

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah, pemerintah daerah tidak terkecuali Pemerintah Daerah Kota Denpasar tentu memerlukan pembiayaan, sehingga lahirlah Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Retribusi Daerah perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pasal 1 Angka 26 disebutkan retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan hukum.

Dalam rangka upaya peningkatan pendapatan asli daerah di Kota Denpasar, maka diambil upaya langkah-langkah sistem penyelenggaraan dan pengelolaan serta penyesuaian tarif yang berlaku, sehingga lahirlah Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 19 Tahun 2011 Tentang Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum.

Berdasarkan Pasal 1 angka 10 Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 19 Tahun 2011 Tentang Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum, Retribusi Parkir di Tepi lalan Umum adalah Pungutan Daerah sebagai pembayaran atas pemakaian jasa pelayanan dan fasilitas di badan jalan dan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Kota. Adanya retribusi parkir ini merupakan Hak pemerintah daerah untuk mempertimbangkan tentang megembangkan penghasilan daerah dari perparkiran dalam upaya menggali potensi pendapatan daerah dalam rangka upaya meningkatkan pendapatan asli daerah

khususnya di Kota Denpasar, mengingat seiring pertumbuhan jumlah penduduk dan perkembangan berbagai wilayah menyebabkan bertambahnya kegiatan masyarakat di wilayah yang ada. Menunjang kelancaran aktivitas dan kehidupan manusia, maka manusia membutuhkan sarana transportasi berupa kendaraan.<sup>1</sup>

Namun, selama ini pengelolaan parkir bukan tanpa masalah, seringnya terjadi kehilangan benda atau kendaraan di areal parkir menyebabkan maraknya terjadi perselisihan antara pengguna jasa parkir dengan petugas parkir. Kebanyakan petugas parkir tidak mau disalahkan atas hilangnya benda atau kendaraan konsumen.<sup>2</sup> Bukan saja petugas parkir, pengelola jasa parkir juga tidak ingin ambil risiko jika terjadi kehilangan benda pada pengguna jasa parkir. Pengelola jasa parkir selalu menggunakan alasan bahwa hal tersebut telah sesuai dengan perjanjian atau klausula yang mengikat antara pengelola dan konsumen yang telah tertuang di karcis parkir, yakni, "*Pengelola parkir tidak bertanggung jawab terhadap kehilangan benda dan/atau kendaraan*", dan dengan berbagai macam kalimat yang mengandung makna yang sama.<sup>3</sup>

Padahal dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Perlindungan Konsumen jelas dicantumkan dan diatur tentang Ketentuan Pencantuman Klausula Baku, dimana "*Pelaku usaha dalam menawarkan benda dan atau jasa yang ditujukan*

---

<sup>1</sup> Kadek Rizak Agung, Ni Komang Arini Styawati & I Wayan Arthanaya, 2021. **PERTANGGUNG JAWABAN PERUSAHAAN DAERAH PARKIR TERHADAP KONSUMEN DITINJAU DARI PERATURAN DAERAH KOTA DENPASAR NOMOR 11 TAHUN 2005 TENTANG SISTEM PENYELENGGARAAN**. *Jurnal Konstruksi Hukum* | ISSN: 2746-5055 Vol. 2, No. 3, September 2021 Hal. 650-655, hlm.651.

<sup>2</sup>Edi Yanto, Imawanto, Tin Yuliani, 2020. **PERLINDUNGAN HUKUM KONSUMEN JASA PARKIR DITINJAU DARI HUKUM POSITIF**. *Media Keadilan: Jurnal Ilmu Hukum Volume 11 Nomor 1, April 2020: (112-128)*, hlm.113.

<sup>3</sup> Basri, 2015, **Perlindungan Hukum terhadap Pengguna jasa parkir**, *Perspektif*, Volume XX, Nomor 1 (Januari, 2015), Hlm 41.

*untuk diperdagangkan dilarang membuat atau mencantumkan klausula baku pada setiap dokumen dan atau perjanjian apabila menyatakan pengalihan tanggungjawab pelaku usaha*'. Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen menyatakan bahwa "*Pelaku usaha dilarang mencantumkan klausula baku yang letak atau bentuknya sulit terlihat atau tidak dapat dibaca secara jelas atau yang pengungkapannya sulit dimengerti*".

Pencantuman klausula baku yang berarti bahwa, 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. Ketentuan dan persyaratan tentang pencantuman klausula baku merupakan salah satu wujud ketidak seimbangan dalam hal kedudukan antara konsumen dan pelaku usaha berdasarkan prinsip kebebasan berkontrak.<sup>4</sup> Kemudian, ketentuan ini merupakan upaya dalam mencegah munculnya berbagai tindakan yang merugikan konsumen karena faktor ketidaktahuan, kedudukan yang tidak seimbang, dan sebagainya yang dapat dimanfaatkan oleh pelaku usaha untuk memperoleh keuntungan dengan jalan melanggar hukum.<sup>5</sup>

Konsumen merupakan pihak yang seringkali dirugikan dalam suatu hubungan kerjasama tersebut. Karena kedudukan pelaku usaha dan konsumen

---

<sup>4</sup> Edi Yanto, Imawanto, Tin Yuliani, *Ibid.*

<sup>5</sup> Moch. Choirul Rizal, 2013, **Sanksi Tindak Pidana Pencantuman Klausula Baku Pada Karcis Parkir Kendaraan Bermotor**, *Al-Daulah: Jurnal Hukum dan Perundangan Islam*, Volume 3, Nomor 2 (Edisi Oktober, 2013), Hlm 302.

tidak seimbang, dimana konsumen berada pada posisi yang lemah yang menjadi obyek aktifitas bisnis untuk meraup keuntungan yang sebesar-besarnya oleh pelaku usaha melalui pelayanan jasa parkir tersebut.<sup>6</sup>

Dalam praktik penggunaan klausula baku dalam tiket parkir dalam hal adanya kehilangan benda atau kendaraan itu sendiri di lokasi parkir maka akan terjadi kekosongan pertanggungjawaban, menilik kenyataan bahwa pengelola maupun penjaga parkir menolak bertanggung jawab dan berlindung pada klausula baku yang telah tertera maupun tidak tertera dalam tiket parkir tersebut.<sup>7</sup>

Di Kota Denpasar yang mengelola perparkiran adalah Perusahaan Umum Daerah Bhukti Praja Sewakadarma, yang tercantum dalam Pasal 8 huruf a Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 14 Tahun 2019 Tentang Perusahaan Umum Daerah Bhukti Praja Sewakadarma. Akan tetapi dalam Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 14 Tahun 2019 Tentang Perusahaan Umum Daerah Bhukti Praja Sewakadarma tersebut, tidak menjelaskan terkait pertanggungjawaban permasalahan parkir atau teknis masalah perparkiran. Pertanggungjawaban ini juga tidak diatur dalam Peraturan Daerah Kota Denpasar terbaru yang memayungi masalah perparkiran yaitu Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 19 Tahun 2011 Tentang Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum, melainkan diatur dalam Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Sistem Penyelenggaraan

---

<sup>6</sup>Susilowati S Dajan, 2016, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Universitas Terbuka, Cet. Kedua, Tangerang Selatan, Hlm.422.

<sup>7</sup> Edi Yanto, Imawanto, Tin Yuliani, *Op.Cit.* hlm.114.

Perparkiran. Pasal 11 Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 11 Tahun 2005

Tentang Sistem Penyelenggaraan Perparkiran, berbunyi:

“Dalam rangka memberikan jaminan keamanan, maka dalam hal wajib parkir kehilangan kendaraan bermotor pada waktu parkir di tempat-tempat Parkir yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, Perusahaan Daerah Parkir memberikan santunan sebagai ganti Rugi atas kehilangan kendaraan bermotor dimaksud.”

Pasal ini hanya mengatur tentang pertanggungjawaban apabila kehilangan kendaraan. Sehingga, apabila terjadi kehilangan benda selain kendaraan itu sendiri, ataupun terjadi kerusakan dan lain sebagainya, bukanlah tanggungjawab dari pemerintah Kota Denpasar khususnya Perusahaan Umum Daerah Bhukti Praja Sewakadarma selaku pengelola parkir di Kota Denpasar untuk mempertanggungjawabkannya. Selain itu, berdasarkan Pasal 21 Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 19 Tahun 2011 Tentang Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum, menyebutkan bahwa :

*“Pada saat Peraturan Daerah ini mulai berlaku, Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 11 Tahun 2005 tentang Sistem Penyelenggaraan Perparkiran (Lembaran Daerah Kota Denpasar Tahun 2005 Nomor 11) sepanjang mengatur Retribusi dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.”*

Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 19 Tahun 2011 Tentang Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum yang berlaku saat ini hanya lebih banyak mengatur tentang bagaimana teknis pemungutan retribusi dilakukan. Tentu hal ini perlu adanya kajian lebih lanjut agar masyarakat atau konsumen tidak dirugikan dan pemerintah atau pengelola parkir dapat bertanggung jawab. Apabila terus diabaikan, hal ini akan menyebabkan adanya Konflik norma yang berlarut-larut bagi pengguna jasa parkir di Kota Denpasar terkait keamanan

dan pertanggungjawaban dari pengelola parkir saat terjadi suatu peristiwa yang merugikan pengguna jasa parkir contohnya seperti apabila terjadi kehilangan benda dalam kendaraan yang terparkir, maupun kehilangan kendaraan itu sendiri saat terparkir. Padahal menurut Pasal 7 huruf g Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, pengusaha wajib memberikan memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian. Hal ini menyebabkan adanya konflik norma yaitu antara Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 19 Tahun 2011 Tentang Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen terkait diaturnya pertanggungjawaban pelaku usaha dalam Undang-Undang.

Dengan adanya konflik norma, juga menyebabkan kebingungan bagi masyarakat untuk mengupayakan penyelesaian perselisihan apabila terjadi sebuah kerugian pada pihak pengguna jasa parkir.

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, diisnilah perlunya penelitian hukum terkait isu tersebut, sehingga penulis mengambil judul skripsi hukum

**“PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PENGGUNA JASA PARKIR YANG MENGALAMI KEHILANGAN BENDA SAAT PARKIR BERDASARKAN HUKUM POSITIF ”**, karena penelitian hukum adalah

“proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun

doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi, sesuai yang dikemukakan oleh P.Mahmud Marzuki.<sup>8</sup>

### **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang sudah diuraikan diatas, maka untuk melakukan kajian perlu dirumuskan dalam beberapa rumusan masalah, yaitu :

1. Bagaimanakah perlindungan hukum bagi pengguna jasa parkir yang mengalami kerugian kehilangan benda ?
2. Bagaimanakah kajian yuridis Ketentuan Pasal 7 Huruf g Undang-Undang Perlindungan Konsumen Dapat Dikesampingkan Oleh PERDA Parkir ?

### **1.3 Ruang Lingkup Masalah**

Dalam penelitian ini ada beberapa persoalan masalah yang akan dibahas, dan agar tidak melampui batasan permasalahan, maka dari itu untuk memberikan batasan ruang lingkup permasalahan yang hanya membahas tentang perlindungan hukum terhadap pengguna jasa parkir yang mengalami kerugian kehilangan benda saat parkir berdasarkan hukum positif di Indonesia, karena adanya konflik norma di peraturan daerah denpasar yang mengatur tentang perparkiran. Selain itu penelitian ini juga hanya akan membahas kajian yuridis Ketentuan Pasal 7 Huruf g Undang-Undang Perlindungan Konsumen Dapat Dikesampingkan Oleh PERDA Parkir.

---

<sup>8</sup> Peter Mahmud Marzuki,2007. **Penelitian Hukum**.Kencana-Prenada Media Group.Jakarta,hlm.35

## **1.4 Tujuan Penelitian**

### **1.4.1 Tujuan Umum**

Adapun Tujuan umum dalam penulisan karya tulis / penelitian ini ialah sebagai berikut :

1. Untuk melatih mahasiswa dalam usaha membuat atau menyatakan isi pikiran ilmiah secara tertulis.
2. Untuk melaksanakan Tri Dharma Perguruan Tinggi, pada bidang penelitian yang dibuat atau dilaksanakan oleh Mahasiswa.
3. Untuk mengembangkan Ilmu Hukum.
4. Untuk mengembangkan jati diri mahasiswa, dengan membantu masyarakat.
5. Untuk menyelesaikan salah satu syarat mendapatkan gelar pada perguruan tinggi Sarjana Hukum di Universitas Mahasaraswati Denpasar.

### **1.4.2 Tujuan Khusus**

Adapun tujuan khusus dari penulisan karya tulis / penelitian ini ialah sebagai berikut :

1. Untuk mengkaji perlindungan hukum bagi pengguna jasa parkir yang mengalami kerugian kehilangan benda.
2. Untuk mengkaji kajian yuridis Ketentuan Pasal 7 Huruf g Undang-Undang Perlindungan Konsumen Dapat Dikesampingkan Oleh PERDA Parkir

## 1.5 Metode Penelitian

### 1.5.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini digunakan untuk penelitian hukum dalam aspek hukum normatif. Penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang memiliki objek kajian tentang kaidah atau aturan hukum. Penelitian hukum normatif meneliti kaidah atau peraturan hukum sebagai suatu bangunan sistem yang terkait dengan suatu peristiwa hukum. Penelitian ini dilakukan dengan maksud untuk memberikan argumentasi hukum sebagai dasar penentu apakah suatu peristiwa telah benar atau salah serta bagaimana sebaiknya peristiwa itu menurut hukum.<sup>9</sup>

Lebih lanjut mengenai penelitian hukum normatif karena menjelaskan secara tuntas tentang konflik norma yang terjadi di Kota Denpasar terkait perlindungan hukum bagi pengguna jasa parkir di Kota Denpasar dan Ketentuan Pasal 7 Huruf g Undang-Undang Perlindungan Konsumen Dapat Dikesampingkan Oleh PERDA Parkir. Juga penelitian ini berupaya memberi dimensi normatif-kontemplatif untuk dijadikan pedoman dalam praktik hukum nantinya.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup>Fajar, Muchti, Ahmad, Yulianto, 2017, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Cetakan IV, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm.33

<sup>10</sup>Pasek Made Diantha, 2017. *Metode Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*. Prenada Media Group, Jakarta, hlm.82.

### 1.5.2 Jenis Pendekatan

#### 1. Pendekatan Undang-Undang (Statute Approach)

Pendekatan ini adalah penelitian produk – produk hukum.<sup>11</sup> Yang dalam hal ini dengan mengkaji ketentuan dan asas-asas hukum yang berkaitan dengan pemberian kepastian hukum bagi pengguna jasa parkir yang mengalami konflik norma, khususnya dalam hal perlindungan hukum bagi pengguna jasa parkir di Kota Denpasar dan upaya penyelesaian perselisihan apabila terjadi kerugian di pihak pengguna jasa parkir. Pendekatan Perundang – undangan ini dilakukan untuk menelaah semua undang – undang yang berkaitan dengan penelitian yang akan diteliti. Pendekatan perundang – undangan ini nantinya akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari mungkin adakah konsistensi dan kesesuaian antara satu undang – undang dengan undang – undang yang lain.<sup>12</sup>

#### 2. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Pendekatan yang dilakukan adalah melalui pendekatan kasus (*case approach*) karena dari segi permasalahan norma yang terjadi tidak dapat semata hanya menggunakan pendekatan perundang-undangan, sehingga perlu melakukan

---

<sup>11</sup> Bahder Johan Nasution,2008. **Metode Penelitian Ilmu Hukum**.Mandar Maju,Jakarta.hlm.92

<sup>12</sup> Peter Muhammad Marzuki,2010. **Penelitian Hukum**,Cet 6 Kencana,Jakarta hlm.93

pengkajian terhadap teori/ajaran hukum, asas hukum, konsep hukum, dan adagium hukum.<sup>13</sup>

### 1.5.3 Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan pada penelitian ini adalah :

#### 1. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer Bahan hukum primer yang digunakan terdiri dari peraturan perundang – undangan ,catatan resmi, risalah dalam pembuatan perundang – undangan dan putusan hakim<sup>14</sup> Dalam penelitian ini bahan hukum primernya ialah:

- a. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Retribusi Daerah perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- b. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.
- c. Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 14 Tahun 2019 Tentang Perusahaan Umum Daerah Bhukti Praja Sewakadarma.
- d. Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 19 Tahun 2011 Tentang Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum.
- e. Peraturan Daerah Kota Denpasar Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Sistem Penyelenggaraan Perparkiran.

#### 2. Bahan Hukum Sekunder

---

<sup>13</sup> Pasek Made Diantha, **Metode Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum**, *Op.Cit.*, hlm.165

<sup>14</sup> Marzuki, **Penelitian Hukum**, *Op.Cit.*, hlm.141

Bahan Hukum Sekunder Bahan hukum sekunder yang utama adalah buku teks karena buku teks berisi mengenai prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan klasik para sarjana yang mempunyai kualifikasi tinggi.<sup>15</sup> berupa buku-buku hukum yang berisi ajaran atau doktrin atau treatises; terbitan berkala berupa artikel-artikel tentang ulasan hukum atau *law review*; dan narasi tentang arti, yang relevan dengan judul penelitian.

### 3. Bahan Hukum Tertier

Bahan Hukum Tertier Bahan hukum tertier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Dalam penelitian ini bahan hukum tertier yang digunakan meliputi :

- a. Kamus Besar Bahasa Indonesia
- b. Kamus hukum
- c. Situs internet yang berkaitan dengan kejahatan – kejahatan Internet seperti penelitian yang dilakukan.

#### 1.5.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan adalah menggunakan teknik sistem kartu (*card system*), yaitu menelaah peraturan-peraturan yang relevan, buku-buku atau bahan-bahan bacaan atau, karya ilmiah para sarjana dan hasilnya dicatat dengan sistem kartu. Kartu yang disusun berdasarkan topik, bukan

---

<sup>15</sup> Marzuki, **Penelitian Hukum**, *Ibid*, hlm 142

berdasarkan nama pengarang, hal ini dilakukan agar lebih memudahkan dalam penguraian, menganalisa, dan membuat kesimpulan dari konsep yang ada. Studi kepustakaan bertujuan untuk mencapai konsepsi-konsepsi, teori-teori, pendapat-pendapat ataupun penemuan-penemuan yang berhubungan erat dengan pokok permasalahan.

#### **1.5.5 Teknik Analisis Bahan Hukum**

Teknik analisis bahan hukum yang digunakan pada penelitian ini adalah Teknik Analisis Deskriptif-Normatif dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan kasus, yang dikaji dengan asas kepentingan umum dan argumen hukum yaitu untuk memberikan kepastian hukum bagi pengguna jasa parkir yang mengalami konflik norma, khususnya dalam hal perlindungan hukum bagi pengguna jasa parkir di Kota Denpasar dan Ketentuan Pasal 7 Huruf g Undang-Undang Perlindungan Konsumen Dapat Dikesampingkan Oleh PERDA Parkir.

#### **1.6 Sistematika Penulisan**

Untuk mempermudah penulisan penulisan maka penulis akan menjabarkan penulisan, maka harus ada sistematika penulisan tulisan yang terdiri dari beberapa bab-bab yang akan disampaikan antara lain ialah :

1. Bab I. Bab ini menguraikan tentang latar belakang, Rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metodologi penelitian dan sistematika penulisan.

2. Bab II. Bab ini menguraikan tentang teori teori dan konsep konsep dari permasalahan rumusan masalah di atas seperti teori perlindungan hukum, teori kepastian hukum , teori hirarki peraturan perundang - undangan, dan lain lain.
3. Bab III. perlindungan hukum bagi pengguna jasa parkir yang mengalami kerugian kehilangan benda.
4. Bab IV. kajian yuridis Ketentuan Pasal 7 Huruf g Undang-Undang Perlindungan Konsumen Dapat Dikesampingkan Oleh PERDA Parkir.
5. Bab V. Simpulan dan Saran Bab ini adalah bab penutup dengan memberikan kesimpulan – kesimpulan dan saran untuk masalah yang dibahas rumusan masalah pertama dan kedua.

