



Jurnal Perspektif Hukum

Volume xx Issue xx

P-ISSN 2715-8888 (cetak)

E-ISSN 2716-527 (online)

Website: <https://jurnal.harapan.ac.id/index.php/JPH>

KEKOSONGAN NORMA DALAM PENGENAAN *SERVICE CHARGE* DI INDUSTRI RESTORAN : ANALISIS YURIDIS TERHADAP PERLINDUNGAN KONSUMEN”

Syarifuddin Hamza

Email: syarifhamzah987@gmail.com*

Fakultas Hukum, Universitas Negeri Gorontalo

(corresponding author : syarifhamzah987@gmail.com (*)

Abstract

The practice of imposing a service charge in the restaurant industry in Indonesia has become increasingly common; however, it lacks explicit legal regulation within the existing statutory framework. This study aims to analyze the legal framework governing service charges and examine the implications of normative gaps on consumer protection under Law Number 8 of 1999 on Consumer Protection. This research employs a normative juridical method using statutory, conceptual, and case approaches, supported by primary, secondary, and tertiary legal materials analyzed qualitatively. The findings indicate that a service charge does not constitute a legally binding levy such as tax, and its application should be based on consumer consent and the principles of transparency and good faith. In practice, however, service charges are often imposed unilaterally through standard clauses without explicit consumer agreement, potentially violating Articles 4, 7, 10, and 18 of the Consumer Protection Law. This normative gap weakens consumer protection, particularly regarding the right to information, fairness, and legal certainty, and creates opportunities for misleading and non-transparent business practices. Therefore, more comprehensive legal regulation is required to govern service charges in order to ensure a balance between business interests and consumer rights.

Keywords: *service, consumer protection, norms, clauses, transparency.*

Abstrak

Praktik pengenaan *service charge* dalam industri restoran di Indonesia telah menjadi fenomena yang umum, namun belum memiliki pengaturan hukum yang eksplisit dalam peraturan perundang-undangan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan hukum terkait *service charge* serta mengkaji implikasi kekosongan norma terhadap perlindungan konsumen berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus, serta menggunakan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa *service charge* tidak memiliki dasar hukum yang mengikat seperti pajak, sehingga keberlakuannya bergantung pada prinsip kesepakatan dan transparansi dalam hubungan kontraktual. Namun, dalam praktiknya, *service charge* sering dibebankan secara sepihak melalui klausula baku tanpa persetujuan eksplisit konsumen, yang berpotensi melanggar



ketentuan Pasal 4, Pasal 7, Pasal 10, dan Pasal 18 UUPK. Kekosongan norma tersebut berdampak pada lemahnya perlindungan konsumen, khususnya dalam hal hak atas informasi, keadilan, dan kepastian hukum. Selain itu, kondisi ini juga membuka peluang terjadinya praktik bisnis yang tidak transparan dan menyesatkan. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan hukum yang lebih komprehensif untuk mengatur *service charge* guna menjamin keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan perlindungan konsumen.

Kata kunci: *service, perlindungan konsumen, norma, klausula, transparansi.*

1. PENDAHULUAN

Perkembangan industri restoran di Indonesia dalam dua dekade terakhir menunjukkan peningkatan yang signifikan, didorong oleh pertumbuhan sektor pariwisata, urbanisasi, serta perubahan gaya hidup masyarakat yang semakin konsumtif (Putri, 2025). Industri food and beverages tidak lagi sekadar memenuhi kebutuhan dasar, tetapi telah menjadi bagian dari gaya hidup modern yang mendorong ekspansi restoran, kafe, dan jaringan kuliner di berbagai wilayah (Islami, 2023). Dalam praktik bisnisnya, pelaku usaha restoran tidak hanya memperoleh pendapatan dari penjualan produk, tetapi juga dari komponen tambahan seperti pajak dan biaya layanan (*service charge*).

Pengenaan *service charge* telah menjadi praktik umum, terutama pada restoran kelas menengah ke atas, hotel, dan pusat perbelanjaan modern. Namun demikian, praktik ini menimbulkan persoalan hukum yang kompleks, khususnya dalam perspektif perlindungan konsumen (Pratama, 2025). Hal ini disebabkan oleh tidak adanya pengaturan eksplisit dalam hukum positif Indonesia yang secara khusus mengatur status, batasan, maupun mekanisme pengenaan *service charge*. Kondisi tersebut menunjukkan adanya kekosongan norma (*rechtsvacuum*) yang berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum (Saputri, 2025).

Dalam sistem hukum Indonesia, setiap pungutan yang bersifat memaksa pada dasarnya harus memiliki dasar hukum yang jelas. Sebagai perbandingan, pungutan berupa pajak restoran memiliki landasan hukum yang tegas dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU HKPD). Sebaliknya, *service charge* bukan merupakan pungutan negara, melainkan kebijakan internal pelaku usaha yang tidak memiliki dasar hukum yang mengikat konsumen (Azalia, 2025). Hal ini menimbulkan ambiguitas apakah *service charge* merupakan bagian dari harga atau pungutan tambahan di luar harga.

Permasalahan menjadi semakin kompleks ketika dalam praktiknya *service charge* dibebankan secara otomatis dalam tagihan tanpa adanya persetujuan eksplisit dari konsumen. Dalam banyak kasus, konsumen baru mengetahui adanya biaya tambahan



tersebut setelah menerima struk pembayaran. Kondisi ini berpotensi melanggar Pasal 4 huruf c Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) yang menjamin hak konsumen atas informasi yang benar, jelas, dan jujur (Cori, 2025). Selain itu, pelaku usaha juga memiliki kewajiban untuk memberikan informasi secara transparan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 huruf b UUPK (Rustandi & Wulandari, 2024).

Lebih lanjut, praktik pengenaan *service charge* secara sepihak dapat dikualifikasikan sebagai bentuk klausula baku yang merugikan konsumen. Pasal 18 ayat (1) UUPK melarang pelaku usaha mencantumkan klausula baku yang menimbulkan ketidakseimbangan hak dan kewajiban antara pelaku usaha dan konsumen. Dalam konteks ini, *service charge* yang tidak dapat dinegosiasikan mencerminkan adanya ketimpangan posisi tawar (*bargaining position*) yang merugikan konsumen (Badruzaman, 2025).

Dari perspektif hukum perdata, hubungan antara pelaku usaha dan konsumen merupakan hubungan kontraktual yang tunduk pada ketentuan Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) mengenai syarat sah perjanjian, khususnya unsur kesepakatan. Permasalahan yang muncul adalah apakah konsumen benar-benar memberikan persetujuan terhadap *service charge*, atau hanya berada dalam kondisi terpaksa menerima karena sifatnya yang telah ditentukan sepihak oleh pelaku usaha. Hal ini menjadi relevan mengingat Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdata mengatur bahwa setiap perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik.

Selain itu, ketidakjelasan status *service charge* juga berpotensi menimbulkan praktik informasi yang menyesatkan. Dalam hal ini, Pasal 10 UUPK melarang pelaku usaha memberikan informasi yang tidak benar atau menyesatkan terkait harga dan biaya suatu barang atau jasa. Penyamaan *service charge* dengan pajak oleh pelaku usaha dapat menimbulkan kebingungan dan berpotensi merugikan konsumen secara ekonomi. Secara empiris, konsumen tidak hanya dikenakan pajak restoran sebesar $\pm 10\%$, tetapi juga *service charge* yang berkisar antara 5% hingga 10%. Dengan demikian, total beban tambahan dapat mencapai lebih dari 20% dari harga yang tertera. Kondisi ini menimbulkan pertanyaan mengenai prinsip keadilan dan kepatutan dalam transaksi, serta kesesuaian dengan nilai perlindungan konsumen (Yusuf, 2025).

Di sisi lain, pelaku usaha berargumen bahwa *service charge* diperlukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan dan kesejahteraan pekerja. Namun, tanpa adanya regulasi yang jelas mengenai mekanisme pengenaan dan distribusinya, praktik ini berpotensi disalahgunakan dan tidak memberikan kepastian hukum baik bagi konsumen maupun pekerja (Hermawan, 2019). Ketiadaan pengaturan mengenai *service charge* menunjukkan adanya kekosongan norma dalam beberapa aspek penting, yaitu: tidak adanya definisi hukum, tidak adanya standar transparansi, tidak adanya batasan tarif, serta tidak adanya mekanisme pengawasan. Dalam perspektif teori hukum, kekosongan norma



ini dapat membuka ruang penyalahgunaan oleh pihak yang memiliki posisi dominan, yaitu pelaku usaha.

Dengan demikian, praktik pengenaan *service charge* pada restoran non-hotel menunjukkan adanya persoalan hukum yang berada dalam area abu-abu (*grey area*), karena di satu sisi pelaku usaha mendasarkan penerapannya pada prinsip kebebasan berkontrak, sementara di sisi lain belum terdapat pengaturan yang secara tegas memberikan kepastian mengenai dasar pemungutan, mekanisme, maupun batasan penerapannya terhadap konsumen. Kondisi tersebut menimbulkan implikasi hukum berupa ketidakpastian mengenai hak dan kewajiban para pihak, serta berpotensi menimbulkan kerugian konsumen akibat praktik pembebanan biaya tambahan yang tidak seragam dan kurang transparan. Permasalahan ini menjadi penting untuk dikaji mengingat semakin luasnya penerapan *service charge* di sektor usaha restoran non-hotel tanpa landasan regulasi yang spesifik dalam sistem hukum Indonesia. Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini difokuskan pada dua rumusan masalah, yaitu bagaimana pengaturan *service charge* pada restoran non-hotel dalam perspektif hukum positif di Indonesia, serta bagaimana implikasi kekosongan hukum terhadap penerapan *service charge* tersebut bagi perlindungan konsumen dan kepastian hukum. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis konstruksi hukum pengenaan *service charge* pada restoran non-hotel dan merumuskan pendekatan pengaturan yang dapat memberikan kejelasan norma, keadilan, serta perlindungan hukum bagi konsumen.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang berfokus pada analisis terhadap norma-norma hukum yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan, doktrin, dan putusan hukum yang relevan (Nurhayati, 2021). Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) untuk mengkaji ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, serta Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah; pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk menganalisis konsep kekosongan norma (*rechtsvacuum*), perlindungan konsumen, dan asas kebebasan berkontrak; serta pendekatan kasus (*case approach*) untuk menelaah praktik pengenaan *service charge* dalam industri restoran (Tunggul Ansari Setia Negara, 2023). Bahan hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder berupa literatur dan jurnal ilmiah, serta bahan hukum tersier sebagai penunjang. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), sedangkan analisis data dilakukan secara kualitatif dengan metode penafsiran hukum untuk memperoleh argumentasi yuridis yang sistematis dan komprehensif (Zainuddin, 2023)

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengaturan hukum terkait pengenaan *service charge* dalam industri restoran di Indonesia

Pengaturan hukum terkait pengenaan *service charge* dalam industri restoran di



Indonesia merupakan isu yang hingga saat ini masih berada dalam wilayah abu-abu hukum (*grey area*), karena tidak adanya satu pun peraturan perundang-undangan yang secara eksplisit mengatur definisi, mekanisme, maupun batasan penerapannya. Dalam kondisi demikian, analisis terhadap legalitas *service charge* harus dilakukan melalui pendekatan sistemik dengan menempatkannya dalam kerangka hukum perlindungan konsumen, hukum perdata, serta regulasi sektoral yang relevan. Ketiadaan pengaturan khusus ini pada dasarnya mencerminkan adanya kekosongan norma (*rechtvacuum*) yang berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum, baik bagi konsumen maupun pelaku usaha.

Dalam perspektif hukum positif Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) merupakan instrumen utama yang dapat digunakan untuk menilai praktik pengenaan *service charge*. UUPK secara normatif menempatkan konsumen sebagai pihak yang harus dilindungi dalam setiap transaksi barang dan/atau jasa. Hal ini tercermin dalam ketentuan Pasal 4 huruf c UUPK yang menyatakan bahwa konsumen berhak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa. Dalam konteks restoran, informasi mengenai harga dan seluruh komponen biaya yang harus dibayarkan, termasuk *service charge*, merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hak tersebut (Aziziah, 2020). Selain itu, Pasal 7 huruf b UUPK juga secara tegas mewajibkan pelaku usaha untuk memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur kepada konsumen. Dengan demikian, apabila *service charge* tidak diinformasikan secara transparan sejak awal, maka praktik tersebut berpotensi melanggar ketentuan hukum perlindungan konsumen.

Permasalahan menjadi semakin kompleks ketika dalam praktiknya *service charge* sering kali dibebankan secara otomatis dalam tagihan tanpa adanya persetujuan eksplisit dari konsumen. Kondisi ini menimbulkan pertanyaan mendasar mengenai apakah konsumen benar-benar telah memberikan persetujuan terhadap biaya tersebut. Dalam hukum perdata, khususnya berdasarkan Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), salah satu syarat sahnya perjanjian adalah adanya kesepakatan para pihak. Kesepakatan ini harus lahir dari kehendak bebas tanpa adanya paksaan, kekhilafan, maupun penipuan (Putra, 2026). Dalam praktik restoran, konsumen pada umumnya tidak memiliki kesempatan untuk menegosiasikan atau menolak *service charge*, karena biaya tersebut telah ditentukan secara sepihak oleh pelaku usaha dan secara otomatis dimasukkan dalam tagihan. Hal ini menunjukkan bahwa unsur kesepakatan dalam pengenaan *service charge* patut dipertanyakan validitasnya.

Lebih lanjut, prinsip kebebasan berkontrak yang diatur dalam Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdata memang memberikan kebebasan kepada para pihak untuk menentukan isi perjanjian (Ali, 2022). Namun, kebebasan tersebut tidak bersifat absolut, karena dibatasi oleh ketentuan hukum, kesusilaan, dan ketertiban umum. Bahkan, Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdata menegaskan bahwa setiap perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik (Budi, 2025). Dalam konteks ini, pengenaan *service charge* tanpa transparansi dapat dianggap tidak memenuhi asas itikad baik, karena pelaku usaha tidak memberikan informasi yang memadai kepada konsumen sebelum transaksi dilakukan.

Dalam praktiknya, pengenaan *service charge* juga sering kali dikaitkan dengan penggunaan klausula baku. Klausula baku merupakan ketentuan yang ditetapkan secara



sepihak oleh pelaku usaha dan dituangkan dalam suatu dokumen atau perjanjian tanpa adanya kesempatan bagi konsumen untuk melakukan negosiasi. UUPK secara tegas mengatur larangan terhadap klausula baku yang merugikan konsumen dalam Pasal 18 ayat (1), yang menyatakan bahwa pelaku usaha dilarang mencantumkan klausula yang menyatakan pengalihan tanggung jawab atau yang menempatkan konsumen pada posisi yang tidak seimbang. Dalam konteks *service charge*, apabila biaya tersebut dibebankan secara sepihak dan tidak dapat ditolak oleh konsumen, maka hal tersebut dapat dikualifikasikan sebagai bentuk klausula baku yang merugikan. Bahkan, Pasal 18 ayat (3) UUPK menyatakan bahwa klausula baku yang tidak memenuhi ketentuan dianggap batal demi hukum.

Dari perspektif regulasi sektoral, penting untuk membedakan antara *service charge* dan pajak restoran. Pajak restoran merupakan pungutan resmi yang memiliki dasar hukum dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU HKPD), yang mengklasifikasikan pajak restoran sebagai bagian dari Pajak Barang dan Jasa Tertentu (PBJT). Pajak ini bersifat wajib dan memiliki kekuatan memaksa, karena dipungut oleh negara untuk kepentingan publik. Sebaliknya, *service charge* bukan merupakan pungutan negara, melainkan biaya tambahan yang ditetapkan oleh pelaku usaha sebagai bagian dari strategi bisnis. Dengan demikian, secara hukum, *service charge* tidak memiliki sifat memaksa seperti pajak.

Namun demikian, dalam praktiknya sering terjadi penyamaan antara *service charge* dan pajak oleh pelaku usaha, baik dalam bentuk penyajian informasi pada menu maupun dalam struk pembayaran. Penyamaan ini berpotensi menyesatkan konsumen, karena memberikan kesan bahwa *service charge* merupakan kewajiban hukum yang tidak dapat dihindari. Padahal, secara normatif, *service charge* hanya dapat dibebankan apabila terdapat persetujuan dari konsumen. Praktik semacam ini dapat dikaitkan dengan larangan memberikan informasi yang menyesatkan sebagaimana diatur dalam Pasal 10 UUPK, yang melarang pelaku usaha menawarkan atau mempromosikan barang dan/atau jasa dengan informasi yang tidak benar atau menyesatkan.

Ketiadaan pengaturan khusus mengenai *service charge* juga menimbulkan ambiguitas terkait statusnya dalam struktur harga. Dalam teori hukum konsumen, harga merupakan salah satu elemen utama yang harus disampaikan secara transparan kepada konsumen sebelum transaksi dilakukan (Samola, 2025). Ketika *service charge* tidak dimasukkan dalam harga yang tertera, tetapi baru ditambahkan pada saat pembayaran, maka hal ini dapat dikategorikan sebagai bentuk *hidden cost* atau biaya tersembunyi. Praktik *hidden cost* dalam berbagai yurisdiksi sering dianggap sebagai bentuk pelanggaran terhadap prinsip transparansi dan keadilan dalam transaksi konsumen (Fitrianto, 2026). Dalam konteks Indonesia, meskipun tidak diatur secara eksplisit, praktik ini tetap dapat dinilai bertentangan dengan semangat UUPK yang menekankan perlindungan terhadap konsumen dari praktik-praktik yang merugikan.

Secara empiris, pengenaan *service charge* berkisar antara 5% hingga 10% dari total harga, di luar pajak restoran yang umumnya sebesar 10%. Dengan demikian, konsumen dapat dikenakan beban tambahan hingga lebih dari 20% dari harga yang tertera pada menu (Azalia, 2025). Kondisi ini menimbulkan pertanyaan mengenai keadilan dalam transaksi, terutama ketika konsumen tidak memiliki pilihan untuk



menolak biaya tersebut. Dalam teori keadilan kontraktual, suatu perjanjian harus mencerminkan keseimbangan hak dan kewajiban antara para pihak. Namun, dalam praktik *service charge*, keseimbangan tersebut sulit tercapai karena posisi tawar konsumen yang relatif lemah dibandingkan dengan pelaku usaha (Sari, 2025).

Di sisi lain, pelaku usaha sering kali berargumen bahwa *service charge* diperlukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan dan kesejahteraan pekerja. Dalam beberapa kasus, *service charge* memang didistribusikan kepada karyawan sebagai bentuk insentif tambahan di luar gaji. Namun, pengaturan mengenai distribusi *service charge* kepada pekerja juga tidak diatur secara jelas dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini menimbulkan pertanyaan mengenai transparansi dan akuntabilitas penggunaan dana *service charge*, serta apakah benar biaya tersebut sepenuhnya digunakan untuk kepentingan pelayanan atau hanya menjadi bagian dari keuntungan perusahaan.

Kondisi ini semakin memperkuat adanya kekosongan norma dalam pengaturan *service charge* di Indonesia. Kekosongan norma tersebut dapat diidentifikasi dalam beberapa aspek, yaitu tidak adanya definisi hukum yang jelas, tidak adanya ketentuan mengenai mekanisme pengenaan, tidak adanya batasan tarif, serta tidak adanya mekanisme pengawasan dan sanksi. Dalam teori hukum, kekosongan norma dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan membuka ruang bagi penyalahgunaan oleh pihak yang memiliki posisi dominan. Dalam hal ini, pelaku usaha memiliki keleluasaan untuk menetapkan *service charge* tanpa batasan yang jelas, sementara konsumen berada dalam posisi yang lemah.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pengaturan hukum terkait pengenaan *service charge* di Indonesia masih bersifat fragmentaris dan implisit, serta belum memberikan kepastian hukum yang memadai. Meskipun beberapa ketentuan dalam UUPK dan KUHPerduta dapat digunakan sebagai dasar untuk menilai praktik tersebut, namun tidak adanya regulasi khusus menyebabkan interpretasi hukum menjadi beragam dan tidak konsisten. Oleh karena itu, diperlukan upaya pembentukan regulasi yang lebih komprehensif dan eksplisit untuk mengatur *service charge*, baik dari segi definisi, mekanisme, maupun perlindungan terhadap konsumen. Pengaturan tersebut diharapkan dapat menciptakan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan hak konsumen, serta mewujudkan sistem hukum yang adil, transparan, dan memberikan kepastian hukum.

Implikasi kekosongan norma tersebut terhadap perlindungan konsumen berdasarkan Undang-Undang Perlindungan Konsumen

Kekosongan norma (*rechtsvacuum*) dalam pengaturan *service charge* di industri restoran Indonesia tidak hanya menimbulkan ketidakpastian hukum, tetapi juga berdampak langsung terhadap efektivitas perlindungan konsumen sebagaimana dijamin dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK). Dalam konteks ini, kekosongan norma tidak sekadar berarti ketiadaan aturan, melainkan juga menciptakan ruang interpretasi yang luas bagi pelaku usaha untuk menetapkan kebijakan sepihak yang berpotensi merugikan konsumen (Wardoyo, 2026). Kondisi tersebut berimplikasi pada tereduksinya hak-hak konsumen, melemahnya posisi tawar, serta meningkatnya potensi praktik bisnis yang tidak adil.

Salah satu implikasi utama dari kekosongan norma tersebut adalah



terlanggarnya hak konsumen atas informasi yang benar, jelas, dan jujur sebagaimana diatur dalam Pasal 4 huruf c UUPK. Dalam praktik penerapan *service charge*, sering kali konsumen tidak memperoleh informasi yang memadai sebelum transaksi dilakukan. Informasi mengenai adanya biaya tambahan tersebut tidak selalu dicantumkan secara jelas pada menu atau media promosi, melainkan baru diketahui pada saat pembayaran. Kondisi ini mengakibatkan konsumen tidak memiliki kesempatan untuk membuat keputusan yang rasional berdasarkan informasi yang lengkap (*informed consent*). Padahal, transparansi informasi merupakan prinsip fundamental dalam hukum perlindungan konsumen yang bertujuan untuk menciptakan keseimbangan dalam hubungan antara pelaku usaha dan konsumen (Rustandi & Wulandari, 2024).

Selain itu, kekosongan norma juga berdampak pada pelaksanaan kewajiban pelaku usaha sebagaimana diatur dalam Pasal 7 huruf b UUPK, yang mewajibkan pelaku usaha untuk memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa. Ketika tidak terdapat standar hukum yang mengatur bagaimana *service charge* harus diinformasikan, pelaku usaha memiliki keleluasaan untuk menentukan sendiri bentuk dan tingkat transparansi informasi tersebut. Akibatnya, terjadi variasi praktik di lapangan, di mana sebagian pelaku usaha mencantumkan *service charge* secara jelas, sementara yang lain tidak. Ketidakkonsistenan ini menunjukkan bahwa perlindungan konsumen sangat bergantung pada itikad baik pelaku usaha, bukan pada kepastian norma hukum.

Implikasi berikutnya berkaitan dengan potensi pelanggaran terhadap larangan praktik informasi yang menyesatkan sebagaimana diatur dalam Pasal 10 UUPK. Dalam banyak kasus, *service charge* disajikan bersama dengan pajak dalam satu kesatuan informasi, sehingga menimbulkan kesan bahwa keduanya memiliki status hukum yang sama. Padahal, secara yuridis, pajak merupakan kewajiban hukum yang memiliki dasar undang-undang, sedangkan *service charge* hanyalah kebijakan internal pelaku usaha. Penyamaan ini berpotensi menyesatkan konsumen dan dapat dikualifikasikan sebagai bentuk *misleading information*, karena konsumen tidak memperoleh gambaran yang jelas mengenai komponen biaya yang harus dibayarkan (Sugiyono, 2025).

Lebih lanjut, kekosongan norma juga berdampak pada meningkatnya penggunaan klausula baku yang merugikan konsumen. Dalam praktik restoran, *service charge* umumnya tidak dinegosiasikan, melainkan diterapkan secara otomatis sebagai bagian dari transaksi. Hal ini menunjukkan bahwa konsumen tidak memiliki pilihan selain menerima atau menolak seluruh transaksi. Dalam perspektif UUPK, kondisi ini bertentangan dengan Pasal 18 ayat (1) yang melarang pelaku usaha mencantumkan klausula baku yang menimbulkan ketidakseimbangan hak dan kewajiban antara para pihak. Bahkan, apabila *service charge* tidak diinformasikan secara jelas sejak awal, maka klausula tersebut dapat dianggap tidak sah dan batal demi hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UUPK.

Kekosongan norma juga berimplikasi pada lemahnya posisi tawar (*bargaining position*) konsumen dalam transaksi. Dalam teori perlindungan konsumen, konsumen umumnya berada dalam posisi yang lebih lemah dibandingkan pelaku usaha, baik dari segi informasi maupun kekuatan ekonomi. Ketika tidak terdapat aturan yang jelas mengenai *service charge*, pelaku usaha memiliki kekuasaan yang lebih besar untuk



menentukan syarat dan ketentuan transaksi. Hal ini menciptakan ketidakseimbangan struktural yang berpotensi merugikan konsumen, terutama dalam hal pembebanan biaya tambahan yang tidak transparan (Badruzaman, 2025).

Dari perspektif hukum perdata, kekosongan norma ini juga menimbulkan permasalahan terkait keabsahan kesepakatan dalam perjanjian. Sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdata, kesepakatan merupakan salah satu syarat sahnya perjanjian. Dalam konteks *service charge*, kesepakatan konsumen sering kali bersifat semu (*pseudo-consent*), karena konsumen tidak benar-benar memiliki pilihan untuk menolak biaya tersebut. Kondisi ini menimbulkan pertanyaan mengenai validitas perjanjian, khususnya apakah unsur kesepakatan telah terpenuhi secara sah. Jika kesepakatan diperoleh tanpa informasi yang memadai, maka hal tersebut dapat dikategorikan sebagai cacat kehendak.

Lebih jauh lagi, kekosongan norma juga berdampak pada pelaksanaan asas itikad baik sebagaimana diatur dalam Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdata. Asas ini mengharuskan para pihak untuk bertindak jujur, terbuka, dan tidak merugikan pihak lain dalam pelaksanaan perjanjian. Dalam praktik *service charge*, kurangnya transparansi dapat dianggap sebagai pelanggaran terhadap asas tersebut, karena pelaku usaha tidak memberikan informasi yang cukup kepada konsumen sebelum transaksi dilakukan. Dengan demikian, kekosongan norma tidak hanya berdampak pada aspek perlindungan konsumen, tetapi juga pada integritas hubungan kontraktual itu sendiri.

Implikasi lainnya adalah meningkatnya beban ekonomi konsumen secara tidak proporsional. Tanpa adanya batasan hukum yang jelas, pelaku usaha dapat menetapkan *service charge* dalam persentase tertentu yang, jika digabungkan dengan pajak, dapat mencapai lebih dari 20% dari harga yang tertera. Kondisi ini berpotensi melanggar prinsip keadilan dalam transaksi, terutama jika konsumen tidak memiliki informasi yang cukup untuk mempertimbangkan biaya tersebut sebelum melakukan pembelian (Zamani, 2025). Dalam konteks ini, kekosongan norma memungkinkan terjadinya praktik *overcharging* yang sulit dikontrol.

Selain itu, kekosongan norma juga berdampak pada lemahnya mekanisme pengawasan dan penegakan hukum. Karena tidak terdapat aturan yang secara spesifik mengatur *service charge*, maka lembaga pengawas seperti Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) atau lembaga penyelesaian sengketa konsumen memiliki keterbatasan dalam menindak pelanggaran yang terkait dengan praktik tersebut. Akibatnya, konsumen yang dirugikan sering kali tidak memiliki dasar hukum yang kuat untuk mengajukan keberatan atau tuntutan. Hal ini menunjukkan bahwa kekosongan norma tidak hanya berdampak pada aspek substantif, tetapi juga pada aspek prosedural dalam perlindungan konsumen.

Dari perspektif sosial, kekosongan norma juga dapat menurunkan tingkat kepercayaan konsumen terhadap pelaku usaha. Ketika konsumen merasa bahwa mereka dikenakan biaya tambahan yang tidak transparan, maka hal tersebut dapat menimbulkan persepsi negatif terhadap industri restoran secara keseluruhan. Dalam jangka panjang, kondisi ini dapat merugikan pelaku usaha sendiri, karena menurunnya kepercayaan konsumen dapat berdampak pada loyalitas dan keberlanjutan bisnis.

Di sisi lain, pelaku usaha juga berada dalam posisi yang tidak pasti akibat kekosongan norma tersebut. Tanpa adanya regulasi yang jelas, pelaku usaha tidak



memiliki pedoman yang pasti mengenai bagaimana *service charge* seharusnya diterapkan. Hal ini dapat menimbulkan risiko hukum, terutama jika praktik yang dilakukan dianggap melanggar ketentuan umum dalam UUPK. Dengan demikian, kekosongan norma tidak hanya merugikan konsumen, tetapi juga menciptakan ketidakpastian bagi pelaku usaha.

Dengan mempertimbangkan berbagai implikasi tersebut, dapat disimpulkan bahwa kekosongan norma dalam pengaturan *service charge* memiliki dampak yang signifikan terhadap perlindungan konsumen. Dampak tersebut mencakup pelanggaran hak atas informasi, meningkatnya potensi praktik menyesatkan, penggunaan klausula baku yang merugikan, lemahnya posisi tawar konsumen, serta ketidakpastian hukum dalam hubungan kontraktual. Oleh karena itu, diperlukan upaya untuk mengisi kekosongan norma tersebut melalui pembentukan regulasi yang lebih jelas dan komprehensif. Regulasi tersebut harus mampu menjamin transparansi, keadilan, dan kepastian hukum, serta memberikan perlindungan yang optimal bagi konsumen tanpa mengabaikan kepentingan pelaku usaha.

4. KESIMPULAN

Berdasarkan analisis terhadap pengaturan hukum terkait pengenaan *service charge* dalam industri restoran di Indonesia, dapat disimpulkan bahwa hingga saat ini belum terdapat regulasi yang secara eksplisit dan komprehensif mengatur mengenai definisi, mekanisme, maupun batasan penerapannya. Pengaturan yang ada masih bersifat fragmentaris dan tersebar dalam berbagai ketentuan umum, khususnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Dalam kerangka tersebut, *service charge* tidak memiliki kedudukan sebagai pungutan yang bersifat memaksa seperti pajak, melainkan hanya dapat dibenarkan apabila didasarkan pada persetujuan konsumen dan dilaksanakan dengan prinsip transparansi serta itikad baik. Namun, dalam praktiknya, pengenaan *service charge* sering kali dilakukan secara sepihak melalui mekanisme klausula baku tanpa adanya persetujuan yang nyata dari konsumen, sehingga menimbulkan ambiguitas hukum terkait statusnya sebagai bagian dari harga atau biaya tambahan di luar harga. Kondisi ini menunjukkan adanya kekosongan norma yang berimplikasi pada ketidakpastian hukum dalam praktik transaksi jasa restoran.

Lebih lanjut, kekosongan norma tersebut berdampak signifikan terhadap perlindungan konsumen, terutama dalam hal pemenuhan hak atas informasi, keadilan, dan kepastian hukum sebagaimana dijamin dalam UUPK. Ketidakjelasan pengaturan membuka ruang bagi pelaku usaha untuk menerapkan *service charge* secara tidak transparan, yang berpotensi melanggar ketentuan mengenai kewajiban memberikan informasi yang benar dan larangan praktik menyesatkan. Selain itu, penggunaan klausula baku yang tidak memberikan ruang negosiasi bagi konsumen memperkuat ketidakseimbangan posisi tawar dalam hubungan kontraktual. Implikasi lainnya mencakup potensi cacatnya unsur kesepakatan dalam perjanjian serta meningkatnya beban ekonomi konsumen tanpa dasar hukum yang jelas. Oleh karena itu, diperlukan pembentukan regulasi yang lebih spesifik dan komprehensif guna mengisi kekosongan norma tersebut, sehingga mampu menjamin perlindungan konsumen secara optimal sekaligus memberikan kepastian hukum bagi pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan



usahanya.

5. UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah memberikan dukungan, baik secara langsung maupun tidak langsung, sehingga penelitian ini dapat terselesaikan dengan baik.

5. REFERENSI

- Ali, A., Fitriani, A., & Hutomo, P. (2022). Kepastian Hukum Penerapan Asas Kebebasan Berkontrak Dalam Sebuah Perjanjian Baku Ditinjau Berdasarkan Pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. *Sentri: Jurnal Riset Ilmiah*, 1(2), 270–278. <https://doi.org/10.55681/Sentri.V1i2.234>
- Azalia, H. V. (2025). *Praktik Penambahan Biaya Service Charge Di Cafe Safari See Too Sky Baturaden Perspektif Hukum Islam* [Skripsi]. Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto.
- Aziziah Nurrochmah Syathibi, 16410415. (2020). *Keabsahan Perjanjian Jual Beli Makanan Dalam Fitur Gofood (Studi Pengeanaan Service Fee Pada Harga Menu)* [Thesis, Universitas Islam Indonesia]. <https://dspace.uin.ac.id/handle/123456789/19846>
- Badruzaman, D. B. D. (2025). Legal Review Of Consumer Protection In E-Commerce Transactions In Indonesia. *Equality : Journal Of Law And Justice*, 2(1), 89–102. <https://doi.org/10.69836/Equality-Jlj.V2i1.271>
- Budi, G. S. (2025). Perkembangan Asas Kebebasan Berkontrak Dalam Praktik Hukum Perdata Di Indonesia. *Jurnal Kajian Hukum Dan Kebijakan Publik | E-Issn : 3031-8882*, 3(1), 139–148. <https://doi.org/10.62379/Wnaj8r67>
- Cori, D. (2025). *Pungli Yang Menjadi Beban*. Rmol.Id. <https://rmol.id/publika/read/2025/12/30/692128/pungli-yang-menjadi-beban>
- Fitrianto, B., Hardianto, H., Surbakti, J. Y., Marbun, J. O., & Sari, M. (2026). Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Terhadap Hidden Fees Praktik Periklanan Menyesatkan Di Sektor Perbankan Digital. *Indonesian Journal Of Islamic Jurisprudence, Economic And Legal Theory*, 4(1), 561–574. <https://doi.org/10.62976/Ijjel.V4i1.1647>
- Hermawan, A., Susanti, E., & Hidayatullah, S. (2019). Legal Protection Of Go-Jek Driver That Experiences Damages Due To The Fictive Order In Go-Food Menu In Go-Jek Application. *Mulawarman Law Review*, 124–132. <https://doi.org/10.30872/Mulrev.V3i2.117>
- Islami, H. N., & Setiawan, Y. (2023). Perlindungan Konsumen Atas Kualitas Pelayanan Food And Beverages Berbasis Cafã© Di Kota Mataram (Studi Kasus Kava Coffee & Eatery). *Commerce Law*, 3(1). <https://jurnal.unram.ac.id/index.php/commercelaw/article/view/2864>
- Nurhayati, Y., Ifrani, I., & Said, M. Y. (2021). Metodologi Normatif Dan Empiris Dalam Perspektif Ilmu Hukum. *Jurnal Penegakan Hukum Indonesia*, 2(1), 1–20. <https://doi.org/10.51749/Jphi.V2i1.14>
- Pratama, B. P., & Viana, W. O. (2025). *Hukum Perlindungan Konsumen* (1st Ed.). Cv Eureka Media Aksara.
- Putra, G. B. P. C. S., Dantes, K. F., & Hadi, I. G. A. A. (2026). Pembatalan Perjanjian



- Karena Cacat Kehendak Ditinjau Dari Kuhperdata. *Jurnal Pacta Sunt Servanda*, 7(1), 24–36.
- Putri, N. K. P. U., & Dewi, M. H. U. (2025). Pengaruh Modal Usaha, Jam Kerja, Dan Teknologi Terhadap Pendapatan Umkm Bidang Kuliner Di Kota Denpasar. *Business And Investment Review*, 3(4). <https://doi.org/10.61292/Birev.191>
- Rustandi, E. M., & Wulandari, B. T. (2024). Legal Protection Aspects Of Price Gouging Practices In Tourist Destinations From A Consumer Protection Law Perspective. *Pranata Hukum*, 19(2), 132–142. <https://doi.org/10.36448/Pranatahukum.V19i2.351>
- Samola, R. M., & Putra, M. A. P. (2025). Transparansi Harga Dalam Strategi Up Selling Industri Kuliner: Tinjauan Hukum Terhadap Perlindungan Konsumen. *Jurnal Media Akademik (Jma)*, 3(12). <https://doi.org/10.62281/778w6184>
- Saputri, N., Hanafi, S., & Nadia, N. (2025). Transparency And Legal Certainty In Waiting Time Fees: A Case Study Of Maxim In Palu City. *Tadayun: Jurnal Hukum Ekonomi Syariah*, 6(1), 77–94. <https://doi.org/10.24239/Tadayun.V6i1.500>
- Sari, A. P., Patopang, A. D. P., Wijayanti, A. N., Octavia, D., Yafi, M. A., Velina, N., & Andira, S. P. (2025). Kajian Prinsip Keseimbangan Hak Dan Kewajiban Dalam Kontrak Baku. *Jurnal Riset Multidisiplin Edukasi*, 2(1), 160–169. <https://doi.org/10.71282/Jurmie.V2i1.27>
- Sianturi, M. S., & Sugiyono, H. (2025). Consumer Protection Against Quantity And Price Fraud In Minyakita Distribution. *Jurnal Usm Law Review*, 8(3), 2626–2638. <https://doi.org/10.26623/Julr.V8i3.13075>
- Tunggul Ansari Setia Negara. (2023). Normative Legal Research In Indonesia: Its Originis And Approaches. *Audito Comparative Law Journal (Aclj)*, 4(1), 1–9. <https://doi.org/10.22219/Aclj.V4i1.24855>
- Wardoyo, H. (2026). Rekonstruksi Perlindungan Hukum Umkm Dalam Hubungan Bisnis Dengan Korporasi. *Jurnal Penelitian Serambi Hukum*, 19(01), 540–556. <https://doi.org/10.59582/Sh.V19i01.1522>
- Yusuf, A. S. (2025). Legal Analysis Of Consumer Protection Against Companies Not Fulfilling Consumer Obligations. *Estudiante Law Journal*, 7(1), 56–73. <https://doi.org/10.33756/Eslaj.V7i1.29907>
- Zainuddin, M., & Karina, A. D. (2023). Penggunaan Metode Yuridis Normatif Dalam Membuktikan Kebenaran Pada Penelitian Hukum. *Smart Law Journal*, 2(2), 114–123.
- Zamani, N., Sihaloho, H., Dipra, M. F., Indriany, I., & Kurniawan, A. (2025). Penerapan Klausula Baku Dalam Perjanjian Jual Beli. *Megasula Law Review*, 1(1), 41–54.