

## **Perlindungan Hukum Konsumen Atas Layanan Jasa Parkir Yang Dikelola Oleh Pemerintah Kabupaten Jember Berdasarkan Peraturan Bupati Nomor 47 Tahun 2011 tentang Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum**

*Legal Protection For Consumers Of Secure Parking Service By Governemnt Of Jember Regency According To Regent Regulation Number 47 Year 2011 About Parking Service Inside Public Road*

Kukuh Puji Raharjo, Fendi Setyawan, & Edi Wahjuni  
Jurusan Hukum Perdata Ekonomi, Fakultas Hukum, Universitas Jember (UNEJ)  
Jln. Kalimantan 37, Jember 68121  
E-mail: ochto\_dy@yahoo.com

### **Abstrak**

Unit Pelaksana Teknis Parkir Dinas Perhubungan Kabupaten Jember dapat dikatakan sebagai pelaku usaha karena pelaku usaha adalah setiap orang, perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan di wilayah hukum Negara Republik Indonesia, yang mana memiliki hubungan hukum dengan konsumen dalam penyelenggaraan layanan jasa parkir yang menjadi salah satu sumber retribusi daerah dengan imbalan layanan jasa parkir kepada masyarakat kabupaten Jember. Sebagai pelaku usaha tentunya Pemerintah Kabupaten juga bertanggung jawab untuk memberikan ganti kerugian atas kerusakan dan atau kerugian konsumen akibat konsumsi barang dan jasa yang diberikan. Beranjak dari ketentuan tersebut maka penyelenggara layanan jasa parkir memiliki kewajiban untuk melindungi hak-hak konsumen termasuk apabila terdapat kerugian yang dialami oleh konsumen terkait dengan layanan jasa yang diberikan. Demikian halnya dengan parkir berlangganan, pada dasarnya juga mempunyai tanggung jawab atas kerugian konsumen parkir atas kehilangan atau kerusakan kendaraan yang diparkir di tepi jalan umum.

**Kata Kunci :** Perlindungan Hukum Konsumen, Pelayanan Parkir

### **Abstract**

*Technical Implementation Unit of the Department of Transportation Parking Jember can be regarded as entrepreneurs because entrepreneurs is any person , individual or company , either in the form of legal entity or legal entity established and domiciled in the territory of the Republic of Indonesia , which has a legal relationship with consumers in the organization of parking services which become a source of levies in return for services to the community parking district of Jember . As entrepreneurs certainly County Government is also responsible to provide compensation for damage and or loss due to the consumption of consumer goods and services rendered . Moving on from the provisions of the parking services providers have a duty to protect the rights of consumers , including if there are losses suffered by the consumer associated with the services provided . So it is with parking subscription , basically also has responsibility for the loss of parking consumers for loss or damage to vehicles parked on public roads .*

**Keywords:** Legal Protection of Consumers, Parking Services

### **Pendahuluan**

Seiring dengan perkembangan aktifitas manusia layanan jasa parkir menjadi sesuatu hal yang sangat dibutuhkan dalam rangka menunjang kenyamanan dan kelancaran aktifitas masyarakat, utamanya bagi masyarakat yang tinggal di daerah perkotaan. Layanan jasa parkir merupakan salah satu wujud aktifitas pemberian jasa terhadap konsumen yaitu dengan memberikan jasa penitipan kendaraan bermotor di suatu tempat dengan membayar jasa tertentu kepada pihak pengelola layanan jasa parkir. Saat ini layanan jasa parkir sangat dibutuhkan untuk menunjang aktifitas masyarakat, utamanya kegiatan masyarakat yang banyak berlangsung di daerah jalur

transportasi seperti jalan raya. Kegiatan masyarakat yang berlangsung di pinggiran jalan raya memiliki karakteristik lahan parkir yang sempit, sehingga dibutuhkan adanya pengaturan yang tepat agar aktifitas masyarakat pengguna jalan ataupun lokasi usaha dapat berjalan lancar. Maka dari itu, pemerintah daerah memberlakukan adanya jasa layanan parkir di jalur lintas strategis.

Demikian halnya di Kabupaten Jember, kelancaran arus lalu lintas merupakan pokok yang perlu segera ditangani sebagai akibat dari semakin bertambahnya volume kendaraan pemakai jalan di wilayah Kabupaten Jember. Sebagai salah satu usaha ke arah terlaksananya aspek ketertiban, keamanan dan kelancaran lalu lintas dimaksud, dipandang perlu adanya pengaturan masalah parkir bagi

kendaraan-kendaraan pemakai jalan dengan suatu sistem yang berdaya guna dan berhasil guna serta tepat guna yang merupakan sarana yang dapat menciptakan kondisi yang menguntungkan bagi pelayanan kepada masyarakat maupun pemerintah kabupaten. Selain itu Pemerintah Daerah Kabupaten Jember juga berkewajiban untuk melindungi dan menjaga keamanan kendaraan milik konsumen sebagai pengguna layanan jasa parkir yang dikelola oleh Pemerintah Kabupaten yang dalam hal ini menjadi kewenangan Unit Pelaksana Teknis Parkir Dinas Perhubungan Kabupaten Jember.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 4 tahun 2011, retribusi parkir dibedakan menjadi 3 (tiga) yaitu retribusi parkir berlangganan, retribusi parkir harian dan retribusi parkir jangka panjang. Retribusi parkir berlangganan adalah retribusi parkir yang dipungut selama satu tahun atau sampai dengan masa berlaku pajak kendaraan motor bersangkutan dan itu hanya diterapkan di areal parkir badan jalan di wilayah Kabupaten Jember. Sedangkan retribusi parkir harian adalah retribusi parkir yang dipungut sebagai pembayaran atas pelayanan penyediaan setiap satu 1 (satu) kali parkir pada tempat parkir ditepi jalan umum atau tempat lain yang disediakan oleh pemerintah kabupaten. Untuk retribusi parkir jalur panjang adalah retribusi yang dipungut untuk kendaraan di dalam terminal sebagai pembayaran atas pungutan biaya tempat parkir selain kendaraan penumpang yang dikenakan retribusi atau kendaraan berpenumpang (angkutan kota) yang sedang menunggu pemberangkatan.<sup>1</sup>

Menurut Pasal 60 Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 4 Tahun 2011 tentang Struktur dan Besaran Tarif Retribusi parkir 1 (satu) kendaraan setiap tahunnya adalah kendaraan roda dua dikenakan biaya Rp. 20.000,00 (Dua Puluh Ribu Rupiah) dan Rp 40.000,00 (Empat Puluh Ribu Rupiah) untuk kendaraan roda empat. Untuk kendaraan roda enam atau lebih Rp.50.000,00 (Lima Puluh Ribu Rupiah) dan untuk kendaraan jenis angkutan barang roda empat dan jenis taksi argo Rp.25.000,00 (Dua Puluh Lima Ribu Rupiah). Pemungutan retribusi parkir berlangganan ini dilaksanakan dikantor bersama dengan Sistem Administrasi Manunggal dibawah Satu Atap (SAMSAT). Selain parkir resmi berlangganan sebagai retribusi tersebut, dalam pelaksanaan parkir di Kabupaten Jember juga pengelolaan parkir yang dikelola mandiri oleh pihak swasta, misalnya pemilik toko dan instansi tertentu yang dibebaskan dari biaya parkir atau gratis dan ada pula yang wajib membayar.

Unit Pelaksana Teknis Parkir Dinas Perhubungan Kabupaten Jember dapat dikatakan sebagai pelaku usaha karena pelaku usaha adalah setiap orang, perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan di wilayah hukum Negara Republik Indonesia, yang mana memiliki hubungan hukum dengan konsumen dalam penyelenggaraan layanan jasa parkir yang menjadi salah satu sumber retribusi daerah dengan imbalan layanan jasa parkir kepada masyarakat kabupaten Jember. Sebagai pelaku usaha tentunya Pemerintah Kabupaten juga bertanggung jawab

untuk memberikan ganti kerugian atas kerusakan, pencemaran dan atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan jasa yang diberikan. Beranjak dari ketentuan tersebut maka penyelenggara layanan jasa parkir memiliki kewajiban untuk melindungi hak-hak konsumen termasuk apabila terdapat kerugian yang dialami oleh konsumen terkait dengan layanan jasa yang diberikan. Demikian halnya dengan parkir berlangganan, pada dasarnya juga mempunyai tanggung jawab atas kerugian konsumen parkir atas kehilangan atau kerusakan kendaraan yang diparkir di tepi jalan umum.

Perlindungan konsumen pada hakekatnya adalah segala upaya untuk menjamin adanya kepastian hukum, maka pemerintah menaruh kepedulian akan hal tersebut dengan upaya mewujudkan suatu peraturan yang mengatur dan terutama melindungi konsumen dari berbagai hal yang menimbulkan kerugian. Hal ini dapat dilihat dengan keluarnya ketentuan Undang Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen yang disahkan dan diundangkan pada tanggal 20 April 1999, dan berlaku secara efektif pada tanggal 20 April 2000 yang mengatur tentang perlindungan konsumen.

Permasalahan yang diangkat dalam pembahasan skripsi ini meliputi 3 (tiga) hal penting yang dikaitkan dengan latar belakang tersebut di atas, antara lain : (1) Bagaimanakah pengaturan sistem layanan jasa parkir di Kabupaten Jember ? (2) Bagaimanakah tanggung jawab hukum pengelola layanan jasa parkir apabila konsumen pengguna layanan jasa parkir mengalami kerugian ? dan (3) Apa upaya hukum yang dapat ditempuh oleh konsumen pengguna layanan jasa parkir apabila ada kerugian terhadap kendarannya

## Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam skripsi ini adalah tipe penelitian yuridis normatif. Pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case Approach*). Skripsi ini menggunakan tiga macam sumber bahan hukum, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan non hukum. Analisis bahan hukum dengan pengumpulan bahan-bahan hukum dan non hukum sekiranya dipandang mempunyai relevansi, melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan, menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi dalam menjawab isu hukum, dan memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.<sup>2</sup>

## Pembahasan

### 1. Pengaturan Sistem Layanan Jasa Parkir di Kabupaten Jember

Kabupaten Jember merupakan salah satu daerah yang diberi hak otonomi daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Sebagai wujud intensifikasi terhadap retribusi daerah guna memenuhi target penerimaan PAD (Pendapatan

<sup>1</sup> Sumber Internet : <http://www.anneahira.com/retribusi-daerah.html>, diakses pada tanggal 9 September 2013

<sup>2</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm.194

Asli Daerah), Kabupaten Jember menetapkan Kebijakan retribusi parkir berlangganan yang diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 12 Tahun 2008 tentang Retribusi Parkir Kendaraan di Kabupaten Jember dan Peraturan Bupati Kabupaten Jember Nomor 3 Tahun 2009 tentang Retribusi Parkir Berlangganan Kabupaten Jember. Dalam implementasinya, keberadaan parkir berlangganan diharapkan dapat menambah pendapatan daerah dengan cara pungutan wajib parkir saat perpanjangan pajak kendaraan bermotor.

Sebagai bentuk retribusi daerah, parkir berlangganan adalah salah satu bidang yang sangat prospektif untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Jember, terlebih ketika dilihat tingkat pertumbuhan kendaraan bermotor di Kabupaten Jember yang selalu ada peningkatan pada tiap tahunnya, jelas ini juga berdampak pada pendapatan daerah. Namun demikian, sangat disayangkan ketika bentuk retribusi ini kandas hanya karena pengelolaan yang tidak maksimal oleh para birokrat, perlu adanya konsep operasional yang matang agar tercipta sebuah keselarasan antara masyarakat sebagai pengguna dan pemerintah sebagai pelaksana, secara paradigmatik seluruh pelaksana juga harus mempunyai satu pandangan yang sama dengan masyarakat, faktor komunikasi tentunya adalah salah satu syarat utama dalam penarapan sebuah kebijakan, sinkronisasi pola fikir masyarakat sebagai pengguna parkir berlangganan dengan pelaksana kebijakan akan satu *frame*.<sup>3</sup>

Retribusi parkir berlangganan dipungut setahun sekali, sebagai tanda bukti kendaraan tersebut telah membayar retribusi parkir berlangganan. Penarikan retribusi parkir tersebut dilakukan bersamaan dengan pembayaran pajak kendaraan bermotor. Selanjutnya pemerintah kabupaten akan memberikan stiker khusus, sebagai tanda telah dlunasinya parkir berlangganan. Stiker itu harus dipasang di masing-masing kendaraan, sebagai bukti dengan adanya stiker itu maka pengendara bebas parkir di area tepi jalan umum Kabupaten Jember. Masa berlaku parkir berlangganan adalah setahun atau sama dengan masa berlaku pajak kendaraan. Pembayaran retribusi parkir berlangganan dilaksanakan di kantor SAMSAT pada loket tersendiri.

Hal ini tertuang dalam ketentuan Pasal 55 Peraturan Daerah Kabupaten Jember No.4 Tahun 2011 BAB VII tentang Retribusi Parkir di Tepi Jalan Umum, yang berbunyi: "Dengan nama Retribusi pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum dipungut retribusi sebagai pembayaran atas penyediaan pelayanan tempat parkir di tepi jalan umum yang disediakan oleh Pemerintah Daerah." Selanjutnya disebutkan dalam ketentuan Pasal 56 bahwa Objek Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum adalah penyediaan pelayanan parkir di tepi jalan umum yang ditentukan oleh Pemerintah Kabupaten. Sedangkan Objek Retribusi adalah orang pribadi atau badan yang mendapatkan tempat parkir di tepi jalan umum yang disediakan oleh Pemerintah Kabupaten.

Tingkat penggunaan jasa diukur berdasarkan frekwensi, jenis kendaraan dan jangka waktu penggunaan tempat pelayanan parkir di tepi jalan umum. Prinsip dan Sasaran Dalam Penetapan Struktur dan Besarnya Tarif

Retribusi tersebut antara lain :

1. Prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif retribusi didasarkan pada tujuan untuk menutup biaya pengelolaan tempat pelayanan parkir.
2. Biaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi biaya pemeliharaan tempat parkir, biaya administrasi dan operasional.<sup>4</sup>

Dalam Pasal 1 angka 23 Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 12 Tahun 2008 tentang Retribusi Parkir Kendaraan di Kabupaten Jember disebutkan bahwa parkir berlangganan adalah retribusi parkir yang dipungut selama 1 (satu) tahun atau sampai dengan masa berlaku pajak kendaraan bermotor yang bersangkutan. Sedangkan Retribusi parkir berlangganan, adalah retribusi parkir yang pembayaran retribusi dilakukan 1 (satu) kali untuk jangka waktu 1 (satu) tahun. Tempat parkir berlangganan, adalah tempat parkir yang berada di tepi jalan umum. Dilihat dari tingkat perolehan pendapatan, penerapan kebijakan parkir berlangganan sangat signifikan memberikan kontribusi bagi pendapatan asli daerah Kabupaten Jember, namun ukuran kebijakan untuk menentukan apakah kebijakan tersebut berhasil atau tidak bukan hanya dari persepektif perolehan keuangan saja, ada perspektif lain yang itu harus sepadan dengan perolehan nominal tersebut, perspektif tersebut secara substantif bisa menyangkut kompensasi sosial yang "nyata" terhadap retribusi yang telah dibebankan kepada masyarakat. Karena akan menjadi timpang ketika mengukur sebuah kebijakan hanya dari capaian target finansial tanpa adanya upaya untuk menilik lebih mendalam mengenai substansi kebijakan, karena pada dasarnya, kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai suatu tujuan. Struktur dan besarnya tarif parkir, antara lain bahwa :

1. Struktur dan besarnya tarif retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum digolongkan berdasarkan jenis pelayanan parkir.
2. Struktur dan besarnya tarif sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tercantum dalam lampiran VII Peraturan Daerah ini.
3. Retribusi dipungut di wilayah daerah tempat pelayanan parkir.
4. Pembayaran retribusi dapat dilakukan secara langsung atau berlangganan
5. Pembayaran retribusi berlangganan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diberlakukan bagi kendaraan berplat nomor kendaraan Kabupaten.
6. Tata cara pemungutan retribusi parkir berlangganan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Bupati.<sup>5</sup>

Retribusi parkir berlangganan hanya berlaku pada kendaraan dengan plat nomor daerah Kabupaten Jember, begitu pula untuk kendaraan berplat nomor luar Jember juga bisa menikmati layanan parkir berlangganan asalkan memenuhi ketentuan yang ditetapkan oleh Dinas Perhubungan Kabupaten Jember. Parkir berlangganan diadakan dengan tujuan untuk :

<sup>4</sup> Pasal 59 Peraturan Daerah Kabupaten Jember No.4 Tahun 2011 BAB VII tentang Retribusi Parkir di Tepi Jalan Umum

<sup>5</sup> Pasal 60 Peraturan Daerah Kabupaten Jember No.4 Tahun 2011 BAB VII tentang Retribusi Parkir di Tepi Jalan Umum

<sup>3</sup> Sumber Internet <http://www.docstoc.com/docs/30154798/Pengelolaan> Parkir Berlangganan di Kabupaten Jember, diakses pada tanggal 9 September 2013

1. Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.
2. Efektifitas pemungutan retribusi parkir.
3. Efisiensi tingkat pengeluaran uang masyarakat.
4. Meningkatkan ketertiban parkir di tepi jalan umum.

Pelaksanaan parkir berlangganan dilaksanakan oleh Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) Parkir Kabupaten Jember, yang mempunyai beberapa tugas pokok :

1. Unit Pelaksana Teknis Dinas Perparkiran mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Dinas Perhubungan dalam bidang penyelenggaraan perparkiran;
2. Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Unit Pelaksana Teknis Dinas Perparkiran mempunyai fungsi :
  - a. Penyiapan bahan untuk penunjukan lokasi parkir kendaraan bermotor dan kendaraan tidak bermotor;
  - b. Pelaksanaan pengelolaan dan pemantauan tempat penyeberangan orang;
  - c. Pelaksanaan pengelolaan dan pemantauan retribusi parkir sesuai ketentuan yang berlaku;
  - d. Penyiapan bahan pengembangan dan pembinaan perparkiran dan tempat penyeberangan orang;
  - e. Penyusunan laporan kegiatan perparkiran kendaraan;
  - f. Pelaksanaan penilaian dan pembinaan untuk pemberian ijin lokasi parkir;
  - g. Pelaksanaan tugas dinas lain yang diberikan oleh Kepala Dinas sesuai dengan tugas.

Peranan parkir berlangganan sangat bermanfaat dan berperan dalam meningkatkan pendapatan daerah di wilayah Kabupaten Jember pada khususnya, sehingga dapat betul-betul terserap dan masuk ke kas keuangan daerah. Pelaksanaan parkir berlangganan sendiri sudah mulai efektif berlaku sejak tanggal 1 Januari 2009 hingga saat ini. Selain berfungsi menambah pendapatan daerah, pelaksanaan parkir berlangganan berperan untuk mengurangi kebocoran dana parkir dan menata pengelolaan parkir. Dengan adanya parkir berlangganan diharapkan agar masyarakat dapat lebih mudah dan efektif dalam membayar retribusi parkir. Jika warga yang tidak ikut parkir berlangganan maka harus bayar dengan parkir konvensional atau membayar kepada petugas parkir Rp. 1.000,- (seribu rupiah) untuk roda dua dan Rp.2.000,- untuk roda empat. Dalam ketentuan Pasal 10 Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 12 Tahun 2008 tentang Retribusi Parkir Kendaraan di Kabupaten Jember bahwa : Retribusi parkir di tepi jalan umum dan atau di tempat lain yang disediakan oleh pemerintah kabupaten digolongkan Retribusi Jasa Umum.<sup>6</sup>

Pada prinsipnya semua pengurusan parkir berlangganan diurus saat melakukan perpanjangan surat-surat kendaraan di Kantor Samsat Kabupaten Jember. Sementara pemilik kendaraan di luar kota Jember bisa menjadi pelanggan parkir berlangganan dengan datang ke samsat untuk di data dan mendapatkan stiker parkir berlangganan. Sementara untuk kendaraan di luar kota bisa membayar di samsat di luar kota, dengan sistem *online* sehingga pemotongan akan dilakukan atau dibayarkan kepada Samsat Jember untuk selanjutnya di serahkan kepada kas daerah Jember. Dengan adanya pendapatan daerah

tersebut tentunya membawa manfaat yang besar bagi pendanaan pembangunan di wilayah Jember pada khususnya dan di wilayah propinsi Jawa Timur pada umumnya dalam konteks dan semangat pembangunan di era otonomi daerah.<sup>7</sup>

Sebagai bentuk retribusi, parkir berlangganan adalah salah satu bidang yang sangat prospektif untuk meningkatkan pendapatan asli daerah kabupaten Jember, terlebih ketika kita lihat tingkat pertumbuhan kendaraan bermotor di kabupaten Jember yang selalu ada peningkatan pada tiap tahunnya, jelas ini juga berdampak pada pendapatan daerah, sehingga sangat disayangkan ketika bentuk retribusi ini kandas hanya karena pengelolaan yang tidak maksimal oleh para birokrat, perlu adanya konsep operasional yang matang agar tercipta sebuah keselarasan antara masyarakat sebagai pengguna dan pemerintah sebagai pelaksana, secara paradigmatik seluruh pelaksana juga harus mempunyai satu pandangan yang sama dengan masyarakat, faktor komunikasi tentunya adalah salah satu syarat utama dalam penarapan sebuah kebijakan, sinkronisasi pola pikir masyarakat sebagai pengguna parkir berlangganan dengan pelaksana kebijakan akan satu frame. Dengan adanya perolehan dana yang cukup besar dari parkir berlangganan, pendistribusian dana ke sektor-sektor sosial kemasyarakatan hendaknya lebih di intensifkan.

Dalam era otonomi daerah sekarang ini tantangan yang dihadapi oleh birokrasi pemerintah Indonesia cukup berat. Pembangunan daerah pada dasarnya merupakan bagian integral dari pembangunan nasional, sebagaimana diamanatkan oleh Undang Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan kewenangan lebih luas kepada daerah, terutama daerah Kabupaten/Kota untuk melaksanakan pemerintahan dan pembangunan yang sifatnya multi sektoral. Sebagai wujud kemampuan melaksanakan kewenangan yang merupakan sebagian dari esensi otonomi daerah tersebut, daerah dituntut untuk merumuskan program pembangunan secara komprehensif mulai dari pembangunan tingkat pedesaan hingga Kabupaten/Kota. Berdasarkan hal tersebut, Pemerintah Daerah Kabupaten/kota merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari penyelenggaraan otonomi daerah dan pemerintahan daerah merupakan unit terdepan dalam pelayanan kepada masyarakat serta tonggak strategis untuk keberhasilan semua program. Karena itu, upaya untuk memperkuat daerah merupakan langkah mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat sebagai wujud dan tujuan pelaksanaan otonomi daerah.<sup>8</sup>

Salah satu hal terpenting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah pelaksanaan fungsi dan peran birokrasi dalam proses pembangunan daerah. Pelaksanaan fungsi dan peranan birokrasi mutlak diperlukan dan dilaksanakan dalam rangka menunjang pembangunan daerah. Pelaksanaan fungsi dan peranan birokrasi tersebut nampak dalam terlaksananya fungsi-fungsi struktur pemerintahan daerah. Salah satu bentuk fungsi dan peranan birokrasi tersebut nampak terhadap pelayanan kepada

<sup>7</sup> [http://maksumpriangga.com/parkir\\_berlangganan\\_di\\_Jember.html](http://maksumpriangga.com/parkir_berlangganan_di_Jember.html), diakses pada tanggal 18 September 2013

<sup>8</sup> Sumber Internet [http://www.docstoc.com/docs/30154798/Pengelolaan\\_Parkir\\_Berlangganan\\_di\\_Kabupaten\\_Jember](http://www.docstoc.com/docs/30154798/Pengelolaan_Parkir_Berlangganan_di_Kabupaten_Jember), diakses pada tanggal 9 September 2013

<sup>6</sup> Peraturan Bupati Nomor 47 Tahun 2011 tentang Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum

masyarakat. Permasalahan yang dihadapi pemerintah daerah sehubungan dengan adanya otonomi daerah yang nyata, luas dan bertanggungjawab adalah masalah birokrasi. Birokrasi yang ada sekarang ini harus disesuaikan untuk dapat melaksanakan sistem otonomi daerah yang baru. Dalam kaitan dengan perubahan sistem birokrasi ini, maka ada isu sentral yang menjadi dasar dari perubahan itu, yaitu terciptanya *good governance* (pemerintahan yang baik).

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintah diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu pada Undang Undang tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah dan daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah. Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan antara lain berupa kepastian tersedianya pendanaan dari pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan, kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya, hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah, serta sumber-sumber pembiayaan.

Pengelolaan keuangan negara adalah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintah, dan kekuasaan pengelolaan keuangan Negara dari Presiden sebagian diserahkan kepada Gubernur/Bupati/Walikota selaku kepala pemerintah daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Ketentuan tersebut berimplikasi ke pengaturan pengelolaan keuangan daerah, yaitu bahwa Gubernur/Bupati/Walikota bertanggung jawab atas pengelolaan keuangan daerah. Dengan demikian, pengaturan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah melekat dan pengaturan pemerintahan daerah. Sumber pendapatan daerah terdiri atas : (1) Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang meliputi : hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah, (2) Dana Perimbangan, dan (3) lain lain pendapatan daerah yang sah.

Dalam rangka pelaksanaan Pemerintah Daerah dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang diikuti dengan perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah timbul hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang sehingga perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah sebagaimana dimaksud merupakan subsistem dari sistem pengelolaan keuangan negara dan merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pada dasarnya ketentuan tentang parkir berlangganan sudah ditegaskan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 12 Tahun 2008 tentang Retribusi Parkir Kendaraan di Kabupaten Jember dengan Peraturan Bupati Nomor 3

Tahun 2009 tentang Retribusi Parkir Berlangganan Kabupaten Jember sebagai peraturan pelaksanaannya. Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum merupakan peraturan pendukung sebagai pelengkap pelaksanaan parkir berlangganan di Kabupaten Jember, khususnya dalam teknis pelaksanaan pemungutan retribusinya.

Ditegaskan dalam ketentuan Pasal 11 bahwa : Tingkat penggunaan jasa retribusi parkir berlangganan/harian di tepi jalan umum dan atau di tempat lain yang disediakan oleh pemerintah kabupaten diukur berdasarkan klasifikasi jenis kendaraan, tempat dan waktu penggunaan. Dalam Pasal 12 menyatakan : Penetapan struktur dan besaran tarif retribusi didasarkan atas tujuan untuk mengendalikan dan memperlancar lalu lintas jalan dengan mempertimbangkan biaya penyelenggaraan pelayanan parkir dengan mengukur kemampuan masyarakat dan aspek keadilan. Ketentuan Pasal 10, 11 dan 12 tersebut di atas yang selanjutnya membutuhkan pengaturan lebih lanjut dalam Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum. Dengan demikian telah ada kesesuaian antara Peraturan Bupati Kabupaten Jember No.3 Tahun 2009 Dengan Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 4 Tahun 2011. Selanjutnya dengan adanya parkir berlangganan diharapkan dapat mewujudkan peningkatan sumber-sumber pendapatan asli daerah lebih signifikan dan lebih intensif.

Kebijakan retribusi parkir berlangganan merupakan salah satu upaya pemerintah daerah untuk meningkatkan pengelolaan parkir secara lebih efektif sehingga mampu mendorong Pendapatan Asli Daerah serta menekan terjadinya penyimpangan-penyimpangan dalam pengelolaan parkir. Kebijakan ini merupakan kebijakan pemerintah yang sudah semestinya harus diawasi dan di evaluasi dalam pelaksanaannya sehingga dapat mengetahui hasil keseluruhan dari pelaksanaan kebijakan tersebut. Dengan evaluasi tersebut pula dapat mengetahui penyimpangan yang muncul dalam pelaksanaan kebijakan sehingga dapat dicari solusi atas permasalahan tersebut. Evaluasi sangat diperlukan dalam pelaksanaan suatu kebijakan, agar pelaksanaan kebijakan tersebut dapat berjalan sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan. Hal tersebut penting untuk dilakukan mengingat masih banyaknya kendala dalam pelaksanaan parkir sebagai langkah memperbaiki sistem parkir di wilayah Kabupaten Jember.<sup>9</sup>

## 2. Tanggung Jawab Hukum Pengelola Layanan Jasa Parkir Apabila Konsumen Pengguna Layanan Jasa Parkir Mengalami Kerugian

Hubungan hukum konsumen adalah untuk memberikan sesuatu, berbuat sesuatu, dan tidak berbuat sesuatu Pasal 1234 KUH Perdata. Hubungan konsumen ini juga dapat dilihat pada ketentuan Pasal 1313 sampai Pasal 1351 KUH Perdata. Pasal 1313 mengatur hubungan hukum secara sukarela diantara konsumen dan produsen, dengan mengadakan suatu perjanjian tertentu. Hubungan hukum ini menimbulkan hak dan kewajiban pada masing-masing pihak. Kitab Undang-Undang hukum perdata, terutama dalam buku

<sup>9</sup> Faisal, H basri. 2003. *Otonomi Daerah Evauasi dan Proyeksi*. Jakarta: Rimba Persada, hlm.9

kedua, ketiga, dan keempat yang memuat berbagai kaidah-kaidah hukum yang mengatur hubungan konsumen dan penyedia jasa konsumen. Sungguhpun Undang-Undang Perlindungan Konsumen belum terbentuk, tetapi berbagai peraturan secara parsial memuat kaidah-kaidah hukum yang bersifat keperdataan, dan mengatur hubungan hukum konsumen Pasal 1457 dan Pasal 1548 KUH Perdata.<sup>10</sup>

Sengketa konsumen adalah sengketa berkenaan dengan pelanggaran hak-hak konsumen, yang ruang lingkungannya mencakup semua hukum, baik keperdataan, pidana, maupun dalam lingkup administrasi negara. Sengketa konsumen adalah sengketa antara konsumen dengan pelaku usaha (baik dalam hukum publik atau hukum privat) tentang produk barang tertentu yang di konsumsi konsumen, dan atau jasa yang ditawarkan produsen/pelaku usaha. Dalam kaitannya dengan pembahasan dalam bab ini hubungan hukum dalam kajian lingkup hukum perlindungan konsumen, konsumen dalam hal ini adalah pengguna layanan jasa parkir sedangkan penyedia jasa adalah Pemerintah Daerah Kabupaten Jember cq. Dinas Perhubungan Kabupaten Jember. Kerugian yang dialami oleh konsumen dalam hal ini dapat diklasifikasikan berupa kerusakan dan kehilangan terhadap kendaraan yang diparkir.

Masalah perlindungan konsumen di Indonesia masih dianggap sesuatu hal yang baru sehingga terdapat kemungkinan bahwa peraturan perundang-undangan ataupun segala sesuatu yang berkaitan dengan perlindungan konsumen belum begitu dipahami oleh segenap lapisan masyarakat. Gerakan Perlindungan Konsumen Indonesia ditandai dengan lahirnya Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) pada tahun 1973, namun Undang Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) di Indonesia baru lahir pada 20 April 1999 dan diberlakukan pada 20 April 2000. Masa sebelum lahirnya UUPK di Indonesia, segala sesuatu mengenai hak hak konsumen dan atau segala sesuatu yang terkait dengan kepentingan konsumen lebih banyak diatur dalam KUH Perdata. Peraturan perundang-undangan yang secara khusus melindungi konsumen belum ada saat itu, sehingga posisi konsumen tidak seimbang bahkan sangat lemah dibanding dengan posisi pelaku usaha.<sup>11</sup>

Kelahiran UUPK dapat dipandang sebagai upaya perlindungan konsumen dalam rangka penyelesaian masalah-masalah konsumen Indonesia. Secara garis besar UUPK melarang adanya usaha yang dapat menimbulkan resiko yang merugikan konsumen dalam mengkonsumsi barang dan jasa. Maksud diberlakukannya UUPK tidak lain adalah untuk memberikan perlindungan terhadap konsumen. Namun dalam implementasinya ternyata masih belum sepenuhnya memberikan hasil yang maksimal. Salah satu yang masih sering diabaikan oleh pelaku usaha dalam praktek usahanya adalah penerapan klausula baku yang tidak sesuai dengan Undang Undang dalam kegiatan usaha. Baik format maupun isi dari klausula baku telah ditentukan

sepenuhnya oleh pelaku usaha. Isi dan bentuk dari klausula tersebut tidak lagi memungkinkan untuk terjadinya tawar menawar ataupun negosiasi antar kedua pihak, baik dalam penerapan maupun pembuatannya. Konsumen hanya menjadi pihak yang mau tidak mau harus tunduk dan menerima isi dari klausula baku tersebut.<sup>12</sup>

Tentunya hal ini bertentangan dengan UUPK yang telah mengatur masalah penerapan klausula baku yang tidak boleh merugikan konsumen. UUPK telah mengatur bahwa setiap klausula baku tidak boleh berisi tentang: pengalihan tanggung jawab pelaku usaha, penolakan pengembalian barang yang telah dibeli konsumen, penolakan pengembalian uang, mengatur perihal pembuktian atas hilangnya kegunaan barang atau manfaat jasa yang dibeli konsumen dan memberi hak kepada pelaku usaha untuk mengurangi manfaat jasa atau mengurangi harta kekayaan konsumen yang menjadi objek jual beli jasa, menyatakan tunduknya konsumen pada peraturan yang berupa aturan baru ataupun tambahan serta berbagai aturan lainnya (Pasal 18 UUPK).<sup>13</sup>

Keberatan-keberatan terhadap perjanjian baku antara lain adalah karena isi dan syarat-syarat sudah dipersiapkan oleh salah satu pihak, tidak mengetahui isi dan syarat-syarat perjanjian baku dan walaupun tahu tidak mengetahui jangkauan akibat hukumnya, salah satu pihak secara ekonomis lebih kuat, ada unsur "terpaksa" dalam menandatangani perjanjian. Hal tersebut menunjukkan bahwa perjanjian baku bertentangan baik dengan asas-asas hukum perjanjian (Pasal 1320 jo Pasal 1338 KUHPerdata) maupun kesesuaian, namun demikian, dalam praktek pelaksanaannya perjanjian ini tumbuh karena keadaan menghendaknya. Dengan demikian akibat hukum perjanjian baku bagi konsumen jasa parkir dalam penyediaan jasa parkir oleh pelaku usaha (pemerintah daerah) sebagai pihak yang lemah harus menyetujui dan tunduk kepada syarat-syarat dan ketentuan-ketentuan dalam perjanjian yang sudah dibakukan oleh pelaku usaha tanpa adanya kesepakatan diantara para pihak.

Perjanjian baku adalah suatu bentuk perjanjian yang memuat syarat-syarat tertentu dan dibuat hanya oleh satu pihak. Kontrak baku, artinya sama dengan perjanjian *adhesi* yang sifatnya bergantung kepada satu pihak apakah berminat melakukan kontrak atau membatalkannya. Kontrak baku yang diterapkan di Indonesia didasari asas kebebasan berkontrak sebagaimana diatur di dalam ketentuan Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdata.<sup>14</sup>

Pihak yang diserahkan kontrak baku tersebut tidak mempunyai kesempatan untuk bernegosiasi dan berada hanya pada posisi *take it or leave it*. Dengan demikian, hukum merakung kontrak ini apakah benar-benar ada elemen kata sepakat yang merupakan syarat sahnya kontrak dalam kontrak baku tersebut. Oleh karena itu, untuk membatalkan suatu kontrak baku, tidaklah cukup hanya ditunjukkan bahwa kontrak tersebut adalah kontrak baku, sebab kontrak baku *an sich* adalah netral. Pasal 1233 KUHPerdata mengatur sumber perikatan adalah perjanjian

<sup>10</sup> Jenia Mudha Dwi Siswanti, *Tanggung Jawab Hukum Dalam Perjanjian Multi Level Marketing Q.Net.*, Jember, Universitas Jember, 2012, hal. 17

<sup>11</sup> Celina Tri Siwi K., *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta, Sinar Grafika, 2009, hal.1

<sup>12</sup> Ahmadi Miru & Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: PT. Grafindo Persada, 2007, hal. 54

<sup>13</sup> Suharmoko, *Hukum dan Perjanjian*, Alumni, Bandung, 2004, hal. 166

<sup>14</sup> Munir Fuady, *Hukum Kontrak (dari sudut Pandang Hukum Bisnis)*, Buku Kedua, Bandung : Citra Aditya Bakti, 2001, hlm. 76

dan undang-undang. Perikatan adalah suatu hubungan di bidang hukum kekayaan dimana satu pihak berhak menuntut suatu prestasi. Sebagaimana telah disebutkan bahwa perjanjian menurut Pasal 1313 KUHPerdata adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lebih. Hukum perjanjian menganut sistem terbuka (*open system*). Artinya setiap orang boleh mengadakan perjanjian apa saja, walaupun belum atau tidak diatur dalam undang-undang. Hal ini sering disebut “Asas Kebebasan Berkontrak“ (*freedom of making contract*), yang diatur dalam pasal 1338 ayat (1) KUHPerdata, “*Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya*”. Walaupun berlaku asas ini, kebebasan berkontrak tersebut dibatasi oleh tiga hal, yaitu : tidak dilarang oleh undang-undang, tidak bertentangan dengan kesusilaan dan tidak bertentangan dengan ketertiban umum.<sup>15</sup>

Perjanjian baku adalah perjanjian yang dibuat secara sepihak dan pihak lainnya hanya mempunyai pilihan untuk menerima atau menolak perjanjian tersebut. Perjanjian baku atau standar kontrak sering disebut *take it or leave it contract*. Perjanjian baku biasanya sudah dicetak dan isinya dibuat seragam, artinya jika pihak kedua tidak sepakat dengan isi perjanjian yang telah ditentukan oleh pihak pertama, maka ia berhak untuk tidak mengikatkan diri dengan pihak pertama. Mengenai keabsahan perjanjian baku terdapat perbedaan pendapat di kalangan para ahli hukum :<sup>16</sup>

1. Sluijter menyebutkan “*Perjanjian baku bukan perjanjian, sebab kedudukan pengusaha adalah seperti pembentuk undang-undang swasta*”.
2. Pitlo menyebutkan lebih lanjut bahwa “*Perjanjian baku adalah perjanjian paksa*”
3. Stein menjelaskan “*Perjanjian baku dapat diterima sebagai fiksi adanya kemauan dan kepercayaan bahwa para pihak mengikatkan diri pada perjanjian*”.
4. Asser Rutten lebih lanjut mengungkapkan “*Setiap orang yang menandatangani perjanjian bertanggung jawab atas isinya. Tanda tangan pada formulir perjanjian baku mengakibatkan kepercayaan bahwa yang menandatangani mengetahui dan menghendaki isi formulir perjanjian*”

Persoalan yang lebih mendasar adalah karena perjanjian baku isinya dibuat secara sepihak, maka perjanjian tersebut cenderung mencantumkan hak dan kewajiban yang tidak seimbang. Seperti adanya klausula eksonerasi atau sistem *common law* disebut *exculpatory clause*. Klausula eksonerasi adalah klausula yang mengalihkan tanggung jawab dari satu pihak ke pihak yang lainnya. Klausula eksonerasi dapat ditemukan pada perjanjian yang dibuat antara pelaku usaha dengan pelaku usaha maupun antara pelaku usaha dengan konsumen. Adakalanya “kedudukan” dari kedua belah pihak dalam suatu negoisasi tidak seimbang, yang pada akhirnya melahirkan suatu perjanjian yang “tidak terlalu

menguntungkan” bagi salah satu pihak. Dalam praktek dunia usaha juga menunjukkan bahwa “keuntungan” kedudukan tersebut sering diterjemahkan dengan pembuatan perjanjian baku dan atau klausula baku dalam setiap dokumen suatu perjanjian yang dibuat oleh salah satu pihak yang “lebih dominan” dari pihak lainnya.<sup>17</sup>

Dikatakan bersifat “baku” karena baik perjanjian maupun klausula tersebut tidak dapat atau tidak mungkin dinegoisasikan atau ditawar-tawar oleh pihak lainnya. *Take it or leave it*. Tidak hanya pilihan bagi salah satu pihak dalam perjanjian ini cenderung merugikan pihak yang “kurang dominan” tersebut. Dengan sistem pembuktian yang berlaku di Negara Indonesia saat ini, jelas tidaklah mudah bagi pihak yang cenderung dirugikan tersebut untuk membuktikan tidak adanya kesepakatan pada saat dibuatnya perjanjian baku tersebut, atau atas klausula baku yang termuat dalam perjanjian yang ada. Dengan melihat kenyataan bahwa *bargaining position* konsumen pada prakteknya jauh dibawah para pelaku usaha, maka Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen merasakan perlunya pengaturan mengenai ketentuan perjanjian baku dan / atau pencantuman klausula baku dalam setiap dokumen atau perjanjian yang dibuat oleh pelaku usaha.<sup>18</sup> Undang Undang Nomor 8 tentang Perlindungan Konsumen tidak memberikan definisi tentang perjanjian baku, tetapi merumuskan klausula baku sebagai :

“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”. Salah satu asas yang dikenal dan dianut dalam hukum perjanjian di Indonesia ialah asas kebebasan berkontrak. Asas ini merupakan isi ketentuan Pasal 1338 KUHPerdata yang menerangkan bahwa segala perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Sebenarnya yang dimaksudkan oleh pasal tersebut tidak lain dari pernyataan bahwa setiap perjanjian mengikat kedua belah pihak. Berdasarkan ketentuan pasal tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa orang leluasa membuat perjanjian apa saja asal tidak melanggar ketertiban umum atau kesusilaan.

Hondius dalam Mariam Darus Badruzaman merumuskan perjanjian baku atau standart clause sebagai berikut : “*Standaardvoorwaarden zijnschriftelijke concept bedingen welke zijn opgesteld om zonder orderhandelingen omtrent hun inhoud obgenomen te worden Indonesia een gewoonlijk onbepaald aantal nog te sluiten overeenkomsten van bepaald aard*” artinya: “ Perjanjian baku adalah konsep perjanjian tertulis yang disusun tanpa membicarakan isinya dan lazimnya dtuangkan dalam sejumlah perjanjian tidak terbatas yang sifatnya tertentu”.

Perjanjian baku dapat dibedakan dalam tiga jenis, sebagai berikut :

1. Perjanjian baku sepihak, adalah perjanjian yang isinya ditentukan oleh pihak yang kuat kedudukannya di dalam

<sup>15</sup> Gunawan Widjaja Dani dkk, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, Jakarta: PT.Gramedia Pustaka Utama, 2003, hal.58

<sup>16</sup> Subekti, *Pokok Pokok Hukum Perikatan*, Bandung, Alumni, hal.35

<sup>17</sup> Ika Meutiah, *Perkembangan Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Rajawali Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hal.12

<sup>18</sup> Mariam Darus Badruzaman. *Asas-Asas Hukum Perdata*. Bandung. Alumni. 1992, hal.81

perjanjian itu. Pihak yang kuat dalam hal ini ialah pihak kreditur yang lazimnya mempunyai posisi kuat dibandingkan pihak debitur. Kedua pihak lazimnya terikat dalam organisasi, misalnya pada perjanjian buruh kolektif.

2. Perjanjian baku yang ditetapkan oleh pemerintah, ialah perjanjian baku yang mempunyai objek hak-hak atas tanah. Dalam bidang agraria misalnya dapat dilihat formulir-formulir perjanjian sebagaimana yang diatur dalam SK Menteri Dalam Negeri tanggal 6 Agustus 1977 No. 104/Dja/1977, yang berupa antara lain akta jual beli, model 1156727 akta hipotik model 1045055 dan sebagainya.
3. Perjanjian baku yang ditentukan di lingkungan notaris atau advokat, terdapat perjanjian-perjanjian yang konsepnya sejak semula sudah disediakan untuk memenuhi permintaan dari anggota masyarakat yang meminta bantuan notaris atau advokat yang bersangkutan, yang dalam bahasa Belanda biasa disebut dengan "*contract model*".

Seperti yang telah diuraikan sebelumnya bahwa secara yuridis, perjanjian memberikan kebebasan seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mengadakan perjanjian yang berisi apa saja asalkan tidak melanggar ketertiban umum dan kesusilaan. Hal ini berarti bahwa pihak yang mengadakan perjanjian diperbolehkan membuat ketentuan-ketentuan sendiri yang menyimpang dari pasal-pasal hukum perjanjian dan mereka diperbolehkan mengatur sendiri kepentingan mereka dalam perjanjian yang mereka adakan.

Kebebasan berkontrak dalam kaitannya dengan perjanjian baku dilatar belakangi oleh keadaan, tuntutan serta perkembangan dewasa ini, terlebih dalam dunia bisnis yang hampir disetiap bidangnya tidak lepas dari aspek transaksi ataupun perjanjian. Dalam kondisi tersebut, timbul suatu pertanyaan yang sekaligus menjadi permasalahan apakah perjanjian bakutersebut dapat dikatakan memenuhi syarat-syarat sahnya suatu perjanjian khusus kaitannya serta hubungan dengan asas kebebasan berkontrak dalam hukum perjanjian, atau dengan kata lain apakah perjanjian baku (*standart contract*) bertentangan dengan asas kebebasan berkontrak.<sup>19</sup>

Secara tegas UUPK telah mengatur mengenai perlindungan konsumen, khususnya penerapan klausula baku, namun dalam realitas prakteknya di lapangan belum tentu berjalan sesuai dengan yang telah diatur. Pelaksanaan dan masalah parkir merupakan salah satu jenis usaha yang cukup menarik untuk diperhatikan mengingat kebutuhan akan jasa parkir telah menjadi bagian terpenting bagi masyarakat, termasuk masyarakat di wilayah Kabupaten Jember. Masalah parkir merupakan salah satu tempat usaha yang masih banyak mencantumkan klausula baku dalam prakteknya, terutama tempat-tempat parkir di mal dan pusat-pusat perbelanjaan lainnya. Selain itu berbagai anggapan terkait masalah pengertian parkir masih dipahami beragam oleh berbagai masyarakat, sehingga berpengaruh pada pemahaman hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Sebagian masyarakat masih memahami bahwa tanggung jawab tukang parkir adalah sebatas penyediaan tempat untuk memarkirkan kendaraan bagi tukang parkir. Sebagian lagi berpandangan bahwa selain menyediakan tempat parkir, tukang parkir juga wajib menjaga keamanan kendaraan, termasuk bertanggung jawab atas kehilangan kendaraan.

Pemerintah Daerah Kabupaten Jember dalam masalah parkir mencakup perlindungan terhadap keamanan dan pelayanan yang baik, serta pengaturan tarif retribusi pelayanan dan keamanan parkir. Ketentuan Pasal 4 huruf a UUPK telah mengatur bahwa konsumen berhak mendapatkan kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan jasa. Untuk memenuhi hal tersebut, pengadaan sarana serta prasarana merupakan faktor yang sangat mendukung. Keberadaan sarana dan prasarana yang mendukung secara langsung akan berimplikasi pada kenyamanan dan kepuasan konsumen dalam mengkonsumsi barang ataupun jasa.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa terlepas dari persyaratan tersebut, ternyata keluhan sebagai ungkapan ketidakpuasan dari konsumen jasa parkir masih seringkali dijumpai. Keluhan-keluhan tersebut adalah sebagai indikasi masih adanya ketimpangan dalam masalah pelayanan terhadap konsumen jasa parkir. Konsumen jasa parkir yang memiliki kendaraan masih sering dimintai uang parkir walaupun sudah membayar retribusi parkir berlangganan atau berplat nomor Jember. Kondisi lain yang tidak nyaman menyangkut hal pelayanan dan keamanan pada umumnya mengeluhkan Kendaraan yang mereka parkirkan biasanya dibiarkan terkena sinar matahari maupun hujan. Selain itu konsumen juga mengeluhkan sikap juru parkir yang seringkali berlaku kasar dalam memperlakukan kendaraan yang diparkirkan, sehingga tidak jarang kendaraan yang diparkirkan menjadi lecet ataupun tergores saat diparkirkan.

Masalah keamanan kendaraan masih menjadi keluhan masalah bagi konsumen jasa parkir. Selain masalah keamanan kendaraan, masalah keamanan terhadap perlengkapan kendaraan seperti helm juga masih menjadi masalah tersendiri. Pada beberapa lokasi strategis parkir di kota Jember tertulis bahwa : "*Pengelola Parkir tidak bertanggung jawab atas kerusakan dan kehilangan kendaraan yang diparkir*". Mengacu pada hal tersebut di atas kerugian berupa kerusakan atau kehilangan kendaraan konsumen jasa parkir yang diparkirkan, sebenarnya perlindungan yang diberikan tidak cukup baik. Persoalan yang kemudian muncul adalah bahwa tidak semua masyarakat paham dan tahu tentang Perda tersebut sementara dalam karcis parkir dan tanda terima pembayaran retribusi parkir tidak dicantumkan klausul tentang jaminan kehilangan dan kerusakan kendaraan.

Konsumen sering takut berurusan dengan tukang parkir, karena konsumen menganggap bahwa tukang parkir adalah orang yang berkuasa di sekitar tempat parkir. Demikian halnya apabila terjadi kerusakan atau kehilangan kendaraan, umumnya konsumen hanya pasrah, karena pengelola parkir tidak bertanggung jawab. Kalaupun mau untuk mengurusnya masih harus berurusan dengan birokrasi yang lama dan berbelit-belit. Pentingnya sosialisasi dan pendidikan bagi konsumen seperti telah diamanatkan oleh Pasal 4 huruf f UUPK, tentu saja dapat menjadi solusi yang

<sup>19</sup> Suud Wahyudi dalam artikel : [http://newyorkermen.multiply.com/artikl\\_perlindungan\\_hukum\\_konsumen/item/30](http://newyorkermen.multiply.com/artikl_perlindungan_hukum_konsumen/item/30), posted Desember 2010



akant menjawab permasalahan tersebut. Pendidikan konsumen penting demi terwujudnya konsumen-konsumen yang berwawasan dan paham dengan hak-haknya sebagai konsumen

Sejak disahkan, masih banyak ketentuan dalam Undang Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) yang diabaikan oleh pelaku usaha. Salah satunya adalah pencantuman klausula baku dalam karcis parkir. Apabila terjadi kehilangan kendaraan yang diparkir, selama ini konsumen menjadi pihak yang selalu dirugikan, karena pelaku usaha penyedia jasa layanan parkir menolak untuk memberikan ganti rugi dengan alasan bahwa hal tersebut merupakan tanggung jawab konsumen sebagaimana klausula yang tercantum dalam karcis parkir. Konsumen pengguna jasa layanan parkir kendaraan bermotor seringkali merasa dirugikan dengan penggunaan klausula baku dalam karcis parkir, karena jika terjadi kehilangan kendaraan yang diparkir, konsumen akan menemui kesulitan untuk menuntut ganti rugi, karena pelaku usaha selalu berdalih bahwa kehilangan kendaraan yang diparkir adalah tanggung jawab konsumen sendiri, sesuai ketentuan dalam karcis parkir, sehingga di sini tidak ada perlindungan hukum bagi konsumen pengguna jasa layanan parkir.

Hubungan hukum yang terjadi dalam jasa layanan parkir adalah perjanjian sewa menyewa, karena didalam sewa menyewa terdapat proses pembayaran yang dilakukan oleh konsumen kepada pelaku usaha atas jasa sewa lahan parkir tersebut. Kondisi ini perlu dibenahi misalnya dengan mencantumkan hak dan kewajiban konsumen dan pelaku usaha dalam karcis parkir, disamping perlunya secara selektif dan efisien dilakukan sosialisasi UUPK di kalangan masyarakat konsumen dan pelaku usaha, khususnya pihak pengelola parkir untuk bertanggung jawab terhadap keamanan parkir.

### 3. Upaya Hukum Yang Dapat Ditempuh Oleh Konsumen Pengguna Layanan Jasa Parkir Apabila Ada Kerugian Terhadap Kendaraannya

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, gugatan pelanggaran pelaku usaha terhadap hak-hak konsumen dapat diajukan oleh konsumen atau ahli warisnya kepada pengadilan negeri berdasarkan gugatan wanprestasi atau perbuatan melawan hukum (*onrechtmatigdaad*). Gugatan ini didasarkan pada beberapa ketentuan dalam KUH Perdata, seperti Pasal 1243 KUH Perdata tentang ganti kerugian akibat ingkar janji atau wanprestasi sebagai dasar gugatan konsumen kepada produsen karena produsen dinilai telah melakukan ingkar janji yang berkaitan dengan modal yang dijualnya atau produsen di nilai telah mengingkari janji yang secara tegas dinyatakan oleh produsen baik berdasarkan Pasal 1365 KUH Perdata tentang perbuatan melawan hukum maupun berdasarkan kelalaian Pasal 1366 KUH Perdata.

Ketentuan materiil mengenai tuntutan ganti kerugian tersebut diatas dipadukan dengan prosedur formal hukum acara perdata, yang membebaskan kepada pihak penggugat untuk membuktikan kesalahan dan kelalaian pihak tergugat, yaitu Pasal 1865 KUH Perdata dan Pasal 163 HIR (*Herziene Indonesische Reglement*). Kedua pasal tersebut mengatur hal yang sama : “*Setiap orang yang mendalihkan bahwa ia*

*mempunyai sesuatu hak, atau guna meneguhkan haknya sendiri maupun membantah suatu hak orang lain, menunjuk pada suatu peristiwa, diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut.*”

Sengketa Konsumen sesungguhnya bukanlah suatu sengketa yang sederhana, karena sengketa konsumen ini sebenarnya sangat luas cakupannya. Penyebab sengketa salah satunya adalah dari adanya wanprestasi dari salah satu pihak yang tidak memenuhi kewajibannya sesuai dengan yang disepakati bersama atau ada faktor eksternal diluar para pihak yang mengakibatkan tidak terpenuhinya prestasi dari suatu perjanjian. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen membagi penyelesaian sengketa konsumen menjadi 2 (dua) bagian, yaitu :<sup>20</sup>

- 1) Penyelesaian sengketa di luar pengadilan : Penyelesaian sengketa secara damai oleh para pihak sendiri ; dan Penyelesaian sengketa melalui lembaga yang berwenang, yaitu melalui BPSK dengan menggunakan mekanisme melalui konsiliasi, mediasi, arbitrase.
- 2) Penyelesaian sengketa melalui proses litigasi. Penyelesaian sengketa konsumen sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 43 Ayat (2) UUPK, tidak menutup kemungkinan dilakukannya penyelesaian secara damai oleh pihak yang bersengketa, yaitu pelaku usaha dan konsumen, tanpa melalui pengadilan atau badan penyelesaian sengketa konsumen, dan sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang perlindungan konsumen. Bahkan dalam penjelasan pasal tersebut dikemukakan bahwa pada setiap tahap diusahakan untuk menggunakan penyelesaian damai oleh kedua belah pihak yang bersengketa. Dari penjelasan Pasal 45 Ayat (2) UUPK dapat diketahui bahwa UUPK menghendaki agar penyelesaian damai, merupakan upaya hukum yang justru harus terlebih dahulu diusahakan oleh para pihak yang bersengketa, sebelum para pihak memilih untuk menyelesaikan sengketa mereka melalui BPSK (Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen) atau badan peradilan.

Pemerintah membentuk suatu badan baru yaitu, Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen disingkat BPSK, untuk penyelesaian sengketa konsumen diluar pengadilan. Dengan adanya BPSK maka penyelesaian konsumen dapat dilakukan secara cepat, mudah, dan murah. Cepat karena undang-undang menentukan dalam tenggang waktu 21 hari kerja, BPSK wajib memberikan putusannya. Mudah karena prosedur administratif dan proses pengambilan putusan yang sangat sederhana. Murah terletak pada biaya perkara yang terjangkau. Manakala upaya perdamaian telah gagal mencapai kata sepakat, atau para pihak tidak mau lagi menempuh alternatif perdamaian, maka para pihak dapat menempuh penyelesaian sengketa melalui pengadilan dengan cara :

1. Pengajuan gugatan secara perdata diselesaikan menurut instrumen hukum perdata dan dapat digunakan prosedur : gugatan perdata konvensional; gugatan perwakilan/ gugatan kelompok (*class action*); gugatan/ hak gugat LSM/Or-Nop (*legal standing*); dan gugatan oleh Pemerintah dan atau instansi terkait.

<sup>20</sup> Ade Maman Suherman, *Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, Aspek Hukum dalam Ekonomi Global*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004, hal.46

2. Penyelesaian sengketa konsumen secara pidana.
3. Penyelesaian sengketa konsumen melalui instrumen hukum tata usaha negara, dan melalui mekanisme hukum hak menguji materiil.<sup>21</sup>

Hak dan perlindungan konsumen merupakan salah satu hal yang menarik untuk dibahas, karena perlindungan terhadap konsumen sampai sekarang ini masih banyak kasus yang timbul, banyak yang masih tidak terselesaikan dengan baik. Hal ini juga makin diperparah dengan tidak bijaknya pemerintah dalam menyikapi masalah perlindungan terhadap konsumen. Padahal, kita dapat melihat bahwa perlindungan terhadap konsumen sangatlah penting diberikan oleh pemerintah dan pihak pelaku usaha.

Tindakan pelaku usaha dalam hal ini banyak menyebabkan kerugian bagi pihak konsumen ; masalah hak dan perlindungan konsumen maka diharapkan lebih memahami apa sebenarnya yang dikatakan dengan perlindungan terhadap konsumen. Pihak konsumen selama ini masih ada yang tidak mengerti apa saja yang menjadi hak mereka dan kewajiban yang harus mereka dapatkan pada suatu pelaku usaha yang menjual jasa ataupun bentuk pelayanan lainnya. Dalam hal ini peran pemerintah dalam memberikan sanksi tegas terhadap pelaku usaha dan memperhatikan hak dan kewajiban konsumen yang lebih besar, oleh karena itu masalah perlindungan terhadap konsumen tidak saja menjadi tanggung jawab penjual barang dan jasa, tetapi merupakan tanggung jawab mutlak pemerintah, yang dalam hal ini sebagai pemberi pelayanan terhadap publik<sup>22</sup>

Selama ini banyak konsumen yang merasa dirugikan akibat tidak jelasnya perlindungan terhadap mereka, salah satunya disebabkan karena lemahnya hukum dan perlindungan terhadap konsumen, selain itu juga pihak konsumen yang merasa dirugikan ; namun tidak pernah melapor kepada pihak yang terkait atau pihak yang berwenang terhadap kerugian yang telah dideritanya. Setiap orang baik secara individu maupun berkelompok pada suatu saat pasti menjadi konsumen dari suatu produk barang atau jasa tertentu. Namun demikian, hubungan perdata antara pelaku usaha dan konsumen tidak selamanya akan berlangsung harmonis dan saling menguntungkan. Karena konsumen sebagai pihak yang dilayani, biasanya berada pada posisi yang lemah, maka pelaku usaha sebagai salah satu badan usaha pelayanan jasa berpotensi atau berpeluang besar untuk wanprestasi atau merugikan konsumennya dengan mudah

Dalam pelaksanaan hukum perlindungan konsumen, perlu diperhatikan pelaksanaan hak dan kewajiban masing-masing pihak sehingga menjadi perjanjian yang seimbang. Prinsip tentang tanggung jawab merupakan perihal yang sangat penting dalam hukum perlindungan konsumen. Dalam kasus-kasus pelanggaran hak konsumen, diperlukan kehati-hatian dalam menganalisis siapa yang harus bertanggung jawab dan seberapa jauh tanggung jawab dapat dibebankan

kepada pihak-pihak yang terkait. Dalam beberapa sumber hukum formal, seperti peraturan perundang-undangan dan perjanjian standar di lapangan hukum keperdataan kerap memberikan pembatasan-pembatasan terhadap tanggung jawab yang dipikul oleh si pelanggar hak konsumen.

Secara umum, prinsip-prinsip tanggung jawab dalam hukum dapat dibedakan menjadi :

- a) Prinsip tanggung jawab berdasarkan unsur kesalahan (*liability based on fault*)

Prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan adalah prinsip yang cukup umum berlaku dalam hukum pidana dan perdata. Dalam Kitab Undang Undang Hukum Perdata khususnya Pasal 1365, 1366 dan 1367, prinsip ini dipegang secara teguh. Prinsip ini menyatakan bahwa seseorang baru dapat dimintakan pertanggungjawabannya secara hukum jika ada unsur kesalahan yang dilakukannya. Pasal 1365 mengisyaratkan sebagai perbuatan melawan hukum, yang setidaknya harus memenuhi empat unsur pokok, antara lain : adanya perbuatan, adanya unsur kesalahan, adanya kerugian, dan adanya hubungan kausalitas antara kesalahan dan kerugian.

- b) Prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab (*presumption of liability*)

Prinsip ini menyatakan bahwa tergugat selalu dianggap bertanggung jawab (*presumption of liability principle*), sampai ia dapat membuktikan ia tidak bersalah. Jadi beban pembuktian dalam hal ini ada pada si tergugat. Namun jika diterapkan dalam kasus perlindungan konsumen akan nampak, azas demikian cukup relevan. Jika digunakan teori ini, maka yang berkewajiban untuk membuktikan kesalahan itu ada di pihak pelaku usaha yang digugat. Tergugat ini yang harus menghadirkan bukti-bukti diirinya tidak bersalah. Tentu saja konsumen tidak lalu berarti dapat sekehendak hati mengajukan gugatan. Posisi konsumen sebagai penggugat selalu terbuka untuk digugat baik oleh pelaku usaha, jika ia gagal menunjukkan kesalahan si tergugat.

- c) Prinsip Praduga tidak selalu bertanggung jawab (*presumption of non-liability*)

Prinsip ini adalah kebalikan dari prinsip yang kedua. Prinsip praduga untuk tidak selalu bertanggung jawab (*presumption of non-liability*) hanya dikenal dalam lingkup transaksi konsumen yang sangat terbatas, dan pembatasan tersebut dapat dibenarkan.

- d) Prinsip Tanggung jawab mutlak (*strict liability*)

Prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability*) sering diidentikkan dengan prinsip tanggung jawab absolut. Prinsip tanggung jawab mutlak dalam hukum perlindungan konsumen umum dipergunakan untuk “menjerat” pelaku usaha, khususnya produsen barang, yang memasarkan produknya yang merugikan konsumen. Atas tanggung jawab tersebut dikenal dengan nama *product liability* Menurut azas ini, produsen wajib bertanggung jawab atas kerugian yang diderita konsumen atas penggunaan produk yang dipasarkannya. Gugatan dengan prinsip tanggung jawab mutlak ini dapat dilakukan bila : melanggar jaminan, ada unsur kelalaian, dan menerapkan tanggung jawab mutlak.

<sup>21</sup> Susanti Adi Nugroho, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau Dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008, hal.98

<sup>22</sup> Yusuf Shofie dan Somi Awan, *Sosok Peradilan Konsumen Mengungkap Berbagai Persoalan Mendasar BPSK*, Jakarta: Penerbit Piramedia, 2004, hal.17

- e) Prinsip tanggung jawab dengan pembatasan  
Prinsip tanggung jawab dengan pembatasan (*limitation of liability principle*) sangat disenangi oleh pelaku usaha untuk dicantumkan sebagai klausul eksonerasi dalam perjanjian standar yang dibuatnya. Prinsip ini sangat merugikan konsumen bila ditetapkan secara sepihak oleh pelaku usaha. Dalam Undang Undang Nomor 8 Tahun 1999 seharusnya pelaku usaha tidak boleh secara sepihak menentukan klausul yang merugikan konsumen, termasuk membatasi maksimal tanggung jawabnya. Jika ada pembatasan mutlak harus berdasar pada peraturan perundang-undangan yang jelas

Dalam ketentuan Pasal 4 huruf h Undang Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen disebutkan bahwa : konsumen berhak mendapatkan kompensasi, ganti rugi, dan atau penggantian apabila barang dan atau jasa yang diterima, tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya. Berdasarkan uraian tersebut di atas, perlindungan hukum yang diberikan kepada konsumen dapat dilakukan dengan upaya hukum yang ditempuh konsumen melalui jalur hukum baik tuntutan pidana maupun gugatan secara perdata. Dengan adanya perlindungan hukum terhadap konsumen tersebut diharapkan kepada produsen untuk senantiasa menjaga mutu dan kualitas produksinya sehingga selain memuaskan konsumen juga tidak merugikan konsumen. Kendala dalam upaya hukum yang dilakukan konsumen yang utama adalah keberadaan bukti yang memadai. Dalam melakukan tuntutan pidana maupun gugatan perdata, konsumen harus mampu membuktikan sejauh manakah kerugian yang ditimbulkan dan kesalahan yang dilakukan pelaku usaha.

Ganti rugi dalam ketentuan hukum perdata diatur dalam Pasal 1365 KUH Perdata bahwa : Setiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian pada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut. Berdasarkan uraian tersebut di atas, hukum perdata dalam arti luas dan hukum publik memberikan gambaran yang menyeluruh tentang struktur dan permasalahan perlindungan konsumen. Tentunya terlepas dari apakah perundang-undangan yang ada telah memenuhi persyaratan dan atau cukup untuk melindungi kepentingan-kepentingan konsumen. Yang harus mendapatkan perhatian adalah pelanggaran undang-undang itu, dilakukan oleh siapa, apakah pelaku usaha atau konsumen.

Dalam kaitannya dengan pembahasan dalam hal tanggung jawab Pemerintah Daerah Kabupaten Jember dalam pelayanan jasa parkir di Kabupaten Jember berdasarkan Peraturan Bupati Nomor 47 Tahun 2011 tentang Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum tidak ada ketentuan yang jelas mengenai tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam hal terjadinya kerusakan atau kehilangan terhadap kendaraan yang diparkir. Justru yang terlihat adalah ketimpangan yang posisi, yang lebih menguntungkan pihak Pemerintah Daerah selaku penyedia layanan parkir. Dalam Peraturan Bupati Jember Nomor 47 Tahun 2011 tidak mengatur hak dan kewajiban masing-masing pihak khususnya kewajiban lebih lanjut dari Pemerintah Daerah Kabupaten Jember dalam jasa layanan parkir tersebut,

karena justru mengedepankan kewajiban pembayaran retribusi sebagai kewajiban masyarakat.

Tidak ada aturan yang menyebutkan kewajiban dari Pemerintah Daerah apabila terjadi kerugian pemilik kendaraan yang parkir di tepi jalan umum baik karena kerusakan atau kehilangan. Yang ada justru menyamakan dengan memberikan hak dan kewajiban petugas parkir sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (4) Peraturan Bupati Jember Nomor 47 Tahun 2011 (lihat halaman 31 dan halaman lampiran), namun juga tidak dijelaskan kewajiban petugas parkir apabila kendaraan masyarakat rusak atau hilang. Apakah petugas parkir yang harus mengganti kerugian ? Tentu saja tidak mungkin karena dari gaji atau honorarium per bulan petugas parkir tidak cukup untuk mengganti kerugian apabila kendaraan hilang misalnya.

Dengan demikian, adanya Peraturan Bupati Jember Nomor 47 Tahun 2011 tentang Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum belum cukup memberikan perlindungan khususnya kepada masyarakat selaku konsumen jasa parkir. Pemerintah Daerah seolah-olah hanya peduli dengan retribusi parkir sebagai upaya untuk mendongkrak pendapatan daerah namun tidak peduli dengan kerugian masyarakat atas ketidaknyamanan parkir khususnya kerusakan atau kehilangan kendaraan yang parkir di tepi jalan umum. Belum lagi ketidaknyamanan lainnya berupa pungli alias pungutan liar yang kerap terjadi, oleh petugas parkir terhadap kendaraan yang sudah membayar parkir berlangganan. Walaupun tidak meminta secara langsung, mereka (petugas parkir) kerap bertindak secara halus dengan ikut secara “sopan” membantu masyarakat pemilik kendaraan mendorong kendaraan seperti sepeda motor misalnya dan tidak menolak saat diberi uang parkir. Itu sama saja dengan permisif kepada tindakan korupsi walaupun dalam skala kecil dan anehnya tidak ada tindakan atas hal tersebut. Menurut hemat penulis jalan akhir dari perlindungan terhadap hal tersebut adalah kembali ke Undang Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen, namun kuncinya masyarakat yang dirugikan sendirilah yang harus berani untuk “menggugat” Pemerintah Daerahnya.

## Kesimpulan dan Saran

Kesimpulan penelitian yang diperoleh antara lain adalah, *Pertama*, Pengaturan sistem layanan parkir di Kabupaten Jember berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 4 tahun 2011, retribusi parkir dibedakan menjadi 3 (tiga) yaitu retribusi parkir berlangganan, retribusi parkir harian dan retribusi parkir jangka panjang. Retribusi parkir berlangganan dipungut setahun sekali, sebagai tanda bukti kendaraan tersebut telah membayar retribusi parkir berlangganan. Retribusi parkir harian adalah retribusi parkir yang dipungut sebagai pembayaran atas pelayanan penyediaan setiap satu 1 (satu) kali parkir pada tempat parkir di tepi jalan umum atau tempat lain yang disediakan oleh pemerintah kabupaten. Untuk retribusi parkir jangka panjang adalah retribusi yang dipungut untuk kendaraan di dalam terminal sebagai pembayaran atas pungutan biaya tempat parkir selain kendaraan penumpang yang dikenakan retribusi

atau kendaraan berpenumpang (angkutan kota) yang sedang menunggu pemberangkatan.

*Kedua*, Tidak ada ketentuan yang jelas mengenai tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam hal terjadinya kerusakan atau kehilangan terhadap kendaraan yang diparkir berdasarkan Peraturan Bupati Jember Nomor 47 Tahun 2011. Justru yang terlihat adalah ketimpangan posisi, yaitu yang lebih menguntungkan pihak Pemerintah Daerah selaku penyedia layanan parkir. Dalam Peraturan tersebut tidak mengatur hak dan kewajiban masing-masing pihak khususnya kewajiban lebih lanjut dari Pemerintah Daerah Kabupaten Jember dalam jasa layanan parkir tersebut, karena justru mengedepankan kewajiban pembayaran retribusi sebagai kewajiban masyarakat. Tanggung jawab hukum pengelola layanan jasa parkir apabila konsumen pengguna layanan jasa parkir mengalami kerugian mengacu pada ketentuan Pasal 4 Undang Undang Perlindungan Konsumen bahwa konsumen berhak mendapatkan kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan jasa. Mengacu pada hal tersebut di atas kerugian berupa kerusakan atau kehilangan kendaraan konsumen jasa parkir yang diparkirkan, sebenarnya perlindungan yang diberikan tidak cukup baik. Berdasarkan hal tersebut, pengelola layanan jasa parkir bertanggung jawab apabila konsumen pengguna layanan jasa parkir mengalami kerugian.

*Ketiga*, Upaya hukum yang dapat ditempuh oleh konsumen pengguna layanan jasa parkir apabila ada kerugian terhadap kendaraannya adalah jalur litigasi dan non litigasi. Konsumen berhak mendapatkan kompensasi, ganti rugi, dan atau penggantian apabila barang dan atau jasa yang diterima, tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya. Berdasarkan uraian tersebut di atas, perlindungan hukum yang diberikan kepada konsumen dapat dilakukan dengan upaya hukum yang ditempuh konsumen melalui jalur hukum baik tuntutan pidana maupun gugatan secara perdata. Namun sebelumnya, diupayakan jalur damai terlebih dahulu melalui penyelesaian sengketa secara damai oleh para pihak sendiri maupun penyelesaian sengketa melalui lembaga yang berwenang, yaitu melalui BPSK dengan menggunakan mekanisme melalui konsiliasi, mediasi, arbitrase

Saran yang diberikan bahwa, Selama ini banyak konsumen yang merasa dirugikan akibat tidak jelasnya perlindungan terhadap mereka, salah satunya disebabkan karena lemahnya hukum dan perlindungan terhadap konsumen, selain itu juga pihak konsumen yang merasa dirugikan namun tidak pernah melapor kepada pihak yang terkait atau pihak yang berwenang terhadap kerugian yang telah dideritanya salah satunya terhadap masalah kerugian saat kendaraan parkir. Hendaknya konsumen diberi pembelajaran untuk berani melakukan penyelesaian litigasi maupun non litigasi dalam menyelesaikan masalah tersebut sebagai bentuk pembelajaran terhadap masalah hukum perlindungan konsumen. Hendaknya kepada pemerintah daerah Kabupaten Jember memahami sepenuhnya ketentuan perlindungan konsumen sehingga dalam masalah jasa pelayanan parkir ikut memikul tanggung jawab atas kerugian masyarakat selaku konsumen yang menggunakan jasa

layanan parkir kendaraan. Untuk itu perlu ditingkatkan keamanan dan kesigapan petugas parkir. Sebagai bentuk retribusi, parkir berlangganan adalah salah satu bidang yang sangat prospektif untuk meningkatkan pendapatan asli daerah kabupaten Jember, terlebih ketika kita lihat tingkat pertumbuhan kendaraan bermotor di kabupaten Jember yang selalu ada peningkatan pada tiap tahunnya, jelas ini juga berdampak pada pendapatan daerah, sehingga sangat disayangkan ketika bentuk retribusi ini kandas hanya karena pengelolaan yang tidak maksimal oleh para birokrat, perlu adanya konsep operasional yang matang agar tercipta sebuah keselarasan antara masyarakat sebagai pengguna dan pemerintah sebagai pelaksana, secara paradigmatis seluruh pelaksana juga harus mempunyai satu pandangan yang sama dengan masyarakat, faktor komunikasi tentunya adalah salah satu syarat utama dalam penerapan sebuah kebijakan, sinkronisasi pola pikir masyarakat sebagai pengguna parkir berlangganan dengan pelaksana kebijakan akan satu frame

### Ucapan Terima Kasih

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Bapak Dr. Fendy Setyawan, S.H, M.Hum & Ibu Edy Wahjuni, S.H., M.Hum selaku dosen pembimbing yang telah memberikan kritik dan saran demi kesempurnaan jurnal ini. Selain itu kepada kedua orang tua yang telah memberikan dukungan baik moral dan spiritual serta semua saudara, kerabat dan teman yang telah banyak membantu.

### Daftar Pustaka

- Ade Maman Suherman, 2004, *Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, Aspek Hukum dalam Ekonomi Global*, Jakarta: Ghalia Indonesia
- Barda Nawawi Arief, 2001, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2001
- Celina Tri Siwi K., 2012, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta, Sinar Grafika
- Gunawan Widjaja Dani, 2000, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, Jakarta: PT.Gramedia Pustaka Utama
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York: Russell & Russel
- Ika Meutiah, 2006, *Perkembangan Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Rajawali Grafindo Persada, Jakarta
- Indah Sukmaningsih dalam Yudi Pangestu, 2010, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Bandung, Citra Aditya Bakti
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Konstitusi Press
- Jenia Mudha Dwi Siswanti, 2012 *Tanggung Jawab Hukum Dalam Perjanjian Multi Level Marketing Q.Net.* , Jember, Universitas Jember
- Kansil C.S.T. 2001, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Negara Indonesia*. Jakarta : Balai Pustaka.

- Lukman Ali, Ed, 1995, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan
- Mariam Darus Badruzaman. 2002, *Asas-Asas Hukum Perdata*. Bandung. Alumni
- Munir Fuady, 2009, *Hukum Kontrak (dari sudut Pandang Hukum Bisnis)*, Buku Kedua, Bandung : Citra Aditya Bakti
- Nasution A.Z, 2006, *Perkembangan Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Rajawali Grafindo Persada, Jakarta
- Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta
- , 2009, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Group
- Peter Salim, 2005, *Comtemporary English-Indonesian Dictionary*, Jakarta, Modern English Press
- Philipus M. Hadjon. 2007, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Inndonesia*. Surabaya: PT. Bina Ilmu.
- Poerwadarminta W.J.S. 1999, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka
- Rambat Lupiyoadi dan A.Hamdani, 2006, *Manajemen Pemasaran Jasa*, Jakarta: Salemba Empat.
- Roscoe Pounds dalam Bernard L. Tanya, *Teori Hukum ; Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Surabaya : CV.Kita
- Rocky Marbun, 2010, *Kiat Jitu Menyelesaikan Kasus Hukum*, Jakarta: Visimedia
- Subekti R., *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*
- Soeroro R., 2002, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta : Sinar Grafika
- Soerjono Soekanto, 2006, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Sri Soemantri. 2002, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni
- Suharmoko, 2004, *Hukum dan Perjanjian*, Alumni, Bandung
- Subekti, 2003, *Pokok Pokok Hukum Perikatan*, Bandung, Alumni
- Susanti Adi Nugroho, 2008, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau Dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya*, Jakarta: KencanaPrenada Media Group
- Yusuf Adiwibowo, 2000, *Prestasi, Wanprestasi, Overmacht, dan Ganti Rugi*, Jember, Universitas Jember
- Yusuf Shofie dan Somi Awan, 2004, *Sosok Peradilan Konsumen Mengungkap Berbagai Persoalan Mendasar BPSK*, Jakarta: Penerbit Piramedia

#### **Peraturan Perundang-Undangan**

- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.
- Undang Undang Nomor 28 Tahun 2010 tentang Pajak dan Retribusi Daerah.
- Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 4 Tahun 2011 tentang Retribusi Jasa Umum
- Peraturan Bupati Nomor 47 Tahun 2011 Tentang Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum.

#### **Internet**

- <http://digilib.usu.ac.id/Kitab> Undang-undang Hukum Perdatadiakses padatanggal13 Oktober 2012.
- <http://digilib.usu.ac.id/Sistem> Kitab Undang-Undang Hukum Perdata diakses pada tanggal13 Oktober 2012
- <http://mahendraputra.net/Cara> PenyelesaianSengketa Di LuarPengadilandiakses padatanggal 23 Oktoer 2012
- <http://Masalah%20Perjanjian%20ParkirPerkotaan.%202020Ars%20Aequi%20et%20Boni.htm>. Diakses pada tanggal 3 Maret 2013.
- <http://www.prakoso.com/2011/02/pengertian-perlindungan-hukum.html>, diakses tanggal 31 maret 2013.
- <http://www.wikipedia.com/perlindungan-hukum.html>, diakses tanggal 13 Juli 2013.