

**PERLINDUNGAN HUKUM KONSUMEN PENGGUNA JASA BIRO**

**PERJALANAN WISATA**

**(Studi Beberapa Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta)**

**SKRIPSI**



**Oleh :**

**RIZALIN AHMAD ZUHADMA**

**No. Mahasiswa : 11410359**

**PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2018**

**PERLINDUNGAN HUKUM KONSUMEN PENGGUNA JASA BIRO**

**PERJALANAN WISATA**

**(Studi Beberapa Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta)**

**SKRIPSI**



**Oleh :**

**RIZALIN AHMAD ZUHADMA**

**No. Mahasiswa : 11410359**

**PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2018**

**PERLINDUNGAN HUKUM KONSUMEN PENGGUNA JASA BIRO**

**PERJALANAN WISATA**

**(Studi Beberapa Biro Perjalanan di Kota Yogyakarta)**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh  
Gelar Sarjana (Strata-1) Pada Fakultas Hukum**

**Universitas Islam Indonesia  
Yogyakarta**



**Oleh:**  
**البرهان الاسلامي**

**RIZALIN AHMAD ZUHADMA**

**No. Mahasiswa: 11410359**

**PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2018**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

HALAMAN PERSETUJUAN TUGAS AKHIR  
**PERLINDUNGAN HUKUM KONSUMEN PENGGUNA JASA BIRO  
PERJALANAN WISATA**

**(Studi Beberapa Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta)**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk  
Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendaratan  
Pada Tanggal 9 Oktober 2018



Yogyakarta, 9 Oktober 2018

Dosen Pembimbing Skripsi,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'MSyamsudin'.

Dr. M. Syamsudin, SH., M.H

NIP/NIK: 954100104

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR  
PERLINDUNGAN HUKUM KONSUMEN PENGGUNA JASA BIRO  
PERJALANAN WISATA

(Studi Beberapa Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta)

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam  
Ujian Tugas Akhir / Pendaran  
Pada Tanggal 12 Desember 2018 dan Dinyatakan LULUS  
Yogyakarta, 12 Desember 2018

Tim Penguji

1. Ketua : Dr. M. Syamsudin, S.H., M.H
2. Anggota : Umar Haris Sanjaya, S.H., M.H
3. Anggota : H. Nurjihad, S.H., M.H

Tanda Tangan



Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum

Dekan,

Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H.

NIP/NIK: 904100102



## SURAT PERNYATAAN

### ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

*Bismillahirrohman nirrohim*

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : RIZALIN AHMAD ZUHADMA

No. Mahasiswa : 11.410.359

adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul :

**PERLINDUNGAN HUKUM KONSUMEN PENGGUNA JASA BIRO  
PERJALANAN WISATA (Studi Beberapa Biro Perjalanan Wisata di Kota  
Yogyakarta)**

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli (Orisinal), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai pembuatan '*penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*';
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah adalah milik saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum UII dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk menggunakan karya ilmiah tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan butir 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya, di depan 'Majelis' atau 'Tim' Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan Fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum UII.

Demikian Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di : Yogyakarta

Pada tanggal : 9 Oktober 2018

Yang membuat Pernyataan,



RIZALIN AHMAD ZUHADMA

## CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Rizalin Ahmad Zuhadma
2. Tempat Lahir : Sleman
3. Tanggal Lahir : 21 Juli 1992
4. Jenis Kelamin : Laki-laki
5. Golongan Darah : B
6. Alamat : Gandekan RT04 RW10 Tlogoadi Mlati  
Sleman
7. Identitas Orang / Wali
  - a. Nama Ayah : Drs.Muhadi  
Pekerjaan Ayah : Pensiunan
  - b. Nama Ibu : Endang Supilatun S.Pd  
Pekerjaan Ibu : PNS
8. Alamat Orang Tua : Gandekan RT04 RW10 Tlogoadi Mlati  
Sleman
9. Riwayat Pendidikan
  - a. SD : SD Negeri Nglarang
  - b. SMP : SMP Negeri 3 Mlati
  - c. SMA : SMA Muhammadiyah 1 Yogyakarta
10. Organisasi : -
11. Prestasi : -
12. Hobi : Membaca buku, mendengarkan music, dan  
menonton film

Yogyakarta, 9 Oktober 2018

Yang Bersangkutan,



(Rizalin Ahmad Zuhadma)

## HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN

- *“Hanya kepada Engkau-lah kami menyembah dan hanya kepada Engkau-lah kami memohon pertolongan” (Al-Fatihah : 5)*
- *Wasta’iinuu bishshabri washshalaati. “Jadikanlah sabar dan shalat sebagai penolongmu.” (Al-Baqarah : 45)*
- *“Inna ma’al usri yusra, sesungguhnya bersama kesulitan ada kemudahan. Faidza faraghta fanshob, maka apabila engkau telah selesai (dari suatu urusan), tetaplah bekerja keras (untuk urusan yang lain). Wailaa robbika farghob, dan hanya kepada Tuhanmu lah engkau berharap.” (QS Al-Insyirah : 6-7)*
- *Amor Fati!*

*Skripsi ini Penulis persembahkan kepada:*

1. *Kedua orang tuaku, Bapak Muhadi  
dan Ibu Endang Supilatun*
2. *Kakakku, Putri Sophia Nur Kartika dan Erfan Wijanto*
3. *Seluruh sahabat, keluarga, orang-orang terdekat*
4. *Almamater Fakultas Hukum Universitas Islam  
Indonesia*



## KATA PENGANTAR



*Assalamualaikum Wr. Wb.*

Puji syukur senantiasa dipanjatkan kehadirat Allah SWT, yang telah memberikan rahmat serta karunia-Nya berupa ide, kesehatan, waktu dan kemudahan yang diberikan-Nya, akhirnya Penulis dapat menyelesaikan Skripsi yang berjudul “Perlindungan Hukum Konsumen Pengguna Jasa Biro Perjalanan Wisata (Studi Beberapa Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta)”. Shalawat dan salam senantiasa tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW, kerabat dan para pengikutnya dan Insya Allah sampai kepada kita semua sebagai umat akhir zaman.

Selanjutnya penulis menyampaikan terima kasih yang tak terhingga kepada berbagai pihak yang telah memberikan bantuan moril maupun materiil kepada penulis dari awal penyusunan skripsi ini sampai dengan penyelesaiannya yang bermuara pada penjiilidan skripsi ini. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Dr. Abdul Jamil, SH., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
2. Bapak Dr. M. Syamsudin, SH., M.H. selaku dosen pembimbing skripsi, yang telah memberikan bimbingan, dukungan, saran serta kritik yang sangat membantu dalam penulisan skripsi ini;

3. Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan ilmu, pengalaman, dan nasehat yang berguna bagi Penulis selama Penulis menjalani kuliah;
4. Seluruh karyawan-karyawati di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, yang telah memberikan pelayanan pada mahasiswa dengan baik selama Penulis menempuh studi;
5. Pak Aryo, Ibu Gevi, Mbak Ovi, Mbak Sinta, Pak Rino, Ibu Yuni yang selama ini telah membantu memberikan data informasi serta pengalaman kepada Penulis untuk memenuhi kebutuhan penulis dalam menyelesaikan skripsi ini;
6. Kedua orang tuaku, Bapak Muhadi dan Ibu Endang Supilatun yang selalu ada untuk Penulis dan yang menjadi alasan utama penyelesaian Skripsi ini. Terima kasih telah membesarkan Penulis dan memotivasi Penulis untuk terus melanjutkan pendidikan hingga sekarang. Orang Tua yang senantiasa mendoakan penulis tiada henti-hentinya di setiap sujudnya. Terima kasih, Bapak dan Ibuku atas dukungan moril, materiil, dan spiritual yang diberikan kepada Penulis;
7. Kakakku Putri Sophia Nur Kartika dan Erfan Wijanto yang selalu memberikan dukungan baik secara finansial ataupun moral lewat semangat kepada Penulis dalam menyelesaikan skripsi ini;
8. Teman-teman Fakultas Hukum UII Gary Wicaksono, Edo Kusuma, Rio Hatmojo, Andika Wirya yang selalu memberikan semangat dan berjuang bersama sejak semester 1 untuk meraih Gelar Sarjana Hukum dan sukses bersama;

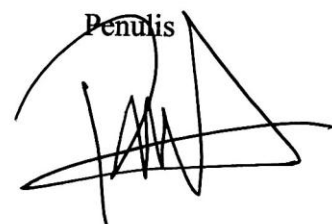
9. Sobat-sobatku dan teman-temanku Reza Nugroho, Rizqi Zul, Fikri Almandin, M. Faizal yang telah menjadi teman berbagi dan satu perjuangan bagi Penulis dalam menyelesaikan Skripsi ini;
10. Dan berbagai pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah membantu dan berjasa dalam penulisan skripsi ini;

Penulis menyadari bahwa penulisan skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan, hal itu merupakan keterbatasan Penulis selaku manusia biasa, Penulis menerima segala saran dan kritik yang membangun demi penulisan skripsi ini menjadi lebih baik. Semoga penulisan skripsi ini dapat bermanfaat bagi dunia akademis serta bagi seluruh pihak yang membaca skripsi ini.

Kebenaran mutlak berasal dari Allah SWT, tetapi kesalahan berasal dari manusia, oleh karena itu penulis mohon maaf atas kesalahan dan kekurangan di dalam penulisan ini, semoga skripsi ini bermanfaat bagi kita semua, *Amin Allahuma Amin.*

*Wasalamu'alaikum Wr. Wb.*

Yogyakarta, 9 Oktober 2018

Penulis  


Rizalin Ahamad Zuhadma

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	i
<b>HALAMAN PENGAJUAN</b> .....	ii
<b>HALAMAN PERSETUJUAN</b> .....	iii
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	iv
<b>PERNYATAAN ORISINALITAS</b> .....	v
<b>CURRICULUM VITAE</b> .....	vi
<b>HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN</b> .....	vii
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	viii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	xi
<b>ABSTRAK</b> .....	xiv
<b>BAB I      PENDAHULUAN</b> .....	1
A.   Latar Belakang .....	1
B.   Rumusan Masalah .....	8
C.   Tujuan Penelitian .....	8
D.   Landasan Teori .....	9
E.   Metode Penelitian .....	20
F.   Pertanggungjawaban Sistematika .....	24
<b>BAB II     KAJIAN NORMATIF PERLINDUNGAN KONSUMEN</b>	
<b>LAYANAN JASA WISATA</b> .....	26
A.   Pengertian Perlindungan Hukum Jasa Wisata .....	26

1.	Pengertian Perlindungan Hukum .....	26
2.	Perlindungan Hukum Konsumen pada Jasa Wisata ....	32
3.	Asas dan Tujuan Perlindungan Konsumen .....	40
B.	Dasar-dasar Perlindungan Hukum Konsumen di Bidang Jasa Kepariwisataaan .....	42
1.	Perlindungan Hukum Berdasarkan Perjanjian Pada Umumnya .....	42
2.	Perjanjian Jasa Kepariwisataaan .....	45
3.	Perlindungan Hukum Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan .....	48
C.	Dasar-dasar Normatif Tanggung Jawab Pelaku Usaha Jasa Kepariwisataaan .....	56
1.	Tanggung Jawab Pelaku Usaha .....	56
2.	Tinjauan Umum Tentang Biro Perjalanan (Travel) .....	64
3.	Dasar-dasar Normatif Tanggung Jawab Pelaku Usaha .....	68

**BAB III      PELAKSANAAN PERLINDUNGAN HUKUM KONSUMEN  
PENGUNA JASA BIRO PERJALANAN WISATA DI KOTA  
YOGYAKARTA .....**

A.	Gambaran Umum Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta .....	75
B.	Perlindungan Hukum Konsumen Pengguna Jasa Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta .....	85

1. Perlindungan Hukum Secara Normatif .....	85
2. Perlindungan Hukum Secara Empiris .....	103
C. Tanggung Jawab Pelaku Usaha Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta Atas Pemenuhan Hak-Hak Konsumen ...	108
<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>140</b>
A. Kesimpulan .....	140
B. Saran .....	141
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>142</b>
<b>LAMPIRAN .....</b>	<b>148</b>

## ABSTRAK

*Penelitian ini bertujuan menganalisis perlindungan hukum konsumen pengguna jasa biro perjalanan wisata di Kota Yogyakarta baik secara normatif dan empiris dan menganalisis tanggung jawab pelaku usaha biro perjalanan wisata atas pemenuhan hak-hak konsumen pengguna jasanya Kota Yogyakarta. Permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini adalah bagaimana perlindungan hukum konsumen pengguna jasa biro perjalanan wisata di Kota Yogyakarta baik secara normatif dan empiris dan bagaimana tanggung jawab pelaku usaha biro perjalanan wisata atas pemenuhan hak-hak konsumen pengguna jasanya di Kota Yogyakarta. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif. Prosedur yang digunakan untuk memecahkan masalah dengan terlebih dahulu meneliti data sekunder yang ada kemudian dilanjutkan dengan penelitian terhadap data primer di lapangan. Pengumpulan data dilakukan dengan cara studi perpustakaan dan wawancara. Metode pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan perundang-undangan. Data penelitian setelah dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif, diperoleh hasil bahwa perlindungan hukum konsumen pengguna jasa biro perjalanan wisata di Kota Yogyakarta secara normatif sudah memadai. Hal ini ditunjukkan dari ketentuan-ketentuan sebagaimana diatur baik dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan. Secara empiris, konsumen pengguna jasa biro perjalanan wisata di Kota Yogyakarta belum terlindungi sepenuhnya. Hal ini ditunjukkan dari hasil penelitian bahwa tidak semua biro perjalanan wisata membuat perjanjian yang berisi hak dan kewajiban para pihak selama melakukan wisata. Tanggung jawab pelaku usaha biro perjalanan wisata atas pemenuhan hak-hak konsumen pengguna jasanya di Kota Yogyakarta belum sesuai sebagaimana diatur dalam UUPK.*

*Kata-kata kunci: Perlindungan Hukum, Konsumen, Biro Perjalanan Wisata*

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Tuhan Yang Maha Esa telah menganugerahi bangsa Indonesia kekayaan yang tidak ternilai harganya. Kekayaan berupa letak geografis yang strategis, keanekaragaman bahasa dan suku bangsa, keadaan alam, flora, dan fauna, peninggalan purbakala, serta peninggalan sejarah, seni, dan budaya, itu semua merupakan sumber daya dan modal untuk meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan bangsa Indonesia sebagaimana terkandung dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat. Sumber daya dan modal tersebut perlu dimanfaatkan secara optimal melalui penyelenggaraan kepariwisataan yang ditujukan untuk meningkatkan pendapatan nasional, memperluas dan pemeratakan kesempatan berusaha dan lapangan kerja, mendorong pembangunan daerah, memperkenalkan dan mendayagunakan daya tarik wisata dan destinasi di Indonesia, serta memupuk rasa cinta tanah air dan mempererat persahabatan antarbangsa.

Kecenderungan perkembangan kepariwisataan dunia dari tahun ke tahun menunjukkan perkembangan yang sangat pesat. Hal itu disebabkan, antara lain, oleh perubahan struktur sosial ekonomi negara di dunia dan semakin banyak orang yang memiliki pendapatan lebih yang semakin tinggi. Selain itu, kepariwisataan telah berkembang menjadi suatu fenomena global,



menjadi kebutuhan dasar, serta menjadi bagian dari hak asasi manusia yang harus dihormati dan dilindungi.

Pemerintah dan Pemerintah Daerah, dunia usaha pariwisata, dan masyarakat berkewajiban untuk dapat menjamin agar berwisata sebagai hak setiap orang dapat ditegakkan sehingga mendukung tercapainya peningkatan harkat dan martabat manusia, peningkatan kesejahteraan, serta persahabatan antarbangsa dalam rangka mewujudkan perdamaian dunia. Kepariwisataan mempunyai peranan penting dalam meningkatkan cinta tanah air, citra bangsa, dan memberikan kontribusi bagi perekonomian nasional melalui penyerapan Tenaga Kerja, pemerataan kesempatan berusaha, meningkatkan penerimaan devisa negara serta berperan dalam mengentaskan kemiskinan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Kepariwisataan perlu didukung oleh sumber daya manusia yang berkompeten dalam rangka memberikan pelayanan prima bagi wisatawan. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan mengamanatkan bahwa Tenaga Kerja di bidang kepariwisataan wajib memiliki standar kompetensi melalui sertifikasi. Sertifikasi sangat diperlukan dalam menghadapi persaingan tenaga kerja tingkat nasional maupun internasional.

Sektor pariwisata telah berperan sebagai penyumbang devisa yang cukup besar selain minyak dan gas bumi. Sektor pariwisata menjadi industri atau sektor penting yang diandalkan pemerintah ke depan untuk menjadi pilar utama pembangunan ekonomi nasional. Pengembangan sektor pariwisata harus dilaksanakan secara serius, terarah, dan profesional agar pengembangan

dan pemanfaatan aset-aset pariwisata dapat memberi kontribusi signifikan dalam mewujudkan peran sektor pariwisata sebagai andalan pembangunan di masa depan.

Pengembangan sektor pariwisata harus diikuti dengan adanya standar usaha di bidang pariwisata yang dibuktikan dengan sertifikasi terhadap usaha yang sudah ada. Pasal 54 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan menyebutkan bahwa produk, pelayanan dan pengelolaan usaha pariwisata memiliki standar usaha. Sertifikasi Usaha Pariwisata sangat diperlukan dan dibutuhkan untuk mendukung pengembangan kegiatan kepariwisataan nasional dalam menghadapi persaingan globalisasi dan liberalisasi sektor jasa baik di tingkat regional dan internasional.

Salah satu usaha yang mendukung kegiatan pariwisata adalah biro perjalanan pariwisata. Industri biro perjalanan wisata ini penting karena dapat menjadi sebuah stimulan untuk menarik minat wisatawan agar dapat berkunjung ke tempat-tempat wisata di Indonesia. Selain itu biro perjalanan wisata juga dapat memudahkan wisatawan, terutama wisatawan asing karena dalam paket perjalanan wisata yang dijualnya, biro perjalanan wisata sudah menyertakan transportasi, serta sarana dan prasarana menjadi satu paket yang tidak dapat dipisahkan.

Biro perjalanan wisata ini sendiri di Indonesia harus berbentuk perseroan terbatas dan tergabung dalam ASITA (*Association of the Indonesia Tour and Travel Agencies*). Ketentuan berbentuk perseroan terbatas merupakan

persyaratan yang ditentukan oleh ASITA<sup>1</sup>, sedangkan dalam Pasal 6 ayat (1) Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor: PM.85/HK.501/MKP/2010 tentang Tata Cara Pendaftaran Usaha Jasa Perjalanan Wisata hanya menyebutkan bahwa “Pengusaha jenis usaha biro perjalanan wisata sebagaimana dimaksud Pasal 4 ayat (2) huruf a berbentuk badan usaha Indonesia berbadan hukum”. Dengan adanya biro perjalanan wisata ini tentunya akan membantu promosi pariwisata, membuka lapangan kerja, dan memberikan berbagai macam kemudahan bagi wisatawan sehingga biro perjalanan wisata ini menjadi salah satu faktor vital dalam perkembangan pariwisata di era modern. Dalam melakukan kegiatannya biro perjalanan wisata melakukan berbagai macam promosi dan mengeluarkan produk-produk jasa guna menarik minat para wisatawan. Produk- produk jasa yang ditawarkan ini biasanya ada dalam brosur perjalanan wisata.

Pelaku usaha biro perjalanan wisata ini mengeluarkan berbagai produk jasa guna memenuhi permintaan (*demand*) dari konsumen yang semakin hari semakin berkembang jumlahnya. Perkembangan jumlah konsumen yang meningkat pesat ini dapat mengakibatkan adanya ketidakseimbangan hubungan pelaku usaha dan konsumen dalam bertransaksi. Oleh karena itu, maka dibutuhkanlah suatu instrumen hukum yang dapat memberikan perlindungan bagi konsumen apabila terjadi kerugian yang diakibatkan oleh pihak pelaku usaha. Bentuk perlindungan hukum konsumen ini tidak

---

<sup>1</sup>“Cara mudah bergabung dengan Asosiasi Wisata Indonesia”, diunduh dari <https://wisatahalimun.co.id/cara-mudah-bergabung-dengan-asosiasi-wisata-indonesia>, 23 Oktober 2017.

dimaksudkan untuk mematikan usaha para pelaku usaha, tetapi justru untuk mendorong iklim berusaha yang sehat dan lahirnya perusahaan yang tangguh dalam menghadapi persaingan melalui pelayanan dan penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas. Demi melindungi hak-hak konsumen yang seringkali berada pada posisi yang lemah ini Pemerintah Indonesia telah mengundang peraturan yang mengatur mengenai perlindungan konsumen, yaitu Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK). Undang-undang ini mengatur tentang kebijakan perlindungan konsumen, baik menyangkut hukum materiil maupun hukum formil mengenai penyelesaian sengketa konsumen.<sup>2</sup>

Hukum perlindungan konsumen tidak hanya mengatur tentang hak-hak dan kepentingan konsumen saja, tetapi juga hak-hak dan kepentingan-kepentingan barang dan jasa yang berimbang satu sama lain, proporsional, tidak memihak, dan tidak diskriminatif. Dalam UUPK, hak-hak dari pelaku usaha juga mendapatkan perlindungan yang sama seperti halnya hak-hak dari konsumen, sehingga baik konsumen maupun pelaku usaha memiliki hak dan kewajiban yang setara.

Terkait hak dan kewajiban wisatawan sebagai konsumen dari jasa perjalanan wisata, apabila dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku seperti yang termuat dalam UUPK, maka sudah sesuai dengan pengertian di dalam Undang-Undang tersebut, atau dapat dikatakan bahwa wisatawan adalah konsumen jasa di bidang pariwisata, termasuk di dalamnya

---

<sup>2</sup> Abdul Hakim Barkatullah, *Hukum Perlindungan Konsumen Kajian Teoritis dan Perkembangan Pemikiran*, (Bandung : Nusa Media, 2008 ), hlm. 5.

adalah perjalanan pariwisata. Sebagai konsumen maka wisatawan yang menggunakan jasa biro perjalanan wisata mempunyai hak-hak yang diatur dalam Pasal 4 UUPK dan peraturan lain yang terkait.

Dinamika perkembangan ekonomi sekarang yang telah berkembang dengan pesat telah menghasilkan berbagai macam jenis dan variasi barang dan/atau jasa yang dapat dikonsumsi dan dimanfaatkan, tak terkecuali dalam dunia perjalanan pariwisata. Konsumen perjalanan pariwisata mempunyai banyak pilihan biro perjalanan pariwisata yang hendak mereka pakai. Kondisi ini di satu sisi memberikan banyak manfaat bagi konsumen karena kebutuhan konsumen akan pemakaian jasa yang diinginkan dapat terpenuhi serta semakin menambah kebebasan bagi konsumen untuk memilih berbagai jenis dan kualitas jasa sesuai keinginan dan kemampuan ekonomi dari konsumen.

Maraknya dunia pariwisata saat ini membuat bisnis biro perjalanan wisata juga berkembang dengan pesat. Hal ini diungkapkan oleh Ketua Umum *Association of the Indonesia Tours and Travel Agencies*, Asnawi Bahar yang mengatakan setiap bulan, ada sekitar 50 anggota baru yang mendaftar di Asita. Hal tersebut tentu dapat menjadi tolak ukur bahwa industri biro perjalanan pariwisata tumbuh subur di Indonesia. Namun, di sisi lain kondisi tersebut memberikan implikasi lain yaitu kedudukan pelaku usaha dan konsumen menjadi tidak seimbang dan konsumen berada di posisi yang lemah, sehingga menjadi objek aktifitas bisnis untuk meraup keuntungan yang sebesar-besarnya oleh pelaku usaha, melewati berbagai promosi yang

belum tentu kebenaran dan kepercayaannya, cara penjualan, serta penerapan kontrak baku yang merugikan konsumen.<sup>3</sup>

Konsumen biro perjalanan wisata seringkali mengalami kerugian-kerugian yang disebabkan oleh kurang maksimalnya pelayanan atau kelalaian dari pihak penyedia jasa perjalanan wisata. Kerugian yang sering dialami oleh konsumen perjalanan wisata di antaranya adalah fasilitas dan akomodasi yang tidak sesuai sebagaimana yang dipromosikan pihak penyedia jasa, kehilangan barang ketika sedang mengikuti tour wisata, *tour guide* yang kurang kompeten dan mengecewakan konsumen, dan keterlambatan alat transportasi yang akan digunakan untuk melakukan perjalanan/tour pariwisata.

Kerugian-kerugian yang diderita konsumen akibat biro perjalanan wisata tersebut seharusnya menjadi tanggung jawab dari pihak penyedia jasa, karena biro perjalanan wisata memiliki fungsi khusus untuk menjamin bahwa segala fasilitas, keamanan, dan kenyamanan bagi konsumen harus sesuai dengan apa yang tertera dalam janji jasa perjalanan wisata yang kemudian mereka jual dalam bentuk brosur perjalanan wisata. Pengertian perjanjian menurut Pasal 1313 KUH Perdata adalah: “Suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih”.

---

<sup>3</sup> Insan Tajali Nur, *Tanggung Jawab Hukum Pelaku Usaha Jasa Transportasi dalam Memberikan Pelayanan Maksimal dan Kompensasi kepada Konsumen*, dikutip dari Anas Farkhan, *Perlindungan Hukum Bagi Pemakai Jasa Perjalanan Pariwisata Apabila Terjadi Kerugian Yang Diakibatkan Oleh Pihak Penyedia Jasa (Studi di PT.Gama Wisata)*, Penulisan Hukum, (Yogyakarta: Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada, 2015), hlm. 7.

Berdasar uraian latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk meneliti masalah yang berkaitan perlindungan konsumen pengguna jasa biro perjalanan dalam skripsi dengan judul: “PERLINDUNGAN HUKUM KONSUMEN PENGGUNA JASA BIRO PERJALANAN WISATA DI YOGYAKARTA (Studi Beberapa Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta).

## **B. Rumusan Masalah**

Bertolak dari uraian latar belakang masalah di atas, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana perlindungan hukum konsumen pengguna jasa biro perjalanan wisata di Kota Yogyakarta baik secara normatif dan empiris?
2. Bagaimana tanggung jawab pelaku usaha biro perjalanan wisata atas pemenuhan hak-hak konsumen pengguna jasanya di Kota Yogyakarta?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berpegang pada perumusan masalah yang telah dikemukakan di atas maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis perlindungan hukum konsumen pengguna jasa biro perjalanan wisata di Kota Yogyakarta baik secara normatif dan empiris.
2. Untuk menganalisis tanggung jawab pelaku usaha biro perjalanan wisata atas pemenuhan hak-hak konsumen pengguna jasanya Kota Yogyakarta.

#### D. Landasan Teori

Secara kebahasaan, kata perlindungan dalam bahasa Inggris disebut dengan *protection*. Istilah perlindungan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) dapat disamakan dengan istilah proteksi, yang artinya adalah proses atau perbuatan memperlindungi.<sup>4</sup>

Secara umum, perlindungan berarti mengayomi sesuatu dari hal-hal yang berbahaya, sesuatu itu bisa saja berupa kepentingan maupun benda atau barang. Selain itu perlindungan juga mengandung makna pengayoman yang diberikan oleh seseorang terhadap orang yang lebih lemah. Dengan demikian, perlindungan hukum dapat diartikan dengan segala upaya pemerintah untuk menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada warga negaranya agar hak-haknya sebagai seorang warga negara tidak dilanggar, dan bagi yang melanggarnya akan dapat dikenakan sanksi sesuai peraturan yang berlaku.<sup>5</sup>

Dari definisi di atas, secara kebahasaan terdapat makna kemiripan unsur-unsur dari makna perlindungan, yaitu:<sup>6</sup>

1. Unsur tindakan melindungi;
2. Unsur adanya pihak-pihak yang melindungi;
3. Unsur cara melindungi.

---

<sup>4</sup> <https://id.wiktionary.org/wiki/proteksi>, diakses 26 Oktober 2018.

<sup>5</sup> Pemegang Paten Perlu Perlindungan Hukum, *Republika*, 24 Mei 2004, sebagaimana dikutip oleh Dedi Suprianto, "Perlindungan Hukum Terhadap Penanaman Modal Dalam Negeri Dan Penanaman Modal Asing Dalam Bidang Usaha Pertanian Di Indonesia", *Skripsi*, Jurusan Ilmu Hukum, Fakultas Syariah Dan Hukum, Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau, Pekanbaru, 2015, hlm. 16.

<sup>6</sup> <http://e-journal.uajy.ac.id/363/3/2MIH01444.pdf>, diakses 26 Oktober 2018.



Berdasarkan unsur-unsur di atas, berarti kata perlindungan mengandung makna, yaitu suatu tindakan perlindungan atau tindakan melindungi dari pihak-pihak tertentu yang ditujukan untuk pihak tertentu dengan menggunakan cara-cara tertentu.<sup>7</sup> Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara perlindungan terhadap konsumen dapat dilakukan melalui berbagai bentuk diantaranya perlindungan ekonomi, sosial, politik dan perlindungan hukum. Tetapi dari bentuk-bentuk perlindungan terhadap konsumen tersebut yang terpenting adalah perlindungan yang diberikan oleh hukum, sebab hukum dapat mengakomodir berbagai kepentingan konsumen, selain itu hukum memiliki daya paksa sehingga bersifat permanen karena sifatnya yang konstitusional yang diakui dan ditaati keberlakuannya dalam kehidupan bermasyarakat.

Perlindungan hukum dapat diartikan perlindungan oleh hukum atau perlindungan dengan menggunakan pranata dan sarana hukum. Ada beberapa cara perlindungan secara hukum, antara lain sebagai berikut:<sup>8</sup>

1. Membuat peraturan (*by giving regulation*), yang bertujuan untuk:
  - a. Memberikan hak dan kewajiban;
  - b. Menjamin hak-hak para subyek hukum.
2. Menegakkan peraturan (*by the law enforcement*) melalui:
  - a. Hukum administrasi Negara yang berfungsi untuk mencegah (preventif) terjadinya pelanggaran hak-hak konsumen, dengan perijinan dan pengawasan;

---

<sup>7</sup> Wahyu Sasongko, 2007, *Ketentuan-Ketentuan Pokok Hukum Perlindungan Konsumen*, (Bandar Lampung: Penerbit Universitas Lampung, 2007), hlm 30.

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm. 31.

- b. Hukum pidana yang berfungsi untuk menanggulangi (*repressive*) setiap pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan, dengan cara mengenakan sanksi hukum berupa sanksi pidana dan hukuman;
- c. Hukum perdata yang berfungsi untuk memulihkan hak (*curative, recovery*), dengan membayar kompensasi atau ganti kerugian.

Ada beberapa pengertian yang dapat dikemukakan dalam pembahasan tentang pengertian konsumen, yaitu terdapat dalam rumusan peraturan perundang-undangan, dan menurut para pakar. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 2 UUPK, Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.<sup>9</sup> Dalam rumusan ini ditentukan batasan secara jelas limitatif tentang konsumen, yaitu merupakan orang, memakai atau menggunakan suatu barang dan/jasa, untuk kepentingan sendiri maupun untuk kepentingan orang lain atau makhluk lain, dan tidak untuk diperdagangkan kembali.

Dalam ilmu ekonomi pengertian di atas termasuk dalam kategori konsumen akhir. Pengertian konsumen di atas kurang tepat dan adanya kerancuan, yaitu pada kata pemakai yang tidak sesuai atau tidak berhubungan dengan kalimat untuk kepentingan pihak lain, serta rumusannya hanya terpaku pada orang atau makhluk lain, padahal dalam kenyataan tidak hanya

---

<sup>9</sup> Lihat Pasal 1 angka 2 UUPK.

orang saja yang disebut konsumen, tetapi masih ada yang lain, yakni badan usaha.<sup>10</sup>

Menurut ketentuan Pasal 1 UU No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli, secara tegas dinyatakan bahwa konsumen adalah setiap pemakai dan/atau pengguna barang dan/atau jasa, baik untuk kepentingan diri sendiri dan atau kepentingan orang lain. Kedua pengertian diatas terdapat perbedaan dimana pengertian konsumen yang terdapat dalam UUPK lebih luas jika dibandingkan dengan pengertian yang tercantum di dalam UULPM, yaitu konsumen tidak terbatas pada manusia semata melainkan juga kepada makhluk hidup lainnya.<sup>11</sup>

AZ. Nasution, memberikan batasan-batasan mengenai konsumen, yaitu sebagai berikut:

1. Konsumen adalah setiap orang yang mendapatkan barang atau jasa digunakan untuk tujuan tertentu;
2. Konsumen antara, adalah setiap orang mendapatkan barang dan/atau jasa untuk digunakan dengan tujuan membuat barang atau jasa lain untuk diperdagangkan;
3. Konsumen akhir, adalah setiap orang yang mendapatkan dan menggunakan barang dan/atau jasa untuk tujuan memenuhi kebutuhan hidupnya pribadi, keluarga dan atau rumah tangga dan tidak untuk diperdagangkan kembali.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Ahmadi Miru dan Sutarman Yudo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 4.

<sup>11</sup> N.H.T. Siahaan, *Hukum Konsumen*, (Jakarta: Panta Rei, 2005), hlm. 23.

<sup>12</sup> AZ. Nasution, *Pengantar Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: Penerbit Daya Widya, 1999), hlm. 13.

Secara umum konsumen dapat diartikan setiap orang yang menggunakan atau memakai suatu barang dan/atau jasa yang tersedia di masyarakat. Yang menjadi penekanan dalam pengertian konsumen adalah aktifitas atau kegiatan memakai atau menggunakan suatu produk barang dan/atau jasa, sedangkan bagaimana cara memperolehnya atau menggunakannya bukan menjadi persoalan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka (1) UUPK, dinyatakan, Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen.<sup>13</sup> Rumusan di atas merupakan upaya pembentuk undang-undang untuk membentengi atau untuk melindungi konsumen dari tindakan sewenang-wenang para pelaku usaha. Menurut Yusuf Shofie<sup>14</sup> undang-undang perlindungan konsumen di Indonesia mengelompokkan norma-norma perlindungan konsumen ke dalam 2 (dua) kelompok, yaitu;

1. Perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha;
2. Ketentuan tentang pencantuman klausula baku.

Dengan adanya pengelompokan tersebut ditujukan untuk memberikan perlindungan terhadap konsumen dari atau akibat perbuatan yang dilakukan oleh pelaku usaha. Berkenaan dengan perlindungan konsumen dapat dirinci bidang-bidang perlindungan konsumen, yaitu sebagai berikut:<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Lihat Pasal 1 angka 1 UUPK.

<sup>14</sup> Yusuf Shofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*. (Bandung: PT. Citra Aditya, 2003), hlm. 26.

<sup>15</sup> Taufik Simatupang, *Aspek Hukum Periklanan*, (Bandung: PT Aditya Bakti, 2004), hlm. 11-13.

1. Keselamatan fisik peningkatan serta perlindungan kepentingan ekonomis konsumen;
2. Standard untuk keselamatan dan kualitas barang serta jasa;
3. Pemerataan fasilitas kebutuhan pokok;
4. Upaya-upaya untuk memungkinkan konsumen melaksanakan tuntutan ganti kerugian;
5. Program pendidikan dan penyebarluasan informasi;
6. Pengaturan masalah-masalah khusus seperti makanan, minuman, obat-obatan, dan kosmetik.

Sementara itu, Janus Sidabalok mengemukakan ada empat alasan pokok mengapa konsumen perlu dilindungi, yaitu sebagai berikut:<sup>16</sup>

1. Melindungi konsumen sama artinya dengan melindungi seluruh bangsa sebagaimana diamanatkan oleh tujuan pembangunan nasional menurut UUD 1945;
2. Melindungi konsumen perlu untuk menghindarkan konsumen dari dampak negatif penggunaan teknologi;
3. Melindungi konsumen perlu untuk melahirkan manusia-manusia yang sehat rohani dan jasmani sebagai pelaku-pelaku pembangunan, yang berarti juga untuk menjaga kesinambungan pembangunan nasional;
4. Melindungi konsumen perlu untuk menjamin sumber dana pembangunan yang bersumber dari masyarakat konsumen.

---

<sup>16</sup> Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 6.

Menurut Setiawan<sup>17</sup> “perlindungan konsumen mempunyai dua aspek yang bermuara pada praktik perdagangan yang tidak jujur (*unfair trade practice*) dan masalah keterikatan pada syarat-syarat umum dalam suatu perjanjian”. Dalam pandangan ini secara tegas dinyatakan bahwa upaya untuk melakukan perlindungan terhadap konsumen disebabkan adanya tindakan-tindakan atau perbuatan para pelaku usaha dalam menjalankan aktifitas bisnisnya yang tidak jujur sehingga dapat merugikan konsumen. Sementara itu menurut Adijaya Yusuf dan John W. Head bahwa “perlindungan konsumen adalah istilah yang digunakan untuk menggambarkan perlindungan hukum yang diberikan kepada konsumen dalam usahanya untuk memenuhi kebutuhannya dari hal-hal yang dapat merugikan konsumen”.<sup>18</sup>

Biro perjalanan (*travel*) adalah kegiatan usaha yang bersifat komersial yang mengatur dan menyediakan pelayanan bagi seseorang, sekelompok orang, untuk melakukan perjalanan dengan tujuan utama berwisata dimana badan usaha ini menyelenggarakan kegiatan perjalanan yang bertindak sebagai perantara dalam menjual atau mengurus jasa untuk melakukan perjalanan baik di dalam dan luar negeri. Perwakilan adalah biro perjalanan umum, agen perjalanan, badan usaha lainnya atau perorangan yang ditunjuk oleh suatu biro perjalanan umum yang berkedudukan di wilayah lain untuk melakukan kegiatan yang diwakilkan, baik secara tetap maupun sementara. Biro Perjalanan Wisata (BPW) dan Asosiasi Perjalanan Wisata (APW),

---

<sup>17</sup> Setiawan. *Makalah Produsen atau Konsumen; Siapa Dilindungi Hukum*, (Jakarta: 2001), hlm. 152.

<sup>18</sup> Adijaya Yusuf dan John W. Read, *Topik-topik Mata Kuliah Hukum Ekonomi dan Kurikulum* (Jakarta: ELIPS, 1998), hlm. 90.

berada di bawah naungan ASITA (*Association of the Indonesian Tours dan Travel Agencies*).<sup>19</sup>

Pengertian *travel* (biro perjalanan) menurut beberapa ahli adalah sebagai berikut:<sup>20</sup>

1. Menurut Yoeti, biro perjalanan (*Travel*) adalah suatu perusahaan yang memperoleh pendapatan dan keuntungan dengan menawarkan dan menjual produk serta jasa-jasa pelayanan yang diberikannya kepada pelanggannya.
2. Menurut Foster, biro perjalanan (*Travel*) adalah sebuah perusahaan yang menjual rancangan perjalanan secara langsung pada masyarakat dan lebih khusus lagi menjual transportasi udara, darat, laut; akomodasi penginapan; pelayaran wisata; wisata paket; asuransi perjalanan; dan produk lainnya yang berhubungan.

Selain itu, menurut Yoeti munculnya biro perjalanan memiliki beberapa peran, yaitu:<sup>21</sup>

1. Pengurusan dokumen perjalanan;
2. *Ticketing* (penjualan tiket pesawat domestik dan internasional);
3. *Hotel Reservation* (dalam dan luar negeri);
4. Agen perjalanan kapal pesiar, *charter flight*, kapal laut dan kereta api;
5. Paket wisata untuk dalam dan luar negeri;
6. *Escort services* (jasa mengiringi);
7. Jemput dan antar tamu dari dan ke bandara;

---

<sup>19</sup> [www.wordpress.com/2012/06/04/pengertian-biro-perjalanan/](http://www.wordpress.com/2012/06/04/pengertian-biro-perjalanan/) di akses 15 September 2017

<sup>20</sup> Oka A. Yoeti. *Tours and Travel Marketing*, (Jakarta : Pradnya Paramita, 2003), hlm. 33.

<sup>21</sup> *Ibid.*, hlm. 59

8. Pelayanan Umroh, Ibadah Haji dan perjalanan rohani lainnya.

Pengertian perjanjian dapat dilihat dalam Pasal 1313 KUH Perdata yang menyebutkan: “Suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih”. Sebenarnya pengertian perjanjian menurut Pasal 1313 KUH Perdata disatu pihak sangat kurang lengkap namun dipihak lain terlalu luas. Sri Soedewi Masjchoen Sofwan mengatakan bahwa pengertian perjanjian pada Pasal 1313 KUH Perdata sangat kurang lengkap karena kata-kata “...dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya...” hanya mencakup pengertian perjanjian sepihak saja, serta pengertian kata-kata “Suatu perbuatan...” dalam Pasal 1313 KUH Perdata mencakup juga tindakan-tindakan seperti *zaakwaarneming* (perwakilan sukarela), *onrechtmatigedaad* (perbuatan melawan hukum) dan sebagainya, yaitu perbuatan yang menimbulkan perikatan bukan karena perjanjian tetapi tindakan itu yang menimbulkan adalah undang-undang. Dikatakan terlalu luas karena mencakup pula pelanggaran perkawinan, hal membuat janji-janji dalam perkawinan dimana perbuatan semacam itu masuk dalam lingkup hukum keluarga yang juga menimbulkan perjanjian tetapi istimewa sifatnya, padahal perjanjian-perjanjian ini dikuasai oleh ketentuan-ketentuan tersendiri, sehingga Buku III KUH Perdata tidak berlaku terhadapnya, setidaknya tidak berlaku secara langsung<sup>22</sup>. Jadi dapat dikatakan pengertian perjanjian menurut Pasal 1313 KUH Perdata ini belum memberi pengertian yang jelas.

---

<sup>22</sup> Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, 1980, *Hukum Perutangan Bagian B*, Seksi Hukum Perdata Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, hlm. 1.



Demikian halnya dengan pendapat R. Setiawan yang senada dengan Sri Soedewi Masjchoen Sofwan bahwa definisi perjanjian menurut Pasal 1313 KUH Perdata selain tidak lengkap juga sangat luas. Sehubungan dengan hal tersebut maka diperlukan perbaikan mengenai definisi perjanjian yang diatur dalam Pasal 1313 KUH Perdata, yaitu:<sup>23</sup>

1. Perbuatan disini harus diartikan perbuatan yang bertujuan untuk menimbulkan akibat hukum.
2. Menambahkan perkataan “atau saling mengikatkan dirinya” dalam Pasal 1313 KUH Perdata.

Dengan demikian perumusannya menjadi: perjanjian adalah suatu perbuatan hukum, dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya atau saling mengikatkan diri terhadap satu orang lain atau lebih<sup>24</sup>.

Untuk memperoleh pengertian yang lebih jelas, dapat melihat dan membandingkan beberapa pengertian perjanjian dari para ahli hukum. Subekti memberikan pengertian perjanjian sebagai berikut: Perjanjian adalah suatu peristiwa dimana seseorang berjanji kepada seorang lainnya atau dimana dua orang itu saling berjanji untuk melaksanakan sesuatu hal<sup>25</sup>.

Berdasarkan uraian diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa suatu perjanjian itu mengandung hal-hal sebagai berikut:<sup>26</sup>

1. Adanya suatu perbuatan hukum atau hubungan hukum;
2. Adanya dua pihak atau lebih yang saling mengikatkan diri;

---

<sup>23</sup> Lihat Pasal 1313 KUH Perdata.

<sup>24</sup> R. Setiawan, *Pokok-pokok Hukum Perikatan*, (Bandung : Bina Cipta,1987), hlm. 49.

<sup>25</sup> R. Subekti, *Hukum Perjanjian*, (Bandung: PT. Intermasa, 1987), hlm. 1.

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm. 29.

3. Berdasarkan kata sepakat;
4. Ada tujuan tertentu, yaitu: untuk menimbulkan hak dan kewajiban.

Menurut J. Satrio dalam suatu perjanjian terdapat tiga macam unsur, yaitu:<sup>27</sup>

1. *Essentialia*, adalah perjanjian yang selalu harus ada di dalam suatu perjanjian, unsur mutlak, dimana tanpa adanya unsur tersebut, perjanjian tak mungkin ada, misalnya: dalam perjanjian jual beli, yang mutlak harus ada yaitu barang dan harga;
2. *Naturalia*, adalah unsur perjanjian yang oleh Undang-undang diatur, tetapi yang oleh para pihak dapat disingkirkan atau diganti. Disini unsur tersebut oleh Undang-undang dengan hukum yang mengatur/menambah, misalnya kewajiban untuk menanggung biaya penyerahan (Pasal 1476) dapat disimpangi atas kesepakatan kedua belah pihak;
3. *Accidentalialia*, adalah unsur perjanjian yang ditambahkan oleh para pihak, Undang-undang sendiri tidak mengatur tentang hal tersebut, harus dimuat atau disebut secara tegas dalam perjanjian, misalnya di dalam suatu perjanjian jual-beli, benda-benda pelengkap tertentu bisa dikecualikan.

Perjanjian dikatakan sah apabila telah memenuhi empat syarat, seperti yang tercantum dalam pasal 1320 KUH Perdata, yaitu:<sup>28</sup>

1. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
2. Kecakapan untuk membuat suatu perjanjian;
3. Suatu hal tertentu;

---

<sup>27</sup> J. Satrio, 1992, *Hukum Perjanjian*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1992), hlm. 57-58.

<sup>28</sup> Lihat Pasal 1320 KUH Perdata.

4. Suatu sebab yang halal.

Dalam hukum perjanjian terdapat beberapa asas hukum yang harus mendapat perhatian dengan baik. Adapun asas-asas hukum tersebut adalah:<sup>29</sup>

1. Asas dalam pembuatan perjanjian, yaitu asas konsensualisme;
2. Asas yang berkenaan dengan isi perjanjian, yaitu asas kebebasan berkontrak;
3. Asas yang berkenaan dengan akibat perjanjian/kekuatan mengikatnya suatu perjanjian, yaitu asas *pacta sunt servanda*;
4. Asas pelaksanaan perjanjian, yaitu asas itikad baik.

Berdasarkan asas kebebasan berkontrak atau *freedom of contract* dapat disimpulkan bahwa bentuk dan isi perjanjian merupakan kebebasan para pihak. Ketentuan Pasal 1320 ayat (1) tersebut memberikan petunjuk bahwa hukum perjanjian dikuasai oleh asas konsensualisme. Ketentuan Pasal 1320 ayat (1) tersebut juga mengandung pengertian bahwa kebebasan suatu pihak untuk menentukan isi kontrak dibatasi oleh sepakat pihak lainnya. Dengan kata, lain asas kebebasan berkontrak dibatasi oleh asas konsensualisme.<sup>30</sup>

## E. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini yuridis normatif, yaitu suatu cara atau prosedur yang digunakan untuk memecahkan masalah dengan terlebih dahulu meneliti data sekunder yang ada kemudian dilanjutkan dengan penelitian terhadap

---

<sup>29</sup> Purwahid Patrik, *Asas Itikad Baik dan Kepatutan dalam Perjanjian*, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1962, hlm. 3.

<sup>30</sup> Hasanuddin Rahman, *Contract Drafting, Seri Keterampilan Merancang Kontrak Bisnis*, PT.Citra Aditya Bakti, Samarinda, 2003, hlm. 16.

data primer di lapangan<sup>31</sup>, yang berkaitan dengan “Perlindungan Hukum Konsumen Pengguna Jasa Biro Perjalanan Wisata (Studi Beberapa Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta)”.

## 2. Metode Pendekatan

Dalam kaitannya dengan penelitian normatif, penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu:<sup>32</sup> suatu pendekatan yang dilakukan terhadap berbagai aturan hukum yang berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata.

## 3. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini mendasarkan pada data primer dan data sekunder.

### a. Data Primer

Data yang diperoleh secara langsung melalui penelitian di lapangan, dalam hal ini penulis memperoleh data primer dari narasumber yang ditentukan dalam penelitian ini. Narasumber adalah orang-orang tertentu yang dinilai menguasai persoalan yang hendak diteliti, mempunyai keahlian dan berwawasan cukup<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan Ketiga, Jakarta: UI Press, 1984), hlm.52.

<sup>32</sup> Johny Ibrahim, *Teori, Metode dan Penelitian Hukum normatif*, (Malang-Jawa Timur: Bayumedia Publishing, 2007), hlm. 30.

<sup>33</sup> Bagong Suyatna, *Metode Penelitian Sosial: Berbagai Alternative Pendekatan*, (Jakarta: Prenada Media, 2005), hlm. 72.

b. Data Sekunder

Data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang berupa bahan-bahan hukum<sup>34</sup>. Bahan-bahan hukum tersebut terdiri dari:

- 1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat, yang terdiri dari:
  - a) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
  - c) Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen;
  - d) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata;
  - e) Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor: PM.85/HK.501/MKP/2010 tentang Tata Cara Pendaftaran Usaha Jasa Perjalanan Wisata.
- 2) Bahan hukum sekunder, adalah bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan dan petunjuk terhadap bahan hukum primer, seperti, buku-buku, majalah, artikel, makalah, hasil penelitian dan lain sebagainya.
- 3) Bahan hukum tertier, adalah bahan-bahan hukum yang akan memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum

---

<sup>34</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mammudji, *Penelitian Hukum Normatif, Pengantar Singkat*, (Jakarta: Rajawali Press, 1990), hlm.14.

primer dan bahan hukum sekunder, yang terdiri dari kamus istilah hukum, kamus bahasa dan ensiklopedia.

#### 4. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan guna memperoleh data yang diperlukan penelitian ini. Untuk data sekunder pengumpulan data dilakukan dengan studi pustaka dan dokumen, sedangkan untuk data primer pengumpulan data dilakukan dengan wawancara terhadap narasumber. Masing-masing metode penelitian tersebut adalah sebagai berikut:

##### a. Studi Pustaka dan Dokumen

Yaitu pengumpulan data yang diperoleh dari studi pustaka dengan mempelajari buku, makalah, peraturan, serta literatur yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

##### b. Wawancara

Penelitian ini akan mewawancarai narasumber yang dilakukan secara langsung di lokasi penelitian. Wawancara dilakukan terhadap:

- 1) Ketua *Association of the Indonesia Tours and Travel Agencies* Kota Yogyakarta;
- 2) Beberapa pengusaha Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta.

## 5. Analisis Data

Data yang telah dikumpulkan dari penelitian selanjutnya dianalisis secara deskriptif kualitatif. Kualitatif,<sup>35</sup> yaitu metode analisis data dengan cara mengelompokkan dan menseleksi data yang diperoleh dari penelitian menurut kualitas dan kebenarannya, kemudian dihubungkan dengan teori-teori dan norma-norma hukum sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan dalam penelitian ini.

## F. Pertanggungjawaban Sistematika

Penulisan skripsi ini akan disusun dalam 4 (empat) bab yaitu, Bab I, Bab II, Bab III, dan Bab IV. Dari bab-bab tersebut kemudian diuraikan lagi menjadi sub bab-sub bab yang diperlukan. Sistematika penulisan selengkapny dapat diuraikan sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan, Bab ini berisikan penjelasan awal tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan sehingga penulisan ini diharapkan selalu mengacu hal-hal yang ditetapkan sebelumnya.

BAB II Tinjauan Pustaka, Bab ini merupakan uraian yang sistematis yang merupakan landasan teori atau kerangka pemikiran yang diperlukan untuk pembahasan dalam pemecahan masalah sesuai dengan topik yang diteliti, meliputi Tinjauan Umum tentang Hukum, Tinjauan tentang Perlindungan

---

<sup>35</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 51.

Hukum, Tinjauan tentang Perlindungan Konsumen, Tinjauan tentang Tanggung jawab dan Tinjauan tentang Tanggung Jawab Pelaku Usaha.

BAB III Hasil Penelitian dan Pembahasan, Bab ini merupakan uraian berupa analisis-analisis yang dilakukan untuk membahas pemecahan permasalahan-permasalahan dengan tujuan mendapatkan kesimpulan. Bab ini memuat uraian tentang “Perlindungan Hukum Konsumen Pengguna Jasa Biro Perjalanan Wisata (Studi Beberapa Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta).

BAB IV Penutup, Bab ini berisi kesimpulan dan saran yang dipandang perlu oleh penulis.



**BAB II**

**KAJIAN NORMATIF PERLINDUNGAN HUKUM KONSUMEN**

**LAYANAN JASA WISATA**

**A. Pengertian Perlindungan Hukum Jasa Wisata**

1. Pengertian Perlindungan Hukum

Secara kebahasaan, kata perlindungan dalam bahasa Inggris disebut dengan *protection*. Istilah perlindungan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) dapat disamakan dengan istilah proteksi, yang artinya adalah proses atau perbuatan memperlindungi.

Secara umum, perlindungan berarti mengayomi sesuatu dari hal-hal yang berbahaya, sesuatu itu bisa saja berupa kepentingan maupun benda atau barang. Selain itu perlindungan juga mengandung makna pengayoman yang diberikan oleh seseorang terhadap orang yang lebih lemah. Dengan demikian, perlindungan hukum dapat diartikan dengan segala upaya pemerintah untuk menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada warga negaranya agar hak-haknya sebagai seorang warga negara tidak dilanggar, dan bagi yang melanggarnya akan dapat dikenakan sanksi sesuai peraturan yang berlaku.<sup>1</sup>

Dari definisi di atas, secara kebahasaan terdapat makna kemiripan unsur-unsur dari makna perlindungan, yaitu:

---

<sup>1</sup> Pemegang Paten Perlu Perlindungan Hukum, *Republika*, 24 Mei 2004, sebagaimana dikutip oleh Dedi Suprianto, "Perlindungan Hukum Terhadap Penanaman Modal Dalam Negeri Dan Penanaman Modal Asing Dalam Bidang Usaha Pertanian Di Indonesia", *Skripsi*, Jurusan Ilmu Hukum, Fakultas Syariah Dan Hukum, Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau, Pekanbaru, 2015, hlm. 16.

- a. Unsur tindakan melindungi;
- b. Unsur adanya pihak-pihak yang melindungi;
- c. Unsur cara melindungi.

Berdasarkan unsur-unsur di atas, berarti kata perlindungan mengandung makna, yaitu suatu tindakan perlindungan atau tindakan melindungi dari pihak-pihak tertentu yang ditujukan untuk pihak tertentu dengan menggunakan cara-cara tertentu. Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara perlindungan terhadap konsumen dapat dilakukan melalui berbagai bentuk di antaranya perlindungan ekonomi, sosial, politik dan perlindungan hukum. Tetapi dari bentuk-bentuk perlindungan terhadap konsumen tersebut yang terpenting adalah perlindungan yang diberikan oleh hukum, sebab hukum dapat mengakomodir berbagai kepentingan konsumen, selain itu hukum memiliki daya paksa sehingga bersifat permanen karena sifatnya yang konstitusional yang diakui dan ditaati keberlakuannya dalam kehidupan bermasyarakat.

Perlindungan hukum dapat diartikan perlindungan oleh hukum atau perlindungan dengan menggunakan pranata dan sarana hukum. Ada beberapa cara perlindungan secara hukum, antara lain sebagai berikut:<sup>2</sup>

- a. Membuat peraturan (by giving regulation), yang bertujuan untuk:
  - 1) Memberikan hak dan kewajiban;
  - 2) Menjamin hak-hak para subyek hukum.

---

<sup>2</sup> Wahyu Sasongko, 2007, *Ketentuan-Ketentuan Pokok Hukum Perlindungan Konsumen*, (Bandar Lampung: Penerbit Universitas Lampung, 2007), hlm. 31.

- b. Menegakkan peraturan (by the law enforcement) melalui:
- 1) Hukum Administrasi Negara yang berfungsi untuk mencegah (preventif) terjadinya pelanggaran hak-hak konsumen, dengan perijinan dan pengawasan;
  - 2) Hukum pidana yang berfungsi untuk menanggulangi (repressive) setiap pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan, dengan cara mengenakan sanksi hukum berupa sanksi pidana dan hukuman;
  - 3) Hukum perdata yang berfungsi untuk memulihkan hak (curative, recovery), dengan membayar kompensasi atau ganti kerugian.

Ada beberapa pengertian yang dapat dikemukakan dalam pembahasan tentang pengertian konsumen, yaitu terdapat dalam rumusan peraturan perundang-undangan, dan menurut para pakar.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 2 UUPK, konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.

Dalam rumusan ini ditentukan batasan secara jelas limitatif tentang konsumen, yaitu merupakan orang, memakai atau menggunakan suatu barang dan/jasa, untuk kepentingan sendiri maupun untuk kepentingan orang lain atau makhluk lain, dan tidak untuk diperdagangkan kembali.

Dalam ilmu ekonomi pengertian tersebut termasuk dalam kategori konsumen akhir. Pengertian konsumen tersebut kurang tepat dan adanya kerancuan, yaitu pada kata pemakai yang tidak sesuai atau tidak

berhubungan dengan kalimat untuk kepentingan pihak lain, serta rumusannya hanya terpaku pada orang atau makhluk lain, padahal dalam kenyataan tidak hanya orang saja yang disebut konsumen, tetapi masih ada yang lain, yakni badan usaha.<sup>3</sup>

Menurut ketentuan Pasal 1 UU No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli (UULPM), secara tegas dinyatakan bahwa konsumen adalah setiap pemakai dan/atau pengguna barang dan/atau jasa, baik untuk kepentingan diri sendiri dan atau kepentingan orang lain.

Kedua pengertian tersebut terdapat perbedaan dimana pengertian konsumen yang terdapat dalam UUPK lebih luas jika dibandingkan dengan pengertian yang tercantum di dalam UULPM, yaitu konsumen tidak terbatas pada manusia semata melainkan juga kepada makhluk hidup lainnya.

AZ. Nasution, memberikan batasan-batasan mengenai konsumen, yaitu sebagai berikut:

- a. Konsumen adalah setiap orang yang mendapatkan barang atau jasa digunakan untuk tujuan tertentu;
- b. Konsumen antara, adalah setiap orang mendapatkan barang dan/atau jasa untuk digunakan dengan tujuan membuat barang atau jasa lain untuk diperdagangkan;
- c. Konsumen akhir, adalah setiap orang yang mendapatkan dan menggunakan barang dan/atau jasa untuk tujuan memenuhi kebutuhan

---

<sup>3</sup> Ahmadi Miru dan Sutarman Yudo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 4.

hidupnya pribadi, keluarga dan atau rumah tangga dan tidak untuk diperdagangkan kembali.<sup>4</sup>

Secara umum konsumen dapat diartikan setiap orang yang menggunakan atau memakai suatu barang dan/atau jasa yang tersedia di masyarakat. Yang menjadi penekanan dalam pengertian konsumen adalah aktifitas atau kegiatan memakai atau menggunakan suatu produk barang dan/atau jasa, sedangkan bagaimana cara memperolehnya atau menggunakannya bukan menjadi persoalan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka (1) UUPK, dinyatakan, Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen. Rumusan di atas merupakan upaya pembentuk undang-undang untuk membentengi atau untuk melindungi konsumen dari tindakan sewenang-wenang para pelaku usaha.

Menurut Yusuf Shofie undang-undang perlindungan konsumen di Indonesia mengelompokkan norma-norma perlindungan konsumen ke dalam 2 (dua) kelompok, yaitu;

- a. Perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha
- b. Ketentuan tentang pencantuman klausula baku.<sup>5</sup>

Dengan adanya pengelompokan tersebut ditujukan untuk memberikan perlindungan terhadap konsumen dari atau akibat perbuatan

---

<sup>4</sup> AZ. Nasution, *Pengantar Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: Penerbit Daya Widya, 1999), hlm. 13.

<sup>5</sup> Yusuf Shofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*. (Bandung: PT. Citra Aditya, 2003), hlm. 26.

yang dilakukan oleh pelaku usaha. Berkenaan dengan perlindungan konsumen dapat dirinci bidang-bidang perlindungan konsumen, yaitu sebagai berikut:

- a. Keselamatan fisik peningkatan serta perlindungan kepentingan ekonomis konsumen;
- b. Standard untuk keselamatan dan kualitas barang serta jasa;
- c. Pemerataan fasilitas kebutuhan pokok;
- d. Upaya-upaya untuk memungkinkan konsumen melaksanakan tuntutan ganti kerugian;
- e. Program pendidikan dan penyebarluasan informasi;
- f. Pengaturan masalah-masalah khusus seperti makanan, minuman, obat-obatan, dan kosmetik.<sup>6</sup>

Sementara itu, Janus Sidabalok mengemukakan ada empat alasan pokok mengapa konsumen perlu dilindungi, yaitu sebagai berikut:<sup>7</sup>

- a. Melindungi konsumen sama artinya dengan melindungi seluruh bangsa sebagaimana diamanatkan oleh tujuan pembangunan nasional menurut UUD 1945;
- b. Melindungi konsumen perlu untuk menghindarkan konsumen dari dampak negatif penggunaan teknologi;
- c. Melindungi konsumen perlu untuk melahirkan manusia-manusia yang sehat rohani dan jasmani sebagai pelaku-pelaku pembangunan,

---

<sup>6</sup> Taufik Simatupang, *Aspek Hukum Periklanan*, (Bandung: PT Aditya Bakti, 2004), hlm. 11-13.

<sup>7</sup> Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 6.

yang berarti juga untuk menjaga kesinambungan pembangunan nasional;

- d. Melindungi konsumen perlu untuk menjamin sumber dana pembangunan yang bersumber dari masyarakat konsumen.

Menurut Setiawan<sup>8</sup>, perlindungan konsumen mempunyai dua aspek yang bermuara pada praktik perdagangan yang tidak jujur (unfair trade practice) dan masalah keterikatan pada syarat-syarat umum dalam suatu perjanjian. Dalam pandangan ini secara tegas dinyatakan bahwa upaya untuk melakukan perlindungan terhadap konsumen disebabkan adanya tindakan-tindakan atau perbuatan para pelaku usaha dalam menjalankan aktifitas bisnisnya yang tidak jujur sehingga dapat merugikan konsumen. Sementara itu menurut Adijaya Yusuf dan John W. Head bahwa “perlindungan konsumen adalah istilah yang digunakan untuk menggambarkan perlindungan hukum yang diberikan kepada konsumen dalam usahanya untuk memenuhi kebutuhannya dari hal-hal yang dapat merugikan konsumen.”<sup>9</sup>

## 2. Perlindungan Hukum Konsumen pada Jasa Wisata

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata (UUK), menentukan bahwa wisatawan adalah orang yang melakukan wisata. Kemudian angka 7 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 Tentang

---

<sup>8</sup> Setiawan, “Produsen atau Konsumen; Siapa Dilindungi Hukum”, *Makalah*, (Jakarta: 2001), hlm. 152

<sup>9</sup> Adijaya Yusuf dan John W.Read, *Topik-topik Mata Kuliah Hukum Ekonomi dan Kurikulum* (Jakarta: ELIPS, 1998), hlm. 90.

Kepariwisataan, menentukan bahwa usaha Pariwisata adalah usaha yang menyediakan barang dan/atau jasa bagi pemenuhan kebutuhan wisatawan dan penyelenggaraan pariwisata, dan angka 8 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisataan, menentukan bahwa pengusaha pariwisata adalah orang atau sekelompok orang yang melakukan kegiatan usaha pariwisata.

Konsumen menurut UUPK Pasal 1 ayat (2) adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak dapat diperdagangkan, sehingga dapat disimpulkan bahwa wisatawan merupakan konsumen dari jasa pariwisata.

Kenyamanan dan keamanan bagi para wisatawan merupakan hal yang sangat penting bagi pelaku usaha dalam sektor pariwisata khususnya dalam bidang biro perjalanan wisata. Perlindungan hukum terhadap wisatawan menjadi perhatian penting, bahwa sangat diperlukan sebuah peraturan yang tidak hanya membahas tentang kepariwisataan tetapi juga perlindungan terhadap wisatawan yang juga merupakan konsumen. Menurut Pasal 3 UUPK, mengatur tentang tujuan khusus perlindungan terhadap konsumen, diantaranya:<sup>10</sup>

- a. Meningkatkan kesadaran, kemampuan, dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri;

---

<sup>10</sup> Lihat Pasal 3 UUPK.



- b. Mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkan dari akses negatif pemakaian barang dan/jasa;
- c. Meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan dan menuntut hak-haknya sebagai konsumen;
- d. Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi;
- e. Menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha;
- f. Meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen.

Mengenai terjadinya kerugian terhadap wisatawan yang menggunakan jasa biro perjalanan pariwisata maka tanggung jawab yang harus dilakukan oleh pelaku usaha adalah memberikan suatu ganti rugi, sehingga perlindungan hukum yang di dapat oleh wisatawan berupa ganti rugi yang diberikan oleh pihak biro perjalanan wisata sebagai tanggung jawab selaku pelaku usaha. Seperti yang tercantum didalam Pasal 19 UUPK yang berbunyi:<sup>11</sup>

- a. Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan atau kerugian konsumen akibat

---

<sup>11</sup> Lihat Pasal 19 UUPK.

- mengonsumsi barang dan atau jasa yang di hasilkan atau diperdagangkan;
- b. Ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya, atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
  - c. Pemberian ganti rugi dilaksanakan dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi;
  - d. Pemberian ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak menghapuskan kemungkinan adanya tuntutan pidana berdasarkan pembuktian lebih lanjut mengenai adanya unsur kesalahan;
  - e. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak berlaku apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen.

Penyelesaian masalah antara pihak biro perjalanan wisata dan pihak wisatawan selaku konsumen dalam penyelesaian masalah dilakukan melalui cara kekeluargaan dengan jalan damai. Dalam Pasal 19 UUPK, konsumen yang merasa dirugikan dapat menuntut secara langsung penggantian kerugian kepada pelaku usaha, dan pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi. Penyelesaian sengketa antara wisatawan selaku konsumen dengan pihak pelaku usaha diselesaikan

secara damai dan kekeluargaan. Pihak biro perjalanan juga menjaga nama baik usahanya agar tidak merusak reputasi biro perjalanan tersebut.<sup>12</sup>

UUPK memberikan definisi yang cukup luas mengenai Perlindungan Konsumen. Pasal 1 angka 1 UUPK menyebutkan perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen. Kepastian hukum itu meliputi segala upaya untuk memberdayakan konsumen memperoleh atau menentukan pilihannya atas barang dan/atau jasa kebutuhannya serta mempertahankan atau membela hak-haknya apabila dirugikan oleh perilaku pelaku usaha penyedia kebutuhan konsumen tersebut.<sup>13</sup>

Kepastian hukum untuk melindungi hak-hak konsumen yang diperkuat melalui undang-undang khusus memberi harapan agar pelaku usaha tidak lagi berlaku sewenang-wenang selalu merugikan hak-hak konsumen. Dengan adanya UUPK beserta perangkat hukum lainnya, konsumen memiliki hak dan posisi yang berimbang dan mereka pun bisa menggugat atau menuntut jika ternyata hak-haknya telah dirugikan atau dilanggar oleh pelaku usaha.<sup>14</sup>

Menurut A. Zen Umar Purba terdapat kerangka umum tentang sendi-sendi pokok pengaturan perlindungan konsumen, yaitu:

---

<sup>12</sup> Munir Fuady, *Hukum Bisnis Dalam Teori dan Praktek*, (Bandung: PT.Citra Aditya Bakti, 1999), hlm.36.

<sup>13</sup> Susanti Adi Nugroho, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya*, ed. I, cet. I, (Jakarta: Kencana, 2008), hlm.4.

<sup>14</sup> Happy Susanto, *Hak-Hak Konsumen Jika Dirugikan*, Cet. I, (Jakarta: Visimedia, 2008), Jakarta, hlm.4.

- a. Kesederajatan antara konsumen dan pelaku usaha;
- b. Konsumen mempunyai hak;
- c. Pelaku usaha mempunyai kewajiban;
- d. Pengaturan tentang perlindungan konsumen berkontribusi pada pembangunan nasional;
- e. Perlindungan konsumen dalam iklan bisnis sehat;
- f. Keterbukaan dalam promosi barang dan jasa;
- g. Pemerintah perlu berperan aktif;
- h. Masyarakat juga perlu berperan serta;
- i. Perlindungan konsumen memerlukan terobosan hukum dalam berbagai bidang;
- j. Konsep perlindungan konsumen memerlukan pembinaan sikap.<sup>15</sup>

Berlandaskan UUPK, pemerintah melakukan upaya pendidikan serta pembinaan kepada konsumen, terutama mengingat masih rendahnya tingkat kesadaran sebagian besar masyarakat akan hak-haknya sebagai konsumen. Melalui instrumen yang sama diharapkan tumbuhnya kesadaran pelaku usaha dalam menjalankan prinsip-prinsip ekonomi tetap menjunjung hal-hal yang patut menjadi hak konsumen.<sup>16</sup>

Piranti Hukum Perlindungan Konsumen dimaksudkan untuk melindungi konsumen dan tidak untuk mematikan usaha para pelaku bisnis. Perlindungan konsumen justru membangun iklim usaha yang

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm.5.

<sup>16</sup> Badan Perlindungan Konsumen Nasional, *Perlindungan Konsumen Indonesia*, cet. II, (Jakarta: Badan Perlindungan Konsumen Nasional, 2005), hlm.4.

sehat, yang mendorong lahirnya perusahaan yang tangguh dalam menghadapi persaingan melalui penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas dan berdaya saing. Lebih dari itu, UUPK dalam pelaksanaannya memberikan perhatian khusus kepada pelaku usaha kecil dan menengah, yang masih menjadi rona perekonomian nasional.<sup>17</sup>

Hukum perlindungan konsumen memberikan penjelasan yang lebih terhadap konsumen mengenai hal-hal yang harus diperhatikan oleh konsumen dalam melakukan hubungan hukum dengan pelaku usaha. Hubungan hukum yang tercipta antara konsumen dan pelaku usaha merupakan hubungan hukum yang memberikan keuntungan bagi kedua belah pihak. Pasal 64 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen disebutkan bahwa segala ketentuan peraturan perundang-undangan yang bertujuan melindungi konsumen yang telah ada pada saat undang-undang ini diundangkan, dinyatakan tetap berlaku. Hukum perlindungan konsumen merupakan bagian dari hukum konsumen yang memuat asas-asas atau kaidah-kaidah yang bersifat mengatur dan juga mengandung sifat yang melindungi kepentingan konsumen.<sup>18</sup>

Hukum konsumen dapat diartikan sebagai keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur hubungan dan masalah penyediaan dan penggunaan produk (barang dan/atau jasa) antara penyedia dan

---

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> AZ. Nasution, *Konsumen dan Konsumen: Tinjauan Sosial, Ekonomi dan Hukum Pada Perlindungan Konsumen Indonesia*, cet. I, (Jakarta: Pustaka Sinar, 1995), hlm.65.

penggunanya dalam kehidupan bermasyarakat.<sup>19</sup> Sedangkan dalam hukum perlindungan konsumen sendiri adalah keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur dan melindungi konsumen dalam hubungan dan masalah penyediaan dan penggunaan produk (barang dan/atau jasa) konsumen antara penyedia dan penggunanya dalam kehidupan bermasyarakat.<sup>20</sup> Setelah mengetahui definisi hukum konsumen dan hukum perlindungan konsumen, maka dapat diketahui definisi hukum konsumen lebih luas dibandingkan dengan hukum perlindungan konsumen. Hukum perlindungan konsumen merupakan salah satu bagian dari hukum konsumen yang melindungi hak-hak konsumen.<sup>21</sup> Dengan banyaknya peraturan perundang-undangan yang mengatur hukum konsumen maka dalam menerapkannya dalam kehidupan sehari-hari harus sejalan dengan hukum perlindungan konsumen yang telah ada. Oleh karena itu di dalam pasal ini menjelaskan hubungan hukum yang harmonis antara hukum konsumen dengan hukum perlindungan konsumen. Peraturan perundang-undangan yang mengatur perlindungan konsumen tetap berlaku selama tidak bertentangan dan belum diatur dalam UUPK.

---

<sup>19</sup> AZ. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, cet. II, (Jakarta: Diadit Media, Jakarta, 2002), (selanjutnya disingkat Az. Nasution II), hlm. 22.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Sidharta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, (Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia/ Grasindo, 2000), hlm.11.

### 3. Asas dan Tujuan Perlindungan Konsumen

Dalam penjelasan Pasal 2 UUPK perlindungan konsumen diselenggarakan sebagai usaha bersama berdasarkan lima (5) asas yang relevan dalam pembangunan nasional, yaitu:<sup>22</sup>

#### a. Asas manfaat

Asas ini mengandung makna bahwa penerapan Undang-Undang Perlindungan Konsumen harus memberikan manfaat yang sebesar-besarnya kepada kedua pihak, konsumen dan pelaku usaha. Sehingga tidak ada satu pihak yang kedudukannya lebih tinggi dibanding pihak lainnya. Kedua belah pihak harus memperoleh hak-haknya.

#### b. Asas keadilan

Penerapan asas ini dapat dilihat di Pasal 4-7 UUPK yang mengatur mengenai hak dan kewajiban konsumen serta pelaku usaha. Diharapkan melalui asas ini konsumen dan pelaku usaha dapat memperoleh haknya dan menunaikan kewajibannya secara seimbang.

#### c. Asas keseimbangan

Melalui penerapan asas ini, diharapkan kepentingan konsumen, pelaku usaha serta pemerintah dapat terwujud secara seimbang, tidak ada pihak yang lebih dilindungi.

---

<sup>22</sup> Lihat penjelasan Pasal 2 UUPK.

d. Asas keamanan dan keselamatan konsumen

Diharapkan penerapan Undang-Undang Perlindungan Konsumen akan memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan konsumen dalam penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan.

e. Asas kepastian hukum

Dimaksudkan agar baik konsumen dan pelaku usaha mentaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen, serta Negara menjamin kepastian hukum.

Kelima asas dalam Pasal 2 UUPK bila diperhatikan substansinya dapat dikelompokkan menjadi tiga (3) asas yaitu asas kemanfaatan yang didalamnya meliputi asas keamanan dan keselamatan konsumen, asas keadilan yang meliputi asas keseimbangan, asas kepastian hukum. Dalam hukum ekonomi keadilan disejajarkan dengan asas keseimbangan, kemanfaatan disejajarkan dengan asas maksimalisasi dan kepastian hukum disejajarkan dengan asas maksimalisasi dan kepastian hukum disejajarkan dengan asas efisiensi.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), Jakarta, hlm.26.



## **B. Dasar-dasar Perlindungan Hukum Konsumen di Bidang Jasa Kepariwisata**

Perlindungan bagi wisatawan dalam usaha jasa pariwisata adalah penting. Di Indonesia perlindungan hukum terhadap konsumen, termasuk konsumen jasa pariwisata, secara umum diatur dalam UUPK. Di samping itu dasar perlindungan konsumen dapat juga digunakan perjanjian sebagaimana diatur dalam KUH Perdata maupun perjanjian yang dibuat oleh para pihak sendiri.

### **1. Perlindungan Hukum Berdasarkan Perjanjian Pada Umumnya**

Pengertian perjanjian dapat dilihat dalam Pasal 1313 KUH Perdata yang menyebutkan: “Suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih”. Sebenarnya pengertian perjanjian menurut Pasal 1313 KUH Perdata di satu pihak sangat kurang lengkap namun di pihak lain terlalu luas. Sri Soedewi Masjchoen Sofwan mengatakan bahwa pengertian perjanjian pada Pasal 1313 KUH Perdata sangat kurang lengkap karena kata-kata “...dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya...” hanya mencakup pengertian perjanjian sepihak saja, serta pengertian kata-kata “Suatu perbuatan...” dalam Pasal 1313 KUH Perdata mencakup juga tindakan-tindakan seperti *zaakwaarneming* (perwakilan sukarela), *onrechtmatigedaad* (perbuatan melawan hukum) dan sebagainya, yaitu perbuatan yang menimbulkan perikatan bukan karena perjanjian tetapi tindakan itu yang menimbulkan adalah undang-undang. Dikatakan terlalu luas karena mencakup pula pelangungan perkawinan,

hal membuat janji-janji dalam perkawinan dimana perbuatan semacam itu masuk dalam lingkup hukum keluarga yang juga menimbulkan perjanjian tetapi istimewa sifatnya, padahal perjanjian-perjanjian ini dikuasai oleh ketentuan-ketentuan tersendiri, sehingga Buku III KUH Perdata tidak berlaku terhadapnya, setidaknya tidak berlaku secara langsung.<sup>24</sup> Jadi dapat dikatakan pengertian perjanjian menurut Pasal 1313 KUH Perdata ini belum memberi pengertian yang jelas.

Demikian halnya dengan pendapat R. Setiawan yang senada dengan Sri Soedewi Masjchoen Sofwan bahwa definisi perjanjian menurut Pasal 1313 KUH Perdata selain tidak lengkap juga sangat luas. Sehubungan dengan hal tersebut maka diperlukan perbaikan mengenai definisi perjanjian yang diatur dalam Pasal 1313 KUH Perdata, yaitu:<sup>25</sup>

- a. Perbuatan disini harus diartikan perbuatan yang bertujuan untuk menimbulkan akibat hukum.
- b. Menambahkan perkataan “atau saling mengikatkan dirinya” dalam Pasal 1313 KUH Perdata.

Dengan demikian perumusannya menjadi: perjanjian adalah suatu perbuatan hukum, dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya atau saling mengikatkan diri terhadap satu orang lain atau lebih.<sup>26</sup>

Untuk memperoleh pengertian yang lebih jelas, dapat melihat dan membandingkan beberapa pengertian perjanjian dari para ahli hukum.

---

<sup>24</sup> Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, 1980, *Hukum Perutangan Bagian B*, Seksi Hukum Perdata Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, hlm. 1.

<sup>25</sup> R. Setiawan, *Pokok-pokok Hukum Perikatan*, Bina Cipta, Bandung, 2004, hlm. 49.

<sup>26</sup> *Ibid.*

Subekti memberikan pengertian perjanjian sebagai berikut: Perjanjian adalah suatu peristiwa dimana seseorang berjanji kepada seorang lainnya atau dimana dua orang itu saling berjanji untuk melaksanakan sesuatu hal.<sup>27</sup>

Berdasarkan uraian tersebut dapat dipahami bahwa suatu perjanjian itu mengandung hal-hal sebagai berikut:

- a. Adanya suatu perbuatan hukum atau hubungan hukum;
- b. Adanya dua pihak atau lebih yang saling mengikatkan diri;
- c. Berdasarkan kata sepakat;
- d. Ada tujuan tertentu, yaitu: untuk menimbulkan hak dan kewajiban.

Menurut J. Satrio dalam suatu perjanjian terdapat tiga macam unsur, yaitu:<sup>28</sup>

- a. *Essentialia*, adalah unsur mutlak, dimana tanpa adanya unsur tersebut, perjanjian tak mungkin ada, misalnya: dalam perjanjian jual beli, yang mutlak harus ada yaitu barang dan harga;
- b. *Naturalia*, adalah unsur perjanjian yang oleh undang-undang diatur, tetapi yang oleh para pihak dapat disingkirkan atau diganti. Di sini unsur tersebut oleh undang-undang dengan hukum yang mengatur/menambah, misalnya kewajiban untuk menanggung biaya penyerahan (Pasal 1476) dapat disimpangi atas kesepakatan kedua belah pihak;

---

<sup>27</sup> R. Subekti, 1987, *Hukum Perjanjian*, PT. Intermasa, Bandung, hlm. 1.

<sup>28</sup> J. Satrio, 1992, *Hukum Perjanjian*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 57-58.

- c. *Accidentalialia*, adalah unsur perjanjian yang ditambahkan oleh para pihak, Undang-undang sendiri tidak mengatur tentang hal tersebut, harus dimuat atau disebut secara tegas dalam perjanjian, misalnya di dalam suatu perjanjian jual-beli, benda-benda pelengkap tertentu dapat dikecualikan.

## 2. Perjanjian Jasa Kepariwisataa

Berdasarkan definisi dalam Pasal 1313 KUHPdata perjanjian yaitu suatu perbuatan yang mengikatkan dirinya antara satu orang atau lebih terhadap satu orang lain atau lebih. Pengikatan ini, seperti telah diuraikan dalam Bab IV buku III KUHPdata dirumuskan dalam bentuk:

- a. Kesepakatan yang bebas;
- b. Dilakukan oleh pihak yang demi hukum dianggap cakap untuk bertindak;
- c. Untuk melakukan suatu prestasi tertentu;
- d. Prestasi tersebut haruslah suatu prestasi yang diperkenankan oleh hukum, kepatutan, kesusialaan, ketertiban umum, dan kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat luas (atau biasa disebut dengan klausula yang halal).<sup>29</sup>

Undang-Undang memberikan hak kepada setiap orang untuk secara bebas membuat dan melaksanakan perjanjian, selama keempat unsur di atas terpenuhi. Pihak-pihak dalam perjanjian adalah bebas menentukan aturan main yang mereka kehendaki dalam perjanjian tersebut, dan

---

<sup>29</sup> Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, (Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, 2003), hal. 51-52.

selanjutnya untuk melaksanakannya sesuai dengan kesepakatan yang telah tercapai di antara mereka, selama dan sepanjang para pihak tidak melanggar ketentuan mengenai klausa yang halal. Artinya, ketentuan yang diatur dalam perjanjian tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, ketertiban umum, kesusilaan, kepatutan, dan kebiasaan yang berlaku umum di dalam masyarakat.

Seperti telah diuraikan di atas, pada dasarnya perjanjian dibuat berdasarkan kesepakatan bebas antara dua pihak yang cakap untuk bertindak demi hukum (pemenuhan syarat subjektif) untuk melaksanakan suatu prestasi yang tidak bertentangan dengan aturan hukum yang berlaku, kepatutan, kesusilaan, ketertiban umum, serta kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat luas (pemenuhan syarat objektif). Namun, ada kalanya “kedudukan” dari kedua belah pihak dalam suatu perjanjian yang “tidak terlalu menguntungkan” bagi salah satu pihak.

Dalam praktik dunia usaha juga menunjukkan bahwa “keuntungan” kedudukan tersebut sering diterjemahkan dengan pembuatan perjanjian baku dan/atau klausula baku dalam setiap dokumen atau perjanjian yang dibuat oleh salah satu pihak yang “lebih dominan” dari pihak lain. Dikatakan bersifat “baku” karena, baik perjanjian maupun klausula tersebut, tidak dapat dan tidak mungkin dinegosiasikan atau ditawarkan oleh pihak lainnya. Tidak adanya pilihan bagi salah satu pihak dalam perjanjian ini, cenderung merugikan pihak yang “kurang dominan”

tersebut. Terlebih lagi dengan sistem pembuktian yang berlaku di negara Indonesia saat ini, jelas tidaklah mudah bagi pihak yang cenderung rugikan tersebut untuk membuktikan tidak adanya kesepakatan pada saat dibuatnya perjanjian baku tersebut, atau atas klausula baku yang termuat dalam perjanjian yang ada.

Klausula baku umumnya dikenal sebagai perjanjian dengan syarat-syarat baku. Dimana klausula baku disiapkan terlebih dahulu oleh pihak pelaku usaha dan isinya telah ditentukan secara sepihak oleh pelaku usaha sehingga isinya sudah tentu lebih menguntungkan pelaku usaha sedangkan konsumen hanya dihadapkan pada 2 pilihan yaitu :

- a. Apabila konsumen membutuhkan produk barang dan/atau jasa yang ditawarkan kepadanya, maka setujuilah perjanjian dengan syarat-syarat baku yang telah disiapkan pelaku usaha (*take it*) ;
- b. Apabila konsumen tidak menyetujui syarat-syarat baku yang ditawarkan tersebut maka jangan membuat perjanjian dengan pelaku usaha yang bersangkutan (*leave it*).

Di seluruh dunia, dengan sistem kenegaraan yang berbeda baik sistem individualisme maupun sosialisme berusaha mengarahkan perjanjian baku agar tidak merugikan konsumen. Ada 2 alasan yang menyebabkan harus diaturnya perjanjian baku antara lain :

- a. Pelanggaran oleh pelaku usaha terhadap asas kebebasan berkontrak yang bertanggung jawab di dalam hukum perjanjian;

- b. Mencegah agar pelaku usaha, sebagai pihak yang kuat tidak mengeksploitasi konsumen sebagai pihak yang lemah.

Ketentuan mengenai klausula baku tersebut diatas tidak diatur secara khusus di dalam KUHPerdata. KUHPerdata hanya mengatur tentang perjanjian secara umum dan jenis-jenis perikatan lain yang dikenal sewaktu KUHPerdata dibuat seperti jual beli, sewa menyewa, pinjam meminjam, penanggungan dan pemberian kuasa.

Tinjauan mengenai klausula baku dalam KUHPerdata sebatas berlakunya klausul yang memberatkan dalam perjanjian baku dengan aturan-aturan dasar mengenai perjanjian yang diatur dalam KUHPerdata. Terhadap adanya klausula yang memberatkan dalam KUHPerdata haruslah ditinjau dari Pasal 1337, 1338, dan 1339.

### 3. Perlindungan Hukum Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan

- a. Undang-Undang No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Secara keseluruhan perlindungan konsumen terdapat dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang dibentuk oleh pemerintah dengan tujuan agar hak-hak yang dimiliki konsumen tidak dirugikan.

Dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 diatur mengenai hak dan kewajiban baik konsumen ataupun pelaku usaha yang terdapat dalam bab III Pasal 4 sampai dengan 7, dengan tujuan agar pihak konsumen dan pelaku usaha dapat mengetahui apa yang menjadi kewajiban dan haknya.

Selain itu juga terdapat pengaturan tentang perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha dalam Pasal 8 sampai dengan 17 Undang-Undang No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Dengan di aturnya mengenai perbuatan yang dilarang dilakukan pelaku usaha bisa mengantisipasi pelaku usaha agar tidak melakukan tindakan yang dapat menimbulkan kerugian kepada konsumen. Secara garis besar larangan yang dikenakan dalam Pasal 8 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 dapat dibagi dalam dua larangan pokok, yaitu :<sup>30</sup>

- 1) Larangan mengenai produk itu sendiri yang tidak memenuhi syarat dan standar yang layak untuk dipergunakan atau dipakai atau dimanfaatkan oleh konsumen;
- 2) Larangan mengenai ketersediaan informasi yang tidak benar atau tidak akurat yang menyesatkan konsumen.

Beberapa hal lain yang perlu diperhatikan dari ketentuan Undang-Undang Perlindungan Konsumen adalah larangan-larangan yang diatur dalam Pasal 9 sampai dengan Pasal 13 yang berhubungan dengan berbagai macam larangan dalam mempromosikan barang atau jasa tertentu, serta ketentuan Pasal 17 yang khusus diperuntukkan bagi perusahaan periklanan.<sup>31</sup>

Dalam Undang-Undang Tentang Perlindungan Konsumen juga diatur mengenai ketentuan pencantuman klausula baku yang terdapat dalam Pasal 18, dimana apabila konsumen menerima perjanjian baku

---

<sup>30</sup> Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: P.T. Gramedia Pustaka Utama, 2000), hlm. 39.

<sup>31</sup> *Ibid.*, hlm. 40.



yang telah dibuat oleh pelaku usaha. Dalam Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen ketentuan mengenai klausula baku ini diatur dalam Bab V tentang Ketentuan Pencantuman Klausula Baku yang hanya terdiri dari satu Pasal, yaitu Pasal 18. Pasal 18 tersebut, secara prinsip mengatur dua macam larangan yang diberlakukan bagi para pelaku usaha yang membuat perjanjian baku dan/atau mencantumkan klausula baku dalam perjanjian yang dibuat olehnya. Pasal 18 ayat (1) mengatur larangan pencantuman klausula baku, dan Pasal 18 ayat (2) mengatur “bentuk” atau format, serta penulisan perjanjian baku yang dilarang.

Dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) dikatakan bahwa para pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang membuat atau mencantumkan klausula baku pada setiap dokumen dan/atau perjanjian dimana klausula baku tersebut akan mengakibatkan:

- 1) Pengalihan tanggung jawab pelaku usaha;
- 2) Menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali barang yang dibeli konsumen;
- 3) Menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali uang yang dibayarkan atas barang dan/atau jasa yang dibeli oleh konsumen;
- 4) Menyatakan pemberian kuasa dari konsumen kepada pelaku usaha, baik secara langsung maupun tidak langsung untuk

melakukan segala tindakan sepihak yang berkaitan dengan barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran;

- 5) Mengatur perihal pembuktian atas hilangnya kegunaan barang atau pemanfaatan jasa yang dibeli oleh konsumen;
- 6) Memberi hak kepada pelaku usaha untuk mengurangi manfaat jasa atau mengurangi harta kekayaan konsumen yang menjadi objek jual beli jasa;
- 7) Menyatakan tunduknya konsumen kepada peraturan yang berupa aturan baru, tambahan, lanjutan, dan/atau perubahan lanjutan yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha dalam masa konsumen memanfaatkan jasa yang dibelinya;
- 8) Menyatakan bahwa konsumen memberi kuasa kepada pelaku usaha untuk pembebanan hak tanggungan, hak gadai, atau hak jaminan terhadap barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran.

Selanjutnya, dalam Pasal 18 ayat (2) dijelaskan bahwa pelaku usaha dilarang mencantumkan klausula baku yang letak atau bentuknya sulit terlihat atau tidak dapat dibaca secara jelas, atau yang pengungkapannya sulit dimengerti. Sebagai konsekuensi atas pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) tersebut, Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen menyatakan batal demi hukum setiap klausula baku yang telah ditetapkan oleh pelaku usaha pada dokumen atau perjanjian

yang memuat ketentuan yang dilarang dalam Pasal 18 ayat (1) maupun perjanjian baku atau klausula baku yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada Pasal 18 ayat (2).

Hal ini merupakan penegasan kembali akan sifat kebebasan berkontrak yang diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdara jo. Pasal 1337 KUHPerdara. Ini berarti perjanjian yang memuat ketentuan mengenai klausula baku yang dilarang dalam Pasal 18 ayat (1) atau memiliki format sebagaimana dilarang dalam Pasal 18 ayat (2) dianggap tidak pernah ada dan mengikat para pihak, pelaku usaha, dan konsumen yang melaksanakan transaksi perdagangan barang dan/atau jasa tersebut.

Atas kebatalan demi hukum dari klausula sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18 ayat (3), Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen selanjutnya mewajibkan para pelaku usaha untuk menyesuaikan klausula baku yang bertentangan dengan Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen ini.

Apabila pelaku usaha melanggar hak dan kewajiban serta melakukan perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha terhadap konsumen. Maka konsumen dapat meminta tanggung jawab kepada pihak pelaku usaha sebagaimana terdapat dalam Pasal 19 sampai dengan Pasal 28 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 melalui cara menggugat pelaku usaha yang diatur dalam bab X Pasal 45 dan Pasal

46 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999. Dimana konsumen dan pelaku usaha dapat memilih untuk menyelesaikan sengketa diluar pengadilan yang diatur dalam Pasal 47 melalui badan Penyelesaian Sengketa yang diatur dalam Pasal 49 sampai dengan Pasal 58 atau menyelesaikan sengketa melalui pengadilan yang terdapat dalam Pasal 48 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Tuntutan yang di peruntukkan bagi pelaku usaha tidak hanya tuntutan secara perdata akan tetapi apabila pelaku usaha terbukti melakukan tindak pidana maka pelaku usaha juga dapat dituntut secara pidana melalui jalur pengadilan. Hal ini diatur dalam Pasal 61 sampai Pasal 63 Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Dimana pertanggungjawaban pidana tidak hanya dapat dikenakan kepada pengurus tetapi juga kepada perusahaannya.

b. Undang-Undang Kepariwisataa

Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataa telah diatur bahwa Kepariwisataa Indonesia diselenggarakan berdasarkan asas manfaat; kekeluargaan; adil dan merata;keseimbangan; kemandirian; kelestarian; partisipatif; berkelanjutan; demokratis; kesetaraan; dan kesatuan.

Kepariwisataa Indonesia diselenggarakan dengan tujuan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi; kesejahteraan rakyat; menghapus kemiskinan; mengatasi pengangguran; melestarikan

alam, lingkungan dan sumber daya alam; memajukan kebudayaan; mengangkat citra bangsa; memupuk rasa cinta tanah air; memperkuat jati diri dan kesatuan bangsa; dan mempererat persahabatan antar bangsa.

Kepariwisata Indonesia juga diselenggarakan dengan prinsip-prinsip yaitu menjunjung tinggi norma agama dan nilai budaya sebagai pengejawantahan dari konsep hidup dalam keseimbangan hubungan antara manusia dan Tuhan Yang Maha Esa, hubungan antara manusia dan sesama manusia, dan hubungan antara manusia dan lingkungan; menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia, keragaman budaya, dan kearifan lokal; memberi manfaat untuk kesejahteraan rakyat, keadilan, kesetaraan, dan proporsionalitas; memelihara kelestarian alam dan lingkungan hidup; memberdayakan masyarakat setempat; menjamin keterpaduan antarsektor, antardaerah, antara pusat dan daerah yang merupakan satu kesatuan sistemik dalam kerangka otonomi daerah, serta keterpaduan antar pemangku kepentingan; mematuhi kode etik kepariwisataan dunia dan kesepakatan internasional dalam bidang pariwisata; dan memperkuat keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata, usaha pariwisata yang dapat dilakukan di seluruh Wilayah Indonesia meliputi daya tarik wisata; kawasan pariwisata; jasa transportasi wisata; jasa perjalanan

wisata; jasa makanan dan minuman; penyediaan akomodasi; penyelenggaraan kegiatan hiburan dan rekreasi; penyelenggaraan pertemuan, perjalanan insentif, konferensi, dan pameran; jasa informasi pariwisata; jasa konsultan pariwisata; jasa pramuwisata; wisata tirta; dan spa.

Pasal 1 Angka 2 Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor: PM.85/HK.501/MKP/2010 Tentang Tata Cara Pendaftaran Usaha Jasa Perjalanan Wisata, usaha jasa perjalanan wisata yang selanjutnya disebut usaha pariwisata adalah penyelenggaraan Biro Perjalanan Wisata dan Agen Perjalanan Wisata.

Pasal 1 Angka 3 Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor: PM.85/HK.501/MKP/2010, yang dimaksud dengan Biro Perjalanan Wisata adalah usaha penyediaan jasa perencanaan perjalanan dan/atau jasa pelayanan dan penyelenggaraan pariwisata, termasuk penyelenggaraan perjalanan ibadah.

Pasal 1 Angka 5 Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor: PM.85/HK.501/MKP/2010, yang dimaksud dengan Pengusaha Pariwisata yang selanjutnya disebut dengan pengusaha adalah perseorangan atau badan usaha yang melakukan kegiatan usaha pariwisata bidang usaha jasa perjalanan wisata.

### C. Dasar-dasar Normatif Tanggung Jawab Pelaku Usaha Jasa Kepariwisataaan

Berbicara mengenai pertanggungjawaban hukum maka haruslah berbicara mengenai ada tidaknya suatu kerugian yang diderita oleh suatu pihak sebagai akibat dari penggunaan, pemanfaatan, serta pemakaian oleh konsumen atas barang dan/atau jasa yang dihasilkan oleh pelaku usaha. Asas umum hukum perdata antara lain menyatakan bahwa siapapun yang melakukan tindakan yang dapat merugikan pihak lain, wajib memberikan ganti rugi kepada pihak yang menderita kerugian tersebut. “Menurut konsep dan teori ilmu hukum, perbuatan yang merugikan tersebut dapat lahir karena: tidak ditepatinya suatu perjanjian atau kesepakatan yang telah dibuat (*wanprestasi*); atau karena perbuatan melawan hukum”.<sup>32</sup>

#### 1. Tanggung Jawab Pelaku Usaha

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 terkait. Terdapat beberapa prinsip dalam untuk menentukan siapa yang bertanggung jawab tersebut, yaitu:

- a. Prinsip Tanggung Jawab Berdasarkan Unsur Kesalahan (*Liability Based on Fault*)

---

<sup>32</sup> Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2000), hlm. 62.

Prinsip ini cukup umum berlaku di dalam hukum pidana dan perdata. Menurut prinsip ini, seseorang baru dapat diminta pertanggungjawabannya secara hukum apabila telah terbukti ada unsur kesalahan yang dilakukannya. Prinsip ini juga diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdata yang biasanya dikenal sebagai pasal tentang perbuatan melawan hukum. Perbuatan melawan hukum ini mengharuskan terpenuhinya 4 (empat) unsur pokok, yaitu:

- 1) Adanya perbuatan;
- 2) Adanya unsur kesalahan;
- 3) Adanya kerugian yang diderita;
- 4) Adanya hubungan kausalitas antara kesalahan dengan kerugian.<sup>33</sup>

b. Prinsip Praduga untuk Selalu Bertanggung Jawab (*Presumption of Liability Principle*)

Dalam prinsip ini, tergugat selalu dianggap bertanggung jawab sampai ia dapat membuktikan bahwa ia tidak bersalah. Jadi, beban pembuktian ada pada tergugat. Tergugat yang harus menghadirkan bukti-bukti bahwa dirinya tidak bersalah. Asas ini lazim pula disebut sebagai pembuktian terbalik (*unikering van belvijslast*). Tetapi konsumen juga tetap tidak dapat sekehendak hatinya mengajukan gugatan karena jika konsumen gagal dalam menunjukkan kesalahan pelaku usaha maka ia dapat digugat balik

---

<sup>33</sup> Dian Rizky Amelia Bakara, 2009, *Aspek Hukum Perlindungan Konsumen Dalam Pembelian Unit Apartemen (Studi Kasus: Apartemen Sudirman Park)*, Skripsi, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 27-28.



oleh si pelaku usaha. UUPK menganut teori ini berdasarkan Pasal 19 ayat (5), yang menyatakan bahwa pelaku usaha dibebaskan dari tanggung jawab kerusakan jika dapat dibuktikan bahwa kesalahan itu merupakan kesalahan konsumen atau bukan merupakan tanggung jawab dari pelaku usaha, Pasal 22 (untuk kasus pidana), dan Pasal 28 (untuk kasus perdata).<sup>34</sup>

c. Prinsip Praduga untuk Tidak Selalu Bertanggung Jawab  
(*Presumption of Non/liability Principle*)

Prinsip ini merupakan kebalikan dari prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab dan hanya dikenal dalam lingkup transaksi konsumen yang sangat terbatas dan pembatasan demikian biasanya menurut akal sehat dapat dibenarkan. Contoh penerapannya ada pada hukum pengangkutan. Pada hukum pengangkutan, kehilangan atau kerusakan pada tas penumpang menjadi tanggung jawab penumpang tetapi penumpang dapat meminta tanggung jawab dari pengangkut dengan syarat penumpang dapat menunjukkan bukti kesalahan pengangkut. Namun, prinsip praduga tidak selalu bertanggung jawab ini sudah mulai ditinggalkan."

d. Prinsip tanggung jawab mutlak

Prinsip ini merupakan kebalikan dari prinsip *liability based on fault*. Dengan prinsip ini, tergugat (pelaku usaha) harus bertanggung

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, hlm. 28

jawab atas kerugian yang diderita oleh konsumen tanpa harus membuktikan ada atau tidaknya kesalahan pada dirinya. Prinsip ini menentukan pula adanya pembebasan tanggung jawab si pelaku bila ternyata ada *force majeure*. Prinsip ini secara umum digunakan untuk menjerat pelaku usaha yang merugikan konsumen karena rasionalisasi penggunaan prinsip ini adalah supaya produsen benar-benar bertanggung jawab terhadap kepentingan konsumen. Prinsip ini biasanya diterapkan karena:

- 1) Konsumen tidak dalam posisi yang menguntungkan untuk membuktikan adanya kesalahan dalam suatu proses produksi dan distribusi yang kompleks;
  - 2) Diasumsikan produsen dapat lebih mengantisipasi jika sewaktu-waktu ada gugatan was kesalahannya, misalnya dengan asuransi;
  - 3) Asas ini dapat memaksa produsen untuk lebih berhati-hati.
- e. Prinsip Tanggung Jawab dengan Pembatasan (*Limitation of Liability*)

Prinsip tanggung jawab dengan pembatasan sangat disenangi oleh pelaku usaha untuk dicantumkan sebagai klausula eksonerasi dalam perjanjian standar yang dibuatnya. Dalam UUPK, klausula baku ini tidak boleh lagi ditentukan secara sepihak oleh pelaku usaha, khususnya diatur dalam Pasal 18 ayat (1) huruf a dan g. Jika ada pembatasan maka harus berdasarkan pada peraturan perundang-

undangan yang jelas.

Ketentuan mengenai pertanggungjawaban pelaku usaha diatur secara tersendiri/terpisah dari pengaturan tentang kewajiban pelaku usaha maupun perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha. Tanggung jawab pelaku usaha tersebut diatur dalam Bab VI Pasal 19 sampai dengan Pasal 28 UUPK. Inti dari pengaturan tanggung jawab pelaku usaha meliputi tanggung jawab pelaku usaha secara umum (Pasal 19) dan secara khusus dalam hal untuk menyediakan suku cadang atau fasilitas purna jual dan jaminan atau garansi (Pasal 25 dan Pasal 26), tanggung jawab pelaku usaha di bidang periklanan dan importasi produk (Pasal 20 dan Pasal 21), beban pembuktian terhadap ada tidaknya kesalahan pelaku usaha (Pasal 22 dan Pasal 28), serta pembebasan pelaku usaha dalam pertanggungjawaban (Pasal 27).<sup>35</sup>

Beban pembuktian yang ditanggung pelaku usaha untuk membuktikan ada tidaknya kesalahan konsumen merupakan sistem pembuktian terbalik karena justru pihak yang digugat yang mempunyai kewajiban untuk membuktikan. Berdasarkan hukum tentang pembuktian pada umumnya, setiap orang yang mendalilkan bahwa orang tersebut mempunyai sesuatu hak atau untuk meneguhkan haknya sendiri maupun membantah hak orang lain dengan menunjuk sesuatu peristiwa, diwajibkan membuktikan adanya hak tersebut. Walaupun beban pembuktian dalam perkara ini dibebaskan kepada pelaku usaha, tidak

---

<sup>35</sup> Irma Nurhayati, Pertanggungjawaban Produsen Terhadap Konsumen Dalam Perspektif Undang-undang No.8 Tahun 1999, *Jurnal Hukum Bisnis*, (Vol. 30, No.1, Tahun 2011), hlm. 30.

menutup kemungkinan bagi pihak Kejaksaan untuk dapat melakukan pembuktian.<sup>36</sup>

Pembebasan pelaku usaha dari tanggung jawab terhadap kerugian pihak konsumen diatur dalam Pasal 27 UUPK. Menurut Pasal 27 tersebut, pelaku usaha dapat dibebaskan dari kewajiban bertanggung jawab apabila memenuhi persyaratan dibawah ini:

- a. Barang tersebut terbukti seharusnya tidak diedarkan atau tidak dimaksudkan untuk diedarkan;
- b. Cacat barang timbul dikemudian hari;
- c. Cacat timbul akibat ditaatinya ketentuan mengenai kualifikasi barang;
- d. Kelalaian yang diakibatkan oleh konsumen;
- e. Lewatnya jangka waktu penuntutan yaitu 4 (empat) tahun sejak barang dibeli atau lewatnya jangka waktu yang diperjanjikan.<sup>37</sup>

Pelaku usaha mempunyai tanggung jawab secara umum untuk memberikan ganti rugi kepada konsumen akibat dari pengkonsumsian produk yang dihasilkannya. Adapun kerugian yang bagaimanakah yang dapat dituntut dari pelaku usaha berdasarkan Pasal 19 ayat (1) UUPK adalah sebagai berikut:

- a. Kerugian atas kerusakan

Kerugian atas kerusakan adalah segala kerugian berupa

---

<sup>36</sup> *Ibid.*, hlm. 31.

<sup>37</sup> *Ibid.*, hlm. 32.

timbulnya kerusakan pada barang-barang milik konsumen yang ditimbulkan oleh produk yang dipakai/dibelinya. Misalnya, konsumen membeli sesuatu barang lalu disimpan bersama-sama dengan barang lain atau dipakai pada barang lain dan menimbulkan kerusakan pada barang lain itu.

b. Kerugian karena pencemaran

Kerugian karena pencemaran adalah kerugian berupa pencemaran yang ditimbulkan oleh produk yang dipakai/dibeli. Misalnya, produk yang baru dibeli itu mencemari produk lain yang dimiliki sebelumnya oleh konsumen sehingga barang-barang yang telah ada itu menjadi tidak berguna atau berkurang kegunaannya. Dua jenis kerugian diatas (kerugian atas kerusakan dan kerugian karena pencemaran) dapat digolongkan sebagai *economic loss* (kerugian berupa hilangnya atau berkurangnya sejumlah harta kekayaan)

c. Kerugian konsumen sebagai akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.

Yang dimaksud dengan kerugian ini adalah kerugian berupa *physical harm* (berkurangnya kesehatan, misalnya luka-luka, sakit, atau bahkan meninggal dunia).<sup>38</sup>

Adapun mengenai jangka waktu pemberian ganti rugi tersebut diatur dalam Pasal 19 ayat (3) UUPK, yakni dilaksanakan dalam tenggang

---

<sup>38</sup> Janus Sidabalok, *Op.Cit.*, hlm. 158.

waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi. Apabila pelaku usaha tersebut menolak dan/atau tidak memberi tanggapan dan/atau tidak memenuhi ganti rugi maka konsumen yang mengalami kerugian tersebut dapat mengajukan gugatan melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) atau pengadilan di tempat kedudukan konsumen.

Dalam hukum perikatan, ganti rugi umumnya terdiri dari tiga unsur, yaitu biaya, rugi, dan bunga. Namun dalam setiap kasus, tidak selamanya ketiga unsur tersebut selalu ada. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, kerugian yang diderita seseorang dapat dibedakan menjadi kerugian ekonomis (*economic loss*) dan kerugian fisik (*physical harm*). Kedua jenis kerugian ini sangat berbeda. Kerugian ekonomis dapat dihitung secara matematis dan diwujudkan dalam bentuk sejumlah uang sedangkan kerugian fisik sulit dinilai dengan uang. Untuk menentukan jumlah kerugian yang berkaitan dengan kerugian fisik, misalnya luka-luka, maka orang terpaksa memperbandingkan dua hal yang tidak sama macamnya dan satu-satunya cara ialah menaksir nilai harga dari keganjilan itu dengan suatu ukuran yang mungkin terpaksa, yaitu dengan memperhitungkannya dengan sejumlah uang.<sup>39</sup>

Pada dasarnya, bentuk atau wujud ganti kerugian yang lazim dipergunakan ialah uang, yang oleh para ahli hukum ataupun yurisprudensi dianggap paling praktis dan paling sedikit menimbulkan selisih dalam menyelesaikan sengketa. Bentuk lain adalah benda (in

---

<sup>39</sup> *Ibid.*, hlm. 157.

natura)<sup>40</sup>. Adapun dalam UUPK Pasal 19 ayat (2), bentuk ganti rugi dapat berupa:

- a. Pengembalian uang; atau
- b. Penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya; atau
- c. Perawatan kesehatan; dan/atau
- d. Pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## 2. Tinjauan Umum Tentang Biro Perjalanan (*Travel*)

### a. Pengertian Biro Perjalanan (*Travel*)

Biro perjalanan (*travel*) adalah kegiatan usaha yang bersifat komersial yang mengatur dan menyediakan pelayanan bagi seseorang, sekelompok orang, untuk melakukan perjalanan dengan tujuan utama berwisata dimana badan usaha ini menyelenggarakan kegiatan perjalanan yang bertindak sebagai perantara dalam menjual atau mengurus jasa untuk melakukan perjalanan baik di dalam dan luar negeri. Perwakilan adalah biro perjalanan umum, agen perjalanan, badan usaha lainnya atau perorangan yang ditunjuk oleh suatu biro perjalanan umum yang berkedudukan di wilayah lain untuk melakukan kegiatan yang diwakilkan, baik secara tetap maupun sementara. Biro Perjalanan Wisata (BPW) dan Asosiasi Perjalanan Wisata (APW), berada di bawah naungan ASITA

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, hlm. 160.

(*Association of the Indonesian Tours dan Travel Agencies*).<sup>41</sup>

Pengertian *travel* (biro perjalanan) menurut beberapa ahli adalah sebagai berikut:

- 1) Menurut Yoeti, biro perjalanan (*Travel*) adalah suatu perusahaan yang memperoleh pendapatan dan keuntungan dengan menawarkan dan menjual produk serta jasa-jasa pelayanan yang diberikannya kepada pelanggannya.
- 2) Menurut Foster, biro perjalanan (*Travel*) adalah sebuah perusahaan yang menjual rancangan perjalanan secara langsung pada masyarakat dan lebih khusus lagi menjual transportasi udara, darat, laut; akomodasi penginapan; pelayaran wisata; wisata paket; asuransi perjalanan; dan produk lainnya yang berhubungan.<sup>42</sup>

Selain itu, menurut Yoeti munculnya biro perjalanan memiliki beberapa peran, yaitu:<sup>43</sup>

- 1) Pengurusan dokumen perjalanan;
- 2) *Ticketing* (penjualan tiket pesawat domestik dan internasional);
- 3) *Hotel Reservation* (dalam dan luar negeri);
- 4) Agen perjalanan kapal pesiar, *charter flight*, kapal laut dan kereta api;

---

<sup>41</sup>“Pengertian Dan Fungsi Biro Perjalanan Umum” diunduh dari <https://id.scribd.com/doc/25008658/BAB-II-Pengertian-Dan-Fungsi-Biro-Perjalanan-Umum> 15 September 2017

<sup>42</sup> Oka A. Yoeti. *Tours and Travel Marketing*, (Jakarta : Pradnya Paramita, 2003), hlm. 33.

<sup>43</sup> *Ibid.*, hlm. 59.



- 5) Paket wisata untuk dalam dan luar negeri;
- 6) *Escort services* (jasa mengiringi);
- 7) Jemput dan antar tamu dari dan ke bandara;
- 8) Pelayanan Umroh, Ibadah Haji dan perjalanan rohani lainnya.

Menurut Kotler, mengatakan bahwa produk *travel* (biro perjalanan) dapat diklasifikasikan menjadi tiga tingkat, yaitu:

1) *Core Product*

Produk inti adalah pelayanan atau manfaat yang disediakan untuk memuaskan kebutuhan target pasar (wisatawan) yang sudah teridentifikasi.

2) *The Tangible Product*

Produk berwujud adalah penawaran khusus yang dilakukan dalam rangka menjual sesuatu dengan menekankan bahwa wisatawan akan menerimanya sebagai imbalan uang yang dibayarkannya.

3) *The Augmented Product*

Produk tambahan adalah semua bentuk nilai tambah yang diberikan kepada *tangible product* yang ditawarkan, sehingga menjadi lebih menarik bagi calon wisatawan.

Usaha perjalanan wisata merupakan bentuk usaha yang menyelenggarakan jasa perjalanan wisata baik di dalam negeri maupun ke luar negeri. Usaha perjalanan wisata ini menyediakan sarana pariwisata dan segala hal yang terkait di bidang wisata.

Usaha perjalanan wisata ini bisa berbentuk badan usaha, baik berupa Perseroan Terbatas (PT), Perseroan Komanditer (CV), Firma (Fa), koperasi, yayasan, atau bentuk usaha perorangan.

Hal yang termasuk dalam jenis usaha perjalanan wisata di antaranya adalah biro perjalanan wisata dan agen perjalanan wisata. Baik biro maupun agen perjalanan harus memiliki izin usaha biro dan agen wisata dari walikota ataupun pejabat yang ditunjuk. Hal ini dilakukan untuk memperlancar pelaksanaan usaha perjalanan. Dasar hukum pendirian biro dan agen perjalanan wisata ini adalah Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 1996 mengenai Kepariwisataaan.

Biro Perjalanan Wisata mempunyai dua fungsi yaitu:<sup>44</sup>

1) Fungsi Umum

Dalam hal ini biro perjalanan wisata merupakan suatu badan usaha yang dapat memberikan penerangan atau informasi tentang segala sesuatu yang berhubungan dengan dunia perjalanan pada umumnya dan perjalanan wisata pada khususnya.

2) Fungsi Khusus

Biro Perjalanan Wisata sebagai perantara. Dalam kegiatannya ia bertindak atas nama perusahaan lain dan menjual jasa-jasa perusahaan yang diwakilinya. Karena itu ia bertindak di antara wisatawan dan industri wisata.

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, hlm. 37

- a) Biro Perjalanan Wisata sebagai badan usaha yang merencanakan dan menyelenggarakan *tour* dengan tanggung jawab dan resikonya sendiri.
- b) Biro Perjalanan Wisata sebagai pengorganisasi yaitu dalam menggiatkan usaha, BPW aktif menjalin kerjasama dengan perusahaan lain baik dalam dan luar negeri. Fasilitas yang dimiliki dimanfaatkan sebagai dagangannya.

### 3. Dasar-dasar Normatif Tanggung Jawab Pelaku Usaha

Tanggung jawab normatif pelaku usaha pada dasarnya mengacu pada perjanjian yang dibuat para pihak. Terdapat beberapa syarat sah dan asas-asas perjanjian yang dapat dijadikan dasar-dasar normatif pelaku usaha sebagai berikut:

#### a. Syarat Sah dan Asas-asas Perjanjian

Perjanjian dikatakan sah apabila telah memenuhi empat syarat, seperti yang tercantum dalam pasal 1320 KUH Perdata, yaitu:

- 1) Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
- 2) Kecakapan untuk membuat suatu perjanjian;
- 3) Suatu hal tertentu;
- 4) Suatu sebab yang halal.

Dalam hukum perjanjian terdapat beberapa asas hukum yang harus mendapat perhatian dengan baik. Adapun asas-asas hukum tersebut adalah:

- 1) Asas dalam pembuatan perjanjian, yaitu asas konsensualisme.

Asas konsensualisme berkaitan dengan lahirnya suatu perjanjian. Konsensualisme berasal dari kata *consensus* yang berarti sepakat. Dengan adanya sepakat ini dimaksudkan bahwa diantara pihak-pihak yang bersangkutan telah tercapai suatu persesuaian kehendak, artinya apa yang dikehendaki oleh pihak yang satu juga dikehendaki oleh pihak yang lain. Pasal 1321 KUHPerduta mengadakan pembatasan bahwa tiada sepakat yang sah apabila sepakat itu diberikan karena kekhilafan, atau dipeolehnya dengan paksaan atau penipuan.

- 2) Asas yang berkenaan dengan isi perjanjian, yaitu asas kebebasan berkontrak.

Asas ini mempunyai arti yang sangat penting untuk berkembangnya hukum perjanjian. Adanya asas kebebasan berkontrak ini dapat dijumpai dalam pasal 1338 ayat (1) KUHPerduta yang berbunyi: "Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya".

Namun, asas kebebasan berkontrak ini dibatasi oleh Pasal 1337 KUH Perdata yang menyatakan bahwa suatu sebab adalah terlarang apabila dilarang oleh undang-undang, atau apabila berlawanan dengan kesusilaan baik atau ketertiban umum.

Mengenai asas kebebasan berkontrak Subekti mengemukakan

pendapatnya sebagai berikut:

Asas kebebasan berkontrak yang dianut oleh BW Pasal 1338 ayat (1) memungkinkan perkembangan dalam hukum perjanjian, karena masyarakat menurut kebutuhannya dapat menciptakan sendiri bermacam-macam perjanjian disamping perjanjian-perjanjian khusus yang diatur dalam BW, asal perjanjian itu tidak bertentangan dengan undang-undang, ketertiban umum atau kesusilaan (mempunyai causa “halal” menurut Pasal 1320).<sup>45</sup>

- 1) Asas yang berkenaan dengan akibat perjanjian/kekuatan mengikatnya suatu perjanjian, yaitu asas *pacta sunt servanda*.

Ketentuan Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdara yang menyatakan bahwa semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya, selain mencerminkan asas kebebasan berkontrak juga mencerminkan asas *pacta sunt servanda* (asas kekuatan mengikat). Asas yang terakhir ini dapat dilihat dari kata “berlaku sebagai undang-undang”.

Berdasarkan kata “berlaku sebagai undang-undang” ini berarti mengikat para pihak yang mengadakan perjanjian sebagaimana halnya undang-undang juga mengikat orang terhadap siapa undang-undang berlaku. Sehingga para pihak dengan membuat suatu perjanjian, seolah-olah mereka menetapkan undang-undang bagi mereka sendiri.

“Bagi mereka sendiri” karena memang sifatnya lain

---

<sup>45</sup> R. Subekti, 1998, *Aspek-aspek Hukum Perikatan Nasional*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 48.

dengan undang-undang yang dibuat oleh pembentuk undang-undang yang sifatnya mengikat umum. Dengan perkataan lain tidak mengikat pihak ketiga yang berada diluar perjanjian.<sup>46</sup> Jadi perjanjian itu hanya meletakkan kewajiban-kewajiban pada diri para pihak saja.

Berkaitan dengan asas *pacta sunt servanda* ini maka Pasal 1338 ayat (2) KUHPerdara merupakan konsekuensi logis dari “janji itu mengikat”. Dalam hal ini para pihak tidak dapat menarik diri dari akibat-akibat perjanjian yang dibuatnya secara sepihak.

Menurut J. Satrio, secara sepihak disini berarti tanpa sepakat dari pihak lainnya. Secara *a contrario* dapat ditafsirkan, bahwa perjanjian dapat dibatalkan atas persetujuan kedua belah pihak. Dalam hal demikian sebenarnya para pihak mengadakan atau menciptakan suatu perjanjian baru, yang isinya merubah, menambah, mengakhiri perjanjian yang lama, artinya perikatan yang telah ada yang lahir dari perjanjian yang dibuat sebelumnya hapus dengan perjanjian yang baru.<sup>47</sup>

2) Asas pelaksanaan perjanjian, yaitu asas itikad baik.

Asas itikad baik berkaitan dengan pelaksanaan dari suatu perjanjian yang telah diadakan oleh para pihak, yaitu menghendaki agar suatu perjanjian harus dilaksanakan dengan

---

<sup>46</sup> Mariam Darus Badruzaman, 1981, *Pembentukan Hukum Nasional dan Permasalahannya*, Alumni, Bandung, hlm. 58.

<sup>47</sup> J. Satrio, *Hukum Perjanjian, Op.Cit.*, hlm. 361.

itikad baik. Asas ini dapat disimpulkan dari ketentuan pasal 1338 ayat (3) KUHPerdara yaitu bahwa “Persetujuan-persetujuan harus dilaksanakan dengan itikad baik”.

b. Bentuk dan Isi Perjanjian

Berdasarkan asas kebebasan berkontrak atau *freedom of contract* dapat disimpulkan bahwa bentuk dan isi perjanjian merupakan kebebasan para pihak. Bila dipelajari pasal-pasal dalam KUH Perdata, ternyata asas kebebasan berkontrak itu bukannya bebas mutlak. Ada beberapa pembatasan yang diberikan oleh pasal-pasal KUH Perdata terhadap asas ini yang membuat asas ini merupakan asas yang tidak tak terbatas, antara lain Pasal 1320 ayat (1); ayat (2); dan ayat (4), Pasal 1332, Pasal 1337 dan Pasal 1338 ayat (3).

Ketentuan Pasal 1320 ayat (1) tersebut memberikan petunjuk bahwa hukum perjanjian dikuasai oleh asas konsensualisme. Ketentuan Pasal 1320 ayat (1) tersebut juga mengandung pengertian bahwa kebebasan suatu pihak untuk menentukan isi kontrak dibatasi oleh sepakat pihak lainnya. Dengan kata, lain asas kebebasan berkontrak dibatasi oleh asas konsensualisme.

Dari Pasal 1320 ayat (2) dapat pula disimpulkan bahwa kebebasan orang untuk membuat kontrak dibatasi oleh kecakapannya untuk membuat kontrak. Bagi seseorang yang menurut ketentuan undang-undang tidak cakap untuk membuat

kontrak, sama sekali tidak mempunyai kebebasan untuk membuat kontrak.

Asas kebebasan berkontrak menurut hukum perjanjian Indonesia meliputi ruang lingkup sebagai berikut:<sup>48</sup>

- 1) Kebebasan untuk membuat atau tidak membuat perjanjian;
- 2) Kebebasan untuk memilih pihak dengan siapa is ingin membuat perjanjian;
- 3) Kebebasan untuk menentukan atau memilih causa dari perjanjian yang akan dibuatnya;
- 4) Kebebasan untuk menentukan objek perjanjian;
- 5) Kebebasan untuk menentukan bentuk suatu perjanjian;
- 6) Kebebasan untuk menerima atau menyimpangi ketentuan undangundang yang bersifat opsional (*aanvullend, optional*).

c. Subjek dan Objek Perjanjian

Dalam suatu perjanjian setidaknya-tidaknya terdapat dua (2) pihak yang merupakan subyek-subyek perjanjian, subyek dalam perjanjian haruslah merupakan subyek hukum.<sup>49</sup> Subyek hukum adalah segala sesuatu yang dapat memperoleh hak dan kewajiban dari hukum. Subyek hukum tersebut merupakan penyandang hak dan kewajiban dan dapat dibedakan menjadi dua yaitu manusia dan badan hukum. Subyek hukum yang berupa manusia dalam melakukan

---

<sup>48</sup> Hasanuddin Rahman, 2003, *Seri Keterampilan Merancang Kontrak Bisnis, Contract Drafting*, PT. Citra Aditya Aditya Bakti, Bandung, hlm. 15-16.

<sup>49</sup> Sudikno Mertokusumo, 1985, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 52.



kewenangannya dibatasi beberapa faktor atau keadaan tertentu yaitu:

- 1) Sudah dewasa (menurut KUHPer telah berusia 21 tahun atau belum berusia 21 tahun tetapi telah menikah);
- 2) Sehat jasmani dan rohani serta ditaruh dibawah pengampuan.

### BAB III

## PELAKSANAAN PERLINDUNGAN HUKUM KONSUMEN PENGGUNA JASA BIRO PERJALANAN WISATA DI KOTA YOGYAKARTA

### A. Gambaran Umum Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta

#### 1. Jumlah Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta dan Kegiatan Usaha

Jumlah Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta dapat dilihat pada Tabel 3.1 berikut ini.

Tabel 3.1  
Perkembangan Jumlah Biro Perjalanan Wisata di Kota  
Yogyakarta Tahun 2015-2017

Jenis Usaha	2015	2016	2017
Biro Perjalanan Pariwisata	289	157	190

Sumber: Dinas Pariwisata Kota Yogyakarta, Tahun 2018

Dari Tabel 3.1 tersebut dapat diketahui bahwa jumlah biro perjalanan wisata di Kota Yogyakarta pada tahun 2015 berjumlah 289 biro, tahun 2016 berjumlah 157 biro, dan tahun 2017 berjumlah 190 biro. Dari data tersebut diketahui pada tahun 2016 terjadi penurunan jumlah biro. Berdasar hasil penelitian, penurunan jumlah biro karena dari biro perjalanan wisata itu sendiri tidak mampu bersaing dengan biro perjalanan lain yang lebih maju seperti biro perjalanan yang menggunakan media *online* sehingga biro perjalanan tersebut banyak yang gulung tikar. Selain itu, ada biro perjalanan wisata yang belum memperpanjang izin usaha dan sertifikasinya.

Kegiatan usaha Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta adalah bergerak pada jasa pariwisata dengan jenis usaha Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta. Ruang lingkup kegiatan usahanya mengacu pada Keputusan Menparpostel No. PM. 96/HK-103/MPPT/87 tentang Ketentuan Usaha Perjalanan, yaitu:

- a. Membuat, menjual, dan menyelenggarakan paket wisata;
- b. Mengurus dan melayani jasa angkutan bagi perorangan maupun sekelompok orang yang diurusnya;
- c. Melayani pemesanan akomodasi, restoran, dan sarana wisata lainnya;
- d. Menyenggarakan pemanduan wisata;
- e. Mengurus dokumen perjalanan;
- f. Melayani penyelenggaraan konvensi.

Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta pada umumnya mempunyai bisnis pokok sebagai berikut:

- a. *Tour*, baik domestik, *In Bound*, *Out Bound*, *special interest tour* maupun kegiatan di bidang sarana wisata yang lain;
- b. *Ticketing* baik udara, darat, dan laut meliputi seluruh maskapai yang ada dengan tujuan ke seluruh daerah di nusantara maupun luar negeri.

Kegiatan di bidang *tour* yang paling menonjol adalah *In Bound Tour* dan segala sesuatu yang terkait dengan kebutuhan wisatawan selama dalam perjalanannya seperti hotel (room) *sales*, pelayanan transportasi, pengurusan dokumen perjalanan, pemesanan dan pelayanan *catering*, pemesanan tiket pertunjukan dan lain-lain. Bidang *ticketing* sendiri

mencakup kegiatan pelayanan tiket penerbangan baik: dalam dan luar negeri, kapal laut, ferry, kereta api, bus malam, travel antar kota dan lain-lain.

Usaha promosi dan pemasaran sering sekali diadakan oleh Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta, baik di dalam maupun di luar negeri. Secara rutin Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta mengikuti berbagai pasar wisata dalam negeri seperti TIME, Borobudur *travel Mart*, Jabatex, Borobudur *International Festival* dan lain-lain. Kegiatan promosi yang dilakukan di luar negeri berupa kunjungan ke Korea Selatan, Jepang, Perancis, dan lain-lain. Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta juga menerbitkan bahan-bahan promosi yang berkualitas seperti buku-buku CAT (*Confidential Agent Tariff*), brosur-brosur, mini CD, dan promosi-promosi lain melalui jaringan internet.

Sektor pariwisata di Daerah Istimewa Yogyakarta membuka peluang bagi para penyedia usaha perjalanan wisata sebagai salah satu penunjang bagi para wisatawan yang berkunjung. Adanya penawaran yang menarik dan berbagai kemudahan untuk memesan menjadi salah satu pilihan wisatawan untuk menggunakan usaha perjalanan pariwisata. Terdapat 602 unit perjalanan, 19 unit cabang unit biro perjalanan, serta 55 unit agen biro perjalanan. Total keseluruhan usaha perjalanan wisata di Kota Yogyakarta terdapat 676 unit usaha perjalanan pariwisata.

Jasa pelayanan yang ditawarkan Biro Perjalanan Wisata di Yogyakarta kepada konsumen adalah untuk memenuhi keinginan

wisatawan yang ingin menggunakan jasa pelayanan khususnya di bidang pariwisata. Dalam memberikan pelayanan kepada konsumen, Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta selalu berusaha memberikan pelayanan dan fasilitas yang terbaik kepada para konsumennya agar merasa nyaman dan puas ketika menggunakan jasa Biro Perjalanan Wisata. Untuk memudahkan pelayannya Biro Perjalanan Wisata bekerjasama dengan berbagai pihak yang berhubungan dengan bidang pariwisata, misalnya: hotel, restaurant, lokasi atau obyek wisata, bus pariwisata dan lain sebagainya.

Kegiatan usaha yang dilakukan di Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta antara lain membuat, menjual dan menyelenggarakan paket wisata, melayani dan mengurus jasa transportasi, menyelenggarakan pemanduan perjalanan wisata, mengurus dokumen perjalanan, dan melayani pemesanan akomodasi dan restaurant serta sarana wisata lainnya. Jasa pelayanan yang diberikan Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta antara lain:

a. Jasa pelayanan paket wisata

Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta melayani pembuatan paket wisata dengan tujuan Jawa, Bali, Lombok, dan daerah tujuan wisata lainnya. Dalam pelayanan paket wisata Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta selalu berusaha membuat paket wisata yang terbaik bagi para konsumen. Paket wisata merupakan suatu produk yang tidak dapat ditimbun seperti halnya pada industri-industri barang

lainnya. Penyusunan paket wisata akan berhasil dengan baik bila dikelola dengan baik pula, perencanaan paket wisata dimulai dengan mengerti secara baik produk yang akan dijualnya dan bagaimana mengolahnya.

b. Jasa pelayanan pemesanan hotel

Di dalam industri pariwisata modern, peranan Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta sebagai perantara sangat menentukan, hal ini sesuai dengan perkembangan industri perhotelan dewasa ini. Hotel-hotel yang bertaraf Internasional banyak berdiri di tempat-tempat strategis sehingga timbul kompetisi diantara pengusaha hotel untuk lebih banyak menarik pengunjung yang ingin menginap. Di lain pihak banyak orang mengadakan perjalanan dengan menggunakan jasa Biro Perjalanan Wisata, karena selain efisien dapat juga memperoleh informasi yang lebih banyak, termasuk pemesanan kamar hotel yang akan mereka tuju, dalam hal ini Biro Perjalanan Wisata di Yogyakarta merupakan agent tunggal atau sales agent bagi penjualan kamar hotel.

Adapun cara-cara Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta dalam menjualkan kamar hotel dilakukan dengan:

- 1) Memberi informasi kepada calon wisatawan yang akan mengadakan perjalanan;
- 2) Menyelenggarakan *tour and travel* secara *periodic* sesuai dengan *event* yang ada di tempat hotel berada.

Hal-hal yang perlu diketahui oleh suatu Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta dalam rangka penjualan kamar hotel antara lain:

- 1) Informasi yang diperlukan tentang hotel yang akan dijual, yaitu:
  - a) Lokasi hotel;
  - b) Fasilitas hotel;
  - c) Jenis pelayanan;
  - d) Jenis kamar beserta tarifnya;
  - e) Makanan dan minuman.

Semua itu dapat diketahui dari pamphlet yang dikeluarkan oleh hotel secara periodik dikirim ke Biro Perjalanan Wisata.

## 2) Cara pemesanan hotel

Biro Perjalanan Wisata di Yogyakarta dalam melakukan reservasi harus memperhatikan cara melakukan reservasi. Reservasi dilakukan agar tamu tidak mengalami kesulitan dalam pemesanan kamar hotel. Oleh karena itu kepastian dari reservasi yang dilakukan merupakan cerminan bagi orang yang akan melakukan perjalanan terutama bagi rombongan yang jumlahnya besar.

Adapun cara melakukan reservasi hotel pada Biro Perjalanan Wisata di Yogyakarta antara lain, dengan cara:

- a) Langsung ke hotel;
- b) Telepon;
- c) Telegram;
- d) Facsimile;

e) Surat formal.

Di dalam melakukan reservasi pihak Biro Perjalanan harus mengumpulkan informasi tentang klien dengan segala keperluannya, mengenai:

a) Jenis kamar;

b) Tanggal dan hari pada waktu menginap;

c) Lama menginap;

d) Room rate yang diinginkan;

e) Pelayanan yang diperlukan;

f) Nama dan alamat klien lengkap dengan nomor telepon.

c. Jasa pelayanan transportasi

Dalam sebuah Biro Perjalanan Wisata di Yogyakarta fasilitas transportasi sangat penting karena sangat mendukung kegiatan mobilitas dalam sebuah kegiatan wisata yang dilaksanakan. Biro Perjalanan Wisata di Yogyakarta tidak mempunyai armada sendiri dalam penyediaan transportasi untuk wisata. Oleh karena itu Biro Perjalanan Wisata di Yogyakarta menjalin kerjasama dengan beberapa perusahaan penyedia jasa transportasi. Untuk kepuasan konsumen Biro Perjalanan Wisata di Yogyakarta selalu menggunakan bus dengan fasilitas-fasilitas yang lengkap dan bus yang baru, hal ini diharapkan agar dalam perjalanan tidak terjadi hal-hal yang tidak diinginkan yang menghambat waktu tour misalnya kerusakan mesin



karena alat transportasi merupakan hal yang paling penting dan paling utama dalam program paket wisata.

## 2. Produk Paket Wisata yang Dihasilkan Biro Perjalanan Wisata

Kegiatan yang dilakukan Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta adalah menjual, membuat, dan menyelenggarakan paket wisata. Paket wisata merupakan kumpulan perencanaan perjalanan wisata dan bagaimana caranya menonjolkan obyek wisata yang akan dijual agar calon wisatawan tertarik dengan obyek wisata tersebut. Tidak sembarang orang dapat membuat paket wisata dengan baik karena diperlukan pengetahuan, kemampuan, dan pengalaman di bidang perencanaan wisata. Setiap Biro Perjalanan akan menggunakan cara yang berbeda dalam membuat paket wisata sehingga paket wisata yang dihasilkan berbeda pula dari segi acara, fasilitas, pelayanan, dan harga pokok tersebut.

Berikut ini paket wisata menurut cara pembuatannya:

### a. *Ready Made Tour*

*Tour* yang dibuat dahulu oleh Biro Perjalanan Wisata di Yogyakarta dan calon peserta *tour* tanggal memilih atau mengikuti apa saja yang telah ada. Biro Perjalanan Wisata di Yogyakarta telah membuat paket wisata dan jika ada permintaan maka tinggal melaksanakan dan tidak perlu membuat paket wisata yang baru.

b. *Tailor Made Tour*

*Tour* yang dibuat oleh calon peserta *tour* atau wisatawan dan pihak Biro Perjalanan tinggal mengikuti atau *tour* yang dipersiapkan pihak biro karena permintaan oleh calon wisatawan dan harganya disesuaikan oleh pihak Biro Perjalanan. Biro Perjalanan Wisata di Yogyakarta tidak melayani *Tailor Made Tour* tapi *Ready Made Tour*.

Bermutu tidaknya paket wisata ditentukan oleh penyusunan program perjalanan yang mempengaruhi laku tidaknya suatu paket wisata. Dalam paket wisata terdiri dari berbagai komponen yang sangat penting antara lain:

a. Obyek Wisata

Obyek wisata harus dicantumkan dalam paket wisata agar wisatawan dapat mengetahui obyek wisata yang akan dikunjungi dan apa saja yang akan dilakukan wisatawan di obyek wisata yang akan dikunjungi tersebut.

b. Waktu

Waktu harus dipersiapkan sebaik-baiknya, karena waktu perjalanan yang sudah dijadwalkan belum tentu akan sesuai pada saat pelaksanaan.

c. Jumlah peserta

Jumlah peserta *tour* sangat mempengaruhi harga paket wisata yang ditawarkan. Semakin banyak peserta *tour* semakin murah juga harga paket wisata yang ditawarkan kepada konsumen.

d. Tujuan

Tujuan di maksudkan untuk memperjelas tujuan paket wisata mana yang akan ditawarkan kepada calon konsumen. Mengingat tujuan daripada paket wisata mempengaruhi harga paket wisata tersebut.

e. Harga

Harga yang ditawarkan kepada calon konsumen biasanya sudah diperhitungkan dengan jenis fasilitas yang digunakan dan pelayanan yang diberikan. Dengan harga yang mahal belum tentu akan mendapatkan pelayanan yang baik. Sehingga harga yang bersaing akan lebih meningkatkan minat wisatawan untuk melakukan perjalanan wisata.

f. Fasilitas

Fasilitas perjalanan yang ditawarkan kepada konsumen telah diperhitungkan berdasarkan harga paket yang ditawarkan. Dengan demikian harga mahal yang ditawarkan pada sebuah paket wisata secara otomatis menawarkan jenis fasilitas yang lebih begitu pula sebaliknya.

Dengan pengertian-pengertian di atas dimaksudkan agar Biro Perjalanan Wisata dapat membuat paket wisata sesuai dengan selera konsumen yang ingin melakukan kegiatan wisata. Variasi tujuan wisata yang ditawarkan sengaja diwujudkan Biro Perjalanan Wisata agar calon konsumen mendapatkan alternatif pilihan daerah tujuan obyek wisata.

## **B. Perlindungan Hukum Konsumen Pengguna Jasa Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta**

### **1. Perlindungan Hukum Secara Normatif**

Sebagaimana telah diuraikan di BAB II, berdasarkan UUPK, Perlindungan Konsumen dapat didefinisikan sebagai segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen. Adapun bentuk perlindungan konsumen bagi pengguna jasa Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta terwujud melalui diaturnya sejumlah hak konsumen dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Saat ini pengertian konsumen tidak lagi identik dengan pengertian masyarakat yang menggunakan produksi dari hasil industri dan perdagangan saja, tetapi juga masyarakat pemanfaat jasa. Hal itu dipertegas dengan didefinisikannya konsumen dalam UUPK, yaitu sebagai setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan. Berdasarkan hal tersebut, jika dikaitkan dengan kepariwisataan, maka wisatawan (dalam hal ini adalah pengguna jasa Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta) merupakan konsumen karena memanfaatkan jasa yang tersedia dalam masyarakat bagi kepentingan dirinya sendiri.

Mengacu pada Pasal 4 UUPK maka pengguna jasa Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta sebagai konsumen memiliki sejumlah hak, yaitu:

- a. Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam menggunakan jasa Biro Perjalanan Wisata

Setiap Biro Perjalanan Wisata di Yogyakarta di Kota Yogyakarta memiliki ciri khas masing-masing. Namun, tujuan utama setiap orang pengguna Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta adalah untuk memperoleh pelayanan jasa perjalanan wisata. Setiap pengguna biro perjalanan sebagai konsumenpun wajib membayar sejumlah uang untuk menggunakan jasa Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta. Oleh karena itu, sudah selayaknya setiap pengguna Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta berhak atas rasa nyaman, aman, dan selamat ketika menggunakan Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta tersebut.

- b. Hak untuk memilih Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta serta mendapatkan pelayanan sesuai dengan nilai dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;

Setiap orang bebas untuk memilih Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta yang akan digunakannya sesuai dengan kemampuannya masing-masing. Tidak boleh ada tekanan atau paksaan dari pihak manapun yang dapat mempengaruhi seseorang untuk memilih Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta. Jadi, setiap orang harus dalam kondisi bebas untuk menentukan pilihannya.

- c. Hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta;

Setiap pengguna Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta berhak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta yang dipilihnya dan kelayakan dari Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta tersebut.

- d. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas pelayanan Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta yang digunakan;

Apabila pengguna Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta tidak puas akan pelayanan di Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta tersebut maka ia berhak untuk didengar pendapat dan keluhannya.

- e. Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;

Apabila terjadi sengketa antara pengguna Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta dengan pelaku usaha maka pengguna Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta sebagai pihak yang memiliki posisi yang lemah berhak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut.

- f. Hak untuk mendapatkan pembinaan dan pendidikan konsumen;

Sebagai konsumen, setiap pengguna Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta berhak untuk mendapatkan pembinaan dan pendidikan konsumen agar dapat terhindar dari kerugian akibat penggunaan Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta. Melalui pendidikan konsumen tersebut konsumen akan dapat menjadi lebih kritis dan

teliti dalam memilih Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta yang sesuai dengan kebutuhannya.

- g. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;

Setiap pengguna Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta berhak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif berdasarkan suku, agama, budaya, daerah, pendidikan, kaya miskin, dan status sosial lainnya.

- h. Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi, dan/atau penggantian apabila pelayanan yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;

Apabila pengguna Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta menderita kerugian, baik yang berupa kerugian materi maupun kerugian yang menyangkut diri (sakit, cacat, bahkan kematian) maka ia berhak untuk mendapatkan kompensasi atau ganti rugi dari pelaku usaha.

- i. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

UUPK merupakan payung yang mengintegrasikan dan memperkuat penegakan hukum di bidang perlindungan konsumen. Hal ini berarti UUPK bukan merupakan satu-satunya perangkat hukum yang memberikan perlindungan terhadap konsumen. Terkait dengan hak-hak konsumen, hal itu juga berarti bahwa hak-hak pengguna Biro

Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta sebagai konsumen tidak hanya terbatas pada sejumlah hak yang sudah diatur dalam Pasal 4 UUPK saja. Justru Pasal 4 UUPK memberikan kesempatan diaturnya sejumlah hak-hak konsumen dalam ketentuan perundang-undangan lainnya.

Undang-Undang No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata merupakan salah satu Undang-Undang yang memberikan perlindungan terhadap konsumen, yaitu dengan diaturnya sejumlah hak yang dimiliki oleh wisatawan. Undang-undang ini menggunakan istilah wisatawan bagi setiap orang yang melakukan wisata. Adapun berdasarkan Pasal 20 Undang-Undang No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, wisatawan berhak memperoleh:

- a. Informasi yang akurat mengenai daya tarik wisata;

Hak atas informasi yang akurat mengenai daya tarik wisata penting adanya agar wisatawan sebagai konsumen dapat memperoleh gambaran yang benar mengenai daya tarik wisata tersebut sehingga setiap wisatawan dapat memilih daya tarik wisata yang diinginkannya. Oleh karena itu, sudah menjadi kewajiban pelaku usaha untuk memberikan informasi yang akurat dan bertanggung jawab mengenai daya tarik wisata kepada setiap wisatawan.

- b. Pelayanan kepariwisataan sesuai dengan standar;

Berdasarkan penjelasan Pasal 20 huruf b Undang-Undang Kepariwisata, yang dimaksud dengan pelayanan kepariwisataan



sesuai dengan standar adalah pelayanan yang diberikan kepada wisatawan berdasarkan standar kualifikasi usaha dan standar kompetensi sumber daya manusia. Namun sayangnya undang-undang ini tidak memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai hal ini.

c. Perlindungan hukum dan keamanan;

Wisatawan yang tidak lain adalah konsumen selalu memiliki posisi yang tidak seimbang dengan pelaku usaha. Hal tersebut dikarenakan lemahnya kedudukan konsumen dan ketidaktahuan para wisatawan akan sejumlah hak yang dimilikinya. Oleh karena ketidakseimbangan posisi tersebut, sudah selayaknya para wisatawan mendapat perlindungan hukum agar mereka tidak lagi menjadi obyek bisnis para pelaku usaha yang ingin meraup keuntungan yang sebesar-besarnya tanpa memperhatikan kepentingan konsumen.

Perlindungan keamanan terhadap wisatawan berarti setiap wisatawan berhak atas rasa aman ketika sedang menikmati daya tarik wisata yang dipilihnya dan hal tersebut otomatis sudah menjadi kewajiban pelaku usaha untuk memberikan rasa aman tersebut. Wujud pemberian rasa aman terhadap wisatawan dapat berupa kelayakan setiap daya tarik wisata agar para wisatawan dapat terhindar dari musibah/kecelakaan yang tentunya tidak diharapkan oleh pihak manapun.

d. Pelayanan kesehatan;

Hak wisatawan untuk mendapatkan pelayanan kesehatan menjadi sangat penting mengingat bahwa kecelakaan/musibah dapat terjadi di mana saja, termasuk di tempat wisata sekalipun. Untuk mengantisipasi hal yang lebih besar, sudah sewajarnya wisatawan mendapatkan pelayanan kesehatan berupa tersedianya dan kesiagaan tim medis.

e. Perlindungan hak pribadi;

Undang-Undang Kepariwisata tidak memberikan penjelasan mengenai hak setiap wisatawan untuk memperoleh perlindungan hak pribadi. Oleh karena itu, perlindungan hak pribadi ini dapat diartikan bahwa setiap wisatawan berhak untuk mendapatkan perlindungan atas hak milik pribadi/barang-barang pribadinya ketika sedang berwisata.

f. Perlindungan asuransi untuk kegiatan pariwisata yang beresiko tinggi.

Asuransi atau pertanggungan adalah perjanjian antara dua pihak atau lebih, dengan mana pihak penanggung mengikatkan diri kepada tertanggung, dengan menerima premi asuransi, untuk memberikan penggantian kepada tertanggung karena kerugian, kerusakan, atau kehilangan keuntungan yang diharapkan atau tanggung jawab hukum kepada pihak ketiga yang mungkin akan diderita tertanggung, yang timbul dari suatu peristiwa yang tidak pasti atau untuk memberikan

suatu pembayaran yang didasarkan atas meninggal atau hidupnya seseorang yang dipertanggungjawabkan. Dilihat dari tujuannya, asuransi memiliki tujuan memberikan perlindungan (proteksi) atas kerugian keuangan seseorang yang ditimbulkan oleh suatu peristiwa yang tidak diduga sebelumnya. Dengan demikian, asuransi mengambil alih risiko yang akan dihadapi oleh seseorang di kemudian hari.

Pasal 20 Undang-Undang No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata mengatur mengenai hak setiap wisatawan untuk memperoleh perlindungan asuransi untuk kegiatan pariwisata yang berisiko tinggi. Namun, yang perlu dikritisi dari Undang-Undang ini adalah justru oleh karena kecelakaan/musibah dapat terjadi di mana saja dan menimpa saja, sudah seharusnya perlindungan asuransi tidak hanya disediakan untuk kegiatan pariwisata yang berisiko tinggi saja, melainkan untuk setiap kegiatan pariwisata yang diselenggarakan oleh pelaku usaha.

Selain keenam hak tersebut, Undang-Undang Kepariwisata juga mengatur hak setiap wisatawan berkebutuhan khusus. Dalam Pasal 21 diatur bahwa wisatawan yang memiliki keterbatasan fisik, anak-anak, dan lanjut usia berhak mendapatkan fasilitas khusus sesuai dengan kebutuhannya.

Berdasar uraian di atas, secara yuridis produk hukum yang terkait dengan pengaturan perlindungan hukum terhadap wisatawan adalah Undang-undang No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata. Ketentuan Pasal 20 huruf c dari undang-undang ini menyatakan bahwa setiap

wisatawan berhak memperoleh perlindungan hukum dan keamanan. Dalam era globalisasi, pembangunan perekonomian nasional harus dapat mendukung tumbuhnya dunia usaha sehingga mampu menghasilkan beraneka barang dan/atau jasa yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat banyak.<sup>1</sup>

Wisatawan, dalam hal ini adalah konsumen jasa pelayanan jasa Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta, sehingga dalam perannya sebagai konsumen, masyarakat Indonesia berhak atas perlindungan hukum yang berkaitan dengan kualitas jasa pelayanan yang disediakan oleh pelaku usaha jasa Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta. Perkembangan perekonomian yang pesat, mengakibatkan timbulnya berbagai macam jenis barang dan/atau jasa di Indonesia. Pada satu sisi, hal ini memberikan keuntungan kepada konsumen untuk dapat memilih berbagai macam barang dan/atau jasa yang ditawarkan oleh pelaku usaha.

Sementara itu, adanya persaingan yang tidak sehat dari pelaku usaha untuk menghasilkan berbagai barang dan/atau jasa memberikan kerugian pada pihak konsumen. Sering kali dalam persaingan tersebut, pelaku usaha lebih mengutamakan profit atau keuntungan dibandingkan dengan kualitas barang dan atau/jasa yang dihasilkannya. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka (1) UUPK dinyatakan bahwa perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen. Kepastian hukum itu

---

<sup>1</sup> Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, 2003, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 98.

meliputi segala upaya untuk memberdayakan konsumen memperoleh atau menentukan pilihannya atas barang dan/atau jasa kebutuhannya serta mempertahankan atau membela hak-haknya apabila dirugikan oleh perilaku pelaku usaha penyedia kebutuhan konsumen.<sup>2</sup>

Menurut *Bussiness English Dictionary*, Perlindungan Konsumen adalah *protecting consumers against unfair or illegal traders*. Perlindungan Konsumen adalah istilah yang dipakai untuk menggambarkan perlindungan hukum yang diberikan kepada konsumen dalam usahanya untuk memenuhi kebutuhannya dari hal-hal yang merugikan konsumen itu sendiri.<sup>3</sup>

Jasa merupakan suatu fenomena yang rumit (*complicated*). Kata jasa mempunyai banyak arti dan ruang lingkup, dari pengertian yang paling sederhana, yaitu hanya berupa layanan dari seseorang kepada orang lain, bisa juga diartikan sebagai mulai dari pelayanan yang diberikan oleh manusia, baik yang dapat dilihat (*explicit service*) maupun yang tidak dapat dilihat, yang hanya bisa dirasakan (*implicit service*) sampai kepada fasilitas-fasilitas pendukung yang harus tersedia dalam perjanjian jasa dan benda-benda lainnya. Jenis jasa perjalanan dapat berlangsung berdasarkan hubungan baik antara penyedia jasa perjalanan dengan pelanggan (*relationship with customer*), perusahaan-perusahaan jasa mempunyai peluang-peluang yang besar untuk membina hubungan jangka panjang

---

<sup>2</sup> AZ. Nasution, 2003, *Aspek Hukum Perlindungan Konsumen, dalam Jurnal Teropong*, Edisi Mei, Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hlm 6-7.

<sup>3</sup> Zulham, 2013, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 21.

dengan konsumen karena umumnya konsumen jasa melakukan transaksi langsung dengan orang sebagai penyedia jasa. Hal ini sangat berbeda dengan perusahaan manufaktur dimana konsumen tidak berhubungan langsung dengan produsen.<sup>4</sup>

Selanjutnya, dalam Pasal 1 angka 3 UUPK, dijelaskan tentang pengertian Pelaku Usaha, yaitu: “Pelaku Usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.”

Dengan demikian jelaslah bahwa pengertian pelaku usaha menurut UUPK sangat luas. Hal yang dimaksud dengan pelaku usaha bukan hanya produsen, melainkan hingga pihak terakhir yang menjadi perantara antara produsen dan konsumen, seperti agen, distributor dan pengecer (konsumen perantara). Berdasarkan penjelasan tersebut, Biro Perjalanan Wisata di Yogyakarta dapat dinyatakan sebagai pelaku usaha dan wisatawan dapat dinyatakan sebagai konsumen, yang tentunya menunjukkan adanya hubungan hukum antara pihak-pihak tersebut.

Adanya hubungan hukum tersebut dibagi menjadi 2 (dua) jenis,

---

<sup>4</sup> Siti Nurhayati, 2009, *Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Pengguna Jasa Biro Perjalanan Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen*, Jurnal, Volume 2 Nomor 2, Universitas Pembangunan Panca Budi, Medan.

yaitu: hubungan langsung dan hubungan tidak langsung.<sup>5</sup>

Hubungan langsung yang dimaksud adalah hubungan antara pelaku usaha dengan konsumen yang terikat secara langsung dalam perjanjian, tanpa mengabaikan jenis perjanjian-perjanjian lainnya. Pengalihan barang dari pelaku usaha ke konsumen, pada umumnya dilakukan dengan perjanjian jual beli, baik yang dilakukan secara lisan maupun tertulis. Salah satu bentuk perjanjian tertulis yang banyak dikenal adalah perjanjian baku, yaitu bentuk perjanjian yang banyak digunakan, jika salah satu pihak sering berhadapan dengan pihak lain dengan jumlah yang banyak dan memiliki kepentingan yang sama. Perjanjian baku yang banyak ditemukan dalam praktik pada dasarnya dilakukan berdasarkan asas kebebasan berkontrak sebagaimana diatur dalam Pasal 1338 ayat (1) BW, yang menyatakan bahwa semua perjanjian yang dibuat secara sah, berlaku sebagai undang-undang bagi para pihak yang membuatnya. Hubungan tidak langsung adalah hubungan antara pelaku usaha dan konsumen yang tidak secara langsung terikat pada perjanjian, karena adanya pihak di antara pihak konsumen dengan pelaku usaha.

Ketiadaan hubungan langsung dalam bentuk perjanjian antara pihak pelaku usaha dengan konsumen ini tidak berarti bahwa pihak konsumen yang dirugikan tidak berhak menuntut ganti rugi kepada pelaku usaha dengan siapa dia tidak memiliki hubungan perjanjian, karena dalam hukum perikatan tidak hanya perjanjian yang melahirkan perikatan, akan

---

<sup>5</sup> Ahmadi Miru, 2011, *Prinsip-Prinsip Perlindungan Hukum Bagi Konsumen di Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 34-36.

tetapi juga yang lahir dari undang-undang. Sumber perikatan yang berupa undang-undang ini masih dapat dibagi menjadi undang-undang saja dan undang-undang karena perbuatan manusia, yaitu yang sesuai hukum dan melanggar hukum.

Suatu perusahaan dapat disebut sebagai Biro Perjalanan Wisata di Yogyakarta apabila kegiatan utama perusahaan tersebut ditekankan pada perencanaan dan penyelenggaraan perjalanan wisata atau paket wisata atas inisiatif sendiri dan tanggung jawab sendiri dengan tujuan mengambil keuntungan dari penyelenggaraan perjalanan tersebut.<sup>6</sup>

Menurut Oka A. Yoeti, suatu Biro Perjalanan Wisata di Yogyakarta atau Tour Operator, tidak selalu suatu perusahaan perjalanan, perusahaan tersebut dapat pula berupa suatu maskapai penerbangan (*airlines*) yang bertujuan untuk menjual tempat duduk (*seats*) pesawatnya. Perjalanan wisata dapat pula berupa suatu hotel yang terletak dalam suatu “*tourist resort*”, yang bertujuan untuk menjual kamarnya.<sup>7</sup>

Berdasarkan uraian tersebut, dapat terlihat bahwa kegiatan usaha yang diutamakan oleh Biro Perjalanan Wisata di Yogyakarta adalah perencanaan perjalanan wisata (*tours*) yang dikombinasikan dengan penawaran-penawaran jasa usaha pariwisata lainnya, dan dikemas dalam suatu paket wisata yang dijual langsung kepada wisatawan ataupun disalurkan melalui travel agent, dan apabila paket wisata tersebut sudah laku terjual, maka Biro Perjalanan Wisata wajib untuk melaksanakan

---

<sup>6</sup> I Gusti Putu Bagus Sasrawan Mananda, *loc.cit.*

<sup>7</sup> Oka A. Yoeti, *Op.Cit*, hlm. 30.



tour tersebut kepada wisatawan, sesuai dengan *tour itinerary* yang telah disepakati.

Seiring dengan perkembangannya yang semakin pesat, usaha perjalanan saat ini telah memiliki asosiasi yang bersifat nasional maupun internasional. Dalam lingkup nasional, asosiasi itu bernama *Association of the Indonesian Tour & Travel Agency* (ASITA). ASITA adalah Asosiasi Perusahaan Perjalanan Wisata Indonesia yang didirikan di Jakarta, pada 7 Januari 1971 dan Kantor Pusatnya berkedudukan di Jakarta. ASITA memiliki 31 Dewan Pimpinan Daerah (DPD) yang tersebar di seluruh Indonesia, yang salah satunya terdapat di Yogyakarta. Biro Perjalanan Wisata di Yogyakarta adalah suatu perusahaan yang bergerak di bidang usaha jasa pariwisata dan memiliki kegiatan usaha utama berupa perencanaan dan penyelenggaraan paket wisata yang dibutuhkan oleh wisatawan.

Pengaturan secara khusus tentang usaha perjalanan wisata dapat ditemukan dalam Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor PM.85/HK.501/MKP/2010 tentang Tata Cara Pendaftaran Usaha Jasa Perjalanan Wisata. Pasal 1 menentukan bahwa, Biro Perjalanan Wisata di Yogyakarta adalah usaha penyediaan jasa perencanaan perjalanan dan/atau jasa pelayanan dan penyelenggaraan pariwisata, termasuk penyelenggaraan perjalanan ibadah. Sementara Pasal 6, menentukan bahwa pengusaha jenis usaha Biro Perjalanan Wisata di Yogyakarta berbentuk badan usaha Indonesia berbadan hukum, yang dalam hal ini

berarti perseroan terbatas atau koperasi.

Persyaratan utama untuk menjalankan usaha Biro Perjalanan Wisata di Yogyakarta ini adalah tersedianya tenaga professional dalam jumlah dan kualitas yang memadai serta dimilikinya kantor tetap yang memenuhi syarat sesuai peraturan yang berlaku.

Selanjutnya Pasal 1 angka 5, menentukan bahwa Pengusaha Pariwisata adalah perseorangan atau badan usaha yang melakukan kegiatan usaha pariwisata di bidang usaha jasa perjalanan wisata. Ketentuan tentang badan usaha Indonesia tersebut memberikan makna bahwa peraturan ini hanya memperbolehkan pelaku usaha yang berbadan usaha Indonesia saja yang boleh mengadakan usaha jasa perjalanan wisata. Di samping itu, peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Biro Perjalanan Wisata di Yogyakarta belum sepenuhnya dapat mengakomodir dan mengantisipasi perkembangan usaha Biro Perjalanan Wisata di Yogyakarta yang semakin berkembang. Terutama masalah pengaturan standarisasi mutu pelayanan secara umum, masalah standarisasi harga, masalah perlindungan konsumen, perizinan dan juga masalah tenaga kerja.<sup>8</sup>

Wisata adalah hak yang dimiliki setiap orang untuk melakukan perjalanan ke berbagai tempat yang diinginkannya dengan tujuan untuk mengistirahatkan fisik dan pikirannya setelah merasa lelah menjalani rutinitasnya sehari-hari. Pada hakikatnya, pariwisata adalah perjalanan

---

<sup>8</sup> I Putu Gelgel, *Op.Cit*, hlm. 83.

yang dilakukan oleh wisatawan secara bebas, sukarela dan memiliki kaitan yang sangat erat dengan kehidupan dan eksistensi manusia itu sendiri.<sup>9</sup>

Hal ini didasarkan pada ketentuan Pasal 13 ayat (1) dan Pasal 24 dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM), yang pada dasarnya menyatakan bahwa setiap orang memiliki hak untuk bebas dalam bergerak, beristirahat, dan berlibur. Pengaturan ini pun selanjutnya diatur lebih rinci dalam ketentuan-ketentuan Pasal 8 dan 12 *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) 1966, serta Pasal 6, 7, dan 8, *International Covenant on Economic Social and Cultural Rights* (ICESCR) 1966.

Wisatawan adalah faktor utama penentu maju atau mundurnya suatu industri pariwisata. Untuk dapat memajukan industri pariwisata, diperlukan berbagai macam usaha untuk dapat menarik minat wisatawan berkunjung pada suatu daerah tujuan wisata. Salah satu faktor penting yang perlu diperhatikan untuk dapat menarik minat wisatawan adalah dengan memberikan perlindungan terhadap hak-hak yang dimilikinya, sehingga wisatawan tersebut rasa nyaman dan aman. Menurut Made Metu Dahana, dalam melakukan perjalanan wisata terdapat tiga jenis gangguan yang mungkin dihadapi oleh wisatawan, yaitu:<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Muljadi A.J., *Op.Cit*, hlm. 21.

<sup>10</sup> Made Metu Dahana, *Op.Cit*, hlm. 15.

a. Gangguan Langsung terhadap Wisatawan

Gangguan ini merupakan gangguan langsung yang ditujukan kepada wisatawan itu sendiri. Gangguan ini dapat terjadi di tempat kedatangan, perjalanan, penginapan, tempat makan, atau di tempat-tempat hiburan. Contoh gangguan tersebut, yaitu pencurian, pencopetan, penganiayaan, pembunuhan, dan pemerasan.

b. Gangguan Tidak Langsung

Gangguan ini adalah gangguan yang tidak langsung ditujukan kepada wisatawan, namun mampu mendatangkan rasa tidak aman dan nyaman kepada wisatawan. Misalnya saja terjadi perkelahian masal, demonstrasi yang anarkis, kerusuhan, ataupun SARA.

c. Gangguan Kecelakaan

Gangguan ini dapat terjadi karena adanya kelalaian dari wisatawan itu sendiri, ataupun kelalaian dari petugas pelayanan wisatawan. Misalnya saja terjadinya kecelakaan saat mendaki gunung ataupun panjat tebing, yang dikarenakan wisatawan tidak mematuhi peraturan-peraturan yang telah diberikan oleh pemandu wisata, ataupun terjadinya kecelakaan bus pariwisata yang disebabkan oleh supir bus yang tidak disiplin atau tidak memenuhi standar yang ada.

d. Gangguan Teroris

Gangguan yang dilakukan oleh teroris dapat terjadi dimana-mana. Kegiatan teroris merupakan kegiatan atau usaha yang menimbulkan rasa takut kepada masyarakat luas dan dilakukan secara konseptual

melalui perencanaan yang matang, kriminal, dan politik. Kegiatan teroris ini tidak hanya merugikan perorangan atau kelompok, namun juga pemerintah atau Negara dan para wisatawan.

Secara internasional, hak-hak wisatawan secara implisit terlihat dalam Pasal IV *Tourism Bill of Right and Tourist Code*, yang menyatakan bahwa wisatawan memiliki hak untuk mendapat jaminan keselamatan atas diri dan harta yang dimilikinya, serta mendapat jaminan kesehatan lingkungan yang bersih, sehingga terbebas dari ancaman penyakit-penyakit menular. Sementara itu, dalam Pasal 8 *Global Code*, disebutkan bahwa hak-hak wisatawan, yaitu:

- a. Wisatawan berhak memiliki kebebasan untuk berkunjung dari satu tempat ke tempat lainnya tanpa dibatasi oleh formalitas dan perlakuan diskriminasi;
- b. Wisatawan berhak memiliki akses kepada semua bentuk komunikasi, jasa administratif, hukum dan kesehatan, serta berhak menghubungi wakil konsuler negaranya sesuai dengan ketentuan hukum internasional di bidang diplomatik yang berlaku;
- c. Wisatawan memiliki hak mengenai kerahasiaan data dan informasi pribadi lainnya;
- d. Prosedur administrasi mengenai lintas batas seperti, formalitas pengurusan visa, kesehatan, dan kepabeanan sepatutnya tidak menjadi penghambat kebebasan wisatawan untuk mengunjungi suatu wilayah Negara lain untuk kunjungan wisata;

- e. Wisatawan memperoleh kebebasan untuk menukar mata uang yang dibutuhkan untuk perjalanan.

Kewajiban yang harus diperhatikan adalah, wisatawan wajib memperhatikan dan memelihara dalam segala hal yang berhubungan dengan lingkungan sekitar obyek pariwisata. Hal ini penting untuk diketahui dan benar-benar dilaksanakan oleh wisatawan, agar terhindar dari kerugian akibat tidak mengetahui hak dan kewajibannya.

Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa pengaturan tentang hak-hak wisatawan tidak hanya tercantum dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata dan peraturan pelaksanaannya, namun juga dapat digunakan acuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, karena dalam hal ini, wisatawan juga bertindak sebagai konsumen pengguna jasa pariwisata.

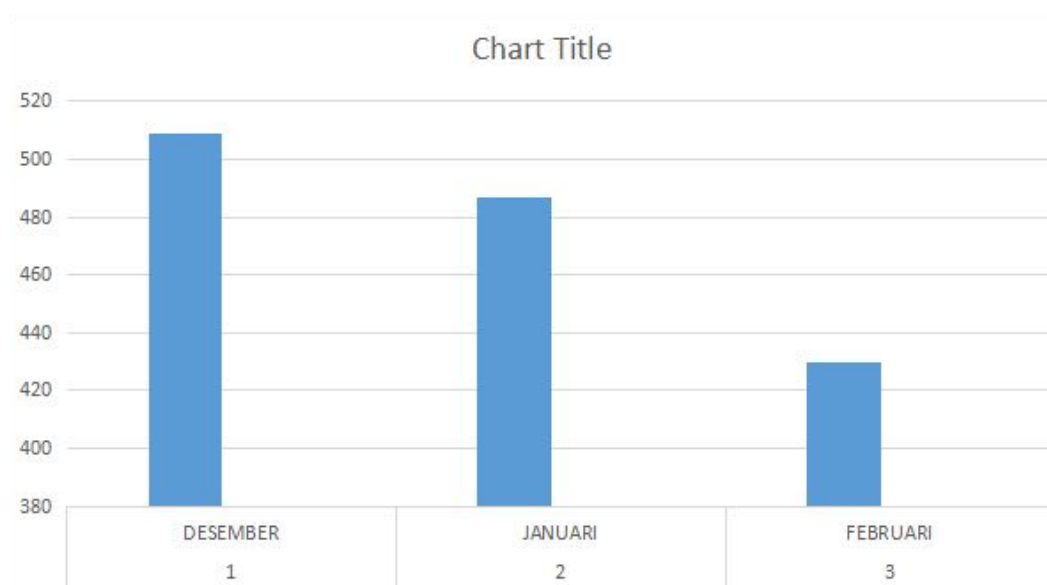
## 2. Perlindungan Hukum Secara Empiris

Untuk melengkapi penelitian ini, penulis melakukan wawancara dengan biro perjalanan wisata:

- a. CV. Saka Holiday, beralamat di Prawirotaman Brontokusuman Yogyakarta yang dimiliki oleh Ibu Gevi. Saka Holiday tidak tergabung dalam ASITA karena masih berbentuk CV.
- b. Tour Operator Prasarana Destination, beralamat di Prawirotaman Yogyakarta, yang dimiliki oleh Ibu Sinta.
- c. Asosiasi Perusahaan Perjalanan Wisata Indonesia (ASITA) Kota

Yogyakarta, yang diwakili oleh Bapak Rino, selaku kepala biro hukum ASITA, di kantor ASITA Yogyakarta.

Berdasar hasil penelitian, berkaitan dengan perlindungan hukum konsumen pengguna jasa Biro Perjalanan Wisata di Yogyakarta di Kota Yogyakarta, diperoleh informasi sebagai berikut:



Grafik 3.1 tamu dari biro wisata Shaka Holiday.<sup>11</sup>

Berdasar grafik 3.1 di atas, dapat dilihat bahwa jumlah pengguna Biro Perjalanan Wisata di Yogyakarta pada Sakha Holiday paling banyak terjadi pada bulan Desember.

Sakha Holiday dalam menawarkan atau mempromosikan biro perjalanannya melalui kerja sama membuat MOU dengan beberapa hotel, brosur, dengan media sosial. Tempat wisata yang Sakha Holiday tawarkan kepada konsumen antara lain untuk daerah Jogja yang utama kita ke Borobudur, Prambanan, Gunung Merapi (lava tour) kalau luar Jogja kita tawarkan wisata ke Bromo dan Kawah Ijen. Prosedur jika ingin menggunakan jasa biro wisata Sakha

<sup>11</sup> Hasil wawancara dengan Ibu Gevi, selaku pemilik Sakha Holiday Tour, di Prawirotaman Brontokusuman Yogyakarta, 24 Maret 2018, 20.00 WIB.

Holiday, pendaftaran bisa datang langsung ke kantor Sakha Holiday atau lewat telepon.<sup>12</sup>

Kemudian disampaikan pula bahwa dalam menggunakan jasa biro wisata Sakha Holiday, tidak ada perjanjian tertulis secara spesifik dan kesepakatan hanya dilakukan secara lisan. Kita selalu mengutamakan service kepada tamu yang datang, terutama dalam hal transportasi. Untuk keamanan dan kenyamanan para tamu kita wujudkan dengan pengecekan secara berkala kendaraan yang dipakai untuk mengantar tamu/konsumen ke tempat wisata. Pertanggungjawaban Sakha Holiday apabila dalam memberikan jasanya ada konsumen yang merasa dirugikan, apabila ada tamu/konsumen yang merasa dirugikan, pihak Sakha Holiday akan memberikan ganti rugi sebesar 50% (lima puluh persen) jika kerugian tersebut memang dilakukan oleh pihak Sakha Holiday. Tapi jika kerugian yang terjadi akibat perubahan cuaca pihak Sakha Holiday tidak akan bertanggung jawab. Penyelesaian yang pihak Sakha Holiday tawarkan apabila terjadi sengketa dengan konsumen, apabila terjadi sengketa pihak Sakha akan berusaha menyelesaikan dengan cara damai saat itu juga, dan apabila keluhan dari konsumen tersebut masuk akal dalam arti memang pihak Sakha Holiday yang salah maka kita akan bertanggung jawab.<sup>13</sup>

Kemudian hasil penelitian pada Tour Operator Prasarana

Destination, diperoleh informasi sebagai berikut:

Prasarana Destination menawarkan/mempromosikan biro perjalanannya kepada konsumen melalui media sosial, jadi kita sangat menggantungkan dari sana, dan brosur tapi hanya sebagian yang kita sebar. Contohnya kita buat kontrak kerja sama dengan hotel sekitar Jogja dan kita titipkan brosurnya ke hotel tersebut. Kemudian kita buat promo seperti promo liburan ke Bali dengan biaya yang “ngepres” tapi sudah termasuk tiket pesawat. Tingkat kunjungan wisatawan yang menggunakan biro wisata Prasaran Destination, tamu/konsumen yang ikut biro wisata kita kebanyakan bule, karena tempat kantor kita di Prawirotama yang kebanyakan bule yang menginap di sekitar sini. Kalau untuk wisatawan lokal jarang, mungkin karena lebih memilih jalan sendiri dan mungkin karena mereka punya kenalan orang Jogja jadi mereka lebih pilih jalan sama temannya sendiri. Tempat wisata mana saja yang ditawarkan oleh Prasarana Destination kepada konsumen, yaitu

---

<sup>12</sup> Hasil wawancara dengan Ibu Gevi, selaku pemilik Sakha Holiday Tour, di Prawirotaman Brontokusuman Yogyakarta, 24 Maret 2018. 20.00 WIB.

<sup>13</sup> Hasil wawancara dengan Ibu Gevi, selaku pemilik Sakha Holiday Tour, di Prawirotaman Brontokusuman Yogyakarta, 24 Maret 2018. 20.00 WIB.



Borobudur yang pasti, karena kebanyakan wisatawan ke Jogja ingin ke Borobudur. Kalau masih di sekitar Jogja kita bisa memberikan pelayanan ke semua tempat wisata. Kita juga menawarkan perjalanan wisata by request selama tempatnya masih di Indonesia.

Paket wisata yang ditawarkan oleh Prasarana Destination, ada paket by request, paket honey moon private, kita juga menyediakan paket liburan 3 hari 2 malam dan ada juga paket wisata perjam.

Keunggulan biro wisata Prasarana Destination yang ditawarkan kepada konsumen bisa menyediakan perjalanan wisata ke seluruh Indonesia.

Prosedur jika ingin menggunakan jasa biro perjalanan Prasarana Destination, bisa langsung kontak lewat email atau menghubungi nomor yang tertera pada brosur dan media sosial, tidak harus datang ke kantor kita.

Antara pihak Prasarana Destination dan konsumen, ada perjanjian terlebih dahulu dengan konsumen, tapi biasanya hanya untuk jumlah wisatawan yang lebih dari 10 orang saja. Hal yang pihak Prasarana Destination berikan untuk menjamin keamanan dan kenyamanan dalam memberikan jasanya, ada asuransi, jadi kalau ada kecelakaan apapun itu, kita bisa kasih bantu untuk biaya pengobatan tapi hanya beberapa persen dan yang kita jamin hanya selama perjalanan saja, apabila konsumen sudah masuk objek wisata itu sudah di luar tanggung jawab kita. Pertanggungjawaban dari Prasarana Destination apabila dalam memberikan jasanya terdapat konsumen yang merasa dirugikan, Kita pernah dapat komplain tamu dari Belanda, dia merasa kehilangan jam tangannya selama perjalanan wisata menggunakan biro wisata kita, tapi setelah di cross check di mobil dan tanya supir kita ternyata tidak ketemu, ya kita cuma bisa minta maaf dan kita tawarkan potongan harga apabila nanti mau menggunakan biro wisata kita lagi. Penyelesaian yang Prasarana Destination tawarkan untuk menyelesaikan sengketa dengan konsumen negosiasi secara damai.<sup>14</sup>

Berkaitan dengan perlindungan konsumen, hasil penelitian pada

ASITA Kota Yogyakarta diperoleh informasi sebagai berikut:

Menurut ASITA perlukah ada perjanjian terlebih dahulu antara para pihak sebagai jaminan kepada konsumen. Dari biro hukum ASITA pun selalu mengharapkan agar anggotanya membuat perjanjian yang berisi bagaimana sistem perjalanan wisata, apa saja obyek wisata yang dituju, bagaimana tata cara pembayaran, dan juga hak dan

---

<sup>14</sup> Wawancara dengan Ibu Sinta, selaku Tour Operator Prasarana Destination, di Prawirotanaman Yogyakarta, 26 Maret 2018. 16.00 WIB.

kewajiban para pihak yang ditandatangani oleh para pihak. Kemudian apabila ada salah satu dari perjanjian tidak dipenuhi oleh pihak Biro Perjalanan Wisata, seharusnya dari pihak biro perjalanan wisata memberikan penawaran opsi, seperti pengembalian uang atau pergantian obyek wisata lain yang memungkinkan sesuai kesepakatan para pihak. Kemudian berkaitan dengan kewajiban biro perjalanan wisata di Kota Yogyakarta untuk memberi kenyamanan bagi konsumen, dikatakan oleh Bapak Rino bahwa seharusnya ada perjanjian hitam di atas putih mengenai hak dan kewajiban para pihak, yang antara lain meliputi yang mengatur apa saja yang didapat selama perjalanan wisata, bagaimana sistem perjalanannya, bagaimana tata cara pembayarannya, obek mana saja yang dituju, dan apa hak dan kewajiban para pihak yang kemudian ditandatangani para pihak.. Kemudian penawaran yang disampaikan biro perjalanan wisata kepada konsumen haruslah wajar, artinya apa yang dia dapat sebanding dengan yang dia keluarkan.

Untuk perlindungan hukum bagi konsumen pengguna jasa biro perjalanan wisata di Kota Yogyakarta yang dirugikan, apabila terdapat konsumen yang merasa dirugikan dapat membuat laporan ke kantor ASITA untuk dibantu penyelesaiannya, namun terbatas hanya pada biro perjalanan wisata anggota ASITA saja, apabila bukan anggota ASITA maka bukan kewenangan ASITA. Konsumen yang merasa dirugikan, dia berhak protes dengan melampirkan bukti kepada biro perjalanan wisata untuk diselesaikan, kita menganggap bahwa konsumen harus terlindungi karena Undang-Undang Perlindungan Konsumen melekat secara harfiah kepada orang tersebut sebelum, selama dan sesudah dia melakukan sesuatu. Menyangkut konsumen, apabila dari pihak biro perjalanan wisata tidak mau bertanggungjawab maka konsumen berhak melakukan gugatan sampai pengadilan.<sup>15</sup>

Secara empiris, berkaitan dengan perlindungan hukum konsumen pengguna jasa Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta masih ada Biro Perjalanan Wisata yang tidak membuat perjanjian tertulis mengenai hak dan kewajiban para pihak, yaitu wisatawan selaku konsumen dan Biro Perjalanan Wisata selaku pelaku usaha selama melakukan wisata.

---

<sup>15</sup> Wawancara dengan Bapak Rino, selaku kepala biro hukum ASITA, di kantor ASITA Yogyakarta, 3 Mei 2018 Pukul 10.00 WIB.

### **C. Tanggung Jawab Pelaku Usaha Biro Perjalanan Wisata di Yogyakarta Atas Pemenuhan Hak-Hak Konsumen**

#### **1. Tanggung Jawab atas Keamanan dan Pelayanan**

Salah satu faktor penunjang industri pariwisata adalah adanya Keamanan dan Pelayanan terhadap wisatawan yang sesuai dengan harkat dan martabat manusia, tanpa membeda-bedakan ras, agama, dan bangsa tertentu. Pelayanan tersebut tidak hanya semata-mata tentang pelayanan fisik, namun juga pelayanan yang berkaitan dengan rasa aman dan nyaman yang dirasakan oleh wisatawan. Pada saat melakukan perjalanan wisata, besar kemungkinan wisatawan akan mengalami suatu kejadian yang dapat membahayakan nyawa ataupun harta bendanya. Misalnya saja, wisatawan tersebut mengalami kecelakaan, pencurian, penipuan, atau diperlakukan dengan tidak adil dan tidak sesuai dengan haknya sebagai manusia, yang mungkin disebabkan oleh alasan politik atau hal-hal yang terjadi akibat adanya perubahan situasi keamanan Negara.

Biro Perjalanan Wisata di Yogyakarta sebagai salah satu pelaku usaha yang bergerak di bidang usaha jasa perjalanan wisata, memiliki peranan penting untuk ikut berpartisipasi dalam memberikan perlindungan dan keamanan kepada wisatawan, khususnya wisatawan yang menggunakan jasanya. Wisatawan sebagai individu merupakan subjek hukum dengan segala hak dan kewajiban yang melekat padanya,

yang harus dihormati dan dilindungi. Oleh sebab itu, pelaku usaha pariwisata terutama Biro Perjalanan Wisata di Yogyakarta harus semakin tanggap dalam menghadapi permintaan-permintaan pelanggan terhadap daerah tujuan wisata yang aman dan selalu mempertimbangkan faktor keselamatan dan keamanan melalui pemilihan alat transportasi yang tepat.

## 2. Tanggung Jawab atas Harta Bendanya

Dalam *Global Code of Ethic*, dijelaskan bahwa pemerintah berkewajiban untuk memberi perlindungan kepada wisatawan dan harta bendanya, mengingat dimungkinkan adanya tindak kejahatan dan kekerasan yang akan dialami oleh wisatawan tersebut. Oleh sebab itu, pemerintah wajib untuk menyediakan sarana keamanan, asuransi, dan segala bantuan yang sesuai dengan kebutuhan wisatawan.<sup>16</sup>

Berdasar hasil penelitian pada ASITA Kota Yogyakarta, berkaitan dengan tanggungjawab biro perjalanan wisata di Kota Yogyakarta, diperoleh informasi bahwa:

Pertanggung jawaban biro perjalanan wisata di Kota Yogyakarta dilihat dari isi kesepakatan perjanjian, harus sesuai isi perjanjian hitam di atas putih yang telah disepakati bersama, apabila dalam perjalannya terdapat keadaan di luar yang diperjanjikan maka biro wisata harus memberikan opsi lain sesuai keadaan. Kemudian tanggung jawab pelaku usaha biro perjalanan wisata atas pemenuhan

---

<sup>16</sup> I Putu Gelgel, 2009, *Industri Pariwisata Indonesia Dalam Globalisasi Perdagangan Jasa (GATS – WTO), Implikasi Hukum dan Antisipasinya*, Refika Aditama, Bandung, hlm. 88.

hak-hak konsumen pengguna jasanya di Kota Yogyakarta, dikatakan oleh Bapak Rino bahwa, misalnya biro perjalanan wisata mengadakan *tour* dan setelah perjalanan ini konsumen merasa tidak puas kemudian protes lalu timbullah permasalahan yang setelah diselesaikan ternyata kesalahan terletak di pihak biro perjalanan wisata maka harus ada tanggung jawab seperti misalnya pengembalian biaya sesuai kesepakatan bersama, namun apabila salah satu pihak tidak sepakat dan ingin menaikan ke ranah hukum hal itu bisa saja.

Selanjutnya upaya hukum yang bisa dilakukan oleh konsumen pengguna jasa biro perjalanan wisata di Kota Yogyakarta yang dirugikan, apabila sebelumnya terdapat perjanjian tertulis maka konsumen berhak protes terhadap kerugian yang dialami sesuai yang diperjanjikan di awal kepada biro perjalanan wisata. Untuk biro perjalanan anggota ASITA konsumen dapat melapor ke kantor ASITA, sedangkan biro perjalanan wisata bukan anggota ASITA dapat melapor ke Lembaga Perlindungan Konsumen atau melakukan gugatan hukum.<sup>17</sup>

Berkaitan dengan hal tersebut, dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata Pasal 26 huruf (d), telah diatur tentang kewajiban Pihak pengusaha pariwisata untuk memberikan kenyamanan, keramahan, perlindungan keamanan dan keselamatan

---

<sup>17</sup> Wawancara dengan Bapak Rino, selaku kepala biro hukum ASITA, di kantor ASITA Yogyakarta, 3 Mei 2018 Pukul 10.00 WIB.

kepada wisatawan. Permasalahan yang selanjutnya berkembang adalah dalam Undang-Undang Kepariwisata tersebut belum mengatur secara jelas terkait standarisasi yang harus dipenuhi oleh pelaku usaha, yang dalam hal ini adalah Biro Perjalanan Wisata, untuk dapat menjalankan kewajibannya sebagaimana tercantum dalam Pasal 26 huruf (d) tersebut. Karena dalam Pasal 53-55 yang mengatur tentang Standarisasi dan Sertifikasi, hanya menyebutkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai sertifikasi kompetensi sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 53 dan sertifikasi usaha sebagaimana tercantum dalam Pasal 54 diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Seiring dengan berjalannya waktu, pada tahun 2012 Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2012 tentang Sertifikasi Kompetensi dan Sertifikasi Usaha di Bidang Pariwisata, dan dalam ketentuan Pasal 18, yang menyatakan bahwa:

- a. Penyusunan Standar Usaha Pariwisata untuk setiap bidang usaha, jenis usaha dan subjenis usaha pariwisata mencakup aspek produk, pelayanan dan pengelolaan usaha;
- b. Penyusunan Standar Usaha Pariwisata sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara bersama-sama oleh instansi pemerintah terkait, asosiasi usaha pariwisata, asosiasi profesi, dan akademisi;
- c. Ketentuan lebih lanjut mengenai Standar Usaha Pariwisata sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Menteri.

Pada tanggal 11 April 2014, Pemerintah melalui Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif telah mengeluarkan Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif (Permenparekraf) Nomor 4 Tahun 2014 tentang Standar Usaha Jasa Perjalanan Wisata.

Apabila dikaji berdasarkan Teori Hukum Murni, adanya perjenjangan dalam pengaturan standarisasi dan sertifikasi usaha ini menunjukkan bahwa hukum yang lebih tinggi merupakan dasar dan sumber dari hukum yang lebih rendah. Dibuatnya Permenparekraf Nomor 4 Tahun 2014 tentang Standar Usaha Jasa Perjalanan Wisata merupakan perintah dari Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2012 tentang Sertifikasi Kompetensi dan Sertifikasi Usaha di Bidang Pariwisata, dan bersumber dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan. Berdasarkan teori hukum murni, Negara merupakan tatanan sosial yang harus identik dengan hukum, paling tidak dengan tatanan hukum spesifik yang relatif sentralistis, yakni tatanan hukum nasional yang membedakan dengan hukum internasional yang desentralistis. Teori hukum murni menghilangkan dualisme antara hukum dan keadilan, sebagaimana menghilangkan dualisme antara hukum dan Negara.<sup>18</sup>

Oleh sebab itu, lahirnya Permenparekraf Nomor 4 Tahun 2014 ini merupakan suatu bentuk pengaplikasian teori hukum murni, yang memiliki dasar peraturan yang jelas. Peraturan Menteri ini mengatur

---

<sup>18</sup> Yayan M. Royani, 2012, Negara dan Teori Hukum Murni, <http://elsaonline.com/?p=1323>, diakses tanggal 26 Januari 2018.

secara detail tentang standar yang harus dipenuhi oleh Biro Perjalanan Wisata dan Agen Perjalanan Wisata dalam melaksanakan usahanya. Standar Usaha Jasa Perjalanan Pariwisata yang dimaksud dalam Peraturan Menteri ini, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 3, adalah “Rumusan klasifikasi Usaha Jasa Perjalanan Wisata dan/atau klasifikasi Usaha Jasa Pariwisata yang mencakup aspek produk, pelayanan dan pengelolaan Usaha Jasa Perjalanan Wisata”, sehingga secara garis besar, dalam Pasal 2 dinyatakan bahwa Peraturan Menteri ini mengatur dan menetapkan batasan tentang:

- a. Persyaratan Minimal dalam penyelenggaraan Usaha Jasa Perjalanan Wisata;
- b. Pedoman *best practices* dalam pelaksanaan Sertifikasi Usaha Jasa Perjalanan Wisata.

Selanjutnya, dalam Pasal 5 disebutkan bahwa Kegiatan usaha Biro Perjalanan Wisata di Yogyakarta meliputi usaha penyediaan jasa perencanaan perjalanan dan usaha jasa pelayanan dan penyelenggaraan pariwisata termasuk perjalanan ibadah, yang berbentuk badan usaha Indonesia berbadan hukum. Adanya ketentuan dalam Pasal 5 ini menegaskan kembali bahwa Biro Perjalanan Wisata haruslah berbentuk badan hukum yang berlaku di Indonesia, sehingga dalam menjalankan usahanya harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur secara khusus tentang badan hukum di Indonesia.

Kewajiban Pelaku Usaha Perjalanan Wisata untuk memiliki



Sertifikat Usaha Jasa Perjalanan Wisata tercantum dalam Pasal 7 ayat (1), yang menyatakan bahwa “Setiap Usaha Jasa Perjalanan Wisata, termasuk kantor cabang Usaha Jasa Perjalanan Wisata, wajib memiliki Sertifikat Usaha Jasa Perjalanan Wisata dan melaksanakan Sertifikasi Usaha Jasa Perjalanan Wisata, berdasarkan persyaratan dan ketentuan sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri ini.” Kata wajib, yang terdapat dalam ketentuan pasal tersebut mengartikan bahwa Sertifikat Usaha Jasa Perjalanan Wisata ini adalah sesuatu yang harus dimiliki oleh setiap usaha jasa perjalanan wisata, yang apabila tidak dipenuhi maka akan menimbulkan sanksi tertentu.

Sementara itu, dalam Pasal 9 dijelaskan terkait persyaratan yang harus dipenuhi untuk dapat melaksanakan sertifikasi usaha jasa perjalanan wisata, yaitu:

- a. Untuk keperluan sertifikasi dan penerbitan Sertifikat Usaha Jasa Perjalanan Wisata, harus dilakukan penilaian terhadap:
  - 1) pemenuhan persyaratan dasar; dan
  - 2) pemenuhan dan pelaksanaan Standar Usaha Jasa Perjalanan Wisata.
- b. Persyaratan dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, adalah Tanda Daftar Usaha Pariwisata Bidang Usaha Jasa Perjalanan Wisata.
- c. Dalam hal persyaratan dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak terpenuhi, maka sertifikasi tidak dapat dilakukan.

d. Pemenuhan dan pelaksanaan Standar Usaha yang berlaku bagi Usaha Jasa Perjalanan Wisata sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, mencakup: Standar Usaha bagi Biro Perjalanan Wisata, yang meliputi aspek:

- 1) produk, yang terdiri dari 20 (dua puluh) unsur;
- 2) pelayanan, yang terdiri dari 7 (tujuh) unsur; dan
- 3) pengelolaan, yang terdiri dari 11 (sebelas) unsur.

Sebagaimana telah diuraikan dalam bab II, Ketentuan mengenai Persyaratan administrasi untuk memiliki Ijin Usaha Jasa Perjalanan Wisata diatur dalam Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor PM.85/HK.501/MKP/2010 tentang Tata Cara Pendaftaran Usaha Jasa Perjalanan Wisata. Dalam peraturan ini dijelaskan beberapa syarat untuk pengajuan TDUP, yaitu:

- a. Pendaftaran usaha pariwisata ditujukan kepada Bupati atau Walikota tempat kedudukan kantor dan/atau gerai penjualan. (Pasal 3 ayat 1);
- b. Biro Perjalanan Wisata di Yogyakarta berbentuk badan usaha Indonesia berbadan hukum (Pasal 6 ayat 2);
- c. Permohonan pendaftaran usaha pariwisata ditujukan secara tertulis oleh pengusaha, dengan menyertakan dokumen : (Pasal 9 ayat 1 dan 2)
  - 1) Fotokopi akta pendirian badan usaha yang mencantumkan usaha jasa perjalanan wisata sebagai maksud dan tujuannya, beserta perubahannya, apabila ada.

- 2) Fotokopi izin teknis dan dokumen lingkungan hidup sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 3) Surat Pernyataan tertulis yang menyatakan bahwa data dan dokumen yang diserahkan tersebut adalah benar, absah dan sesuai dengan fakta.

Pemenuhan dan pelaksanaan Standar Usaha yang wajib dipenuhi oleh Biro Perjalanan Wisata, sebagaimana tercantum dalam Pasal 9 ayat (4) Permenparekraf Nomor 4 Tahun 2014, berkaitan erat dengan paket wisata yang disediakan oleh Biro Perjalanan Wisata. Paket wisata merupakan hasil dari berbagai produk wisata. Produk adalah barang atau jasa yg dibuat dan ditambah gunanya atau nilainya dalam proses produksi dan menjadi hasil akhir dari proses produksi itu.<sup>19</sup>

Menurut Muljadi A.J., Produk wisata adalah kumpulan dari berbagai macam jasa dimana antara satu dan lainnya memiliki keterkaitan dan dihasilkan oleh berbagai perusahaan pariwisata, seperti restoran/tempat makan, akomodasi, daya tarik wisata, angkutan wisata, dan perusahaan lainnya yang terkait.<sup>20</sup>

Unsur-unsur jasa pariwisata tersebut haruslah memberikan pelayanan yang terbaik, karena dalam pelaksanaannya, mereka tergabung dalam suatu paket wisata, yang apabila salah satu memberikan kesan yang buruk maka akan berdampak pada unsur-unsur jasa lainnya. Menurut Gamal

---

<sup>19</sup> Anonim, 2018, Produk, <http://kbbi.web.id/produk>, diakses tanggal 22 Februari 2018

<sup>20</sup> Muljadi A.J., *Op.Cit*, hlm. 47

Suwantoro, suatu produk wisata memiliki ciri-ciri khusus, yaitu:<sup>21</sup>

- a. Hasil suatu produk wisata tidak dapat dipindahkan. Dikatakan demikian karena dalam proses penjualannya tidak mungkin produk tersebut dibawa kepada konsumen. Tetapi konsumenlah yang datang untuk mendapatkan produk wisata tersebut;
- b. Produksi dan konsumsi terjadi pada saat dan tempat yang sama, karena tanpa adanya pembelian maka tidak akan terjadi produksi;
- c. Produk wisata tidak menggunakan suatu standar ukuran fisik, namun menggunakan standar pelayanan yang didasarkan pada suatu criteria tertentu;
- d. Konsumen tidak dapat mencoba contoh produk itu sebelumnya, atau bahkan mengetahui dan menguji produk itu sebelumnya;
- e. Hasil suatu produk wisata tergantung pada tenaga manusia dan hanya sedikit yang menggunakan mesin;
- f. Produk wisata merupakan usaha yang mengandung resiko besar.

Dikatakan demikian, karena adanya produk wisata ini sangat bergantung kepada adanya wisatawan. Apabila tidak ada wisatawan yang menggunakan produk wisata tersebut, maka tidak akan terjadi proses produksi.

Menurut Middleton, dalam industri pariwisata produk dapat dipahami dalam dua tingkatan, yaitu:<sup>22</sup>

- a. Produk wisata secara keseluruhan (*total tourist product*), yaitu

<sup>21</sup> Gamal Suwanto, 2004, *Dasar-Dasar Pariwisata*, Andi, Yogyakarta, hlm. 48-49.

<sup>22</sup> Ike Janita Dewi, 2011, *Implementasi dan Implikasi Kelembagaan Pemasaran Pariwisata Yang Bertanggungjawab (Responsible Tourism Marketing)*, Pinus Book Publisher, Jakarta, hlm. 52.

kombinasi dari keseluruhan produk dan jasa yang dikonsumsi oleh wisatawan, dimulai saat wisatawan tersebut meninggalkan tempat tinggalnya, hingga wisatawan tersebut kembali lagi. Dalam hal ini, produk meliputi suatu ide, suatu harapan atau gambaran mental (*mental construct*) dalam benak konsumen, pada saat penjualan suatu produk wisata.

- b. Produk secara spesifik, yaitu produk komersial yang merupakan bagian dari produk wisata secara keseluruhan, seperti misalnya akomodasi, transportasi, atraksi, daya tarik wisata, dan juga fasilitas pendukung lainnya, seperti penyewaan mobil ataupun penukaran uang asing (*money changer*).

Penjelasan tersebut sesuai dengan definisi paket wisata yang disampaikan oleh Nelson Jones dan Stewart, sebagaimana dikutip dalam buku *Tourism, Travel and Hospitality Law* karya Trevor C. Atherton dan Trudie A. Atherton. Menurut mereka paket wisata atau package holidays adalah:<sup>23</sup>

*“Package Holidays... are holidays the elements of which are packaged together to form a whole which is sold at an inclusive price. The creator of the package is the tour operator who makes arrangements for transport companies, hotels, etc to provide the travel, accommodation, meals and other items which together constitute a particular holiday. In some cases the tour operator, or companies under common ownership and control, will own the airline and hotels which feature in the package. But many substantial operators do not own any airlines or hotels ... and even operators who [do] ... will often use some which they do not own.”*

Sementara itu, dalam bukunya yang berjudul *Tourism a New*

---

<sup>23</sup> Trevor C. Atherton and Trudie A. Atherton, op.cit, h. 214.

*Perspective*, Peter M. Burns dan Andrew Holden berpendapat bahwa “*Perhaps in reality what tourists are seeking is the familiar, and the package industry helps transform both tourist perception of their destination through advertising, and the reality of the destination through creating the necessary hotels, services, and amenities*”.<sup>24</sup>

Berdasarkan pendapat-pendapat tersebut, maka dapat dikatakan bahwa paket wisata merupakan hasil yang jelas atau produk dari suatu industri pariwisata, yang berperan penting dalam menarik wisatawan untuk berkunjung ke suatu tempat.

Berkaitan dengan produk yang dihasilkan oleh Biro Perjalanan Wisata, Permenparekraf Nomor 4 Tahun 2014 mengatur tentang 20 unsur yang harus dipenuhi, yang terdiri dari 6 fokus utama, yaitu:

- a. BPW menyediakan minimum jasa pemesanan dan/atau penjualan;
- b. BPW menyelenggarakan lebih dari 1 (satu) paket wisata, dan sekurang-kurangnya 1 (satu) diantaranya adalah paket wisata buatan sendiri;
- c. Paket wisata yang diselenggarakan oleh BPW memuat minimum keterangan tentang paket wisata;
- d. BPW menyediakan jasa pengurusan paspor dan visa;
- e. BPW menggunakan jasa tenaga pemandu wisata mandiri atau menjadi bagian dari usaha jasa pramuwisata;
- f. BPW mempekerjakan pimpinan perjalanan wisata (*tour leader*);

---

<sup>24</sup> Peter M. Burns and Andrew Holden, 1995, *Tourism a New Perspective*, Prentice Hall, London, h. 28.

Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata yang terjadi akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hak lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen atau pelanggan.<sup>25</sup>

Menurut Lovelock, terdapat lima prinsip untuk dapat meningkatkan kualitas dalam pelayanan, yaitu :<sup>26</sup>

- a. *Tangibles*, yaitu berkaitan dengan penampilan fisik, peralatan, personal, dan komunikasi;
- b. *Reliability*, yaitu kemampuan untuk membentuk pelayanan yang sudah dijanjikan dengan tepat dan memberikan dampak ketergantungan;
- c. *Responsiveness*, yaitu adanya rasa tanggung jawab terhadap mutu pelayanan;
- d. *Assurance*, yaitu adanya jaminan terhadap pengetahuan, perilaku, dan kemampuan pegawai;
- e. *Empathy*, yaitu adanya perhatian perorangan atau personal terhadap pelanggan.

Pelayanan merupakan hal yang paling penting dalam usaha yang memiliki komoditas utama berupa jasa. Dengan adanya pelayanan yang ramah dan menyenangkan, akan memberikan kesan positif kepada

---

<sup>25</sup> Ratminto dan Atik Septi Winarsih, 2005, *Manajemen Pelayanan*, Pustaka Pelajar, Jakarta, hlm.2.

<sup>26</sup> Silahudin, 2018, Standard Pelayanan Publik, <http://silahudin66.blogspot.com/2010/05/standard-pelayanan-publik.html?m=1>, diakses tanggal 23 Februari 2018.

pengguna jasa, sehingga membuat pengguna jasa ingin kembali menggunakan jasa tersebut. Dalam pariwisata, pelayanan kepada wisatawan meliputi semua pelayanan normal yang diberikan sebuah kota, seperti layanan keamanan dari polisi dan pemadam kebakaran, kesehatan dan sanitasi, dan fasilitas publik lainnya, sampai dengan pelayanan dari pelaku usaha maupun masyarakat sekitar, yang membuat suatu kota berkesan untuk dikunjungi.<sup>27</sup>

Dalam hal pelayanan, Permenparekraf Nomor 4 Tahun 2014, menetapkan 7 unsur yang harus dipenuhi, dengan 2 fokus utama, yaitu :

- a. Menerapkan *Standard Operating Procedures* (SOP) bagi pelaksanaan tamu di kantor BPW;
- b. Menerapkan *Standard Operating Procedures* (SOP) dalam pelaksanaan perjalanan wisata.

Menurut Soekanto, Pengelolaan adalah suatu proses yang dimulai dari proses perencanaan, pengaturan, pengawasan, penggerak sampai dengan proses terwujudnya tujuan. Sedangkan menurut Prajudi, pengelolaan ialah pengendalian dan pemanfaatan semua faktor sumber daya yang menurut suatu perencanaan diperlukan untuk penyelesaian suatu tujuan kerja tertentu.<sup>28</sup>

Pengelolaan yang wajib dilakukan oleh Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta berdasarkan Permenparekraf Nomor 4 Tahun 2014,

---

<sup>27</sup> Robert Christie Mill, 2000, *Tourism The International Business Edisi Bahasa Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 279.

<sup>28</sup> Anonim, 2018, Pengertian Pengelolaan, Pengertian Perencanaan dan Pengertian Pelaksanaan, <http://www.pengertianpakar.com/2014/12/pengertian-pengelolaan-perencanaandan.html#>, diakses tanggal 23 Februari 2018.



mencakup 11 unsur, dengan 5 fokus utama, yaitu :

- a. BPW memiliki tempat usaha/kantor yang terpisah dari kegiatan keluarga/rumah tangga;
- b. BPW memiliki tata kelola perusahaan;
- c. BPW memiliki dan memelihara basis data yang memuat keterangan tentang nama, alamat, nomor telepon dan e-mail;
- d. BPW memiliki rencana pengembangan usaha;
- e. Pengembangan sumber daya manusia.

Konsekuensi yang ditentukan oleh Permenparekraf Nomor 4 Tahun 2014, apabila Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta tidak memenuhi standar usaha tersebut tercantum dalam Pasal 11 ayat (1), yang menyatakan bahwa “Pengusaha Pariwisata yang tidak memenuhi Standar Usaha yang berlaku bagi Biro Perjalanan Wisata di Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (4) huruf a, tidak dapat digolongkan dan tidak dapat mendalilkan diri sebagai Biro Perjalanan Wisata”. Sementara itu, Pasal 12 menyatakan bahwa “Pengusaha Pariwisata yang telah memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (4), dan telah memperoleh Sertifikat Usaha Jasa Perjalanan Wisata, berwenang untuk menyelenggarakan dan dapat mendalilkan diri sebagai Usaha Jasa Perjalanan Wisata, sesuai penggolongan yang berlaku”. Selanjutnya dalam Pasal 12 ayat (2), dijelaskan tentang lembaga yang berhak melakukan sertifikasi, dengan penjelasan sebagai berikut “Penilaian atas pemenuhan dan pelaksanaan Standar Usaha yang

berlaku bagi Usaha Jasa Perjalanan Wisata dalam rangka sertifikasi dan penerbitan Sertifikat Usaha Jasa Perjalanan Wisata, diselenggarakan oleh LSU Bidang Pariwisata.”

Lembaga Sertifikasi Usaha (LSU) Bidang Pariwisata adalah lembaga mandiri yang berwenang melakukan Sertifikasi Usaha di Bidang Pariwisata sesuai ketentuan peraturan Perundang-Undangan. Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif telah menunjuk dan menetapkan 17 (tujuh belas) Lembaga Sertifikasi Usaha (LSU) bidang Pariwisata yaitu:<sup>29</sup>

- a. PT. Sucofindo International Certification Service, Jakarta;
- b. PT. Sai Global Indonesia, Jakarta;
- c. PT. Mutu Indonesia Strategis Berkelanjutan, Jakarta;
- d. PT. Sertifindo Wisata Utama, Semarang;
- e. PT. Karsa Bhakti Persada, Bandung;
- f. PT. Megah Tri Tunggal Mulia (*National Hospitality Certification*), Surabaya;
- g. PT. Tribina Jasa Wisata, Jakarta;
- h. PT. Graha Bina Nayaka, Jakarta;
- i. PT. El John Prima Indonesia, Jakarta;
- j. PT. Adi Karya Wisata, Yogyakarta;
- k. PT. Indonesia Certification Services Management, Jakarta;
- l. PT. Sertifikasi Usaha Pariwisata Indonesia, Jakarta;

---

<sup>29</sup> Puskom Publik, 2018, “Siaran Pers : Launching Lembaga Sertifikasi Usaha Bidang Pariwisata Era Baru Menuju Industri Pariwisata Indonesia yang Berdaya Saing Global”, <http://www.parekraf.go.id/asp/detil.asp?c=16&id=2756>, diakses tanggal 22 Januari 2018.

- m. PT. Bhakti Mandiri Wisata Indonesia, Yogyakarta;
- n. PT. Tuv Rheinland Indonesia, Jakarta;
- o. PT. Mutuagung Lestari, Jakarta;
- p. PT. Enhai Mandiri 186, Bandung;
- q. PT. Sertifikasi Usaha Pariwisata Nasional, Denpasar.

Tata Cara Pendirian Lembaga Sertifikasi Usaha (LSU) Bidang Pariwisata diatur dalam Pasal 7 Permenparekraf Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Sertifikasi Usaha Pariwisata, yaitu :

- a. Permohonan pendirian LSU Bidang Pariwisata diajukan oleh Pemohon kepada Menteri melalui Komisi Otorisasi dengan menyerahkan Dokumen Permohonan Pendirian LSU Bidang Pariwisata yang berisi:
  - 1) Salinan akta pendirian badan usaha yang maksud dan tujuannya bergerak di bidang sertifikasi;
  - 2) rencana kerja LSU Bidang Pariwisata minimum untuk 3 (tiga) tahun mendatang;
  - 3) rencana anggaran biaya pengelolaan LSU Bidang Pariwisata minimum untuk 3 (tiga) tahun mendatang;
  - 4) memiliki perangkat kerja, antara lain:
    - a) materi audit usaha pariwisata;
    - b) pedoman pelaksanaan audit usaha pariwisata; dan
    - c) panduan mutu;
    - d) daftar riwayat hidup pengelola dilengkapi dengan pas foto;

- e) daftar riwayat hidup Auditor dilengkapi dengan pas foto;  
dan
  - f) salinan KTP/tanda pengenal Auditor.
- b. Dokumen Permohonan Pendirian LSU Bidang Pariwisata sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan sebanyak 7 (tujuh) rangkap, yaitu 2 (dua) eksemplar dokumen asli dan 5 (lima) salinan dokumen.
  - c. Komisi Otorisasi memeriksa kelengkapan Dokumen Permohonan Pendirian LSU Bidang Pariwisata dan apabila masih terdapat kekurangan, Pemohon harus melengkapi kekurangan tersebut paling lambat 7 (tujuh) hari kerja setelah pemberitahuan.
  - d. Komisi Otorisasi mengundang Pemohon yang dokumen permohonannya telah lengkap untuk mempresentasikan rencana pendirian dan kegiatan LSU Bidang Pariwisata selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari kerja sejak surat undangan dikirimkan.
  - e. Komisi Otorisasi melakukan verifikasi lapangan ke lokasi dimana LSU Bidang Pariwisata akan didirikan.
  - f. Komisi Otorisasi memberikan keputusan penilaian diterima atau ditolaknya Permohonan Pendirian LSU Bidang Pariwisata paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah dilakukan verifikasi lapangan.

Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa dalam Permenparekraf Nomor 4 Tahun 2014 tentang Standar Usaha

Pariwisata merupakan peraturan yang lahir atas dasar Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2012 tentang Sertifikasi Kompetensi dan Sertifikasi Usaha di Bidang Pariwisata, dan bersumber dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata. Adanya Permenparekraf ini bertujuan untuk mendukung peningkatan mutu produk, pelayanan, dan pengelolaan, serta peningkatan daya saing usaha jasa perjalanan wisata, dengan cara memenuhi unsur-unsur sebagaimana ditentukan dalam Pasal 9 ayat (4) huruf a.

### 3. Tanggung Jawab atas Kepercayaan Konsumen

Pada hakikatnya, usaha jasa perjalanan wisata yang dalam hal ini adalah biro perjalanan wisata, adalah jenis usaha yang bertumpu pada kepercayaan. Kepercayaan biasanya didapat dalam bentuk pembayaran terlebih dahulu dan janji bahwa akan diperolehnya pelayanan yang belum pernah didapat sebelumnya, serta kepercayaan dari usaha angkutan dan perhotelan yang memberikan jasa pelayanan atas dasar kredit.<sup>30</sup>

Secara singkat dapat dikatakan bahwa adanya kepercayaan dari wisatawan atau pengguna jasa merupakan modal utama terhadap keberlangsungan suatu usaha yang bergerak di bidang jasa. Seperti yang telah disampaikan sebelumnya, paket wisata merupakan salah satu produk yang dihasilkan oleh Biro Perjalanan Wisata. Dalam menjalankan usahanya, pelaku usaha Biro Perjalanan Wisata di Yogyakarta wajib untuk melakukan upaya pengawasan terhadap paket-

---

<sup>30</sup> Salah Wahab, 2003, *Manajemen Kepariwisata*, Pradnya Paramita, Jakarta, hlm. 237.

paket wisata yang telah dihasilkan, apakah sudah sesuai dengan yang terjadi dalam pelaksanaannya. Hal tersebut juga berlaku dalam Permenparekraf Nomor 4 Tahun 2014. Dalam pasal 17, Permenparekraf ini mengatur tentang pihak yang bertanggung jawab dalam pengawasan sertifikasi usaha jasa perjalanan wisata, yaitu :

- a. Menteri/Gubernur/Bupati/Walikota melakukan pengawasan penerapan dan pemenuhan Standar Usaha Jasa Perjalanan Wisata, sesuai kewenangannya.
- b. Pengawasan yang dilakukan oleh Menteri sebagaimana dimaksud ayat (1) melalui evaluasi penerapan standar Usaha Jasa Perjalanan Wisata.
- c. Pengawasan yang dilakukan oleh Gubernur sebagaimana dimaksud ayat (1) melalui evaluasi laporan kegiatan penerapan standar Usaha Jasa Perjalanan Wisata di wilayah kerja.
- d. Bupati/Walikota melakukan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melalui evaluasi terhadap Persyaratan Dasar, dan kepemilikan Sertifikat Usaha Jasa Perjalanan Wisata.

Selanjutnya, apabila pelaku usaha tidak melaksanakan dan/atau melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1), dan Pasal 13, maka pelaku usaha akan dikenakan sanksi administratif, sebagaimana tercantum dalam Pasal 18 ayat (2) sampai (5) Permenparekraf ini, yaitu:

- a. Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berupa:
  - 1) teguran tertulis;
  - 2) pembatasan kegiatan Usaha Jasa Perjalanan Wisata; dan
  - 3) pembekuan atau pencabutan Tanda Daftar Usaha Pariwisata.
- b. Sanksi administratif berupa teguran tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a dilakukan paling sedikit sebanyak 3 (tiga) kali dan dilaksanakan secara patut dan tertib, dengan selang waktu di antara masing-masing teguran tertulis paling cepat selama 30 hari kerja, dan harus dikenakan sebelum sanksi-sanksi administrasi yang lain dikenakan.
- c. Pembatasan kegiatan Usaha Jasa Perjalanan Wisata sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, dikenakan apabila Pengusaha Pariwisata tidak mematuhi teguran tertulis ketiga dan jangka waktu selang sebagaimana dimaksud pada ayat (3) selama paling cepat 30 hari kerja, sudah terlampaui.
- d. Pembekuan atau pencabutan Tanda Daftar Usaha Pariwisata sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, dikenakan apabila Pengusaha Pariwisata tidak mematuhi teguran tertulis ketiga dan telah lewat jangka waktu selama paling cepat selama 60 (enam puluh) hari kerja, terhitung sejak tanggal teguran tertulis ketiga dikenakan.

Adanya ketentuan mengenai sanksi administrasi ini menunjukkan bahwa Sertifikasi ini merupakan suatu syarat mutlak yang harus dimiliki

oleh Biro Perjalanan Wisata di Yogyakarta dalam menjalankan usahanya. Karena Biro Perjalanan Wisata di Yogyakarta selaku perantara antara pengusaha pariwisata dengan wisatawan, dalam hal ini memiliki tanggung jawab untuk memberikan produk, pelayanan, dan pengelolaan yang sesuai dengan standar. Menurut Algra,dkk, “Tanggung jawab adalah kewajiban memikul pertanggungjawaban yang diderita (bila dituntut), baik dalam hukum maupun dalam bidang administrasi.”<sup>31</sup>

Selanjutnya berkaitan dengan paket wisata yang dihasilkan, Trevor C. Atherton and Trudie A. Atherton berpendapat:<sup>32</sup> *“In tourism, travel and hospitality, consumers are particularly vulnerable under the old common law rules. The product is usually intangible (consider, for example, a package holiday) and often distributed through intermediaries. There is usually no opportunity to look, see, touch, feel or sample the product before purchase or consumption. ... The product is usually delivered, used and consumed all at the same time.”*

Adanya pendapat tersebut memperjelas bahwa pentingnya dilakukannya sertifikasi tersebut, karena paket wisata yang dihasilkan biasanya tidak dapat dicoba terlebih dahulu oleh wisatawan. Sementara itu, berkaitan dengan pihak yang bertanggung jawab terhadap paket wisata, Trevor C. Atherton and Trudie A. Atherton, memiliki pendapat lain yang dibagi menjadi 2 kategori, yaitu:<sup>33</sup>

a. *The Tour Operator is the mere agent* (Biro Perjalanan Wisata di

---

<sup>31</sup> Salim HS dan Erlies Septianan Nurbani I, *Loc.Cit.*

<sup>32</sup> Trevor C. Atherton and Trudie A. Atherton, *Op.Cit*, hlm. 178-179

<sup>33</sup> Trevor C. Atherton and Trudie A. Atherton, *Op.Cit*, hlm. 216.



Kota Yogyakarta hanya sebuah agen.)

Dalam pendapat ini, dikatakan biro perjalanan wisata hanyalah agen yang menyanggupi untuk mengatur sebuah pelayanan yang nantinya akan dilakukan oleh pihak lain. Hal ini adalah definisi pelayanan biro perjalanan wisata secara sempit, yang juga menunjukkan bahwa tanggung jawab Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta juga sempit.

- b. *The Tour Operator is the principal contractor* (Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta adalah kontraktor utama.)

Dalam pendapat ini, Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta adalah kontraktor utama yang menyanggupi untuk menyediakan sebuah pelayanan yang nantinya akan dilakukan sendiri oleh mereka ataupun dilakukan oleh pihak lain. Pendapat ini menunjukkan tanggung jawab Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta secara luas. Hal ini melibatkan tanggung jawab utama Biro Perjalanan Wisata di Kota Yogyakarta dalam memastikan paket pelayanan wisata yang disediakan sudah dengan wajar dan dengan keahlian yang tepat.

Apabila dikaji melalui teori tanggung jawab hukum oleh Hans Kelsen, yang menyatakan bahwa tanggung jawab dibedakan menjadi dua macam, yaitu:<sup>34</sup>

- a. Tanggung jawab yang didasarkan pada kesalahan. Tanggung jawab

---

<sup>34</sup> Trevor C. Atherton and Trudie A. Atherton, op.cit, h. 216.

ini dibebankan kepada subjek hukum atau pelaku yang melakukan suatu perbuatan melawan hukum atau perbuatan pidana, yang disebabkan oleh adanya kekeliruan atau kealpaannya.

- b. Tanggung jawab mutlak. Tanggung jawab ini dibebankan kepada seseorang apabila perbuatannya menimbulkan akibat yang dianggap merugikan oleh pembuat undang-undang, dan terdapat suatu hubungan antara perbuatan dengan akibat yang ditimbulkan. Prinsip tanggung jawab mutlak merupakan sistem tanggung jawab yang tidak berdasarkan kesalahan produsen yakni, menerapkan tanggung jawab kepada pihak yang menjual produk yang cacat, tanpa adanya beban bagi konsumen atau pihak yang diragukan untuk membuktikan kesalahan tersebut.<sup>35</sup>

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa tanggung jawab yang dibebankan kepada biro perjalanan wisata, berdasarkan Permenparekraf Nomor 4 Tahun 2014, adalah tanggung jawab mutlak. Dikatakan demikian, karena akibat dari tidak dilaksanakannya sertifikasi standar usaha perjalanan sebagaimana diatur dalam Permenparekraf ini, akan menimbulkan kerugian kepada wisatawan yang menggunakan barang dan/atau jasanya. Terdapat suatu hubungan antara perbuatan Biro Perjalanan Wisata di Yogyakarta yang tidak memenuhi standar usaha tersebut, dengan kerugian yang diderita oleh konsumen pengguna jasanya. Sehubungan dengan baru berlakunya peraturan ini pada tanggal

---

<sup>35</sup> Inosentius Samsul, 2004, *Perlindungan Konsumen : Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 1.

11 April 2014, maka diatur pula ketentuan peralihan yang tercantum dalam Pasal 19, 20, dan 21.

Dalam Pasal 19, disebutkan bahwa apabila Pemerintah Daerah belum dapat menyelenggarakan dan menerbitkan TDUP Bidang Usaha Jasa Perjalanan Wisata, saat berlakunya Peraturan Menteri ini, maka pemenuhan ketentuan dalam Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2), dapat dilakukan dalam bentuk surat keterangan atau rekomendasi yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah.

Selanjutnya, dalam Pasal 20 dikatakan bahwa sertifikat untuk menyelenggarakan Usaha Jasa Perjalanan Wisata yang telah dimiliki pelaku usaha sebelum berlakunya peraturan menteri ini, tetap dapat digunakan untuk menyelenggarakan Usaha Jasa Perjalanan Wisata sampai dengan masa berlakunya berakhir. Namun masa berlakunya tidak lebih lama dari 2 (dua) tahun, terhitung sejak berlakunya Permenparekraf Nomor 4 Tahun 2014, dan pembaruannya atau perpanjangannya dilaksanakan berdasarkan Permenparekraf Nomor 4 Tahun 2014.

Dalam hal, pelaku usaha belum memperoleh Sertifikat Usaha Jasa Perjalanan Wisata yang dikeluarkan oleh LSU Bidang Pariwisata sebagaimana diatur dalam Permenparekraf Nomor 4 Tahun 2014, namun telah menyelenggarakan dan/atau mendalilkan diri sebagai Usaha Jasa Perjalanan Wisata, maka Pasal 21 menyatakan bahwa pelaku usaha tersebut wajib untuk menyesuaikan diri dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak berlakunya Permenparekraf ini.

Selanjutnya, dalam jangka waktu 2 bulan setelah berlakunya Permenparekraf Nomor 4 Tahun 2014, pemerintah melalui Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif mengeluarkan peraturan baru, yaitu Permenparekraf Nomor 8 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Pariwisata Dan Ekonomi Kreatif Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Standar Usaha Jasa Perjalanan Wisata.

Dikeluarkannya Permenparekraf Nomor 8 Tahun 2014 ini pada tanggal 26 Juni 2014, didasarkan pada tujuan untuk mengoptimalkan penerapan Permenparekraf Nomor 4 Tahun 2014. Adanya Permenparekraf Nomor 8 Tahun 2014, membuat ketentuan Pasal 20 berubah. Sehingga Pasal 20, yang sebelumnya menyatakan: Pengusaha Pariwisata yang telah memiliki sertifikat untuk menyelenggarakan Usaha Jasa Perjalanan Wisata sebelum berlakunya Peraturan Menteri ini, tetap dapat menggunakan sertifikat dimaksud untuk menyelenggarakan Usaha Jasa Perjalanan Wisata sampai dengan masa berlakunya berakhir namun tidak lebih lama dari 2 (dua) tahun terhitung sejak berlakunya Peraturan Menteri ini, dan pembaruannya atau perpanjangannya dilaksanakan berdasarkan Peraturan Menteri ini. Berubah menjadi sebagai berikut:

- a. Pengusaha Pariwisata yang telah memiliki sertifikat Usaha Jasa Perjalanan Wisata sebelum berlakunya Peraturan Menteri ini, dan masih berlaku setelah tanggal 11 April 2014, tetap dapat menggunakan sertifikat dimaksud untuk menyelenggarakan Usaha Jasa Perjalanan Wisata sampai dengan masa berlakunya berakhir

namun tidak lebih lama dari 2 (dua) tahun terhitung sejak tanggal 11 April 2014.

- b. Setelah berakhirnya masa berlaku sertifikat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pengusaha Pariwisata wajib memiliki sertifikat dan memenuhi persyaratan standar Usaha Jasa Perjalanan Wisata berdasarkan Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor 4 Tahun 2014 tentang Usaha Jasa Perjalanan Wisata. Perubahan terletak pada penyebutan tanggal masa berlakunya Permenparekraf Nomor 4 Tahun 2014 dan penambahan ayat (2) yang menjelaskan secara detail tentang pembaruannya atau perpanjangan sertifikat Usaha Jasa Perjalanan Wisata, yang wajib memenuhi syarat sebagaimana tercantum dalam Permenparekraf Nomor 4 Tahun 2014.

Selanjutnya, diantara Pasal 20 dan Pasal 21, disisipkan 1 Pasal baru yaitu Pasal 20A, yang berbunyi sebagai berikut: Dalam hal masa berlaku sertifikat Usaha Jasa Perjalanan Wisata telah berakhir sebelum atau pada saat berlakunya Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor 4 Tahun 2014 tentang Standar Usaha Jasa Perjalanan Wisata, maka Pengusaha Pariwisata wajib menyesuaikan diri dengan Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor 4 Tahun 2014 tentang Standar Usaha Jasa Perjalanan Wisata dalam jangka waktu paling lambat 2 (dua) tahun terhitung sejak tanggal 11 April 2014.

Perubahan juga terjadi dalam ketentuan Pasal 21, yang sebelumnya

menyatakan : Pengusaha Pariwisata yang belum memperoleh Sertifikat Usaha Jasa Perjalanan Wisata yang dikeluarkan oleh LSU Bidang Pariwisata berdasarkan Peraturan Menteri ini, namun telah menyelenggarakan dan/atau mendalilkan diri sebagai Usaha Jasa Perjalanan Wisata pada saat berlakunya Peraturan Menteri ini, wajib menyesuaikan diri dengan Peraturan Menteri ini dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun dihitung sejak berlakunya Peraturan Menteri ini.

Berubah menjadi sebagai berikut: Pengusaha Pariwisata yang belum memperoleh Sertifikat Usaha Jasa Perjalanan Wisata yang dikeluarkan oleh LSU Bidang Pariwisata berdasarkan Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor 4 Tahun 2014 tentang Standar Usaha Jasa Perjalanan Wisata, namun telah menyelenggarakan dan/atau mendalilkan diri sebagai Usaha Jasa Perjalanan Wisata, wajib menyesuaikan diri dengan Peraturan Menteri ini dalam jangka waktu paling lambat 2 (dua) tahun dihitung sejak tanggal 11 April 2014.

Dalam pasal 21 ini, terlihat sebuah perubahan penting, yaitu jangka waktu penyesuaian Usaha Perjalanan Wisata yang telah mendalilkan diri saat berlakunya Permenparekraf Nomor 4 Tahun 2014, yang sebelumnya dinyatakan 1 (tahun), selanjutnya diubah menjadi 2 (dua) tahun sejak tanggal 11 April 2014. Diantara Pasal 21 dan Pasal 22 juga disisipkan 1 Pasal, yaitu Pasal 21A, yang berbunyi sebagai berikut:

- a. Dalam hal Usaha Jasa Perjalanan Wisata termasuk dalam kategori

usaha mikro, usaha kecil, usaha menengah, dan koperasi, maka standar usaha yang diatur dalam Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor 4 Tahun 2014 tentang Standar Usaha Jasa Perjalanan Wisata tidak wajib diterapkan sebelum tanggal 11 April 2018;

- b. Sebelum tanggal 11 April 2018, Usaha Jasa Perjalanan Wisata yang termasuk dalam kategori sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat meminta dilakukan sertifikasi terhadap Usaha Jasa Perjalanan Wisatanya secara sukarela berdasarkan Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor 4 Tahun 2014 tentang Standar Usaha Jasa Perjalanan Wisata;
- c. Sertifikat yang diterbitkan berdasarkan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) memiliki kekuatan yang sama seperti sertifikat yang diterbitkan apabila penerapan standar usaha telah diwajibkan;
- d. Terhadap Usaha Jasa Perjalanan Wisata sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan pembinaan agar mampu memenuhi persyaratan sertifikasi.

Dikaitkan dengan tanggung jawab pelaku usaha, dalam hal ini biro jasa perjalanan wisata, untuk memperkuat pemberdayaan konsumen, UUPK telah mengatur tentang tanggung jawab pelaku usaha terhadap produksi (*product liability*) barang atau jasa yang dikonsumsi oleh konsumen dan pengguna jasa.

Tanggung jawab tersebut perlu diperhatikan karena mempersoalkan kepentingan konsumen harus disertai pula analisis mengenai siapa yang semestinya dibebani tanggung jawab dan sampai batas mana pertanggungjawaban itu dibebankan padanya.

Seperti diketahui berlaku prinsip hukum bahwa setiap orang yang melakukan suatu akibat kerugian bagi orang lain, harus memikul tanggungjawab yang diperbuatnya. Setiap orang yang mengalami kerugian, berhak mengajukan tuntutan kompensasi dan ganti rugi pada pihak yang mengakibatkan terjadinya kerugian itu. Selanjutnya dalam upaya mempergunakan haknya dalam mengajukan tuntutan atas kerugian yang dideritanya, konsumen dapat menempuh jalur hukum. Proses penyelesaian sengketa konsumen diatur dalam Bab X Pasal 45 sampai Pasal 48 UUPK 1999. Berdasarkan Pasal 45 ayat (2) UUPK 1999 penyelesaian sengketa konsumen dapat dilakukan dengan dua cara yaitu diselesaikan di luar Pengadilan (non litigasi) atau diselesaikan melalui jalur Pengadilan (litigasi). Penyelesaian sengketa di luar pengadilan dibagi menjadi 2 (dua) kelompok, yaitu:

- a. Penyelesaian secara damai, yang meliputi penyelesaian antara para pihak, penyelesaian melalui Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM), penyelesaian melalui Direktorat Perlindungan Konsumen;
- b. Penyelesaian melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen



(BPSK) yang meliputi Konsiliasi, Mediasi dan Arbitrase.<sup>36</sup>

Penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan (litigasi) dimungkinkan dengan 3 (tiga) instrumen hukum yaitu melalui hukum administrasi negara, hukum perdata dan hukum pidana. Penyelesaian sengketa melalui sanksi administrasi dilakukan apabila terdapat “ketidakberesan” pada kinerja 2 (dua) badan yang didirikan oleh pemerintah yang bertugas untuk melindungi konsumen yaitu, Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) dan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). Apabila terdapat penyalahgunaan tugas dan wewenang dari kedua badan tersebut, maka konsumen yang merasa telah dirugikan dapat mengajukan gugatannya kepada Pengadilan Tata Usaha Negara.

Penyelesaian sengketa konsumen terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha melalui gugatan perdata dapat diajukan kepada peradilan umum yang menangani perkara pidana dan perdata yang meliputi Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung.

Berdasar uraian di atas tanggung jawab pelaku usaha biro perjalanan wisata dapat dikelompokkan menjadi tanggung jawab pelaku usaha biro perjalanan wisata di Yogyakarta atas keamanan dan pelayanan; tanggung jawab pelaku usaha biro perjalanan wisata di Yogyakarta atas harta benda wisatawan; dan tanggung jawab pelaku usaha biro perjalanan wisata di Yogyakarta atas kepercayaan konsumen. Tanggung jawab pelaku usaha

---

<sup>36</sup> Ahmadi Miru, *Op.Cit*, hlm. 157.

biro perjalanan wisata atas pemenuhan hak-hak konsumen pengguna jasanya di Kota Yogyakarta telah diatur dalam UUPK. Berdasar UUPK tanggung jawab pelaku usaha terhadap produksi (*product liability*) barang atau jasa yang dikonsumsi oleh konsumen dan pengguna jasa, berlaku prinsip hukum bahwa setiap orang yang melakukan suatu akibat kerugian bagi orang lain, harus memikul tanggungjawab yang diperbuatnya. Setiap orang yang mengalami kerugian, berhak mengajukan tuntutan kompensasi dan ganti rugi pada pihak yang mengakibatkan terjadinya kerugian itu.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasar uraian pada bab-bab sebelumnya dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Perlindungan hukum konsumen pengguna jasa biro perjalanan wisata di Kota Yogyakarta secara normatif sudah memadai. Hal ini ditunjukkan adanya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata. Berdasarkan kedua Undang-Undang tersebut Hak-hak dan kepentingan wisatawan sebagai konsumen sudah cukup terlindungi. Secara empiris, konsumen pengguna jasa biro perjalanan wisata di Kota Yogyakarta belum terlindungi sepenuhnya. Hal ini ditunjukkan dari hasil penelitian bahwa tidak semua biro perjalanan wisata membuat perjanjian tertulis yang berisi hak dan kewajiban para pihak selama melakukan wisata, sehingga apabila terdapat kerugian yang dialami, konsumen akan sulit untuk melakukan gugatan ganti rugi.
2. Tanggung jawab pelaku usaha biro perjalanan wisata atas pemenuhan hak-hak konsumen pengguna jasanya di Kota Yogyakarta belum sesuai sebagaimana diatur dalam UUPK. Hal ini ditunjukkan bahwa biro perjalanan wisata bersedia bertanggungjawab dan mengganti rugi kepada konsumen yang dirugikan sebesar beberapa persen saja dari kerugian

yang dialami, ganti rugi yang diberikan seharusnya sesuai dengan kerugian yang diderita oleh konsumen.

## **B. Saran**

Berdasarkan kesimpulan tersebut, peneliti mengemukakan saran-saran yang dapat digunakan sebagai alternatif penyelesaian permasalahan di masa yang akan datang adalah sebagai berikut:

1. Kepada konsumen diharapkan agar lebih berhati-hati dalam menggunakan jasa biro perjalanan wisata di Kota Yogyakarta. Hendaknya konsumen memilih biro perjalanan wisata yang menawarkan perijinan di awal yang berisi sistem perjalanan wisata, obyek wisata yang dituju, tata cara pembayaran, serta hak dan kewajiban para pihak.
2. Undang-Undang No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata mengatur mengenai hak setiap wisatawan untuk memperoleh perlindungan asuransi untuk kegiatan pariwisata yang berisiko tinggi. Karena kecelakaan/musibah dapat terjadi di mana saja dan menimpa saja, sudah seharusnya perlindungan asuransi tidak hanya disediakan untuk kegiatan pariwisata yang berisiko tinggi saja, melainkan untuk setiap kegiatan pariwisata yang diselenggarakan oleh pelaku usaha. Oleh karena itu, sebaiknya asuransi merupakan kewajiban yang harus disiapkan oleh setiap pengelola tempat wisata (bersifat mutlak). Dengan adanya asuransi, pengunjung tempat wisata akan merasa lebih nyaman dan merasa terlindungi jiwanya.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

- Abdul Hakim Barkatullah, *Hukum Perlindungan Konsumen Kajian Teoritis dan Perkembangan Pemikiran*, (Bandung : Nusa Media, 2008).
- Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004).
- Adijaya Yusuf dan John W.Read, *Topik-topik Mata Kuliah Hukum Ekonomi dan Kurikulum* (Jakarta: ELIPS, 1998).
- Ahmad Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004).
- Ahmadi Miru dan Sutarman Yudo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005).
- Ahmadi Miru, *Prinsip-Prinsip Perlindungan Hukum Bagi Konsumen di Indonesia*, (Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada, 2011).
- AZ. Nasution, *Pengantar Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: Penerbit Daya Widya, 1999).
- AZ. Nasution, *Aspek Hukum Perlindungan Konsumen, dalam Jurnal Teropong*, Edisi Mei, Jakarta : Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, cet. II, (Jakarta: Diadit Media, Jakarta, 2002), (selanjutnya disingkat Az. Nasution II).
- \_\_\_\_\_, *Konsumen dan Konsumen: Tinjauan Sosial, Ekonomi dan Hukum Pada Perlindungan Konsumen Indonesia*, cet. I, (Jakarta: Pustaka Sinar, 1995).
- Badan Perlindungan Konsumen Nasional, *Perlindungan Konsumen Indonesia*, cet. II, (Jakarta: Badan Perlindungan Konsumen Nasional, 2005).
- Bagong Suyatna, *Metode Penelitian Sosial: Berbagai Alternative Pendekatan*, (Jakarta: Prenada Media, 2005).
- Bambang Sunaryo, 2013, *Kebijakan Pembangunan Destinasi Pariwisata : Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*, (Yogyakarta : Gava Media, 2013).
- Gamal Suwanto, *Dasar-Dasar Pariwisata*, (Yogyakarta : Andi, 2004).

- Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, (Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, 2003).
- Happy Susanto, *Hak-Hak Konsumen Jika Dirugikan*, Cet. I, (Jakarta: Visimedia, 2008).
- Hasanuddin Rahman, *Seri Keterampilan Merancang Kontrak Bisnis, Contract Drafting*, (Bandung : PT. Citra Aditya Aditya Bakti, 2003).
- \_\_\_\_\_, *Contract Drafting, Seri Keterampilan Merancang Kontrak Bisnis*, PT.Citra Aditya Bakti, Samarinda, 2003.
- I Gede Pitana dan Putu G. Gayatri, *Sosiologi Pariwisata*, Yogyakarta : Andi Offset, 2005.
- I Putu Gelgel, *Industri Pariwisata Indonesia Dalam Globalisasi Perdagangan Jasa (GATS – WTO), Implikasi Hukum dan Antisipasinya*, (Bandung : Refika Aditama, 2009).
- Ike Janita Dewi, *Implementasi dan Implikasi Kelembagaan Pemasaran Pariwisata Yang Bertanggungjawab (Responsible Tourism Marketing)*, (Jakarta : Pinus Book Publisher, 2011).
- Inosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen : Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*, (Jakarta : Universitas Indonesia, 2004).
- Insan Tajali Nur, *Tanggung Jawab Hukum Pelaku Usaha Jasa Transportasi dalam Memberikan Pelayanan Maksimal dan Kompensasi kepada Konsumen*, dikutip dari Anas Farkhan, *Perlindungan Hukum Bagi Pemakai Jasa Perjalanan Pariwisata Apabila Terjadi Kerugian Yang Diakibatkan Oleh Pihak Penyedia Jasa (Studi di PT.Gama Wisata)*, Penulisan Hukum, (Yogyakarta: Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada, 2015).
- J. Satrio, *Hukum Perjanjian*, (Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 1992).
- Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006).
- Johny Ibrahim, *Teori, Metode dan Penelitian Hukum normatif*, (Malang-Jawa Timur: Bayumedia Publishing, 2007).
- Maria S.W. Sumardjono, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, (Jakarta; PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997).

- Mariam Darus Badruzaman, *Pembentukan Hukum Nasional dan Permasalahannya*, (Bandung : Alumni, 1981).
- Munir Fuady, *Hukum Bisnis Dalam Teori dan Praktek*, (Bandung: PT.Citra Aditya Bakti, 1999).
- N.H.T. Siahaan, *Hukum Konsumen*, (Jakarta: Panta Rei, 2005).
- Oka A. Yoeti. *Tours and Travel Marketing*, (Jakarta : Pradnya Paramita, 2003).
- Peter M. Burns and Andrew Holden, 1995, *Tourism a New Perspective*, Prentice Hall, London.
- Purwahid Patrik, *Asas Itikad Baik dan Kepatutan dalam Perjanjian*, (Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1962).
- R. Setiawan, *Pokok-pokok Hukum Perikatan*, (Bandung : Bina Cipta, 1987).
- R. Subekti, *Hukum Perjanjian*, (Bandung : PT. Intermasa, 1987).
- \_\_\_\_\_, *Aspek-aspek Hukum Perikatan Nasional*, (Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 1998).
- Ratminto dan Atik Septi Winarsih, *Manajemen Pelayanan*, (Jakarta : Pustaka Pelajar, 2005).
- Robert Christie Mill, *Tourism The International Business Edisi Bahasa Indonesia*, (Jakarta : RajaGrafindo Persada, 2000).
- Salah Wahab, *Manajemen Kepariwisata*, (Jakarta : Pradnya Paramita, 2003).
- Sarbini Mbah Ben, 2010, *Paradigma Baru Pariwisata : Sebuah Kajian Filsafat*, (Yogyakarta : Kaukaba Dipantara, 2010).
- Sidharta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, (Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia/ Grasindo, 2000).
- Soerjono Soekanto dan Sri Mammudji, *Penelitian Hukum Normatif, Pengantar Singkat*, (Jakarta: Rajawali Press, 1990).
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan Ketiga, (Jakarta: UI Press, 1984).
- Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, *Hukum Perutangan Bagian B*, (Yogyakarta : Seksi Hukum Perdata Fakultas Hukum UGM, 1980).

Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, (Yogyakarta : Liberty, 1985).

Susanti Adi Nugroho, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya*, ed. I, cet. I, (Jakarta: Kencana, 2008).

Taufik Simatupang, *Aspek Hukum Periklanan*, (Bandung: PT Aditya Bakti, 2004)

Wahyu Sasongko, *Ketentuan-Ketentuan Pokok Hukum Perlindungan Konsumen*, (Bandar Lampung: Penerbit Universitas Lampung, 2007).

World Tourism Organization, 2010, *Joining Forces Collaborative Processes for Sustainable and Competitive Tourism*, World Tourism Organization, Madrid, hlm. 1. (selanjutnya disebut World Tourism Organization I).

\_\_\_\_\_, 2011, *Policy and Practice For Global Tourism*, World Tourism Organization, Madrid. (selanjutnya disebut World Tourism Organization II).

Yusuf Shofie, *Perlindungan Konsumen dan Instrumen-Instrumen Hukumnya*. (Bandung: PT. Citra Aditya, 2003).

Zulham, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2013.)

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

Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata.

Peraturan Menteri Kebudayaan dan Pariwisata Nomor: PM.85/HK.501/MKP/2010 tentang Tata Cara Pendaftaran Usaha Jasa Perjalanan Wisata.



**Jurnal/Makalah/Skripsi:**

Dian Rizky Amelia Bakara, 2009, *Aspek Hukum Perlindungan Konsumen Dalam Pembelian Unit Apartemen (Studi Kasus: Apartemen Sudirman Park)*, Skripsi, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta.

Irma Nurhayati, Pertanggungjawaban Produsen Terhadap Konsumen Dalam Perspektif Undang-undang No.8 Tahun 1999, *Jurnal Hukum Bisnis*, (Vol. 30, No.1, Tahun 2011).

Pemegang Paten Perlu Perlindungan Hukum, *Republika*, 24 Mei 2004, sebagaimana dikutip oleh Dedi Suprianto, “Perlindungan Hukum Terhadap Penanaman Modal Dalam Negeri Dan Penanaman Modal Asing Dalam Bidang Usaha Pertanian Di Indonesia”, *Skripsi*, Jurusan Ilmu Hukum, Fakultas Syariah Dan Hukum, Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau, Pekanbaru, 2015.

Setiawan., *Makalah Produsen atau Konsumen; Siapa Dilindungi Hukum*, (Jakarta: 2001).

Siti Nurhayati, 2009, *Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Pengguna Jasa Biro Perjalanan Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen*, *Jurnal*, Volume 2 Nomor 2, Universitas Pembangunan Panca Budi, Medan.

**Website:**

“Cara mudah bergabung dengan Asosiasi Wisata Indonesia”, diunduh dari <https://wisatahalimun.co.id/cara-mudah-bergabung-dengan-asosiasi-wisata-indonesia>, 23 Oktober 2017.

“Pemilik Hotel di Yogya Tertipu Biro Perjalanan Wisata Abal-abal”, diunduh dari <https://kabarkota.com/pemilik-hotel-yogya-tertipu-biro-perjalanan-wisata-abal-abal/>, 3 Agustus 2017.

“Pengertian Dan Fungsi Biro Perjalanan Umum” diunduh dari <https://id.scribd.com/doc/25008658/BAB-II-Pengertian-Dan-Fungsi-Biro-Perjalanan-Umum> 15 September 2017

Anonim, 2018, Pengertian Pengelolaan, Pengertian Perencanaan dan Pengertian Pelaksanaan, <http://www.pengertianpakar.com/2014/12/pengertian-pengelolaan-perencanaandan.html#>, diakses tanggal 23 Februari 2018.

Anonim, 2018, Produk, <http://kbbi.web.id/produk>, diakses tanggal 22 Februari 2018.

Basuki Antariksa, 2018, Peluang Dan Tantangan Pengembangan Kepariwisata Di Indonesia, <http://www.parekraf.go.id/asp/detil.asp?c=101&id=1152> , diakses tanggal 26 Januari 2018.

Puskom Publik, 2018, “Siaran Pers : Launching Lembaga Sertifikasi Usaha Bidang Pariwisata Era Baru Menuju Industri Pariwisata Indonesia yang Berdaya Saing Global”, <http://www.parekraf.go.id/asp/detil.asp?c=16&id=2756>, diakses tanggal 22 Januari 2018.

Silahudin, 2018, Standard Pelayanan Publik, <http://silahudin66.blogspot.com/2010/05/standard-pelayanan-publik.html?m=1>, diakses tanggal 23 Februari 2018.

[www.wordpress.com/2012/06/04/pengertian-biro-perjalanan/](http://www.wordpress.com/2012/06/04/pengertian-biro-perjalanan/) di akses 15 September 2017.

<https://id.wiktionary.org/wiki/proteksi>, diakses 26 Oktober 2018.

<http://e-journal.uajy.ac.id/363/3/2MIH01444.pdf>, diakses 26 Oktober 2018.

Yayan M. Royani, 2018, Negara dan Teori Hukum Murni, <http://elsaonline.com/?p=1323>, diakses tanggal 26 Januari 2018.



PEMERINTAHAN KOTA YOGYAKARTA  
**DINAS PENANAMAN MODAL DAN PERIZINAN**  
 Jl. Kenari No. 56 Yogyakarta 55165 Telepon 555241, 515865, 562682  
 Fax (0274) 555241  
 E-MAIL : pmperizinan@jogjakota.go.id  
 HOTLINE SMS : 081227625000 HOT LINE EMAIL : upik@jogjakota.go.id  
 WEBSITE : www.pmperizinan.jogjakota.go.id

**SURAT IZIN**

NOMOR : 070/0838  
2064/34

Membaca Surat : Dari Rekomendasi dari Kepala Badan Kebangpol DIY  
 Nomor : 074/4374/Kesbangpol/2018 Tanggal : 6 April 2018

Mengingat : 1. Peraturan Gubernur Daerah istimewa Yogyakarta Nomor : 18 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelayanan Perizinan, Rekomendasi Pelaksanaan Survei, Penelitian, Pendataan, Pengembangan, Pengkajian dan Studi Lapangan di Daerah Istimewa Yogyakarta.  
 2. Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Yogyakarta;  
 3. Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemberian Izin Penelitian, Praktek Kerja Lapangan dan Kuliah Kerja Nyata di Wilayah Kota Yogyakarta;  
 4. Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 77 Tahun 2016 tentang Susunan Organisasi, Kedudukan, Tugas Fungsi dan Tata Kerja Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Kota Yogyakarta;  
 5. Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perizinan pada Pemerintah Kota Yogyakarta;

Dijijinkan Kepada : Nama : RIZALIN AHMAD ZUHADMA  
 No. Mhs/ NIM : 11410359  
 Pekerjaan : Mahasiswa Fak. Hukum UII Yogyakarta  
 Alamat : Jl. Tamansiswa Yogyakarta  
 Penanggungjawab : M. Syamsudin, Dr., SH., M.Hum  
 Keperluan : Melakukan Penelitian (MENCARI DATA) Dengan Judul Proposal : PERLINDUNGAN HUKUM KONSUMEN PENGGUNA JASA BIRO PERJALANAN WISATA (STUDI BEBERAPA BIRO PERJALANAN WISATA DI KOTA YOGYAKARTA)

Lokasi/Responden : Kota Yogyakarta  
 Waktu : 10 April 2018 s/d 10 Mei 2018  
 Lampiran : Proposal dan Daftar Pertanyaan  
 Dengan Ketentuan : 1. Wajib Memberikan Laporan hasil Penelitian berupa CD kepada Walikota Yogyakarta (Cq. Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Kota Yogyakarta)  
 2. Wajib Menjaga Tata tertib dan menaati ketentuan-ketentuan yang berlaku setempat  
 3. Izin ini tidak disalahgunakan untuk tujuan tertentu yang dapat mengganggu kesetabilan pemerintahan dan hanya diperlukan untuk keperluan ilmiah  
 4. Surat izin ini sewaktu-waktu dapat dibatalkan apabila tidak dipenuhinya ketentuan-ketentuan tersebut diatas

Kemudian diharap para Pejabat Pemerintahan setempat dapat memberikan bantuan seperlunya

Tanda Tangan  
 Pemegang Izin

RIZALIN AHMAD ZUHADMA

Dikeluarkan di : Yogyakarta  
 Pada Tanggal : 10-4-2018

An. Kepala Dinas Penanaman Modal dan Perizinan  
 Sekretaris



**Tembusan Kepada :**

- Yth
1. Walikota Yogyakarta (sebagai laporan)
  2. Kepala Badan Kebangpol DIY
  3. Pimpinan Kantor ASITA Yogyakarta
  4. Pimpinan Kantor Sakha Holiday Tours Yogyakarta
  5. Pimpinan Kantor Prasarana Destination Yogyakarta
  6. Ybs.