuat di sini adalah pihak produsen (kreditur) yang lazimnya mempunyai posisi (ekonomi) kuat dibandingkan pihak konsumen (debitur). Kedua pihak lazimnya terikat dalam organisasi, misalnya dalam perjanjian buruh kolektif;

2. Perjanjian baku yang ditetapkan pemerintah, yaitu perjanjian baku yang mempunyai objek hak-hak atas tanah;
3. Perjanjian baku ditentukan pada lingkungan notaris atau advokat yang di dalamnya terdapat perjanjian-perjanjian yang konsepnya sejak semula sudah disediakan untuk memenuhi permintaan dari anggota masyarakat yang minta bantuan notaris atau advokat yang bersangkutan.

Pada kedua kasus tersebut, yang menjadi klausula baku adalah klausul atau ketentuan yang tertera dalam karcis parkir. Klausula baku yang terdapat dalam karcis parkir merupakan klausula baku yang dilarang oleh UU No. 8 Tahun 1999. Kesepakatan klausul atau perjanjian yang terdapat dalam karcis parkir tersebut bersifat cacat hukum karena timbul dari ketidakbebasan pihak yang menerima klausul. Pada saat pengendara mobil memasuki tempat parkir, pengendara tidak mempunyai pilihan lain selain memilih parkir di tempat tersebut sehingga dapat dikatakan kesepakatan tersebut berat sebelah. Artinya, kesepakatan itu diterima pihak pengendara seolah-olah dalam keadaan terpaksa.

Menurut ketentuan Pasal 1320 KUHPerdara, salah satu syarat adanya suatu perjanjian adalah adanya kata sepakat. Kesepakatan menurut Subekti (1982:29) adalah persesuaian kehendak. Kehendak atau keinginan tersebut harus dinyatakan. Kehendak atau keinginan, yang disimpan di dalam hati, tidak mungkin diketahui pihak lain dan karenanya tidak mungkin melahirkan suatu perjanjian.

Menyatakan kehendak tidak terbatas kepada mengucapkan perkataan-perkataan. Pernyataan kehendak dapat juga dicapai dengan memberikan tanda apa saja yang dapat menerjemahkan kehendak itu, baik oleh pihak yang mengambil prakarsa yaitu pihak yang menawarkan maupun pihak yang menerima penawaran tersebut (Subekti, 1982:29).

Yang akan menjadi alat ukur tercapainya persesuaian kehendak tersebut adalah pernyataan-pernyataan yang telah

dilakukan oleh kedua belah pihak. Persesuaian kehendak tersebut menunjukkan adanya suatu konsensus seperti yang diatur dalam salah satu asas perjanjian yaitu asas konsensualisme. Asas ini menjadi sangat penting sebab dapat diketahui sejak kapan perjanjian tersebut dapat mengikat para pihak seperti mengikatnya sebuah undang-undang.

Adanya konsensus dari kedua belah pihak juga merupakan tuntutan suatu kepastian hukum. Dengan adanya konsensus, timbul perasaan aman kepada para pihak yang telah membuat perjanjian. Ia tidak mungkin dituntut untuk memenuhi kehendak-kehendak pihak lawan yang tidak pernah dinyatakan kepadanya karena pernyataan timbal balik dari kedua belah pihak merupakan sumber untuk menetapkan hak dan kewajiban di antara para pihak.

Pada kedua kasus tersebut, dengan menerima karcis dan memarkir mobil di area yang disediakan oleh pengelola parkir, tidak dapat dikatakan bahwa pengendara telah menyatakan persetujuan untuk tunduk kepada persetujuan-persetujuan yang terdapat dalam karcis parkir. Dapat saja pengendara memilih masuk ke dalam area parkir tersebut karena dalam keadaan terpaksa sebab pengendara tidak menemukan tempat parkir lainnya.

Klausula baku pada karcis parkir, yang diterima oleh pengendara pada kedua kasus tersebut sudah jelas merupakan klausula baku yang dilarang oleh UU No. 8 Tahun 1999. Pada karcis parkir tersebut terdapat pernyataan pengalihan tanggung jawab pengelola parkir apabila terjadi kerusakan dan/atau kehilangan kendaraan yang diparkir di area parkirnya. Berdasarkan pertimbangan tersebut, sudah sepantasnya konsumen mendapat perlindungan hukum berupa ganti kerugian apabila kendaraan yang diparkir mengalami kerusakan dan/atau kehilangan dari pengelola parkir.

SIMPULAN

Berdasarkan pembahasan tersebut dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut

1. Apabila hubungan perjanjian perparkiran dikonstruksikan sebagai perjanjian jasa penitipan, berarti pengelola bertanggung jawab atas kerusakan dan/atau kehilangan kendaraan yang dititipkan di area perparkiran. Apabila perjanjian parkir dianggap sebagai sewa lahan, berarti pengelola tidak memiliki tanggung jawab atas kerusakan dan/atau kehilangan kendaraan yang dititipkan.
2. Klausula baku yang terdapat pada karcis parkir merupakan klausula yang dilarang oleh UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen karena terdapat klausul pengalihan tanggung jawab. Jika terjadi kerusakan dan/atau kehilangan kendaraan di areal parkir, konsumen dapat menuntut ganti kerugian kepada pengelola parkir.

SARAN

Mengacu kepada simpulan, untuk memberikan perlindungan hukum yang pasti kepada konsumen, maka

1. pemerintah, melalui peraturan daerah perlu menetapkan secara tegas konstruksi hukum perparkiran sebagai bentuk perjanjian penitipan barang;
2. pemerintah perlu mengkaji ulang sejumlah aturan yang berkaitan dengan usaha perparkiran di Indonesia mengingat isi ketentuan dalam karcis parkir tersebut dapat dikatakan dibuat secara sepihak dan mengandung pengalihan tanggung jawab dari pelaku usaha tanpa mempertimbangkan posisi konsumen.

DAFTAR PUSTAKA

Badruzaman, Mariam Darus dkk. 2001. *Kompilasi Hukum Perikatan*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.

Badruzaman. Mariam Darus. 2005. *Aneka Hukum Bisnis*. Bandung: Alumnus.

Mas, Marwan. 2004. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Naja, Daeng. 2005. *Seri Keterampilan Merancang Kontrak Bisnis, Contract Drafting*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.

Sastrawidjaja, Man S. 2005. *Bunga Rampai Hukum Dagang*. Bandung: Alumnus.

Sari, Desita dan Indah Lisa Diana. *Perbuatan Melawan Hukum dalam Kaitannya Perlindungan Konsumen*. www.pemantauperadilan.com. (25 Januari 2011, pukul 13.05)

Simanjuntak. 2005. *Pokok-pokok Hukum Perdata Indonesia*. Jakarta: Djambatan.

Sjahdeni, Sutan Remy. 2000. *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*. Jakarta: Grasindo.

Subekti, R. 1982. *Aneka Perjanjian*. Bandung: Alumnus.

Suharnoko dan Endah Hartati. 2005. *Doktrin Subrograsi, Novasi, dan Cessie dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata, Nieuw Nederlands Burgerlijk Wetboek, Code Civil Perancis, dan Common Law*. Jakarta: FH UI.

Sutiyoso, Bambang. 2007. *Metode Penemuan Hukum*. Yogyakarta: UII Press.

Kitab Undang-undang Hukum Perdata.
Kitab Undang-undang Hukum Dagang.

Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999
Tentang Perlindungan Konsumen.

Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009
Tentang Pajak Daerah dan Retribusi
Daerah.

Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta
Nomor 5 Tahun 1999 Tentang
Perparkiran.