

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG**

Pembangunan jalan tol sama seperti infrastruktur lainnya merupakan bagian dari tanggung jawab pemerintah, sebagai sarana penghubung antara satu wilayah dengan wilayah lain. Jalan tol memiliki salah satu manfaat untuk meningkatkan pertumbuhan perekonomian suatu daerah sehingga dapat terwujudnya pemerataan pembangunan serta keseimbangan dalam pengembangan wilayah<sup>1</sup>.

Pemerintah memberikan kesempatan kepada badan usaha yang ingin mengelola jalan tol baik badan usaha milik negara maupun badan usaha milik swasta. Menurut data Pekerjaan Umum yang rilis tanggal 15 Juni 2015, jalan tol di Indonesia yang dikelola oleh BUMN yaitu PT Jasa Marga (persero).Tbk sebanyak 15 jalan tol dengan panjang total 480,56 KM dan tol yang dikelola oleh pihak swasta sebanyak 18 tol dengan panjang total 398,67 KM.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Pasal 2 (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2005.

<sup>2</sup>Jumlah Jalan Tol, <http://infotol.org/jumlah-jalan-tol/>, diakses pada tanggal 17 Oktober 2015, Pukul 19.30 WIB

Dengan dikelolanya jalan tol oleh BUMN dan pihak swasta maka dalam upaya pemerintah untuk melindungi hak konsumen jalan tol, pemerintah menetapkan standarisasi pelayanan jalan tol yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005. Penetapan standar pelayanan minimal jalan tol ini meliputi substansi pelayanan, yaitu kondisi jalan tol, kecepatan tempuh rata – rata, aksesibilitas, mobilitas, keselamatan, dan unit pertolongan/penyelamatan dan bantuan pelayanan<sup>3</sup>. Standarisasi pelayanan jalan tol ini diselenggarakan untuk meningkatkan pelayanan jalan tol sehingga dapat berfungsi secara optimal sesuai dengan kebutuhan sehingga tercapai efisiensi, keamanan, dan kenyamanan bagi pengguna jalan.

Pengelola jalan tol diwajibkan untuk memperhatikan hak hak konsumen, karena jalan tol merupakan suatu pelayanan jasa yang disediakan bagi masyarakat untuk dimanfaatkan konsumen. Dalam memberikan pelayanan, pengelola jalan tol wajib memperhatikan hak konsumen yaitu hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan, sebagaimana diatur dalam Pasal 4 butir a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

PT. Jasa Marga (Persero).Tbk. adalah salah satu badan usaha milik negara (BUMN) yang ditunjuk oleh pemerintah untuk menyelenggarakan pengelolaan jalan tol dan jembatan di Indonesia. PT. Jasa Marga (Persero).Tbk dalam

---

<sup>3</sup>Kendala Dalam Proses Pengadaan Tanah Untuk Proyek Pembangunan Jalan Tol,

<http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/18529/4Chapter%20I.pdf>, diakses pada tanggal 17

Oktober 2015, Pukul 20.30 WIB

menyelenggarakan pengelolaan jalan tol wajib memperhatikan keselamatan pengguna jalan tol selaku konsumen, dengan menjamin kenyamanan, keamanan, dan keselamatan yang sesuai dengan asas dan tujuan dari perlindungan konsumen.

Provinsi Jawa Barat memiliki sejumlah tol yang dikelola oleh PT Jasa Marga (Persero).Tbk, salah satunya tol Purbaleunyi, nama ini merupakan singkatan dari Purwakarta, Bandung, Cileunyi, tol ini menghubungkan antara ibu kota Jakarta dengan ibu kota Provinsi Jawa Barat yaitu kota Bandung dengan panjang tol adalah 123 km<sup>4</sup>. Kondisi jalan tol Purbaleunyi yang terletak pada kontur yang naik turun dan berliku menjadi tantangan tersendiri bagi pengguna jalan tol, kondisi jalan sebagaimana di atas menjadi salah satu faktor seringkali terjadi kecelakaan di jalan tol ini, baik yang di akibatkan oleh kelalaian pengemudi, kondisi kendaraan, lingkungan, maupun kombinasi dari dua atau lebih faktor tersebut.

Tol Purbaleunyi adalah tol yang dibangun di daerah pegunungan di mana sepanjang jalan tol ini masih terdapat lahan kosong yang masih banyak ditumbuhi oleh rumput liar ataupun alang alang. Keberadaan alang-alang ini pada musim kemarau sering menimbulkan kebakaran, selain akibat musim kemarau, kebakaran lahan ini sering terjadi akibat kesengajaan yang dilakukan oleh para pemilik lahan yang berada di pinggir jalan tol. Kebakaran yang terjadi dapat mengganggu dan

---

<sup>4</sup> Jumlah Jalan Tol, <http://infotol.org/jumlah-jalan-tol/>, *Op. Cit*

membahayakan pengguna jalan tol, karena kebakaran dapat menimbulkan asap yang dapat mengurangi jarak pandang pengguna jalan tol saat menggunakan jasa jalan tol.

Tercatat beberapa peristiwa kebakaran lahan/rumput disepanjang jalan tol Purbaleunyi sepanjang musim kemarau 2015. Pada tanggal 6 september 2015, kebakaran terjadi di area km 92, wilayah kabupaten Purwakarta, Jawa Barat.<sup>5</sup> Kebakaran lahan di sepanjang tol Purbaleunyi ini juga selain menimbulkan terganggunya jarak pandang pengguna jalan tol, juga berpotensi menyebabkan tabrakan kendaraan, yang tidak jarang menelan korban nyawa dan kerusakan kendaraan. Seperti yang dialami tujuh pemilik mobil yang ringsek akibat tabrakan beberapa waktu lalu, mereka mempertanyakan tanggung jawab Jasa Marga selaku pengelola jalan tol. Sebab menurut mereka awal dari tabrakan bermula dari asap tebal yang menyelimuti jalan tol Purbaleunyi sehingga menutupi pandangan pengemudi.<sup>6</sup>

Dari berita di media dapat diketahui bahwa kebakaran rumput di ruas-ruas di tepi jalan tol mengganggu jarak pandang pengguna jalan tol dan menimbulkan kerugian bagi pengguna jalan tol, selain mengganggu jarak pandang dan merugikan pengguna jalan tol kabut asap dari kebakaran lahan juga membuat tersendatnya arus kendaraan di jalan tol.

---

<sup>5</sup>Rumput Di Tol Cipularang Terbakar, <http://www.antarane.ws.com/print/274294/rumput-di-tol-cipularang-terbakar>, diakses pada tanggal 18 Oktober 2015, Pukul 20.00 WIB

<sup>6</sup> Jasa Marga Dituntut Tanggung Jawab, <http://www.pikiran-rakyat.com/node/77756>, diakses pada tanggal 18 Oktober 2015, Pukul 20.30 WIB

Mencermati berita-berita dari media tentang kebakaran lahan di ruas jalan tol, meskipun pemerintah sudah mengeluarkan peraturan tentang standarisasi pelayanan jalan tol, tetapi masih saja terjadi kerugian yang dialami konsumen yang salah satunya diakibatkan oleh kebakaran lahan, oleh karena itu penulis tertarik untuk meneliti bagaimana perlindungan konsumen jalan tol dari gangguan kabut asap kebakaran lahan didalam suatu karya tulis ilmiah yang dituangkan dalam penulisan skripsi dengan judul **“HAK KEAMANAN PENGGUNA JALAN TOL DARI KABUT ASAP DILIHAT DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1999 TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN Jo PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 15 TAHUN 2005 TENTANG JALAN TOL.”**

## **B. IDENTIFIKASI MASALAH**

1. Bagaimana implementasi hak keamanan konsumen dari kerugian akibat kebakaran lahan oleh pengelola jalan tol ditinjau dari UU No 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan PP No 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol?
2. Apa hak konsumen yang dapat diajukan kepada pengelola jalan tol atas kerugian akibat kabut asap dari kebakaran lahan?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

1. Untuk mengetahui implementasi kewajiban pengelola jalan tol dalam mencegah dan menangani kerugian akibat kabut asap kebakaran lahan di jalan tol.
2. Untuk mengetahui hak konsumen yang dapat diajukan kepada pengelola jalan tol atas kerugian akibat kabut asap dari kebakaran lahan di jalan tol.

#### **D. KEGUNAAN PENELITIAN**

Adapun kegunaan penelitian ini adalah :

1. Secara Teoritis

Melalui penelitian yang akan dilakukan, diharapkan dapat memberikan informasi dan pengetahuan mengenai hukum perlindungan konsumen secara umum, dan khususnya mengenai hak keamanan pengguna jalan tol yang dirugikan akibat kondisi jalan tol yang tertutup kabut asap, yang timbul akibat kebakaran lahan di sekitar jalan tol dilihat dari UU No 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen Jo PP No 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol.

2. Secara Praktis

Hasil penelitian semoga dapat memberikan manfaat kepada :

- a. Masyarakat

Penelitian yang akan dilakukan diharapkan akan memberikan sumbangan pemikiran mengenai hak keamanan yang seharusnya diterima oleh konsumen jalan tol yang dirugikan akibat kelalaian pengelola jalan tol karena tidak memenuhi standar jalan tol dalam memberikan pelayanan ditinjau dari UU No 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen dan PP No 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol.

b. Aparat

Penelitian yang dilakukan diharapkan akan dapat memberikan pengetahuan baru bagi para penegak hukum mengenai permasalahan-permasalahan dalam pengelolaan jalan tol dalam prakteknya agar dapat memberikan perlindungan hukum yang optimal bagi konsumen jalan tol dan solusi terhadap permasalahan yang ada.

#### **E. KERANGKA PEMIKIRAN**

Dalam penelitian ini dibuat sebuah kerangka pemikiran bagaimana penelitian dilakukan. Dasar pemikiran awal dari penelitian ini adalah adanya fenomena bahwa pengelolaan jalan tol belum mampu mengatasi perbaikan tingkat resiko terjadinya kecelakaan lalu lintas di jalan tol. Sampai saat ini, jika ditinjau dari sisi pengembangan pelayanan prioritas hanya ditujukan untuk memberikan pelayanan berupa peningkatan kapasitas jalan atau upaya-upaya meminimalisir keterlambatan, sehingga jaminan keamanan terhadap konsumen jalan tol menjadi terabaikan.

Jaminan keamanan pengguna jalan tol dalam negeri diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol pada Pasal 7 angka 1 yang berisi :

“ Pada setiap jalan tol harus tersedia sarana komunikasi, sarana deteksi pengamanan lain yang memungkinkan pertolongan dengan segera sampai ke tempat kejadian, serta upaya pengamanan terhadap pelanggaran, kecelakaan, dan gangguan keamanan lainnya. ”

Jaminan keamanan tidak dapat dipisahkan dengan perlindungan konsumen, perlindungan konsumen adalah suatu istilah yang digunakan untuk menggambarkan perlindungan hukum yang diberikan kepada konsumen dalam usahanya untuk memenuhi kebutuhannya dari hal-hal yang dapat merugikan konsumen itu sendiri. Dalam bidang hukum, istilah ini masih relatif baru, khususnya di Indonesia, sedangkan di negara maju, hal ini mulai dibicarakan bersamaan dengan berkembangnya industri dan teknologi.<sup>7</sup>

Dalam Pasal 1 angka 1 Undang – Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen disebutkan :

“ Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen. ”

Karena itu, berbicara tentang perlindungan konsumen berarti mempersoalkan jaminan atau kepastian tentang terpenuhinya hak-hak konsumen.

---

<sup>7</sup> Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, hlm.7.



Perlindungan konsumen mempunyai cakupan yang luas meliputi perlindungan konsumen dalam memperoleh barang dan jasa hingga ke akibat-akibat dari pemakaian barang dan jasa itu. Cakupan perlindungan konsumen dalam dua aspeknya itu, dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Perlindungan terhadap kemungkinan diserahkan kepada konsumen barang dan atau jasa yang tidak sesuai dengan apa yang telah disepakati atau melanggar ketentuan undang-undang. Dalam kaitan ini termasuk persoalan-persoalan mengenai penggunaan bahan baku, proses produksi, proses distribusi, desain produk, dan sebagainya, apakah telah sesuai dengan standar sehubungan keamanan dan keselamatan konsumen atau tidak. Juga, persoalan tentang bagaimana konsumen mendapatkan penggantian jika timbul kerugian karena memakai atau mengonsumsi produksi yang tidak sesuai.
2. Perlindungan terhadap diberlakukannya kepada konsumen syarat-syarat yang tidak adil. Dalam kaitan ini termasuk persoalan-persoalan promosi dan periklanan, standar kontrak, layanan purnajual, dan sebagainya. Hal ini berkaitan dengan perilaku produsen dalam memproduksi dan mengedarkan produknya.<sup>8</sup>

Di Indonesia, hak-hak konsumen diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang No 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen yang berisi sebagai berikut:

---

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

Hak konsumen adalah:

- a. “Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
- c. Hak atas informasi yang benar dan jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
- d. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
- e. Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- f. Hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
- g. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- h. Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
- i. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.”

Dalam Pasal 19 angka 1 Undang – Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen disebutkan tanggung jawab pelaku usaha yang berisi :

“ Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan. ”

Menurut pandangan para sarjana, pertanggungjawaban untuk kerugian yang ditimbulkan oleh benda didasarkan pada ajaran resiko, sedangkan yurisprudensi Belanda berpendapat bahwa tanggung jawab timbul apabila kerugian yang terjadi

merupakan akibat dari kelalaian dalam mengawasi benda yang berada pada pengawasannya.<sup>9</sup>

Apabila seseorang menimbulkan kerugian tersebut mirip perbuatan melawan hukum dan kerugian itu ditimbulkan oleh benda tanpa perbuatan manusia maka pertanggungjawabannya terletak pada pihak yang mengawasi benda tersebut serta bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerugian yang terjadi. Dalam transaksi yang dilakukan konsumen, konsumen menghadapi permasalahan yang sulit diatasi oleh mereka sendiri. Perangkat peraturan perundang-undangan dan pelaksanaan wewenang administratif aparat pemerintah masih belum mendukung dalam memenuhi kebutuhan hidup konsumen.<sup>10</sup>

Kewajiban ganti rugi pelaku usaha terhadap konsumen yang dirugikan diatur dalam Pasal 19 Undang-undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen yaitu :

- “ (1) Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.
- (2) 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.

---

<sup>9</sup> Sidharta, *Hukum Perlindungan Konsumen*, PT. Gransindo, Jakarta, 2000, hlm. 72.

<sup>10</sup> Adrian Sutedi, *Tanggung Jawab Produk Dalam Hukum Perlindungan Konsumen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 58.

- (3) Pemberian ganti rugi dilaksanakan dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi.
- (4) 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.
- (5) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak berlaku apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen.”

Kewajiban Badan usaha jalan tol sebagaimana diatur pada Pasal 90 sampai Pasal 92 Peraturan Pemerintah nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol yaitu:

Pasal 90

- 1) “ Pada setiap ruas jalan tol, Badan Usaha wajib menyediakan unit ambulans, unit pertolongan penyelamatan pada kecelakaan, unit penderek, serta unit-unit bantuan dan pelayanan lainnya sebagai sarana penyelamatan di jalan tol.
- 2) Badan Usaha wajib menyediakan unsur pengaman dan penegakan hukum lalu lintas jalan tol bekerja sama dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia.”

Pasal 91

“ Badan Usaha wajib mengusahakan agar jalan tol selalu memenuhi syarat kelayakan untuk dioperasikan.”

Pasal 92

“ Badan Usaha wajib mengganti kerugian yang diderita oleh pengguna jalan tol sebagai akibat kesalahan dari Badan Usaha dalam pengusahaan jalan tol.”

## **F. METODE PENELITIAN**

Metode penelitian sangat penting dalam rangka memperoleh hasil penelitian yang memuaskan dan akurat, oleh karena itu penulis melakukan penelitian berdasarkan metode-metode sebagai berikut.<sup>11</sup>

### **1. Metode Pendekatan**

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan secara yuridis normatif, yang secara deduktif dimulai analisa terhadap pasal-pasal, peraturan perundang-undangan dan pendapat para sarjana yang menyangkut hal-hal yang menjadi permasalahan diatas.

### **2. Spesifikasi Penelitian**

Spesifikasi penelitian ini adalah deskriptif analisis, yaitu mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian. Demikian juga hukum dalam pelaksanaannya di dalam masyarakat yang berkenaan dengan pengaturan tentang hak keamanan terhadap pengguna jalan tol yang dirugikan akibat kondisi jalan yang tertutup kabut asap yang timbul akibat pembakaran lahan di sekitar jalan tol.

---

<sup>11</sup>Rony Hanitijo Soemitro, *Metodelogi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta,1990, hal .98.

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Sebagai usaha mendapatkan data yang objektif, maka penelitian ini mempergunakan data yang diperoleh dari data sekunder sesuai dengan metode pendekatan yang digunakan. Untuk mendapatkan data sekunder tersebut penulis melakukan studi kepustakaan, yang dimaksudkan untuk membandingkan apa yang disebut dalam teori dengan apa yang ada di lapangan. Adapun penelitian kepustakaan yang penulis gunakan dalam skripsi ini adalah:

a. Bahan Hukum Primer

Yaitu terutama peraturan perundang-undangan, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder didapat dari karya ilmiah yaitu: bahan-bahan yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer, antara lain adalah tulisan atau pendapat para pakar hukum tentang permasalahan perlindungan konsumen dalam pengelolaan jalan tol .

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan-bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu kamus hukum, koran, majalah, ensiklopedia, dan artikel-artikel dari internet yang berhubungan dengan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini.

#### **4. Teknik Analisis Data**

Analisis data dalam penulisan ini bersifat normatif kualitatif, yaitu setelah data diklasifikasikan sesuai aspek data yang terkumpul lalu diinterpretasikan secara logis. Dengan demikian akan tergambar bagaimana implementasi hak keamanan dari kerugian yang diderita oleh pengguna tol akibat terhalang kabut asap saat menggunakan jasa tol, dengan melihat data-data yang diperoleh melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi setelah itu dianalisis kemudian disusun dalam laporan penelitian.