

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Dalam era modern yang ditandai dengan perkembangan pesat teknologi dan mobilitas masyarakat, kebutuhan akan kendaraan bermotor terus meningkat secara signifikan. Namun, pertumbuhan jumlah kendaraan ini tidak diimbangi dengan ketersediaan sarana dan prasarana parkir yang memadai, sehingga menyebabkan ketimpangan antara jumlah kendaraan dan kapasitas area parkir yang tersedia.¹ Ketidakeimbangan ini memunculkan berbagai permasalahan, seperti kemacetan serta meningkatnya kebutuhan akan lahan parkir di berbagai area publik.²

Pengelolaan parkir di area publik pada umumnya dilakukan oleh pemerintah dengan memanfaatkan lahan milik negara, sementara di sisi lain terdapat pula pengelolaan parkir yang dikelola oleh pihak swasta sebagai bagian dari usaha jasa perparkiran.³ Menurut Mulyaningrat dalam konteks hukum perlindungan konsumen, pengendara yang menggunakan lahan parkir milik pemerintah maupun swasta dapat dikategorikan sebagai konsumen jasa parkir.⁴ Oleh karena itu, hak dan kewajiban konsumen dalam memperoleh layanan parkir yang layak serta transparansi dalam penetapan tarif menjadi aspek penting yang perlu diperhatikan.

¹ Maira Trianah, Dendi Wijaya Saputra, and Sri Imaninsih, “Pengaruh Sejarah Perkembangan Alat Transportasi Darat, Laut, Dan Udara Di Indonesia Serta Dampaknya Terhadap Masyarakat,” *Seminar Nasional Dan Publikasi Ilmiah (SEMNASFIP)*, 2024, 2584–92.

² Ayu Aziah and Rabia Popon Adawia, “Analisis Perkembangan Industri Transportasi Online Di Era Inovasi Disruptif (Studi Kasus PT Gojek Indonesia),” *Cakrawala* 18, no. 2 (2018): 149–156.

³ Muzwar Irawan, “Rekonstruksi Regulasi Pengelolaan Lahan Parkir Pada Ruang Publik Berbasis Nilai Keadilan,” *Skripsi : Universitas Islam Sultan Agung*, 2022.

⁴ Mulyaningrat (2023)

Peluang bisnis di sektor perparkiran terus berkembang seiring dengan meningkatnya kebutuhan masyarakat terhadap fasilitas parkir. Namun, dalam praktiknya, seringkali ditemukan berbagai permasalahan, khususnya terkait dengan penyedia jasa parkir yang secara sepihak menetapkan klausula baku yang dicantumkan dalam tarif parkirnya.

Menurut Rahmayani kepemilikan dan pengelolaan lahan parkir merupakan bentuk investasi jangka panjang yang memberikan keuntungan bagi pemilik atau pengelola jasa parkir.⁵ Namun, di sisi lain, terdapat berbagai tuntutan terkait dengan standar pelayanan yang harus dipenuhi oleh petugas parkir, terutama dalam hal keamanan kendaraan serta barang yang disimpan di area parkir.⁶ Keamanan ini menjadi aspek krusial karena konsumen yang menggunakan jasa parkir tentunya mengharapkan perlindungan terhadap kendaraan dan barang-barang miliknya selama berada di lokasi parkir.⁷

Dalam konteks hukum, penitipan kendaraan di area parkir dapat dikaitkan dengan konsep tanggung jawab atas barang titipan. Jika terjadi kerusakan atau kehilangan kendaraan maupun barang yang ada di dalamnya, maka terdapat kewajiban bagi pihak penerima titipan untuk bertanggung jawab atas insiden

⁵ Rahmayani, Ade Cintania. "Strategi Dinas Perhubungan Kota Bandar Lampung Dalam Pengelolaan Parkir Tepi Jalan Umum Di Kota Bandar Lampung." *Skripsi : Universitas Lampung*, 2023.

⁶ Farhan Murahman, Teng Berlianty, and Sarah Selfina Kuahaty, "Pertanggung Jawaban Hukum Pengelola Parkir Terkait Legalitas Usahanya," *Pattimura Legal Journal* 3, no. 3 (2024): 192–204.

⁷ Syalom Gerungan, Anna Wahongan, and Roy Lembong, "Pertanggungjawaban Perdata Pengelola Parkir Terhadap Kendaraan Konsumen," *E-Journal Unsrat* 3, no. 2 (2022): 1–11.

tersebut.⁸ Kejelasan tanggung jawab ini menjadi penting untuk memastikan hak konsumen tetap terlindungi ketika menggunakan layanan parkir di area publik.

Namun, dalam praktik penyelenggaraan parkir, masih sering ditemukan penggunaan klausula baku atau yang dikenal sebagai “Klausula Eksonerasi.” Klausula ini pada umumnya dimuat dalam tiket parkir sebagai pernyataan bahwa pihak pengelola tidak bertanggung jawab atas kehilangan atau kerusakan kendaraan yang terjadi di area parkir.⁹ Kondisi ini kerap merugikan konsumen karena secara sepihak mengalihkan tanggung jawab kepada pengguna jasa parkir tanpa adanya perlindungan hukum yang seimbang.

Dalam konteks pelayanan parkir di Kota Tanjungpinang, keberadaan parkir khusus menjadi salah satu aspek penting yang tidak bisa diabaikan, terutama ketika membahas klausula baku yang sering kali muncul dalam praktik pengelolaan parkir. Parkir khusus merupakan tempat parkir yang dikelola oleh pihak swasta atau lembaga tertentu secara mandiri, di luar tanggung jawab pemerintah daerah¹⁰. Beberapa lokasi yang tergolong sebagai parkir khusus di Tanjungpinang antara lain pusat-pusat perbelanjaan, rumah sakit, pelabuhan, bandara, dan hotel dapat dilihat pada tabel 1.1.

⁸ Sari Silvia Sumitro, Adrie Ronny Maramis, and Herlyanty Bawole, “Tanggung Jawab Pengelola Parkir Terhadap Kehilangan Kendaraan Bermotor Konsumen Di Area Parkir Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen,” *Jurnal Fakultas Hukum* 13, no. 1 (2024): 1–14.

⁹ Laely Mailani, “Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Terhadap Perjanjian Baku Yang Mengandung Klausula Eksonerasi Pada Resi Pengiriman Barang Pt Indah Yatama Pekanbaru,” *Skripsi : Universitas Islam Riau*, 2019.

¹⁰ Dimas Adhi Pramana and Susi Hardjati, “Implementasi Kebijakan Tempat Parkir Khusus Pada Park and Ride Kertajaya Kota Surabaya,” *Journal Publicuho* 6, no. 3 (2023): 808–821.

Tabel 1. 1 Klasifikasi Klausula Baku atau Tidak

| No | Lokasi Parkiran | Jenis |
|----|------------------------------|-----------------|
| 1. | Bestari Mall | Klausula Baku |
| 2. | Ramayana | Klausula Baku |
| 3. | TCC Mall | Parkiran Khusus |
| 4. | RSUD Provinsi Ahmad Tabib | Parkiran Khusus |
| 5. | Pelabuhan Sri Bintan Pura | Parkiran Khusus |
| 6. | Bandara Raja Haji Fisabillah | Parkiran Khusus |
| 7. | Hotel CK Tanjungpinang | Klausula Baku |
| 8. | Pasar Rimba Jaya | Parkiran Khusus |

Sumber : diolah peneliti, 2025

Tabel di atas menunjukkan dua contoh lokasi parkir khusus yang secara eksplisit mencantumkan klausula baku pada tiket atau tanda parkir yang diberikan kepada konsumen. Bestari Mall sebagai salah satu pusat perbelanjaan besar di Tanjungpinang menerapkan klausula tersebut, yang biasanya menyatakan bahwa pihak pengelola tidak bertanggung jawab atas kehilangan atau kerusakan kendaraan selama diparkir. Hal yang sama juga ditemukan pada Hotel CK Tanjungpinang, yang menerapkan klausula serupa. Keberadaan klausula baku ini menimbulkan permasalahan dalam konteks perlindungan konsumen, karena secara sepihak mengurangi tanggung jawab pengelola parkir, sementara pengguna jasa tetap diwajibkan membayar tarif parkir. Hal ini menjadi indikator perlunya pengawasan hukum yang lebih ketat agar penerapan klausula baku tidak merugikan hak-hak konsumen dalam layanan parkir khusus.

Secara yuridis, Mahkamah Agung telah mempertegas larangan tersebut dalam Putusan No. 2157 K/Pdt/2010 dan Putusan No. 458 K/Pdt.Sus-BPSK/2017. Dalam kedua putusan tersebut, MA menyatakan bahwa pengelola parkir tetap bertanggung jawab atas kehilangan kendaraan meskipun telah mencantumkan

klausula baku yang menyatakan sebaliknya. Dalam kasus Mall Lembuswana, MA menegaskan bahwa kerugian akibat kehilangan motor di area parkir merupakan tanggung jawab pengelola, karena hubungan antara pengguna parkir dan pengelola merupakan bentuk hubungan hukum antara konsumen dan pelaku usaha. Demikian pula, dalam perkara di Bekasi, MA menguatkan putusan BPSK yang menyatakan klausula baku yang membebaskan pengelola parkir dari tanggung jawab adalah bentuk pelanggaran hukum.

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan di tiga lokasi berbeda yaitu: Hotel CK, Ramayana, dan Bestari Mall, ditemukan sejumlah temuan penting terkait penerapan klausula baku pada karcis parkir yang menunjukkan adanya potensi ketidakseimbangan informasi serta lemahnya perlindungan terhadap hak-hak konsumen. Hasil wawancara dengan petugas parkir dan pengelola parkir di lokasi tersebut memperlihatkan bahwa karcis parkir umumnya hanya berisi syarat sepihak yang menyatakan bahwa pengelola tidak bertanggung jawab atas kehilangan kendaraan maupun barang-barang di dalamnya. Informasi mengenai hak konsumen, prosedur klaim kerugian, serta jaminan keamanan kendaraan tidak dicantumkan secara jelas bagi pengguna jasa parkir. Kondisi ini mengindikasikan adanya dominasi pengelola parkir dalam menentukan aturan tanpa memberikan kesempatan kepada konsumen untuk mengetahui atau menyetujui isi klausula secara adil. Selain itu, konsumen pada umumnya tidak memahami konsekuensi hukum dari klausula tersebut karena minimnya sosialisasi dan rendahnya literasi perlindungan konsumen. Situasi ini berpotensi menyebabkan kerugian di kemudian hari apabila terjadi kehilangan atau kerusakan kendaraan, di mana konsumen sering

kali diposisikan tidak berdaya untuk menuntut tanggung jawab. Dengan demikian, temuan ini menguatkan urgensi peninjauan kembali praktik penerapan klausula baku pada karcis parkir agar sesuai dengan ketentuan perundang-undangan serta memastikan adanya perlindungan hukum yang seimbang dan berkeadilan bagi para pengguna jasa parkir.

Kondisi serupa juga terjadi di Kota Tanjungpinang, di mana berbagai penyedia jasa parkir khusus baik swasta maupun yang bermitra dengan pemilik lahan komersial menyediakan layanan parkir yang mencantumkan klausula baku dalam karcis parkirnya. Berdasarkan hasil observasi lapangan dan wawancara di tiga lokasi parkir yaitu Hotel CK, Ramayana, dan Bestari Mall, ditemukan adanya praktik pencantuman klausula baku yang menyatakan bahwa pihak pengelola tidak bertanggung jawab atas kehilangan barang atau kendaraan, tanpa sosialisasi langsung kepada pengguna yaitu Hotel CK, dikelola oleh PT Park Assist Indonesia, mencantumkan pernyataan bahwa kehilangan barang bukan tanggung jawab pengelola. Ramayana, dikelola oleh CV. Gemanusa Selaras, mencantumkan klausula serupa namun tidak disosialisasikan secara lisan. Pengelola tidak memberikan akses CCTV secara mudah meskipun kehilangan sering terjadi. Bestari Mall, dikelola oleh manajemen internal mall, juga mencantumkan klausula baku pada karcis dengan prosedur ganti rugi yang sulit dan birokratis, bahkan dalam kasus kehilangan helm sekalipun.

Gambar 1. 1 Karcis Hotel CK, Ramayana dan Bestari Mall



Secara umum, dalam ketiga lokasi tersebut, karcis parkir memuat tulisan yang sangat kecil sehingga sering diabaikan oleh konsumen. Pengguna jasa parkir seperti Marsya, Amel, dan Uswatun mengaku tidak mengetahui atau tidak membaca secara jelas klausula tersebut. Padahal, berdasarkan Pasal 4 huruf a UU Perlindungan Konsumen, konsumen berhak mendapatkan kenyamanan, keamanan, dan keselamatan atas jasa yang digunakan, termasuk dalam layanan parkir. Oleh karena itu, klausula baku yang membebaskan pengelola dari tanggung jawab bukan hanya melanggar hukum, tetapi juga melanggar prinsip-prinsip perlindungan konsumen dan hak asasi manusia sebagaimana tertuang dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Ketentuan mengenai isi dalam karcis parkir telah diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UU Perlindungan Konsumen. Pasal ini dengan jelas menegaskan adanya larangan terhadap pengalihan tanggung jawab dari pelaku usaha kepada konsumen, sebagaimana dinyatakan:

"Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang membuat atau mencantumkan klausula baku pada setiap dokumen dan/atau perjanjian apabila menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha."

Ketentuan dalam Pasal 18 ayat (1) UU Perlindungan Konsumen tersebut menegaskan bahwa dalam transaksi antara pelaku usaha dan konsumen, harus ada keseimbangan hak dan kewajiban di antara kedua belah pihak. Tujuan utama dari aturan ini adalah memastikan bahwa konsumen tidak ditempatkan pada posisi yang lebih rendah dibandingkan pelaku usaha, sesuai dengan prinsip kebebasan berkontrak yang berlaku dalam hukum perjanjian.

Dalam praktik penyelenggaraan parkir di Kota Tanjungpinang, juga ditemukan bahwa masih banyak penyedia parkir yang tidak memberikan karcis parkir sama sekali, sehingga ketika terjadi kehilangan, konsumen tidak memiliki bukti transaksi untuk mengajukan gugatan atau permintaan ganti rugi. Hal ini menunjukkan adanya kesenjangan antara *das sein* (kenyataan hukum) dan *das sollen* (aturan hukum yang ideal). Padahal, jika merujuk pada Putusan MA No. 2078 K/Pdt/2009 dan putusan-putusan lainnya, setiap bentuk pengalihan tanggung jawab yang tidak adil kepada konsumen wajib dianggap tidak sah dan tidak mengikat secara hukum.

Kesenjangan antara *das sein* dan *das sollen* ini menunjukkan adanya kelemahan dalam pengawasan serta implementasi hukum di lapangan. Oleh karena itu, diperlukan penguatan pengawasan dari pihak terkait, seperti Dinas Perhubungan, serta peningkatan kesadaran hukum bagi pengelola dan pengguna jasa parkir agar prinsip-prinsip keadilan dan perlindungan konsumen dapat benar-benar terwujud.

Selain itu, hak-hak konsumen juga diatur dalam Pasal 4 huruf a UU Perlindungan Konsumen, yang menyatakan bahwa konsumen memiliki hak untuk mendapatkan kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengonsumsi barang dan/atau jasa. Ketentuan ini juga berlaku dalam layanan parkir, di mana pengguna jasa berhak mendapatkan perlindungan atas kendaraan dan barang-barang yang mereka titipkan di area parkir. Dengan demikian, aturan hukum ini memberikan landasan kuat bagi perlindungan konsumen terhadap praktik yang dapat merugikan mereka dalam penggunaan layanan parkir, termasuk dalam hal transparansi tarif dan tanggung jawab pengelola parkir terhadap keamanan kendaraan yang dititipkan.

Dalam praktik penyelenggaraan parkir di area publik, khususnya di Kota Tanjungpinang, aspek perlindungan konsumen dalam jasa parkir juga mencakup tanggung jawab terhadap kendaraan yang diparkir. Setiap pengguna jasa parkir tentu menginginkan jaminan keamanan bagi kendaraannya. Namun, sering kali muncul pertanyaan mengenai siapa yang bertanggung jawab apabila terjadi kehilangan atau kerusakan kendaraan di area parkir. Ketidakjelasan dalam aspek

tanggung jawab ini dapat menimbulkan permasalahan hukum yang merugikan konsumen.

Selain itu, di Kota Tanjungpinang, terdapat hubungan hukum yang terbentuk antara pengguna jasa parkir sebagai konsumen dan pengelola parkir sebagai penyedia layanan. Kesepakatan ini terjadi secara otomatis ketika konsumen memarkirkan kendaraannya dan membayar tarif parkir yang ditetapkan. Namun, dalam pelaksanaannya, masih sering ditemukan permasalahan, seperti tidak diterimanya karcis parkir oleh konsumen, yang dapat berakibat pada sulitnya pengguna jasa parkir mengajukan klaim atau ganti rugi apabila terjadi kehilangan atau kerusakan kendaraan. Hal ini menunjukkan bahwa konsumen sering berada dalam posisi yang lemah akibat minimnya bukti atas transaksi yang telah dilakukan. Oleh karena itu, penting bagi masyarakat sebagai pengguna jasa parkir untuk memahami hak-hak yang dimilikinya dalam sistem perparkiran.

Selain itu, ketidakcermatan dalam pengelolaan parkir dapat menimbulkan kerugian bagi konsumen, terutama dalam aspek keamanan kendaraan. Pengelola parkir memiliki tanggung jawab dalam menjaga kendaraan yang dititipkan agar tetap dalam kondisi baik. Namun, dalam praktiknya, masih sering terjadi kelalaian, baik dalam pengawasan maupun dalam pelaksanaan tugas petugas parkir. Hal ini menunjukkan bahwa pengelola parkir harus lebih profesional dan bertanggung jawab dalam menjalankan tugasnya guna memberikan rasa aman dan nyaman kepada konsumen.

Seiring dengan berkembangnya zaman, layanan parkir semakin menjadi perhatian masyarakat, terutama terkait dengan perlindungan hukum bagi

konsumen. Oleh karena itu, perlu adanya kajian hukum yang mendalam mengenai perlindungan konsumen dalam sistem perparkiran, khususnya terkait dengan pencantuman klausula baku secara sepihak oleh penyedia jasa parkir di area publik di Kota Tanjungpinang.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul "**Analisis Hukum Perlindungan Konsumen Terhadap Klausula Baku Atas Pelayanan Jasa Parkir Khusus di Area Publik (Studi Kasus Kota Tanjungpinang).**"

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka rumusan masalah yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana bentuk-bentuk perlindungan konsumen terhadap klausula baku yang tercantum dalam tarif parkir di area publik berdasarkan Peraturan perundang-undangan di Indonesia?
2. Bagaimana implementasi perlindungan konsumen terhadap Pengalihan tanggung jawab atas kehilangan atau kerusakan kendaraan di area publik akibat klausula baku yang ditetapkan sepihak oleh penyedia jasa parkir di Kota Tanjungpinang?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini ialah sebagai berikut :

1. Mengidentifikasi dan menjabarkan bentuk-bentuk perlindungan konsumen terhadap klausula baku yang mencantumkan dalam tiket parkir di area publik berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia.
2. Menilai dan menganalisis implementasi perlindungan konsumen terhadap pengalihan tanggung jawab atas kehilangan atau kerusakan kendaraan di area publik akibat klausula baku yang ditetapkan sepihak oleh penyedia jasa parkir di Kota Tanjungpinang.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

- a. Penelitian ini dapat memperkaya kajian hukum perlindungan konsumen dalam konteks layanan publik, khususnya dalam hal transparansi tarif parkir yang dikenakan kepada masyarakat dan kepastian hukum atas hak-hak konsumen atas jasa parkir yang digunakannya.
- b. Penelitian ini dapat memberikan pemahaman mengenai kewenangan pemerintah daerah dalam mengatur parkir serta tanggung jawabnya memberantas penyedia jasa parkir yang mengalihkan kewajiban potensi kerusakan dan kehilangan kepada pengguna jasa dalam memastikan kebijakan yang diterapkan sesuai dengan aspek perlindungan.

1.4.2 Manfaat Praktis

a. Bagi Peneliti

Hasil penelitian ini dapat menambah wawasan dan pemahaman peneliti mengenai aspek hukum perlindungan konsumen atas layanan parkir di area publik, khususnya di Kota Tanjungpinang. Menjadi dasar bagi penelitian lanjutan dalam bidang hukum dan kebijakan publik, terutama dalam pengelolaan parkir dan perlindungan hak konsumen.

b. Bagi Masyarakat

Penelitian ini dapat meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap hak-haknya sebagai konsumen untuk tidak terikat dengan klausula baku yang tertera dalam tiket parkir. Mendorong masyarakat untuk lebih kritis dan aktif dalam mengawasi kebijakan parkir guna menciptakan sistem yang lebih transparan dan adil.

c. Bagi Pemerintah

Mendorong pemerintah untuk meningkatkan sosialisasi mengenai peraturan perlindungan konsumen dalam layanan parkir, sehingga dapat menciptakan sistem parkir yang lebih transparan dan akuntabel.