

## BAB IV

### **ANALISIS HAK KEAMANAN PENGGUNA JALAN TOL DARI KABUT ASAP KEBAKARAN LAHAN DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG PERLINDUNGAN KONSUMEN DAN PP NO 15 TAHUN 2005**

#### **A. Analisis Implementasi Hak Keamanan Konsumen Dari Kerugian Akibat Kebakaran Lahan Oleh Pengelola Jalan Tol Ditinjau Dari UUPK Jo PP No 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol**

Tindakan hukum publik pemerintah dalam pengusaha jalan tol terlihat dengan dikeluarkannya sejumlah undang-undang yang terkait dengan bidang pengelolaan jalan tol. Yaitu UU No 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen dan PP No 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol, sebagaimana termaktub dalam Undang-Undang Dasar 1945, Indonesia adalah negara hukum, maka tindakan pemerintah harus berdasarkan atas hukum, yang terdapat prinsip *wetmatigheid van bestuur* atau asas legalitas.

Wewenang pemerintah dalam penetapan standarisasi pelayanan jalan tol didelegasikan kepada Menteri Pekerjaan Umum sebagai Menteri yang membidangi infrastruktur sebagaimana ditetapkan dalam PP No 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol. Kebijakan penetapan standarisasi jalan tol merupakan bagian dari tindakan hukum pemerintah,<sup>43</sup> dengan tujuan untuk menciptakan sistem perlindungan yang

---

<sup>43</sup>Tindakan hukum pemerintah adalah tindakan hukum administrasi yang merupakan suatu pernyataan kehendak yang muncul dari organ administrasi dalam keadaan khusus, dimaksudkan untuk

mengandung kepastian hukum terhadap konsumen, kemudian undang-undang tersebut juga dibentuk untuk menumbuhkan kesadaran terhadap pelaku usaha untuk selalu senantiasa bersikap jujur dan selalu bertanggung jawab dalam melakukan kegiatan usahanya.

Dalam hal pengelolaan jalan tol timbul hubungan antara pelaku usaha (pengelola jalan tol) dan konsumen yang memberikan akibat hukum yakni timbulnya hak dan kewajiban bagi para pihak. Dalam pemenuhan hak-hak konsumen jalan tol maka akan lahir kewajiban-kewajiban pelaku usaha, kewajiban-kewajiban pelaku usaha sebagaimana diatur dalam Pasal 7 UUPK yaitu :

- a. “beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
- b. memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan;
- c. memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- d. menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku;
- e. memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji, dan/atau mencoba barang dan/atau jasa tertentu serta memberi jaminan dan/atau garansi atas barang yang dibuat dan/atau yang diperdagangkan;
- f. memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- g. memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

---

menimbulkan akibat hukum dalam bidang hukum administrasi. Iskatinah, Pelaksanaan Fungsi Hukum Administrasi Negara Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang baik, (Bandung: Ghalia,2004), Hlm.34

Selain UUPK kewajiban pengelola jalan tol dalam menjamin keamanan konsumen juga diatur di dalam PP No 15 Tahun 2005, sebagaimana tercantum pada Pasal 91 yaitu :

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

Dalam memenuhi kewajibannya pengelola jalan tol harus mengacu kepada standar pelayanan jalan tol (SPM) yang diatur dalam Pasal 8 PP No 15 Tahun 2005, yaitu :

- 1) Standar pelayanan minimal jalan tol mencakup kondisi jalan tol, kecepatan tempuh rata-rata, aksesibilitas, mobilitas, dan keselamatan.
- 2) Standar pelayanan minimal jalan tol sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan ukuran yang harus dicapai dalam pelaksanaan penyelenggaraan jalan tol.
- 3) Besaran ukuran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dievaluasi secara berkala berdasarkan hasil pengawasan fungsi dan manfaat.
- 4) Ketentuan lebih lanjut mengenai standar pelayanan minimal sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat(2), dan ayat (3) diatur lebih lanjut dengan peraturan Menteri.

Dari hasil penelitian yang dilakukan didapat gambaran bahwa penyelenggaraan jalan tol dalam mengimplementasikan hak atas keselamatan konsumen wajib memenuhi syarat ketentuan sebagaimana diatur di dalam Pasal 8 PP No 15 Tahun 2005, dimana didalamnya meliputi substansi pelayanan minimal yang berkaitan langsung dengan keselamatan lalu lintas, yang disyaratkan di ketentuan

standar pelayanan minimal (SPM) jalan tol, dalam Permen Pekerjaan Umum Republik Indonesia No 16/PRT/M/2014, yang meliputi unit pertolongan, penyelamatan, dan bantuan. Di mana hal tersebut mencakup 6 (enam) kriteria, yaitu :

a. Ambulans

Ambulans sebagai unit darurat yang berperan sangat penting terutama pada kejadian kecelakaan di jalan tol memiliki syarat jumlah yaitu 1 (satu) unit per 25 km atau minimal 1 (satu) unit dengan dilengkapi standar P3K (pertolongan pertama pada kecelakaan) dan paramedis.

b. Kendaraan Derek

Sebagai unit pertolongan dalam penanganan hambatan lalu lintas seperti kendaraan mogok maupun kendaraan kecelakaan, unit kendaraan derek memiliki syarat jumlah sebagai berikut :

- Jalan tol dengan Lintas Harian Rata-rata (LHR)  $>$  100.000 kendaraan/hari harus memiliki 1 (satu) unit per 5 (lima) km atau minimal 1 (satu) unit.
- Jalan tol dengan Lintas Harian Rata-rata (LHR)  $\leq$  100.000 kendaraan/hari harus memiliki 1 (satu) unit per 10 (sepuluh) km atau minimal 1 (satu) unit.

c. Polisi Patroli Jalan Raya (PJR)

Unit PJR yang berperan penting dalam pengamanan dan penegakan hukum di sepanjang ruas jalan tol memiliki syarat jumlah sebagai berikut :

- Jalan tol dengan Lintas Harian Rata-rata (LHR)  $>$  100.000 kendaraan/hari harus memiliki 1 (satu) unit per 15 km atau minimal 1 (satu) unit.
- Jalan tol dengan Lintas Harian Rata-rata (LHR)  $\leq$  100.000 kendaraan/hari harus memiliki 1 (satu) unit per 20 km atau minimal 1 (satu) unit.

d. Patroli Jalan Tol (Operator)

Untuk mengawasi pergerakan lalu lintas kendaraan dan memfasilitasi pengguna dengan informasi kondisi lalu lintas, unit patroli jalan tol dari operator memiliki syarat jumlah yaitu 1 (satu) unit per 15 km atau minimal 2 (dua) unit.

e. Kendaraan *Rescue*

Unit kendaraan *rescue* berperan sangat penting dalam situasi darurat di jalan tol seperti kejadian kecelakaan lalu lintas sebagai unit penyelamatan. Syarat jumlah unit kendaraan *rescue* yaitu 1 (satu) unit per ruas jalan tol dan wajib dilengkapi dengan peralatan penyelamatan.

f. Sistem Informasi Kondisi Lalu Lintas

Untuk memantau kondisi lalu lintas dan sebagai sarana informasi kepada pengguna jalan tol, sistem informasi kondisi lalu lintas harus ditempatkan di

setiap gerbang masuk jalan tol dan terintegrasi dengan sentra komunikasi (senkom).<sup>44</sup>

Dari hasil penelitian yang dilakukan di ruas tol Purbaleunyi, PT. Jasa Marga selaku pengelola jalan tol Purbaleunyi telah berupaya untuk melakukan tindakan pencegahan sesuai dengan ketentuan SPM jalan tol menurut Permen Pekerjaan Umum Republik Indonesia No 16/PRT/M/2014 dengan menyediakan :

- 2 unit ambulans untuk setiap 25 km
- 10 mobil Derek
- 1 unit mobil rescue
- 6 unit patroli kepolisian (PJR)
- 4 unit layanan Jalan Tol
- Sistem informasi di seluruh gerbang tol di ruas tol Purbaleunyi<sup>45</sup>

Selain tindakan pencegahan adapun tindakan penanganan, dalam standar pelayanan minimal jalan tol, penanganan terhadap kecelakaan dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu terhadap :

- penanganan korban luka maupun meninggal dunia dievakuasi gratis ke rumah sakit rujukan, dan
- penanganan kendaraan yang rusak, kendaraan kecelakaan diderek gratis sampai ke *pool* derek (masih di dalam jalan tol)

<sup>44</sup> Badan Pengatur Jalan Tol Kementerian Pekerjaan Umum, loc. cit., hal.46

<sup>45</sup> Wawancara dengan Bpk Teguh, Bagian lalin Jasa Marga, tanggal 26 Maret 2016

Penanganan kecelakaan ini dilakukan oleh unit pertolongan, penyelamatan, dan bantuan pelayanan yang meliputi ambulans, kendaraan Derek, kendaraan *rescue*, polisi patrol jalan raya (PJR), dan patroli jalan tol.<sup>46</sup> Dan hal tersebut seharusnya tanpa diminta oleh konsumen yang dirugikan melainkan kesadaran pengelola jalan tol.

Namun penulis berpendapat bahwa unit-unit pertolongan, penyelamatan, dan bantuan yang ada di Permen Pekerjaan Umum Republik Indonesia No 16/PRT/M/2014 belum optimal, karena dari 6 kriteria tersebut tidak ada aturan yang secara spesifik mengatur tentang kewajiban pengelola jalan tol terhadap keselamatan konsumen yang timbul akibat kebakaran lahan di jalan tol, tetapi ketentuan tersebut hanya memfasilitasi pertolongan kepada kecelakaan yang bersifat umum. Hal tersebut tampak dari isi peraturan yang tidak mencakup kewajiban pemerintah mewajibkan upaya-upaya preventif dan represif dalam menangani terjadinya kebakaran, seperti tersedianya sensor panas yang terdapat di lokasi yang rawan kebakaran atau tindakan penanganan yang mewajibkan pengelola jalan tol untuk menyediakan tim pemadam kebakaran.

Dalam pelaksanaan UUPK terdapat asas yang sangat terkait dengan kewajiban pengelolaan jalan tol yaitu Asas keamanan dan keselamatan konsumen, asas dimaksudkan untuk memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan/atau jasa

---

<sup>46</sup> Badan Pengatur Jalan Tol Kementerian Pekerjaan Umum, *Loc.cit.*, hal.43

yang dikonsumsi atau digunakan. Asas ini menghendaki adanya jaminan hukum bahwa konsumen akan memperoleh manfaat dari produk yang dikonsumsi /dipakainya, dan sebaliknya bahwa produk itu tidak akan mengancam ketentraman dan keselamatan jiwa dan harta bendanya.

Penulis menilai bahwa dari pengertian asas keamanan dan keselamatan, SPM yang berlaku saat ini belum mampu memenuhi asas keamanan dan keselamatan menurut UUPK, dimana asas ini menghendaki adanya jaminan hukum bahwa konsumen akan memperoleh manfaat dari produk yang dipakainya, dan sebaliknya bahwa produk itu tidak akan mengancam ketentraman dan keselamatan jiwa dan harta bendanya. Bila dikaitkan dengan asas tersebut SPM jalan tol belum memberikan jaminan hukum atas keamanan pengguna jalan tol yang tertutup kabut asap, karena tidak adanya upaya pencegahan dan penanganan secara khusus dalam menghadapi masalah kebakaran lahan di jalan tol.

Dalam hal tanggung jawab dari kerugian konsumen jalan tol, UUPK telah mengaturnya dalam Pasal 19 UU Nomor 8 Tahun 1999 mengenai ketentuan tanggung jawab pelaku usaha pada umumnya adalah sebagai berikut :

Pasal 19 menentukan :

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.

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<sup>47</sup>.”

Selain UUPK, Tanggung jawab pengelola jalan tol juga diatur dalam PP No 15 Tahun 2005, sebagaimana tercantum pada Pasal 92 yaitu :

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

Dari penelitian yang dilakukan, bentuk tanggung jawab yang dilakukan menurut PT. Jasa Marga selaku pengelola jalan tol Purbaleunyi adalah apabila terjadi kecelakaan yang menimbulkan kerugian diakibatkan kesalahan pengelola jalan tol, maka pengelola jalan tol akan mengganti seluruh kerugian baik harta benda maupun santunan yang diberikan oleh pengelola jalan tol purbaleunyi, namun apabila kerugian yang dialami terbukti bukan karena kesalahan pengelola, maka pengelola hanya memberikan santunan kepada korban luka maupun korban meninggal dunia yang diserahkan kepada pihak ketiga, yakni PT. Jasa Raharja.

Melihat pernyataan dari pengelolajalan tol, yang beranggapan bahwa pengelola akan mengganti kerugian, apabila kerugian yang dialami terbukti bukan

<sup>47</sup> Janus Sidabalok, *op.cit.*, hlm.82

karena kesalahan pengelola, maka pengelola hanya memberikan santunan kepada korban luka maupun korban meninggal dunia yang diserahkan kepada pihak ketiga, yakni PT. Jasa Marga. Hal tersebut telah dijalankan oleh pengelola jalan tol sesuai dengan ketentuan kewajiban yang diatur dalam PP No 15 Tahun 2005, sebagaimana tercantum pada Pasal 92 yaitu :

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

Namun penulis beranggapan seharusnya pengelola jalan tol dalam memberikan ganti kerugian mengacu pada Pasal 19 UUPK angka 1 yaitu :

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

Hal tersebut sesuai dengan prinsip praduga untuk selalu bertanggung jawab yang dianut oleh Pasal 19 angka 1 UUPK, dimana Pasal ini mewajibkan pengelola jalan tol untuk selalu bertanggung jawab tanpa membuktikan kesalahananya. Hal ini juga didukung oleh yurisprudensi Belanda yang berpendapat bahwa tanggung jawab timbul apabila kerugian yang terjadi merupakan akibat dari kelalaian dalam mengawasi benda yang berada pada pengawasannya.<sup>48</sup>

Apabila seseorang menimbulkan kerugian tersebut mirip perbuatan melawan hukum dan kerugian itu ditimbulkan oleh benda tanpa perbuatan manusia maka

---

<sup>48</sup> Sidharta, *loc. cit.*, hlm. 72

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>49</sup>

## **B. Analisis Hak Konsumen Yang Dapat Diajukan Kepada Pengelola Jalan Tol Atas Kerugian Akibat Kebakaran Lahan**

### **1. Hak-Hak Konsumen Yang Terkait Dengan Pengelolaan Jalan Tol**

Dalam rangka pengelolaan jalan tol, pemerintah dalam peraturannya memberikan hak kepada konsumen untuk menuntut pelayanan yang menjamin keamanan, kenyamanan, dan keselamatan konsumen jalan tol khususnya. Sebagaimana diatur dalam Pasal 4 UU No 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen yaitu :

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;

---

<sup>49</sup> Adrian Sutedi, *loc. cit.*, hlm. 58.

- 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.

Dari hak-hak tersebut, terdapat hak yang sangat terkait dalam pengelolaan jalan tol, sebagaimana diatur dalam Pasal 4 butir (a) dan butir (h) UUPK adalah :

- a. hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
- 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;

Disamping hak-hak konsumen menurut UUPK, terdapat hak-hak konsumen jalan tol menurut PP No 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol yang harus dilaksanakan oleh pengelola jalan tol, sebagaimana diatur dalam Pasal 87 dan Pasal 88 Peraturan Pemerintah nomor 15 Tahun 2015 tentang Jalan Tol yaitu :

Pasal 87 : “ Pengguna jalan tol berhak menuntut ganti kerugian kepada Badan Usaha atas kerugian yang merupakan akibat kesalahan dari Badan Usaha dalam pengusahaan jalan tol.”

Pasal 88 : “ Pengguna jalan tol berhak mendapatkan pelayanan jalan tol yang sesuai dengan standar pelayanan minimal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8.”

Ketentuan pasal-pasal tersebut memberikan kepastian hukum akan hak konsumen untuk mendapatkan pelayanan jalan tol sebagaimana yang dijanjikan oleh pelaku usaha, hal ini sesuai dengan salah satu asas dalam perlindungan konsumen yaitu asas kepastian hukum.

Dari penelitian yang dilakukan, pengelola jalan tol hanya akan menjalankan ha katas kerugian yang diderita konsumen akibat kesalahan pengelola jalan tol seperti : kerugian akibat jalan berlubang dan kerugian akibat pelemparan batu, selain akibat itu pengelola hanya akan memberi santunan kepada pengguna yang terluka maupun meninggal dunia yang dialihkan kewajibannya kepada pihak ketiga yaitu PT. Jasa Raharja.

Penulis berpendapat bahwa berdasarkan Pasal 18 ayat (1) UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, pelaku usaha yang menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha adalah dilarang dan menurut Pasal 1367 KUHper seseorang tidak saja bertanggung jawab untuk kerugian yang disebabkan perbuatannya sendiri, tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan perbuatan orang-orang yang menjadi tanggungannya atau disebabkan oleh barang-barang yang berada di bawah pengawasannya.

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>50</sup>



---

<sup>50</sup> Sidharta, *loc.cit* ,hlm.72.