

BAB IV

KLAUSULA BAKU DALAM KARCIS PARKIR

1. Perjanjian Baku

1.1. Pengertian Perjanjian

Janji adalah suatu hal yang amat penting dalam hukum perdata, oleh karena itu hukum perdata banyak mengatur peraturan hukum yang berdasar atas janji-janji seseorang kepada orang yang lain.

Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata ditentukan dan diberikan pengertian mendasar mengenai sebuah perjanjian dimana dalam salah satu pasalnya diatur beberapa hal sebagai berikut :

Dalam pasal 1313 KUHPerdata memberikan pengertian dimana :

“suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih”.

Menurut R. Wijono Prodjodikoro⁴⁹, 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 R. Setiawan, rumusan Pasal 1313 KUHPerdata tentang perjanjian selain tidak lengkap juga terlalu luas. Karena selain menyebutkan perjanjian sepihak saja juga dipergunakan istilah “perbuatan” saja. Perbuatan disini mengandung arti perbuatan melawan hukum dan perwakilan sukarela, sehingga perlu ditegaskan bahwa yang dimaksud adalah perbuatan hukum dan menambahkan perkataan saling mengikat dirinya.

Melihat kelemahan ini R. Setiawan memberikan pengertian perjanjian adalah “suatu perbuatan hukum dimana satu orang atau lebih saling mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih”.⁵⁰

⁴⁹ Prodjodikoro, Wirjono R, *Azas-Azas Hukum Perjanjian*, CV.Mandar Maju, Bandung, 2000, hal.4.

⁵⁰ Setiawan, R., *Pokok-Pokok Hukum Perikatan*, Bina Cipta Press, Bandung, 1987, hal.49.

Sarjana lain, Subekti, memberikan pengertian perjanjian sebagai berikut : “suatu perjanjian adalah suatu peristiwa, dimana seseorang berjanji kepada orang lain, atau dimana kedua orang itu saling berjanji untuk melaksanakan suatu hal”⁵¹, sedangkan Satrio, berpendapat bahwa perjanjian merupakan tindakan hukum, dimana rumusan dari tindakan hukum adalah : “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”.⁵²

Sementara itu Sudikno Mertokusumo berpendapat, perjanjian adalah: “hubungan hukum antar dua pihak atau lebih berdasarkan kata sepakat atau menimbulkan akibat hukum”.⁵³

Dari pendapat ketiga ahli tersebut diatas, 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.

1.2. Syarat-Syarat Sahnya Suatu Perjanjian Dan Asas-Asasnya

Menurut Pasal 1320 KUHPerdara menyebutkan bahwa perjanjian dapat dipandang sah dan mempunyai kekuatan hukum apabila perjanjian yang dibuat tersebut memenuhi 4 (empat) syarat. Dalam ilmu hukum syarat yang pertama dan kedua biasa disebut dengan syarat subjektif, karena di dalamnya menyangkut tentang subjek-subjek atau pelaku dalam suatu perjanjian, sedangkan syarat yang

⁵¹ Subekti, *Hukum Perikatan*, PT. Intermasa, Jakarta, 1995, hal.1.

⁵² Satrio, J, *Hukum Perjanjian (Perjanjian Pada Umumnya)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995, hal.11.

⁵³ Mertokusumo, Sudikno, Op. Cit , hal.97.

ketiga dan keempat disebut dengan syarat objektif, karena di dalamnya menyebutkan tentang perjanjian itu sendiri atau menyebutkan objek 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 perjanjian-perjanjian 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 objek tertentu adalah bahwa dalam suatu perjanjian harus menyebutkan suatu hal 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 objek 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 yaitu *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 objektif, 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.

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 :

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.⁵⁴ 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 sepakat, telah

⁵⁴ Ali, Moch. Chidir, et.al., *Pengertian-pengertian Elementer Hukum Perjanjian Perdata*, Mandar Maju, Bandung, 2001, hal.72.

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

c) Pacta 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.

1.3. Pengertian Perjanjian Baku

Suatu perjanjian pada dasarnya dibuat berlandaskan kesepakatan bebas (asas kebebasan berkontrak) diantara 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 diantara mereka.

Namun dewasa ini kecenderungan makin memperlihatkan bahwa banyak perjanjian didalam transaksi bisnis yang terjadi bukan melalui proses negosiasi yang seimbang diantara para pihak, tetapi perjanjian itu terjadi dengan cara dipihak yang satu telah menyiapkan syarat-syarat baku pada suatu formulir perjanjian yang sudah dicetak dan kemudian disodorkan kepada pihak lainnya untuk disetujui dengan hampir tidak memberi kebebasan sama sekali kepada pihak lainnya untuk melakukan negosiasi atas syarat-syarat yang disodorkan.

Perjanjian yang demikianlah yang dinamakan perjanjian standar atau perjanjian baku.⁵⁵

Apabila ditelusuri lebih lanjut perjanjian baku mempunyai banyak sebutan atau istilah dan berkembang di dunia internasional. Ehrenzweig menggunakan istilah “*adhesion contract*” dalam tulisannya yang berjudul *Adhesion Contract in The Conflict of Laws* yang diterbitkan tahun 1953. Istilah “*contract of adhesion*” diimpor ke Amerika Serikat oleh Patterson melalui karangannya *The Delivery of A Life- Insurance Policy* yang diterbitkan tahun 1919. Istilah tersebut aslinya ditemukan oleh Saleilles dengan istilah “*contract d’ adhesion*” dalam karangannya *De la Declaration de Volonte 229* yang diterbitkan tahun 1901. Istilah tersebut lebih lanjut dipopulerkan di Amerika Serikat oleh para ilmuwan yang belajar di Eropa dan kemudian mengajar di negara tersebut antara lain oleh Kessler.

Istilah tersebut diperkenalkan oleh Kessler melalui tulisannya yang berjudul *Contract of Adhesion- Some Thought About Freedom of Contract* yang diterbitkan tahun 1943. Di dalam tulisan Kessler ini, sebagaimana halnya juga didalam buku *Contract* yang ditulis oleh Calamari dan Perillo, istilah “*contract of adhesion*” dan “*standardized contract*” dipakai sebagai istilah yang saling mengganti. Kessler juga memakai istilah “*standardized contract*” dan “*standard contract*” dalam tulisannya.

Bayles dalam bukunya *Principles of Laws* menggunakan istilah “*standard form contract*” disamping istilah “*adhesion contract*”. Istilah “*standard form contract*” juga dipergunakan oleh Light dalam bukunya *The Legal Aspect of Business*.

Dalam pustaka-pustaka Jerman istilah yang digunakan ialah “*Algemeine Geschäfts bedingin*”, “*Standaardvertarg*” dan “*Standaardkonditionen*”. Dalam bukunya yang berjudul *The Japanese Legal System*, Hideo Tanaka memakai istilah “*standard form contract*” yang padanan katanya dalam bahasa Jepang, sebagaimana digunakan oleh Hideo Tanaka, ialah “*yakkan*”. Menurut Hideo Tanaka, kadang-kadang di dalam bahasa Jepang juga disebut “*futsu keiyaku*

⁵⁵ Sutan Remy Sjahdeini, *Kebebasan Berkontrak Dan Perlindungan Yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia*, cet.1, (Jakarta: Institut Bankir Indonesia, 1993), hal.66.

jokan” (*common contract provisions*) atau “*gyomu yakkan*” (*standard form contract in business*).

Dari beberapa istilah diatas, layak untuk cenderung memiliki istilah “*Adhesion Contract*” yang berarti :⁵⁶

“A standard form contract prepare by one party, to be signed by the party in a weaker position, usu. a consumer, who has little choice about the term”.

Yang dengan kata lain bahwa perjanjian baku sebelumnya sudah disiapkan oleh salah satu pihak untuk ditandatangani oleh pihak lain yang berada dalam posisi yang lebih lemah, yang biasanya konsumen, yang tidak memiliki pilihan mengenai syarat-syaratnya.

Dan istilah “*Standard- Form Contract*” yang berarti :⁵⁷

“A use preprinted contract containing set clauses, use repedly by a business or within a particular industry with only slight addition or modifications to meet the specific situation”.

Dengan melihat pengertian dari para ahli, David M.L. Tobing dalam kesimpulan untuk mengartikan konsep perjanjian baku berpendapat ⁵⁸, bahwa kontrak baku :

- a. Perjanjian baku bukanlah perjanjian murni karena pada saat dibuat hanya ada satu pihak yang mengetahuinya yaitu si pembuat itu sendiri/ tidak ada negosiasi (perjanjian sepihak).
- b. Perjanjian baku memuat syarat-syarat eksonerasi yang membuat perbatasan dan/atau pengalihan tanggungjawab dari si pembuat perjanjian baku (produsen).
- c. Isi perjanjian sudah dibuat dan ditetapkan terlebih dahulu oleh satu pihak dan untuk diberlakukan secara berulang-ulang. (biasanya oleh pengusaha atau produsen dalam melakukan perjanjian dengan konsumen)

⁵⁶ Bryan. A. Garner, *Black’s Law Dictionary Eighth Edition*, (St. Paul, MINN, West Group, 2004), hal.318.

⁵⁷ *Ibid*, hal.324.

⁵⁸ David M.L. Tobing, *Parkir & Perlindungan Konsumen*, PT. Timpani Agung , Jakarta MM VII, 2007, hal.38.

- d. Perjanjian baku tersebut sudah dicetak dalam suatu kertas perjanjian dan tidak dapat dilakukan perubahan lagi kecuali oleh yang membuat dan menetapkan.

Umumnya perjanjian baku harus dimintakan tandatangan atau paraf dari pihak yang “terpaksa” menerima saja isi perjanjian tersebut, namun dalam praktek banyak perjanjian baku yang tidak diperlukan tandatangan dan/atau paraf melainkan hanya berupa ketentuan-ketentuan umum dalam satu produk seperti halnya karcis parkir kendaraan.

Prof. Mariam Darus Badruzaman 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 :⁵⁹

- a. Perjanjian Standar Sepihak

Yaitu perjanjian yang isinya ditentukan oleh pihak yang kuat kedudukannya dalam perjanjian tersebut. Pihak yang kuat disini 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.

Perjanjian seperti ini misalnya perjanjian-perjanjian yang mempunyai objek 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-

⁵⁹ Mariam Darus Badruzaman, Op.Cit, hal. 49.

hari. Hal ini merupakan dampak dari perkembangan tata kehidupan perekonomian yang juga semakin berkembang.

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 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 disini 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.⁶⁰

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.

⁶⁰ *Ibid*, hal.94.

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

Dalam Pasal 1337 KUHPerdara juga tersirat adanya larangan bilamana suatu perjanjian memuat suatu sebab yang dilarang : “suatu sebab adalah terlarang, apabila dilarang oleh undang-undang atau apabila berlawanan dengan kesusilaan baik atau ketertiban umum”. Dengan demikian Pasal 1337 KUHPerdara dapat dipakai sebagai tolak 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.

Pengertian perjanjian baku menurut Prof. Mariam Darus Badruzaman adalah perjanjian yang isinya dibakukan syarat eksesorasi dan dituangkan dalam bentuk formulir.⁶¹ Ciri-ciri perjanjian baku :

- a. Isinya ditetapkan secara sepihak oleh pihak yang posisi (ekonominya) kuat.
- b. Debitur sama sekali tidak ikut menentukan isi perjanjian.
- c. Terdorong oleh kebutuhannya, debitur terpaksa menerima perjanjian tersebut.

⁶¹ Mariam Darus Badruzaman, *Aneka Hukum Bisnis*, Penerbit Alumni, Bandung, 1994, hal.48.

- d. Bentuknya tertentu (tertulis).
- e. Dipersiapkan terlebih dahulu secara massal dan kolektif.⁶²

Jadi dapat disimpulkan bahwa perjanjian baku ialah perjanjian yang hampir seluruh klausul-klausulnya sudah dibakukan oleh pemakainya dan pihak lain yang pada dasarnya tidak mempunyai peluang untuk merundingkan atau meminta perubahan. Yang belum dibakukan hanyalah beberapa hal saja, misalnya menyangkut jenis, harga, jumlah, warna, tempat dan beberapa hal lainnya yang spesifik dari objek yang diperjanjikan.

Dengan demikian 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.⁶³

Mengenai keabsahan berlakunya perjanjian standar atau perjanjian baku, terdapat pro dan kontra dari para sarjana hukum. Beberapa diantaranya yang kontra terhadap keabsahan berlakunya perjanjian baku, antara lain :

Sluijter

Perjanjian baku bukan perjanjian, sebab kedudukan pengusaha itu (yang berhadapan dengan konsumen) adalah seperti pembentuk Undang-Undang swasta (*legio particuliere wetgever*).⁶⁴

Pitlo

“Perjanjian baku adalah perjanjian paksa”.⁶⁵

Kessler

Hukum perjanjian (baku) itu adalah pelindung dari pembagian kekuasaan yang tidak merata dalam masyarakat, sehingga memungkinkan pemaksaan kehendak pihak yang kuat atas pihak-pihak yang lemah.⁶⁶

⁶² BPHN, Op. Cit, hal. 58

⁶³ Indonesia, Undang-Undang Perlindungan Konsumen, UU No.8, LN No.42 tahun 1999, TLN. No.3821, pasal 1 butir 10.

⁶⁴ Mariam Darus Badruzaman, Perjanjian Baku (Standard) Perkembangannya di Indonesia, Dimuat Dalam: Beberapa Guru Besar Berbicara Tentang Hukum Dan Pendidikan Hukum (Kumpulan Pidato-Pidato Pengukuhan), Penerbit Alumni, Bandung, 1981, hal.105.

⁶⁵ Suharnoko, Hukum Perjanjian, Teori Dan Analisa Kasus, Prenada Media, Jakarta, 2004, hal.124.

⁶⁶ A.Z. Nasution, Hukum Perlindungan Konsumen, Suatu Pengantar, (Yogyakarta: Diadit Media, 2002), hal.46.

Dalam barisan para sarjana hukum yang mendukung perjanjian baku antara lain adalah:

Stein

“Perjanjian baku dapat diterima sebagai fisik adanya kemauan dan kepercayaan, bahwa para pihak mengikatkan diri pada perjanjian.”⁶⁷

Asset Rutten

Setiap orang yang menandatangani perjanjian bertanggungjawab terhadap isinya. Tanda tangan pada formulir perjanjian baku membangkitkan kepercayaan bahwa yang menandatangani mengetahui dan menghendaki isi formulir perjanjian.⁶⁸

2. Hubungan Hukum Pengelola Parkir Dengan Konsumen Pengguna Tempat Parkir

Hubungan hukum yang terjadi antara konsumen dengan pengelola parkir dapat dibagi menjadi dua, yaitu :⁶⁹

a) Hubungan Penitipan Barang

Pengertian penitipan barang menurut pasal 1694 KUHPerdato adalah :

“penitipan adalah terjadi, apabila seorang menerima sesuatu barang dari orang lain, dengan syarat bahwa ia akan menyimpannya dan mengembalikannya dalam ujud asal”.⁷⁰

Menurut kata-kata pasal itu, penitipan adalah suatu perjanjian “riil” yang berarti bahwa ia baru terjadi dengan dilakukannya suatu perbuatan yang nyata, yaitu diserahkan barang yang dititipkan, jadi tidak seperti perjanjian-perjanjian lainnya pada umumnya yang lazimnya adalah konsensual, yaitu sudah dilahirkan pada saat tercapainya sepakat tentang hal-hal yang pokok dari perjanjian itu.⁷¹

Dalam pasal 1706 KUHPerdato diwajibkan bagi si penerima titipan mengenai perawatan barang yang dipercayakan kepadanya, memeliharanya dengan minat yang sama seperti ia memelihara barang miliknya sendiri, dengan demikian tanggungjawab terhadap barang yang dititipkan berada pada si penerima

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid*, hal.125

⁶⁹ *Ibid*, hal 18-30.

⁷⁰ Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgelijk Wetboek), diterjemahkan oleh R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, *Op. Cit.* pasal 1694.

⁷¹ Subekti, *Aneka Perjanjian*, Citra Adhitya Bakti, Bandung, 1995, hal.107.

titipan. Hal ini sudah sesuai dengan isi pasal 1714 ayat (1) KUHPerdara yang menyatakan bahwa si penerima titipan diwajibkan mengembalikan barang yang sama dengan barang yang telah diterimanya.

Berdasarkan uraian diatas, tanggungjawab pengelola parkir terhadap konsumen parkir adalah untuk mengembalikan kendaraan konsumen dalam keadaan semula, atau dengan kata lain apabila terjadi kerusakan dan bahkan kehilangan kendaraan diareal parkir merupakan tanggungjawab pengelola parkir.

Namun hubungan perjanjian penitipan ini tidak sesuai dengan konstruksi hukum tentang jasa layanan parkir, karena dalam pasal penitipan tidak disinggung adanya pembayaran dari si penitip ke yang dititipkan barang, sehingga hal tersebut tidak sesuai dengan konstruksi jasa layanan parkir yang ada di masyarakat saat ini, dimana ada tarif-tarif tertentu yang harus konsumen bayarkan setelah memarkirkan kendaraannya di lahan tempat parkir.

b) Hubungan Sewa Menyewa

Salah satu hubungan antara pengelola parkir dan konsumen adalah hubungan sewa menyewa. Dalam hubungan sewa menyewa, penyewa berkewajiban menyerahkan barang yang disewakan kepada penyewa. Selain itu memelihara barang yang disewakan sedemikian rupa hingga dapat dipakai untuk keperluan yang dimaksudkan serta memberikan kepada penyewa kenikmatan tenteram atas barang yang disewakan selama berlangsungnya waktu sewa. Perjanjian sewa menyewa itu sendiri, dalam pasal 1548 KUHPerdara mempunyai pengertian sebagai berikut :

“sewa menyewa ialah suatu perjanjian, dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk memberikan kepada pihak yang lainnya kenikmatan suatu barang, selama suatu waktu tertentu dan dengan pembayaran sesuatu harga, yang oleh pihak tersebut belakangan itu disanggupi pembayarannya.”⁷²

Dapat disimpulkan dari pasal tersebut bahwa kewajiban dari pengelola itu adalah menyerahkan barang sewaan pada penyewa, memelihara barang sewaan dan memberikan kenyamanan dalam penggunaan barang sewaan bagi penyewa selama masa sewa.

⁷² Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgelijk Wetboek), Op.cit, hal.318.

Hubungan sewa menyewa dalam perparkiran biasanya baru timbul apabila ada perjanjian pokoknya yaitu perjanjian sewa menyewa ruangan gedung dan dalam perjanjian sewa menyewa parkir ini adalah perjanjian *assesoir* yang tunduk dan mengikuti perjanjian pokoknya.

Dalam hubungan hukum perparkiran unsur-unsur sewa menyewa terdapat dalam Bab ke tujuh KUHPerdara, tentang sewa menyewa tidak semuanya terpenuhi. Salah satu unsur yang tidak terpenuhi adalah pemeliharaan oleh penyewa lahan parkir seperti yang terdapat dalam pasal 1563 KUHPerdara. Hal ini diakibatkan karena dalam hubungan sewa menyewa parkir si pemilik kendaraan yang menyewa lahan parkir tidak serta merta menguasai lahan yang disewa selama jangka waktu sewa, dalam arti setelah memarkirkan kendaraan si penyewa langsung meninggalkan lahan parkir sehingga tidak dapat menguasai atau memelihara lahan parkir dan konstruksi sewa menyewa ini adalah sewa menyewa tidak murni sehingga apabila terjadi kehilangan atau kerugian atas kendaraan di lahan yang disewa, maka penyewa masih mempunyai hak untuk menuntut ganti rugi kepada pihak yang menyewakan lahan karena walaupun lahan parkir telah disewakan kepada konsumen, namun penguasaan lahan parkir tetap pada pihak yang menyewakan (pengelola parkir).

Hal lain yang menyebabkan terjadi sewa menyewa tidak murni dalam perparkiran adalah si penyewa (pemilik kendaraan) tidak bisa bebas mempergunakan lahan yang disewanya karena peraturan yang ketat dari yang menyewakan, misalnya harus masuk dan keluar dari pintu tertentu, harus parkir paralel, tidak boleh parkir serong dan peraturan lain terhadap objek sewa.

Hal ini sangat berbeda dengan sewa menyewa rumah dan tanah seperti yang terdapat di dalam KUHPerdara dimana si penyewa rumah memiliki kekuasaan penuh terhadap rumah yang dikuasainya selama jangka waktu sewa. Dengan kata lain si pemilik rumah (yang menyewakan) tidak berhak menguasai atau menempati rumah tersebut selama masa sewa serta tidak berhak mengatur si penyewa dalam menggunakan lahan sewanya. Berdasarkan hal tersebut, maka apabila terjadi kehilangan atau kerusakan di dalam rumah selama jangka waktu sewa tidak dapat dimintai tanggungjawab kepada pemilik.

3. Sahnya Perjanjian Baku Ditinjau Dari Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Sutan Remy Sjahdeini berpendapat bahwa keabsahan berlakunya perjanjian baku tidak perlu lagi dipersoalkan oleh karena perjanjian baku eksistensinya sudah merupakan kenyataan yaitu dengan telah dipakainya perjanjian baku secara meluas dalam dunia bisnis sejak lebih dari 80 tahun lamanya. Kenyataan itu terbentuk karena perjanjian baku memang lahir dari kebutuhan masyarakat sendiri. Dunia bisnis tidak dapat berlangsung tanpa perjanjian baku.⁷³

Namun sekalipun keabsahan berlakunya memang tidak perlu dipersoalkan, tetap masih perlu dipersoalkan apakah perjanjian itu tidak bersifat “sangat berat sebelah” dan tidak mengandung “klausul yang secara tidak wajar sangat memberatkan bagi pihak lainnya”, sehingga perjanjian itu merupakan perjanjian yang menindas dan tidak adil. Yang dimaksud dengan sangat berat sebelah ialah bahwa perjanjian itu hanya atau terutama mencantumkan hak-hak salah satu pihak saja (yaitu pihak yang mempersiapkan perjanjian baku tersebut) tanpa mencantumkan apa yang menjadi kewajiban-kewajiban pihaknya dan sebaliknya hanya atau terutama menyebutkan kewajiban-kewajiban pihak lainnya sedangkan apa yang menjadi hak-hak pihak lainnya itu tidak disebutkan.

Berdasarkan ciri-ciri dan jenis-jenis perjanjian baku tersebut maka sangat layak untuk diuji apakah perjanjian baku dapat dikategorikan sebagai salah satu perjanjian yang memenuhi syarat-syarat sahnya perjanjian, sebagaimana diatur dalam pasal 1320 KUHPerdata, yaitu :

- a. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
- b. Kecakapan untuk membuat suatu perikatan;
- c. Suatu hal tertentu;
- d. Suatu sebab yang halal.

Dalam pasal 1320 KUHPerdata ini dapat ditarik kesimpulan perjanjian baku seperti halnya suatu perjanjian harus memenuhi baik syarat-syarat objektif maupun syarat-syarat subjektif dari sahnya suatu perjanjian serta memenuhi asas-asas kebebasan berkontrak serta asas konsensualitas serta kedudukan yang

⁷³ Sutan Remy Sjahdeini, Op.Cit, hal.70.

seimbang daripada pihak yang membuat perjanjian. Jika salah satu syarat objektif dari sahnya perjanjian tidak terpenuhi maka perjanjian tersebut dianggap tidak pernah ada sejak semula.

Sedangkan jika syarat subjektif yang tidak terpenuhi, maka perjanjian tersebut terancam dengan kebatalan, dengan pengertian bahwa setiap saat salah satu pihak dalam perjanjian tersebut dapat memohon agar perjanjian tersebut dibatalkan. Dalam hal yang terakhir ini, terjadi tidaknya pembatalan atas perjanjian ini tergantung pada pihak yang tidak memenuhi syarat subjektif. Dengan dibatalkannya perjanjian, maka pihak yang meminta agar pembatalan dilakukan dapat memohon agar setiap keadaan dikembalikan seperti semula seperti sebelum perjanjian dilaksanakan.

Dari ciri-ciri perjanjian baku maka sudah sangat jelas bahwa syarat sahnya perjanjian sebagaimana diatur dalam pasal 1320 KUHPerdara tidak terpenuhi dengan sempurna yang diuraikan sebagai berikut :

a) Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya

Unsur yang paling penting dalam syarat ini adalah kata sepakat dari para pihak yang mengikatkan dirinya yang berarti para pihak yang ingin membuat perjanjian harus terlebih dahulu bertemu membicarakan segala sesuatu yang ingin diperjanjikan oleh mereka dan terjadi diskusi, tawar menawar, serta pengaturan pelaksanaan serta konsekuensi perjanjian. Setelah tahapan ini maka akan timbul dua hal yaitu ketidaksepakatan dan kesepakatan. Apabila ketidaksepakatan yang timbul maka tidak akan ada perjanjian, sedangkan jika timbul kesepakatan maka kesepakatan tersebut dituangkan dalam perjanjian. Dalam pembuatan perjanjian baku proses seperti diatas tidak seluruhnya dilalui dan dipenuhi sehingga otomatis tidak ada kesepakatan dalam pembuatan perjanjian baku yang artinya syarat pertama sahnya perjanjian tidak terpenuhi. Kalaupun ada kesepakatan, hal tersebut barulah terlihat apabila perjanjian baku yang telah dibuat secara sepihak dan sudah disiapkan sebelumnya ditandatangani oleh pihak yang menerima perjanjian baku tersebut.

b) Kecakapan untuk membuat suatu perikatan

Unsur inipun tidak sepenuhnya dipenuhi oleh perjanjian baku mengingat kecakapan disini mengatur mengenai kewenangan dari pihak-pihak yang membuat perjanjian. Pada saat perjanjian baku ingin diberlakukan oleh pihak yang membuatnya maka perjanjian baku ini cenderung berlaku umum kepada siapa saja tanpa memandang tingkat kedewasaan maupun kecakapan bertindak dalam hukum sehingga dapat saja untuk pemberlakuan perjanjian baku tertentu tidak memenuhi syarat kedua ini tergantung dari pihak yang menerima perjanjian baku tersebut atau yang bersinggungan langsung dengan perjanjian baku tersebut.

c) Suatu hal tertentu

Dalam semua perjanjian baku diatur mengenai hal kebendaan tertentu, yaitu dalam rangka pemenuhan isi perjanjian sehingga syarat ketiga ini sudah terpenuhi.

d) Suatu sebab yang halal

Tidak semua perjanjian baku mencantumkan suatu sebab yang halal yang tidak dilarang oleh Undang-Undang mengingat perjanjian baku itu sendiri lahir dari ketidakseimbangan kedudukan antara produsen dengan konsumen, dimana produsen selalu ingin menerapkan prinsip ekonomi diatas prinsip hukum. Kausa yang dimaksud oleh pasal 1320 KUHPerdara, mengandung arti sebagai “apa yang diinginkan para pihak melalui persetujuan itu”. Misalnya didalam jual beli satu pihak menerima barang dan pihak lain menerima harga. Demikian juga pada pinjaman modal atau kredit; dimana satu pihak menerima modal dan pihak lain menerima bunga dan cicilan. Dilihat dari hal demikian dapat disimpulkan bahwa kausa itu adalah isi dari perjanjian tersebut. Kausa yang halal dengan demikian diartikan bahwa kontrak itu mengandung isi yang halal dan tidak bertentangan dengan Undang-Undang, kesusilaan dan ketertiban umum.

Dikaitkan dengan klausula dalam karcis parkir sebagai salah satu bentuk perjanjian baku yang tunduk pada syarat-syarat sahnya perjanjian didalam KUHPerdara, maka perjanjian baku tersebut harus memiliki adanya kata sepakat dari pihak yang cakap untuk membuat tindakan hukum mengenai suatu hal yang

halal. Di dalam UUPK, perjanjian baku akan dianggap batal apabila mencatumkan klausul pengalihan tanggung jawab. Selain itu didalam Perda No. 5 Tahun 1999, pengelola parkir diwajibkan untuk menjaga keamanan lokasi parkir. Dengan demikian klausul yang menyatakan bahwa pengelola parkir tidak bertanggungjawab atas kerusakan ataupun kehilangan ditempat parkir bertentangan dengan hukum dengan kata lain tidak memenuhi salah satu unsur perjanjian dan perjanjian baku tersebut batal demi hukum karena tidak memenuhi syarat objektif perjanjian.

4. Sahnya Perjanjian Baku Ditinjau Dari Peraturan Daerah DKI No. 5 Tahun 1999⁷⁴

Sebelum adanya atau terbitnya Peraturan Daerah No.5 Tahun 1999 tentang perparkiran, diawali dengan perumusan dan pemberlakuan peraturan daerah No.3 tahun 1979 tentang perparkiran DKI Jakarta.

Peraturan Daerah ini merupakan salah satu wacana hukum yang pernah berlaku dan dipergunakan dalam mengatur ketentuan perparkiran di DKI Jakarta. Dalam peraturan daerah ini, tidak ada satupun pasal yang memberikan jaminan dan perlindungan hukum bagi pengguna jasa perparkiran. Yang ada hanyalah pengaturan secara administrasi antara pihak penyewa lokasi area perparkiran dengan pihak Pemerintah Daerah sebagai pemilik area perparkiran. Atau dengan kata lain Perda tersebut hanya mewakili kepentingan antara pemilik dengan pengelola jasa perparkiran.

Kemudian dilanjutkan dan diatur melalui Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 1987 tentang perubahan pertama Peraturan Daerah DKI Jakarta Nomor 3 Tahun 1979 tentang perparkiran DKI Jakarta. Dari pertimbangan hukum perubahan pertama Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 1979 salah satu harapannya adalah dapat menambah pendapatan Pemerintah Daerah DKI Jakarta. Namun pada kenyataannya Peraturan Daerah inipun hanya mengatur mengenai kepentingan pihak pemilik dan pihak pengelola, yang antara lain peningkatan pendapatan Pemerintah Daerah.

⁷⁴ David M.L.Tobing, Op. Cit, hal.43-47.

Setelah kedua Peraturan Daerah tersebut maka barulah berlaku Peraturan Daerah DKI Jakarta Nomor 5 Tahun 1999 tentang perparkiran. Bila dilihat dari pertimbangan hukum peraturan daerah tersebut maka pertimbangan ditetapkannya peraturan daerah tersebut adalah dalam rangka pengelolaan perparkiran secara lebih berdaya guna dan berhasil guna serta untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Salah satu dasar hukum penerbitan Peraturan Daerah ini adalah UU No.14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas Jalan Raya, Bab III bagian Keempat mengenai Fasilitas Parkir Untuk Umum pasal 11 ayat (1) yang menyatakan :

“Untuk menunjang keamanan, ketertiban dan kelancaran lalu lintas dan angkutan jalan dapat diandalkan fasilitas parkir untuk umum, ayat (2) fasilitas parkir untuk umum dapat diselenggarakan oleh Pemerintah, badan hukum Indonesia, warga negara Indonesia.”

Dalam pasal 1 huruf S Perda No. 5 Tahun 1999 juga disebutkan pengertian dan adanya biaya jasa parkir yang dipungut oleh pengelola jasa parkir kepada pengguna jasa parkir yang dianggap sebagai kewajibannya, sedangkan kewajiban pihak pengelola jasa parkir kepada masyarakat pengguna jasa parkir tidak tercantum dalam Perda tersebut.

Hal yang paling penting dalam Peraturan Daerah, menyebabkan adanya suatu tindakan untuk membuat perjanjian baku yang mengalihkan tanggungjawab pelaku usaha apabila terjadi kehilangan kendaraan dan/atau barang-barang yang ada didalam kendaraan. Pencantuman perjanjian baku pengalihan tanggungjawab tersebut terdapat dalam pasal 36 ayat 2, yang berbunyi :

“Atas hilangnya kendaraan dan atau barang-barang yang berada didalam kendaraan atau rusaknya kendaraan selama berada di petak parkir merupakan tanggungjawab pemakai tempat parkir”.

Pasal tersebut sangat merugikan masyarakat sebagai konsumen atau pengguna jasa apalagi jika diteliti lebih lanjut pasal 36 ayat 2 tersebut yang dijadikan “perlindungan” oleh pengelola parkir bertentangan dengan pasal 36 ayat 1 yang berbunyi :

“Pengelola dan penyelenggara perparkiran, wajib memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada pemakai tempat parkir, dan menjaga ketertiban, keamanan, kelancaran lalu lintas serta kelestarian lingkungan”.

Serta penjelasan pasal 36 ayat 3 :

“Penyelenggara perparkiran bukan berarti terlepas tanggungjawabnya, yaitu memelihara keamanan diseluruh lokasi tempat parkir yang diselenggarakannya, sebagai upaya pencegahan atas kehilangan dan kerusakan”.

Dari isi pasal 36 ayat 1,2 dan 3 Peraturan Daerah DKI Jakarta No.5 tahun 1999 serta penjelasannya terlihat jelas adanya kontradiksi serta pertentangan pengertian antara ayat 1,2 dan 3 yang satu sama lain tidak saling mendukung. Dari kenyataan ini walaupun Peraturan Daerah tersebut merupakan hukum positif bagi usaha perparkiran namun tidak memenuhi unsur-unsur sahnya perjanjian dan tidak memenuhi asas keseimbangan dan kesetaraan dalam berkontrak sehingga keberlakuannya harus dikoreksi khususnya mengenai klausula tentang pengalihan tanggungjawab (pasal 36 ayat 2) harus dihilangkan.

Sebenarnya tidak semua isi Perda No. 5 Tahun 1999 cacat secara hukum, terutama jika dipararelkan dengan UUPK. Beberapa poin bahkan bernilai positif terhadap perlindungan jasa konsumen parkir, misalnya :

1. Pengelola dan penyelenggara perparkiran wajib memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada pemakai tempat parkir, dan menjaga ketertiban, keamanan, kelancaran lalu lintas serta kelestarian lingkungan (pasal 36 ayat 1). Artinya, jika kendaraan konsumen hilang dan atau rusak, berarti pengelola parkir telah gagal memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya dan menjaga keamanan lokasi parkir.
2. Penyelenggara perparkiran dapat melakukan kerjasama dengan lembaga asuransi atas resiko kehilangan dan kerusakan kendaraan, dengan besarnya premi asuransi yang disetujui oleh Gubernur Kepala Daerah (pasal 36 ayat 3).

Jika ini dilakukan, tentu saja pihak pengelola parkir tidak perlu repot-repot untuk mengganti rugi, jika kendaraan konsumen rusak/hilang.

Mantan ketua tim perumus perda no.5 tahun 1999, Ali Wongso Sinaga meminta supaya pihak-pihak terkait dalam perparkiran membaca penjabaran pasal 36 ayat (3) perda No.5 tahun 1999 bunyinya:⁷⁵

⁷⁵ Suara Karya Online, (www.suarakarya-online.com/news.html), 25 Juni 2007.

“Penyelenggara perparkiran dapat melakukan kerjasama dengan lembaga asuransi atas resiko kehilangan dan kerusakan kendaraan akibat kebakaran, dengan besarnya premi asuransi disetujui Gubernur”.

Ini berarti penyelenggara perparkiran bukan berarti terlepas dari tanggungjawab memelihara keamanan disebuah lokasi tempat parkir yang diselenggarakannya sebagai upaya pencegahan atas kehilangan dan kerusakan.

Dalam perundang-undangan di Indonesia pengaturan mengenai klausula baku baru diatur dalam pasal 1 ayat 10 Undang-undang nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yaitu sebagai berikut:

“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.”

Perjanjian baku sangat penting keberadaannya dimana perjanjian baku tersebut harus mengutamakan kesetaraan para pihak untuk menghindari dominasi dari salah satu pihak dalam menentukan perjanjian baku, sehingga ada salah satu pihak yang dapat dirugikan apabila terjadi sesuatu hal yang menimpa salah satu pihak dan pihak lainnya dapat menghindar dari tanggung jawabnya.

Dalam Resolusi Perserikatan Bangsa-bangsa No. 39/248 tentang perlindungan konsumen perjanjian baku dinamakan *one side standard contract* di mana pengaturannya terdapat dalam bagian ke III panduan huruf B butir 19 yang menyatakan Konsumen harus dilindungi dari berbagai macam kontrak yang curang seperti layaknya kontrak standar yang telah disiapkan oleh salah satu pihak, tidak termasuk hak-hak istimewa dalam kontrak dan persyaratan kredit yang curang oleh penjual.⁷⁶

Dalam pasal 18 Undang-undang Perlindungan Konsumen diatur secara tegas mengenai hal-hal yang harus diperhatikan dalam klausula baku yaitu sebagai berikut:

Ayat 1: pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang membuat atau mencantumkan klausula baku pada

⁷⁶ Agus Brotosusilo, *Studi Tentang Jasa-Jasa Perdagangan dan Perlindungan Konsumen*, Op. Cit, hal. 19.

setiap dokumen dan/atau perjanjian apabila : Menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha;

Ayat 2: pelaku usaha dilarang mencantumkan klausula baku yang letak atau bentuknya sulit terlihat atau tidak dapat dibaca secara jelas atau yang mengungkapkannya sulit dimengerti.

Ayat 3: setiap klausula baku yang telah ditetapkan oleh pelaku usaha pada dokumen atau perjanjian yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dinyatakan batal demi hukum.

Ayat 4: pelaku usaha wajib menyesuaikan klausula baku yang bertentangan dengan Undang-Undang ini.

Dengan penjelasan pasal 18 ayat 1 jelas mencantumkan: “larangan ini dimaksudkan untuk menempatkan kedudukan konsumen setara dengan pelaku usaha berdasarkan prinsip kebebasan berkontrak”. Dalam hal ini jelas terlihat bahwa pencantuman klausula baku pengalihan tanggung jawab telah melanggar prinsip kebebasan berkontrak yang diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata.

Dalam pasal 18 ayat 3 telah tegas menyatakan bahwa setiap klausula baku yang telah ditetapkan oleh pelaku usaha pada dokumen atau perjanjian yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksudkan pada ayat (1) dan ayat (2) dinyatakan batal demi hukum, sehingga sudah jelas dan tidak perlu dimintakan pembatalannya lagi terhadap klausula baku pengalihan tanggung jawab tersebut karena tidak mempunyai kekuatan hukum dan harus dihapuskan dari setiap perjanjian yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha.

Namun dalam penerapannya sehari-hari, meskipun perjanjian baku yang dibuat oleh pengelola parkir bertentangan dengan Undang-undang dan harus disesuaikan dengan Undang-undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, pengelola parkir tetap mencantumkan klausula tersebut dan tidak melakukan penyesuaian.

Seharusnya pemerintah melalui instansi terkait dapat melakukan tindakan dengan menjatuhkan sanksi terhadap pengelola parkir yang masih mencantumkan klausula baku pengalihan tanggung jawab tersebut, karena dalam pasal 62 ayat 1 Undang-undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen mengatur:

“Pelaku usaha yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 8, pasal 9, pasal 10, pasal 13 ayat (2), pasal 15, pasal 17 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, huruf e, ayat (2), dalam pasal 18 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak Rp. 2.000.000.000 (dua milyar rupiah).”

Dengan berlakunya Undang-undang Perlindungan konsumen, seharusnya pelaku usaha dalam hal ini pengelola parkir harus dapat diberikan sanksi secara hukum dan peraturan daerah No.5 tahun 1999 tentang perpajakan yang menjadi tolak ukur dari pengelola parkir harus diperbaiki lagi dan tidak dapat lagi menjadi tolak ukur dari pengelola parkir, mengingat Undang-undang No.8 tahun 1999 tentang perlindungan konsumen kedudukannya lebih tinggi dari peraturan daerah No. 5 tahun 1999 tentang perpajakan.

Sebagai suatu bahan pertimbangan, sejak lebih kurang tahun 1990, pengadilan di Amerika Serikat mulai waspada dengan eksistensi perjanjian baku yang semakin gencar berlakunya. Untuk mengatasi adanya kontrak baku yang berat sebelah, mulailah disana dikembangkan “doktrin ketidakadilan” (*unconscionability*) yang melarang kontrak dan isinya sangat tidak seimbang, sehingga menimbulkan ketidakadilan bagi salah satu pihak. Oleh pengadilan di Amerika Serikat, kontrak yang demikian dapat dibatalkan sebagian atau seluruhnya.

Di Amerika Serikat, disamping dibatalkannya kontrak baku (yang berat sebelah) atau klausula-klausula di dalamnya berdasarkan doktrin “ketidakadilan” tersebut, bahkan kontrak baku atau klausula-klausulanya seperti itu dapat dibatalkan berdasarkan ketentuan-ketentuan khusus tentang kontrak baku.⁷⁷

Di Inggris, penanggulangan masalah kontraktual dilakukan melalui putusan-putusan hakim dan ketentuan perundang-undangan. Bahkan *Law Commission* dalam saran mereka untuk meninjau masalah standar form contract mengemukakan beberapa faktor yang harus dipertimbangkan dalam menguji syarat-syarat baku tersebut, antara lain:

- a. Kemampuan daya saing (*bargaining power*) para pihak

⁷⁷ Munir Fuady, Op.cit., hal. 86

- b. Apakah konsumen ditawarkan syarat-syarat lain dengan tingkat harga yang lebih tinggi, tapi tanpa syarat eksonerasi dalam kontrak pembeliannya
- c. Apakah pelanggaran kontrak dengan syarat pengecualian tanggung jawab, disebabkan oleh hal atau peristiwa diluar kuasa pihak (konsumen) yang melakukannya.

Faktor-faktor tersebut diatas, perlu dipertimbangan untuk menentukan apakah syarat-syarat kepatutan (*reasonableness requirement*) memang telah dipenuhi atau tidak, sehingga syarat-syarat baku tertentu dapat berlaku atau harus dibatalkan.⁷⁸

Bahwa pengadilan diberikan wewenang untuk mengawasi berlakunya klausul-klausul pengecualian ini dan terkadang bisa menetapkan sendiri apakah ini adalah "*fair and reasonable*". Dengan perkara lain apakah berlaku atau tidaknya klausul pengecualian (*exclusion clause*) ini bergantung sama sekali atas apa yang ditentukan oleh pengadilan. Pengadilan yang berwenang untuk memakai atau menolak *exclusion clause* ini, sepanjang dipandang "*fair and reasonable*" dalam keadaan bersangkutan.⁷⁹

Berdasarkan penjelasan dalam Bab III diatas maka dapat terlihat dengan jelas bahwa tiket tanda masuk parkir kendaraan yang ada di Indonesia dan diberlakukan oleh pengelola parkir kepada konsumen dikarenakan adanya suatu pelimpahan tanggungjawab dari pengelola parkir atas tanggungjawabnya kepada konsumen. Hal yang harus diperhatikan sebagai catatan adalah konsumen yang menyewa lahan parkir yang dituangkan dalam perjanjian sewa menyewa tidak termasuk dalam kedudukan konsumen yang menggunakan lahan parkir secara langsung dan berpedoman pada tiket tanda masuk parkir yang dibuat secara baku dikarenakan perjanjian sewa menyewa lahan parkir merupakan perjanjian yang sifatnya khusus disepakati oleh para pihak dimana para pihak tersebut "bernegosiasi" dalam membuat sebuah perjanjian terlepas perjanjian itu baku atau tidak namun perjanjian tersebut disepakati oleh para pihak dalam sebuah perjanjian yang dituliskan secara jelas contoh penyewaan gedung parkir bulanan

⁷⁸ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, Hukum Perlindungan Konsumen. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004, hal.122.

⁷⁹ Sudargo Gautama, Himpunan Yurisprudensi Indonesia Yang Penting Untuk Praktek Sehari-hari, Jilid 17, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, hal.50.

dan tahunan yang ada di pusat kota sebagai bagian dari penyewaan gedung perkantoran.

Kemudian dapat dilihat dengan jelas ada tarik menarik dan saling bergesekan kepentingan antara Undang-Undang Pelindungan Konsumen dengan Peraturan Daerah tentang Perparkiran dimana Peraturan Daerah tentang Perparkiran telah mencantumkan ketentuan dalam Pasal 36 ayat 2, yang berbunyi: “ 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.”

Aturan inilah yang menjadi “perlindungan” bagi pengelola parkir untuk menghindari dari tanggungjawabnya terhadap konsumen pengguna lahan parkir, sehingga apabila ketentuan ini tidak dikoreksi maka perlindungan terhadap konsumen pengguna lahan parkir masih dipertanyakan dan jelas ketentuan Peraturan Daerah tentang Perparkiran ini telah menyalahi dan bertentangan dengan Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang nyata-nyata kedudukannya lebih tinggi dari Peraturan Daerah tentang Perparkiran tersebut. Hal ini juga terlihat pada kasus-kasus yang bergulir di Pengadilan Negeri khususnya untuk wilayah DKI Jakarta dimana ada pertimbangan hakim yang menolak pemberlakuan ketentuan dalam Peraturan Daerah tentang Perparkiran tersebut dan menerapkan ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

5. Sahnya Perjanjian Baku Ditinjau Dari Undang-Undang perlindungan Konsumen

Ditetapkannya Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen adalah hanya satu bagian dari keharusan adanya materi hukum yang lebih sempurna. Secara tertulis, undang-undang ini adalah realitas kehendak rakyat yang menginginkan adanya jaminan terhadap terselenggaranya hak-hak konsumen secara keseluruhan. Dalam bagian konsideran sosio-filosofis dan yuridis, pembentukan undang-undang ini mencakup:

- (a) bahwa pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual dalam

era demokrasi ekonomi berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;

- (b) bahwa pembangunan perekonomian nasional opada era globalisasi harus dapat mendukung tumbuhnya dunia usaha sehingga mampu menghasilkan beraneka barang dan/ jasa yang memiliki kandungan teknologi yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat banyak dan sekaligus mendapatkan kepastian atas barang dan/jasa yang diperoleh dari perdagangan tanpa mengakibatkan kerugian konsumen;
- (c) bahwa semakin terbukanya pasar nasional sebagai akibat dari proses globalisasi ekonomi harus tetap menjamin peningkatan kesejahteraan masyarakat serta kepatian atas mutu, jumlah dan keamanan barang dan/ atau jasa yang diperolehnya di pasar;
- (d) bahwa untuk meningkatkan harkat dan martabat konsumen perlu meningkatkan kesadaran, pengetahuan, kepedulian, kemampuan dan kemandirian konsumen untuk melindungi dirinya serta menumbuhkembangkan sikap perilaku usaha yang bertanggungjawab.

Dalam Undang-undang nomor 8 tahun 1999 tentang perlindungan konsumen dinyatakan 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 dokumen dan/atau perjanjian yang mengikat dan wajib dipenuhi oleh konsumen. Prosedur baku dalam pelayanan jasa parkir adalah konsumen memarkirkan mobilnya dalam lahan parkir, dan sebelumnya menerima secarik tiket atau kertas sebagai bukti bahwa memarkirkan mobil. Mengingat kedudukan para pihak dalam penentuan terms and conditions perjanjian baku tidak seimbang, dimana satu pihak (dalam hal ini konsumen) berada pada posisi mau tidak mau, maka perjanjian baku diharapkan tetap memenuhi asas-asas lain dalam perjanjian seperti asas keseimbangan, asas kepatutan, asas itikad baik dan tidak ada cacat tersembunyi serta memenuhi rasa keadilan hukum bagi konsumen dalam meningkatkan posisi tawarnya terhadap Perusahaan yang menawarkan jasa parkir. Bunyi perjanjian standar pada Layanan Parkir pada umumnya adalah sebagai berikut :

“Perusahaan tidak bertanggungjawab atas kerugian yang ditimbulkan akibat kerusakan atau kehilangan kendaraan berikut isinya selama kendaraan Anda berada di lingkungan parkir”

Sedangkan dalam Undang-undang nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen mengenai klausul baku untuk tetap tegaknya asas kebebasan berkontrak berbunyi antara lain sebagai berikut : Pasal 18 ayat (1) 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: a. menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha (2) Pelaku usaha dilarang mencantumkan klausula baku yang letak atau bentuknya sulit terlihat atau tidak dapat dibaca secara jelas, atau yang pengungkapannya sulit dimengerti.(3) Setiap klausula baku yang telah ditetapkan oleh pelaku usaha pada dokumen atau perjanjian yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dinyatakan batal demi hukum (4) Pelaku usaha wajib menyesuaikan klausula baku yang bertentangan dengan Undang-Undang ini.

Berdasarkan uraian tersebut diatas maka hakekat perjanjian berdasarkan Undang-undang Perlindungan Konsumen, ketentuan perjanjian baku pada karcis parkir adalah tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku, khususnya yang menyangkut pengelakan dan pengalihan tanggungjawab pengelola jasa parkir kepada konsumen.