

## BAB II

### PERLINDUNGAN KONSUMEN JALAN TOL

#### A. Tinjauan Umum Perlindungan Konsumen

##### 1. Pengertian Perlindungan Konsumen Menurut UUPK

Perlindungan konsumen diidentifikasi dalam pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut Undang-Undang Perlindungan Konsumen/UUPK), yaitu segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.

Rumusan pengertian perlindungan konsumen yang terdapat dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Perlindungan Konsumen tersebut cukup memadai. Kalimat yang menyatakan “ segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum”, diharapkan sebagai benteng untuk meniadakan tindakan sewenang-wenang pelaku usaha yang merugikan konsumen melainkan hanya untuk kepentingan perlindungan konsumen.<sup>12</sup>

Kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen itu antara lain adalah dengan meningkatkan harkat dan martabat konsumen serta

---

<sup>12</sup> Ahmad Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 1

membuka akses informasi tentang barang dan/atau jasa baginya, dan menumbuhkan sikap pelaku usaha yang jujur dan bertanggung jawab.<sup>13</sup>

Tujuan yang ingin dicapai dalam perlindungan konsumen umumnya dapat dibagi dalam tiga bagian utama, yaitu :<sup>14</sup>

- a. Memberdayakan konsumen dalam memilih, menentukan barang dan/atau jasa kebutuhannya, dan menuntut hak-haknya (Pasal 3 huruf c);
- b. Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang memuat unsur-unsur kepastian hukum, keterbukaan informasi, dan akses untuk mendapatkan informasi itu (Pasal 3 huruf d);
- c. Menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap jujur dan bertanggung jawab (Pasal 3 huruf e)

## 2. Asas – Asas Perlindungan Konsumen Menurut UUPK

Ada sejumlah asas yang terkandung di dalam usaha memberikan perlindungan hukum kepada konsumen. Perlindungan konsumen diselenggarakan sebagai usaha bersama seluruh pihak yang terkait, masyarakat, pelaku usaha, dan pemerintah

---

<sup>13</sup> Adrian Sutedi, Op.cit., hlm. 9

<sup>14</sup> Adrian Sutedi, *ibid.* hlm.9

berdasarkan lima asas<sup>15</sup>, yang menurut Pasal 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen ini adalah:

1. Asas manfaat;
2. Asas keadilan;
3. Asas keseimbangan;
4. Asas keamanan dan keselamatan konsumen; serta
5. Asas kepastian hukum.

Asas manfaat : mengamanatkan bahwa segala upaya dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan. Asas ini menghendaki bahwa pengaturan dan penegakan hukum perlindungan konsumen tidak dimaksudkan untuk menempatkan salah satu pihak di atas pihak lain atau sebaliknya, tetapi adalah untuk memberikan kepada masing-masing pihak, produsen-pelaku usaha dan konsumen, apa yang menjadi haknya. Dengan demikian, diharapkan bahwa pengaturan dan penegakan hukum perlindungan konsumen bermanfaat bagi seluruh lapisan masyarakat dan pada gilirannya bermanfaat bagi kehidupan berbangsa.

Asas keadilan : dimaksudkan agar partisipasi seluruh rakyat dapat diwujudkan secara maksimal dan memberikan kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil. Asas ini menghendaki bahwa melalui pengaturan dan penegakan hukum perlindungan konsumen ini, konsumen dan produsen-pelaku usaha dapat berlaku adil melalui perolehan hak dan penunaian kewajiban secara seimbang. Oleh karena itu, undang-

---

<sup>15</sup> Janus Sidabalok, *Op.cit.*, hlm.26

undang ini mengatur sejumlah hak dan kewajiban konsumen dan produsen –pelaku usaha.

Asas keseimbangan : dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah dalam arti materiil dan spiritual. Asas ini menghendaki agar konsumen, produsen-pelaku usaha, dan pemerintah memperoleh manfaat yang seimbang dari pengaturan dan penegakkan hukum perlindungan konsumen . kepentingan antara konsumen, produsen-pelaku usaha, dan pemerintah diatur dan harus diwujudkan secara seimbang sesuai dengan hak dan kewajibannya masing-masing dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Tidak ada salah satu pihak yang mendapat perlindungan atas kepentingannya yang lebih besar dari pihak lain<sup>16</sup>.

Asas keamanan dan keselamatan konsumen : dimaksudkan untuk memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan/atau jasa 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 . Oleh karena itu, undang – undang ini membebankan sejumlah kewajiban yang harus dipatuhi oleh produsen – pelaku usaha dalam memproduksi dan mengedarkan produknya.

---

<sup>16</sup> *Ibid*, hlm.26.

Asas kepastian hukum : dimaksudkan agar, baik pelaku usaha maupun konsumen mentaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen, serta menjamin kepastian hukum. Artinya, undang-undang ini mengharapkan bahwa aturan-aturan tentang hak dan kewajiban yang terkandung di dalam undang-undang ini harus diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari sehingga masing-masing pihak memperoleh keadilan. Oleh karena itu, Negara bertugas dan menjamin terlaksananya undang-undang ini sesuai dengan bunyinya<sup>17</sup>.

### 3. **Pengertian Konsumen Menurut UUPK**

Konsumen dalam arti umum, yaitu pemakai, pengguna dan/atau pemanfaat barang dan/jasa untuk tujuan tertentu<sup>18</sup>. Dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen mendefinisikan konsumen sebagai berikut :

“ 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 definisi konsumen menurut UUPK, unsur – unsur definisi konsumen terdiri dari :

#### a. Setiap Orang

Subjek yang disebut sebagai konsumen berarti setiap orang yang berstatus sebagai pemakai barang dan/atau jasa. Istilah “orang” : sebetulnya

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm.27.

<sup>18</sup> Adrian Sutedi, *Idem*, hlm 10.

menimbulkan keraguan, apakah hanya orang individual yang lazim disebut *natuurlijke person* atau termasuk juga badan hukum (*rechtspersoon*).<sup>19</sup>

b. Pemakai

Kata “pemakai” menekankan, konsumen adalah konsumen akhir. Istilah “pemakai” dalam hal ini tepat digunakan dalam rumusan ketentuan tersebut, sekaligus menunjukkan, barang dan/atau jasa yang dipakai tidak serta merta hasil dari transaksi jual beli. Artinya, sebagai konsumen tidak selalu harus memberikan prestasinya dengan cara membayar uang untuk memperoleh barang dan/atau jasa itu. Dengan kata lain, dasar hubungan hukum antara konsumen dan pelaku usaha tidak perlu harus kontraktual (*the privity of contract*).<sup>20</sup>

c. Barang dan/atau Jasa

Berkaitan dengan istilah barang dan/atau jasa, sebagai pengganti terminologi tersebut digunakan kata produk. Saat ini “produk” sudah berkonotasi barang atau jasa. UUPK mengartikan “barang” sebagai setiap benda, baik berwujud, maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, baik dapat dihabiskan maupun tidak dihabiskan, yang dapat untuk diperdagangkan, dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan oleh konsumen. Sementara itu “jasa” diartikan sebagai setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang disediakan bagi masyarakat untuk dimanfaatkan oleh

---

<sup>19</sup> Celina tri, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Senar Grafika, Jakarta, 2011, hlm.27.

<sup>20</sup> *Idem*, hlm.28.

konsumen. Pengertian “disediakan bagi masyarakat” menunjukkan, jasa itu harus ditawarkan kepada masyarakat. Artinya harus lebih dari satu orang. Jika demikian halnya, layanan yang bersifat khusus (tertutup) dan individual, tidak tercakup dalam pengertian tersebut. Kata-kata “ditawarkan kepada masyarakat” itu harus ditafsirkan sebagai bagian dari suatu transaksi konsumen. Artinya, seseorang yang karena kebutuhan mendadak lalu menjual rumahnya kepada orang lain, tidak dapat dikatakan perbuatannya itu sebagai transaksi konsumen. Si pembeli tidak dapat dikategorikan sebagai “konsumen” menurut UUPK.<sup>21</sup>

d. Yang tersedia dalam masyarakat

Barang dan/atau jasa yang ditawarkan kepada masyarakat sudah harus tersedia di pasaran.

e. Bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, Makhluk hidup lain

Unsur ini diletakkan dalam definisi konsumen untuk memperluas kepentingan. Kepentingan itu tidak sekedar ditujukan untuk diri sendiri dan keluarga, tetapi juga barang dan/atau jasa itu diperuntukkan bagi orang lain (diluar diri sendiri dan keluarganya), bahkan untuk makhluk hidup lain seperti hewan dan tumbuhan<sup>22</sup>.

f. Barang dan/atau Jasa itu tidak untuk diperdagangkan

---

<sup>21</sup> *Ibid*, hlm.29.

<sup>22</sup> *Ibid*, hlm.30.

Berdasarkan penjelasan Pasal 1 angka 2 UUPK tentang pengertian konsumen dikenal istilah konsumen akhir dan konsumen antara. Konsumen antara adalah : pemakai, pengguna dan/atau pemanfaat barang dan/atau jasa konsumen untuk dipakai produksi (produsen) menjadi barang /jasa lain untuk memperdagangkannya (distributor), dengan tujuan komersial. Konsumen antara lain sama dengan pelaku usaha. Konsumen akhir adalah : pemakai, pengguna dan/atau pemanfaat barang dan/atau jasa konsumen untuk memenuhi kebutuhan diri sendiri, keluarga atau rumah tangganya, dan tidak untuk di perdagangkan kembali<sup>23</sup>.

Konsumen (akhir) inilah yang dengan jelas diatur perlindungannya dalam Undang – Undang Perlindungan Konsumen

#### **4. Hak-Hak dan Kewajiban Konsumen Menurut UUPK**

##### **a. Hak Konsumen Menurut UUPK**

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

Hak konsumen adalah:

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

---

<sup>23</sup> Adrian Sutedi, *Op.cit.*, hlm 10



- 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.”

#### **b. Kewajiban Konsumen Menurut UUPK**

Di Indonesia, kewajiban konsumen diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang No 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen yang berisi sebagai berikut:

Kewajiban konsumen adalah:

- a. “membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan;
- b. beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa;
- c. membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati;
- d. mengikuti upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen.”

### **5. Hak-Hak dan Kewajiban Pelaku Usaha Menurut UUPK**

#### **a. Hak Pelaku Usaha Menurut UUPK**

Hak pelaku usaha menurut Pasal 6 UUPK adalah:

- a. “ hak untuk menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- b. hak untuk mendapat perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik;
- c. hak untuk melakukan pembelaan diri sepatutnya di dalam penyelesaian hukum sengketa konsumen;
- d. hak untuk rehabilitasi nama baik apabila terbukti secara hukum bahwa kerugian konsumen tidak diakibatkan oleh barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- e. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.”

**b. Kewajiban Pelaku Usaha Menurut UUPK**

Kewajiban pelaku usaha menurut Pasal 7 UUPK adalah:

- 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.

## 6. Tanggung Jawab Pelaku Usaha Menurut UUPK

Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen diatur mengenai pertanggungjawaban produsen, yang disebut dengan pelaku usaha, pada Bab VI dengan judul Tanggung jawab pelaku usaha, Pasal 19 UU Nomor 8 Tahun 1999 diatur 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>24</sup>.”

Yang dimaksud dengan Pasal 19 Undang-Undang Perlindungan Konsumen ini adalah jika konsumen menderita kerugian berupa terjadinya kerusakan, pencemaran, atau kerugian finansial dan kesehatan karena mengonsumsi produk yang diperdagangkan, produsen sebagai pelaku usaha wajib memberi penggantian

---

<sup>24</sup> Janus Sidabalok, *op.cit.*, hlm.82

kerugian, baik dalam bentuk pengembalian uang, penggantian barang, perawatan, maupun dengan pemberian santunan. Penggantian kerugian itu dilakukan dalam waktu paling lama tujuh hari setelah tanggal transaksi, dengan demikian, ketentuan tidak memaksudkan supaya persoalan diselesaikan melalui pengadilan, tetapi merupakan kewajiban mutlak bagi produsen untuk memberi penggantian kepada konsumen, kewajiban yang harus dipenuhi seketika. Namun demikian, dengan memperhatikan pasal 19 ayat (5) maka dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud di sini adalah kalau kesalahan tidak pada konsumen. Jika sebaliknya kesalahan ada pada konsumen, produsen dibebaskan dari kewajiban tersebut<sup>25</sup>.

#### **7. Pembinaan dan Pengawasan Perlindungan Konsumen Menurut UUPK**

Pembinaan dan pengawasan terhadap pelaku usaha dalam melindungi hak-hak konsumen sebagaimana diatur dalam Pasal 29 dan Pasal 30 UU No 8 Tahun 1999

Tentang Perlindungan Konsumen yaitu :

Pasal 29 :

- 1) "Pemerintah bertanggung jawab atas pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen yang menjamin diperolehnya hak konsumen dan pelaku usaha serta dilaksanakannya kewajiban konsumen dan pelaku usaha.
- 2) Pembinaan oleh pemerintah atas penyelenggaraan perlindungan konsumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh menteri dan/atau menteri teknis terkait.
- 3) Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) melakukan koordinasi atas penyelenggaraan perlindungan konsumen.

---

<sup>25</sup> *Ibid*, hlm.83.

- 4) Pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi upaya untuk:
  - a. tercapainya iklim usaha dan tumbuhnya hubungan yang sehat antara pelaku usaha dan konsumen;
  - b. berkembangnya lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat;
  - c. meningkatkan kualitas sumber-daya manusia serta meningkatnya kegiatan penelitian dan pengembangan di bidang perlindungan konsumen.
- 5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen diatur dengan peraturan pemerintah.”

Pasal 30 :

- 1) “ Pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen serta penerapan ketentuan peraturan perundang-undangnya diselenggarakan oleh pemerintah, masyarakat, dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat.
- 2) Pengawasan oleh pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Menteri dan/atau menteri teknis terkait.
- 3) Pengawasan oleh masyarakat dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat dilakukan terhadap barang dan/atau jasa yang beredar di pasar.
- 4) Apabila hasil pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ternyata menyimpang dari peraturan perundang-undangan yang berlaku dan membahayakan konsumen, Menteri dan/atau menteri teknis mengambil tindakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 5) Hasil pengawasan yang diselenggarakan masyarakat dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat dapat disebarluaskan kepada masyarakat dan dapat disampaikan kepada Menteri dan menteri teknis.
- 6) Ketentuan pelaksanaan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) ditetapkan dengan peraturan pemerintah.”

## 8. Penyelesaian Sengketa Konsumen Menurut UUPK

Ketentuan tentang penyelesaian sengketa konsumen menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen diatur di dalam bab X dengan judul penyelesaian sengketa, mulai Pasal 45 – 48, dan dihubungkan dengan bab XI tentang badan penyelesaian sengketa konsumen pada Pasal 49 – 58. Akan tetapi, ketentuan pada bab X tersebut sudah didahului dengan Pasal 19 dan 23.

Pasal 19 ayat (3) : “ pemberian ganti rugi dilaksanakan dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi.”

Pasal 23 : “ Pelaku usaha yang menolak dan /atau tidak memberi tanggapan dan/atau tidak memenuhi ganti rugi atas tuntutan konsumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1), ayat (3), dan ayat (4), dapat digugat melalui badan penyelesaian sengketa konsumen atau mengajukan ke badan peradilan di tempat kedudukan konsumen.”

Pasal 45 ayat (1) : “ Setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum.”

Pasal 47 : “ Penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya.”

Mengikuti ketentuan Pasal 19 ayat (3) dan Pasal 23 jjs Pasal 45 ayat (1) dan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen

tersebut, sengketa konsumen dapat diselesaikan di luar pengadilan dan melalui pengadilan.<sup>26</sup>

Penyelesaian sengketa di luar pengadilan ialah penyelesaian melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha (yaitu Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen) dan/atau forum lain untuk mencapai kesepakatan. Merujuk pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, forum yang dimaksud adalah forum negosiasi, konsultasi, konsiliasi, mediasi, penilaian ahli, dan arbitrase. Sedangkan penyelesaian sengketa melalui badan peradilan ialah penyelesaian melalui pengadilan yang berada di lingkungan peradilan umum.

Dengan demikian, terbuka tiga forum dan cara untuk menyelesaikan sengketa konsumen, yaitu:

1. Penyelesaian sengketa konsumen dengan tuntutan seketika melalui forum negosiasi, konsultasi, konsiliasi, mediasi, dan penilaian ahli;
2. Penyelesaian sengketa konsumen melalui badan penyelesaian sengketa konsumen (BPSK); dan
3. Penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan.

---

<sup>26</sup> Janus Sidabalok, *loc.cit.*, hlm.128

Satu dari ketiga forum dan cara itu dapat ditempuh oleh pihak-pihak yang bersengketa, dengan ketentuan bahwa penyelesaian sengketa melalui tuntutan seketika wajib ditempuh pertama kali untuk memperoleh kesepakatan para pihak.<sup>27</sup>

## **B. Tinjauan Umum Jalan Tol Menurut PP No 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol**

### **1. Pengertian Jalan Tol**

Jalan tol dalam arti umum adalah suatu jalan yang dikhususkan untuk kendaraan bersumbu lebih dari dua (mobil, bus, truk) dan bertujuan untuk mempersingkat jarak dan waktu tempuh dari satu tempat ke tempat lain.<sup>28</sup>

Jalan tol menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol Pasal 1 angka 2 adalah :

“ Jalan Tol adalah jalan umum yang merupakan bagian sistem jaringan jalan dan sebagai jalan nasional yang penggunaannya diwajibkan membayar tol.”

Untuk menikmatinya, para pengguna jalan tol harus membayar sesuai tarif yang berlaku. Penetapan tarif didasarkan pada golongan kendaraan. Bangunan atau fasilitas di mana tol dikumpulkan atau dapat disebut pintu tol, rumah tol, plaza tol atau di Indonesia lebih dikenal sebagai gerbang tol.<sup>29</sup> Di Indonesia pemerintah memberikan wewenang kepada para badan usaha di bidang jalan tol untuk mengelola

---

<sup>27</sup> *Ibid*

<sup>28</sup> Jalan Tol, [https://id.wikipedia.org/wiki/Jalan\\_tol](https://id.wikipedia.org/wiki/Jalan_tol).diakses pada tanggal 10 Januari 2016,Pukul 19.30 WIB

<sup>29</sup> *Ibid*



jalan tol baik itu dari swasta maupun BUMN, pengertian badan usaha selaku pelaku usaha jasa jalan tol menurut Pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol adalah :

“Badan Usaha di bidang jalan tol yang selanjutnya disebut badan usaha, adalah badan hukum yang bergerak di bidang pengusahaan jalan tol.”

Pengertian pengguna jalan tol selaku konsumen jalan tol diatur sebagaimana Pasal 1 angka 7 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol yaitu :

“Pengguna jalan tol adalah setiap orang yang menggunakan kendaraan bermotor dengan membayar tol.”

## **2. Standar Pelayanan Minimum Jalan Tol Menurut PP No 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol**

Standar pelayanan minimum jalan tol diatur dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah nomor 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol 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.

### 3. Standar Pelayanan Minimum Keamanan Jalan Tol Menurut Permen Pekerjaan Umum Republik Indonesia No 16/PRT/M/2014

Dalam Permen Pekerjaan Umum Republik Indonesia No 16/PRT/M/2014, terdapat ketentuan standar 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>30</sup>

#### 4. Hak dan Kewajiban Pengguna Jalan Tol Menurut PP No 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol

Kewajiban Pengguna Jalan tol sebagaimana diatur Pasal 86 Peraturan Pemerintah nomor 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol yaitu :

- 1) Pengguna jalan tol wajib membayar tol sesuai dengan tarif yang telah ditetapkan.
- 2) Pengguna jalan tol wajib membayar denda sebesar dua kali tarif tol jarak terjauh pada suatu ruas jalan tol dengan sistem tertutup dalam hal:
  - a. Pengguna jalan tol tidak dapat menunjukkan bukti tanda masuk jalan tol pada saat membayar tol;
  - b. Menunjukkan bukti tanda masuk yang rusak pada saat membayar tol, atau
  - c. Tidak dapat menunjukkan bukti tanda masuk yang benar atau yang sesuai dengan arah perjalanan pada saat membayar tol.
- 3) Pengguna jalan tol wajib mengganti kerugian Badan Usaha yang diakibatkan oleh kesalahannya sebesar nilai kerusakan yang ditimbulkan atas kerusakan pada:
  - a. bagian-bagian jalan tol;
  - b. perlengkapan jalan tol;
  - c. bangunan pelengkap jalan tol; dan
  - d. sarana penunjang pengoperasian jalan tol.
- 4) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berlaku pula untuk jalan penghubung.
- 5) Kecuali ditentukan lain, pengguna jalan tol wajib mengikuti peraturan perundang-undangan di bidang lalu lintas dan angkutan jalan.

---

<sup>30</sup> *Ibid*, Hal 46

Hak pengguna jalan tol sebagaimana diatur pada Pasal 87 dan Pasal 88

Peraturan Pemerintah nomor 15 Tahun 2005 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.”

#### **5. Hak dan Kewajiban Badan Usaha Jalan Tol Menurut PP No 15 Tahun 2005 Tentang Jalan Tol**

Hak Badan usaha jalan tol sebagaimana diatur pada Pasal 89 Peraturan Pemerintah nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol yaitu:

“ Badan Usaha berhak untuk menolak masuknya dan/atau mengeluarkan pengguna jalan tol yang tidak memenuhi ketentuan batasan sumbu terberat di gerbang terdekat dari jalan tol”

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.”

## 6. Badan Pengawas Jalan Tol

Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) adalah badan yang berwenang untuk melaksanakan sebagian penyelenggaraan jalan tol meliputi pengaturan, pengusahaan dan pengawasan Badan Usaha Jalan Tol. Keberadaan BPJT diamanatkan oleh Undang-undang No. 38 tahun 2004 tentang Jalan, diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 15 tahun 2005 tentang Jalan Tol dan ditetapkan melalui Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No.295/PRT/M/2005 tentang Badan Pengatur Jalan Tol. Terkait dengan wewenang pengusahaan, BPJT berusaha mendorong keterlibatan Badan Usaha dan Pemerintah Daerah dalam percepatan pembangunan jalan tol.<sup>31</sup>

Fungsi, Tugas, dan Wewenang BPJT diatur pada Pasal 74 dan Pasal 75 Peraturan Pemerintah nomor 15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol yaitu:

Pasal 74 : “ BPJT mempunyai wewenang melakukan sebagian pengaturan, pengusahaan, dan pengawasan Badan Usaha jalan tol untuk memberikan manfaat yang maksimal bagi negara dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Pasal 75 : “Dalam menjalankan wewenang sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 74, BPJT mempunyai tugas dan fungsi:  
a. merekomendasikan tarif awal dan penyesuaian tarif tol kepada Menteri;

<sup>31</sup> Sekilas BPJT, <http://bpjt.pu.go.id/konten/bpjt/sekilas-bpjt>, diakses pada tanggal 27 Januari 2016, pukul 20.15 WIB

- b. melakukan pengambilalihan hak pengusahaan jalan tol yang telah selesai masa konsesinya dan merekomendasikan pengoperasian selanjutnya kepada Menteri;
- c. melakukan pengambilalihan hak sementara pengusahaan jalan tol yang gagal dalam pelaksanaan konsesi, untuk kemudian dilelangkan kembali pengusahaannya;
- d. melakukan persiapan pengusahaan jalan tol yang meliputi analisa kelayakan finansial, studi kelayakan, dan penyiapan amdal;
- e. melakukan pengadaan investasi jalan tol melalui pelelangan secara transparan dan terbuka;
- f. membantu proses pelaksanaan pembebasan tanah dalam hal kepastian tersedianya dana yang berasal dari Badan Usaha dan membuat mekanisme penggunaannya;
- g. memonitor pelaksanaan perencanaan dan pelaksanaan konstruksi serta pengoperasian dan pemeliharaan jalan tol yang dilakukan Badan Usaha; dan
- h. melakukan pengawasan terhadap Badan Usaha atas pelaksanaan seluruh kewajiban perjanjian pengusahaan jalan tol dan melaporkannya secara periodik kepada Menteri.

Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang BPJT ditetapkan oleh Menteri.”

### **C. Penetapan Standarisasi Pelayanan Jalan Tol Sebagai Bagian Tindakan Hukum Publik Pemerintah**

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.<sup>32</sup> Asas legalitas merupakan dasar dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan. Setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dalam negara hukum demokratis,

<sup>32</sup> Mochtar Kusumaatmaja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, (Jakarta, Bina Cipta, 1976, Hlm.5

tindakan pemerintahan harus mendapatkan legitimasi dari rakyat yang secara formal tertuang dalam bentuk undang-undang serta memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat. Hal ini pun terakomodir dalam konteks kebijakan standarisasi pelayanan jalan tol dimana dasar hukum mengenai standarisasi pelayanan jalan tol diatur dalam PP No.15 Tahun 2005 tentang Jalan tol. Dalam Pasal 8 angka 1 sampai 4 PP No.15 Tahun 2005 tentang Jalan Tol. Kemudian standar pelayanan tersebut ditetapkan dalam suatu keputusan Menteri. Dasar hukum tersebut berarti wewenang pemerintah dalam menetapkan standar pelayanan jalan tol merupakan tindakan legal, sehingga bisa dikatakan bahwa kebijakan penetapan standarisasi pelayanan jalan tol sudah sesuai dengan asas legalitas.

Negara dalam bertindak melaksanakan fungsi dan kewenangan pemerintahannya melalui organ, alat atau badan pemerintah. Sehingga yang menjadi subyek hukum adalah pemerintah. Dalam tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah terdapat dua macam tindakan hukum yaitu tindakan hukum publik (*publikrechtsandelingen*) berdasarkan pada hukum publik dan tindakan hukum privat (*privatrechtsandelingen*) yang didasarkan pada hukum keperdataan. Kedua tindakan hukum tersebut akan melahirkan akibat-akibat hukum yang berbeda.<sup>33</sup> Secara teoritis untuk menentukan apakah tindakan pemerintah diatur oleh hukum privat atau hukum publik bisa diketahui dengan melihat kedudukan pemerintah dalam menjalankan tindakan tersebut. Jika pemerintah bertindak dalam kapasitasnya sebagai pemerintah

---

<sup>33</sup> Ibid, Hlm. 40.



maka hukum publik yang berlaku. Sebaliknya jika bertindak bukan dalam kapasitas pemerintah maka hukum privat yang berlaku.

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>34</sup> karena merupakan perbuatan yang dilakukan oleh aparat Pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan (bestuurs-organen) dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan, yang menimbulkan akibat hukum.

Bila dianalisa lebih lanjut dalam pembangunan dan pengoperasian Jalan Tol, pemerintah melakukan dua macam tindakan hukum baik publik dan privat. Tindakan hukum privat yang dimaksud dalam hal perjanjian pengusahaan jalan tol (PPJT), dimana pemerintah dalam perjanjian tersebut berperan sebagai subyek hukum perdata. Sebagai subyek hukum perdata maka pemerintah merupakan badan hukum dan statusnya sama dengan subyek hukum perdata lainnya.<sup>35</sup> Pemerintah dianggap

---

<sup>34</sup>Tindakan hukum pemerintah adalah tindakan hukum administrasi yang merupakan suatu pernyataan kehendak yang muncul dari organ administrasi dalam keadaan khusus, dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dalam bidang hukum administrasi. Iskatinah, Pelaksanaan Fungsi Hukum Administrasi Negara Dalam Mewujudkan Pemerintahan yang baik, (Bandung: Ghalia,2004), Hlm.34

<sup>35</sup> Apeldorn, Pengantar Ilmu Hukum, (Jakarta: Noor Komala, 1962), Hlm.164

demikian karena ia menjalankan kegiatan komersial (acts jure gestionist) yang harus dibedakan dari kegiatan pemerintahan (acts jure imperil).<sup>36</sup>

Sementara tindakan hukum publik pemerintah dalam pengusahaan jalan tol terlihat dengan dikeluarkannya sejumlah undang-undang yang terkait dengan bidang infrastruktur khususnya jalan. Selain itu, pemerintah pun melakukan tindakan hukum publik lainnya yang terkait dengan jalan tol, yaitu terkait dengan standar pelayanan jalan tol. Dalam hal standarisasi pelayanan jalan tol, pemerintah berperan menetapkan aturan terkait dengan hak dan kewajiban pelaku usaha dalam mengelola jalan tol dan menetapkan aturan terkait dengan hak dan kewajiban konsumen jalan tol.

---

<sup>36</sup> Philip R wood, Project Finance Subordinated Debt and State Loans (London; Sweet & Maxwell, 1995) Hlm. 106