

BAB II

HASIL PENELITIAN

A. Lokasi Penelitian

Jalan Tol Lingkar Luar Jakarta atau *Jakarta Outer Ring Road* (JORR) adalah sebuah jalan tol yang melingkari pinggiran DKI Jakarta dan sebagian kecil barat Kota Bekasi, Jawa Barat. Ruas pertama yang dibangun dari jalan tol ini adalah ruas Cikunir sampai Cakung pada tahun 1990.²⁰

JORR merupakan rangkaian jalan tol yang dibangun di sekitar Jakarta dan wilayah sekitarnya, membentuk lingkaran mengelilingi kota Jakarta. Fungsinya adalah untuk menghubungkan berbagai wilayah, seperti lintas Jakarta-Cikampek serta Jakarta-Tangerang-Merak. Sementara tol lingkar dalam biasanya terletak di dalam kota yang mengelilingi berbagai daerah pusat kota. Tol lingkar dalam juga berfungsi untuk menghubungkan jalan-jalan raya utama di dalam kota.

Lokasi merupakan infrastruktur jalan tol nasional dengan volume lalu lintas tinggi, termasuk kendaraan pribadi dan angkutan barang (truk) yang melintasi Tol JORR hingga jagorawi. Ruas ini dikategorikan rawan kecelakaan sehingga menjadi objek evaluasi aspek geometrik jalan, sarana prasarana keselamatan, kondisi kendaraan, serta perilaku pengemudi oleh Kementerian Perhubungan dan Korlantas Polri.²¹

²⁰ Lihat Anonim, **"Jalan Tol Lingkar Luar Jakarta"** dalam https://id.wikipedia.org/wiki/Jalan_Tol_Lingkar_Luar_Jakarta, diakses tgl. 20 November 2025

²¹ Lihat Matius Alfons, **"Tol JORR Rawan Kecelakaan, Menhub Bakal Evaluasi"** dalam <https://news.detik.com/berita/d-4716378/tol-jorr-rawan-kecelakaan-menhub-bakal-evaluasi>, diakses tgl. 20 November 2025

**B. Pengaturan Hukum Mengenai Tanggung Jawab Pengelola Jalan Tol
Torr Atas Kerugian Konsumen Yang Menjadi Korban Kecelakaan Lalu
Lintas Menurut Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia**

Dalam pasal 1 ayat 12 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan disebutkan bahwa Jalan Tol adalah Jalan Bebas Hambatan yang merupakan bagian Sistem Jaringan Jalan dan sebagai Jalan nasional yang penggunaanya diwajibkan membayar. Selanjutnya dalam pasal 1 ayat 15 disebutkan bahwa Badan Usaha di Bidang Jalan Tol yang selanjutnya disebut Badan Usaha adalah badan hukum yang bergerak di bidang pengusahaan Jalan Tol.

Dalam konteks penyelenggaraan kegiatan pengangkutan di Indonesia, sudah selayaknya dibangun suatu sistem pertanggungjawaban yang jelas dan terpadu bagi seluruh pihak yang terlibat, baik pihak yang menyelenggarakan maupun yang menggunakan jasa angkutan, baik untuk pengangkutan penumpang maupun badan usaha yang bergerak di bidang pengangkutan tersebut.²² Istilah liability dipahami sebagai konsekuensi hukum yang muncul dari suatu peristiwa dalam proses pengangkutan, yang menimbulkan kewajiban bagi salah satu pihak untuk memberikan pertanggungjawaban kepada pihak lainnya. Bentuk tanggung jawab ini berkaitan erat dengan situasi ketika kewajiban dalam pelaksanaan

²²Sigit Sapto Nugroho, Hilman Syahril Haq, *Hukum Pengangkutan Indonesia Kajian Perlindungan Hukum Terhadap Penumpang Transportasi Udara*, pustaka iltizam, Solo, 2019, hlm. 28

pengangkutan tidak terlaksana atau tidak terpenuhi sebagaimana mestinya, sehingga memunculkan kerugian yang harus dipertanggungjawabkan.²³

Dalam ketentuan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan pasal 62 huruf E dan F tentang Jalan bahwa pada huruf (e) memperoleh ganti rugi yang layak akibat kesalahan dalam Pembangunan Jalan; dan pada huruf (f). mengajukan gugatan kepada pengadilan terhadap kerugian akibat Pembangunan Jalan. Ketentuan dalam Pasal 62 huruf e dan f Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Jalan pada dasarnya menegaskan bahwa masyarakat tidak hanya menjadi objek pembangunan infrastruktur, tetapi juga subjek yang memiliki hak atas perlindungan hukum ketika terjadi kesalahan dalam penyelenggaraan pembangunan jalan. Melalui huruf e, undang-undang memberikan jaminan bahwa setiap orang yang menderita kerugian akibat kesalahan dalam pembangunan jalan berhak memperoleh ganti rugi yang layak, sehingga kerugian yang dialami tidak dibiarkan menjadi beban sepihak bagi korban.

Sementara itu, huruf f menegaskan hak masyarakat untuk mengajukan gugatan ke pengadilan apabila mereka mengalami kerugian akibat pembangunan jalan, sehingga negara secara eksplisit membuka ruang bagi warga untuk menempuh upaya hukum formal ketika mekanisme administratif atau nonlitigasi tidak memadai. Pengaturan ini mencerminkan orientasi perlindungan hak asasi dan keadilan sosial, karena memberikan saluran yang jelas bagi korban untuk menuntut pertanggungjawaban, sekaligus menjadi instrumen kontrol sosial

²³ Sulton Usman Adji, *Hukum Pengangkutan di Indonesia*, Jakarta, Rineka Cipta, 1991, hlm.

terhadap penyelenggara pembangunan jalan agar senantiasa mematuhi standar keselamatan, kualitas, dan kehati-hatian dalam setiap tahap pelaksanaan.

C. Pertanggungjawaban Hukum Atas Kerugian Yang Dialami Konsumen Akibat Kecelakaan Lalu Lintas Di Jalan Tol Jorr

Secara umum, terdapat suatu kesesuaian antara Produsen sebagai Pelaku usaha dan Konsumen dalam hal hubungan keduanya yang berlangsung secara terus menerus. Perlindungan hukum menjadi penting karena Konsumen memiliki posisi yang lebih lemah dibandingkan dengan Pelaku Usaha. Berdasarkan cita-cita hukum, hukum memiliki tujuan untuk mengayomi dan melindungi masyarakat. upaya preventif dan represif dari suatu tindakan pemerintah digambarkan melalui perlindungan hukum yang ditujukan kepada rakyat.²⁴

Istilah Konsumen dapat didefinisikan dengan semua orang baik berupa perseorangan atau *naturlijk persoon* maupun berupa badan usaha dimana orang tersebut memakai produk jasa atau produk benda.²⁵ Segala bentuk pelayanan baik berupa profesi ataupun prestasi yang diakomodasikan bagi masyarakat atau ditawarkan kepada masyarakat dan merupakan suatu bagian dari Transaksi disebut sebagai jasa.²⁶ Pengguna jalan Tol merupakan konsumen, hal ini disebabkan karena secara tidak langsung terhitung sejak pembayaran tarif tol yang dilakukan

²⁴ Sastrawan. I, "Pelaksanaan Pertanggungjawaban Pelaku Usaha Jasa Parkir Atas Terjadinya Kehilangan Kendaraan Bermotor Milik Konsumen Di Kota Denpasar", *Kertha Journal Ilmu Hukum*, Vol.1, No.3/2019, hlm. 1

²⁵ Shidarta, *Hukum perlindungan konsumen Indonesia*, (Jakarta, Grasindo, 2000), hlm. 7

²⁶ *Ibid*, hlm. 68

oleh pengguna jasa tol terjadi perikatan antara badan usaha dan pengguna jalan tol, hal tersebut dapat juga dilihat melalui Pasal 107 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2024 Tentang Jalan Tol, Pengguna Jalan Tol berhak menuntut ganti kerugian kepada Badan Usaha atas kerugian yang merupakan akibat kesalahan dari Badan Usaha dalam pengusahaan Jalan Tol sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam konteks kecelakaan lalu lintas di jalan tol, keberadaan kontribusi kondisi jalan atau kegagalan manajemen pengelola jalan memiliki implikasi langsung terhadap konstruksi tanggung jawab hukum. Ketika terbukti bahwa kecelakaan tidak semata-mata disebabkan oleh kesalahan pengemudi atau keadaan memaksa (*force majeure*), melainkan terdapat sebab dari kualitas jalan, rambu, penerangan, atau tata kelola operasional, maka fokus pertanggungjawaban tidak lagi hanya diarahkan kepada pengguna jalan, tetapi juga kepada pengelola infrastruktur. Dalam situasi ini, Pengelola sebagai pihak yang wajib memberikan penjelasan dan bahkan ganti rugi apabila unsur kelalaiannya dapat dibuktikan. Hal senada disampaikan oleh BPTJ jalan tol TORR bahwa *“Pengguna tol dipandang sebagai konsumen jasa yang berhak atas keamanan dan keselamatan dalam menggunakan layanan yang telah dibayar. Karena itu, ketika terjadi kecelakaan yang berhubungan dengan kualitas layanan atau kondisi infrastruktur, pengguna tidak boleh dibiarkan menanggung kerugian sendirian. Hukum memberikan hak bagi mereka untuk menuntut ganti rugi jika dapat dibuktikan bahwa kerugian tersebut merupakan akibat kesalahan atau kelalaian pengelola jalan tol.”*²⁷

²⁷ Hasil wawancara dengan Pelaksana bidang pemantauan pemeliharaan aset jalan Tol Torr

Prinsip tanggung jawab berdasarkan kesalahan (*liability based on fault*) sesuai ketika jelas - jelas menunjukkan bahwa pengelola tidak menjalankan kewajiban hukumnya untuk menjamin tersedianya jalan yang aman dan layak bagi para pengguna. Bentuk kelalaian tersebut dapat dilihat dari tidak dilaksanakannya pemeliharaan berkala, dibiarkannya kerusakan pada permukaan jalan, minimnya atau tidak memadainya rambu-rambu peringatan, hingga tidak adanya kesiapan sistem manajemen risiko dalam mengantisipasi berbagai potensi bahaya di ruas jalan. Dalam kondisi demikian, kesalahan tidak selalu harus berbentuk tindakan aktif yang merugikan, melainkan juga dapat berupa sikap pasif berupa pembiaran yang bertentangan dengan standar kewajiban hukum yang seharusnya dipenuhi.²⁸

Di samping itu, prinsip praduga bertanggung jawab (*presumption of liability*), terutama dalam hubungan antara pelaku usaha dan konsumen. Prinsip ini pada hakikatnya menempatkan pengelola jalan tol sebagai pihak yang pada awalnya dianggap bertanggung jawab atas kerugian yang timbul, selama kerugian tersebut terjadi dalam lingkungan dan proses pelayanan yang berada di bawah penguasaannya. Kedudukan ini dimaksudkan untuk memberikan perlindungan yang lebih kuat kepada konsumen yang umumnya berada pada posisi lemah dalam hal akses informasi, kemampuan pembuktian teknis, dan kontrol terhadap kondisi infrastruktur.²⁹

Kegagalan manajemen dalam konteks ini dapat dipahami secara luas, meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan terhadap

²⁸ Bernad Adjie Sudarmono "Batasan Penentuan Jumlah Kerugian Immateriil Dalam Perbuatan Melawan Hukum" skripsi Universitas Islam Indonesia Yogyakarta 2020, hlm. 20

²⁹ *Ibid*

penyelenggaraan jalan tol. Misalnya, bila diketahui bahwa sistem peringatan dini terhadap bahaya tidak berfungsi, protokol penanganan kecelakaan tidak dijalankan dengan baik, atau pengelola tidak merespons laporan kerusakan jalan dalam waktu yang patut, maka hal tersebut merupakan indikasi kegagalan manajerial. Kegagalan ini, ketika berkontribusi terhadap terjadinya kecelakaan, memperkuat dasar penerapan tanggung jawab hukum di pihak pengelola.

Dalam hukum perdata dan perlindungan konsumen, pengguna jalan tol pada dasarnya adalah konsumen jasa yang berhak atas keamanan, kenyamanan, dan keselamatan dalam menggunakan layanan yang telah dibayar. Hak ini membawa konsekuensi bahwa setiap kerugian yang timbul akibat cacatnya layanan termasuk cacat infrastruktur maupun cacat manajemen tidak boleh dibebankan begitu saja kepada pengguna jalan. Oleh karena itu, ketika terbukti terdapat kontribusi kondisi jalan atau manajemen yang tidak memenuhi standar, kedudukan hukum pengguna menguat untuk menuntut pemulihan dan pertanggungjawaban.

D. Bentuk Dan Batas Pertanggungjawaban Hukum Pengelola Jalan Tol Jorr Terhadap Konsumen Berdasarkan Prinsip-Prinsip Hukum Perdata Dan Perlindungan Konsumen

Undang-Undang Perlindungan Konsumen di Indonesia mengatur secara khusus kewajiban pelaku usaha untuk memberikan ganti rugi atas setiap kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian yang dialami konsumen sebagai akibat mengonsumsi barang dan/atau jasa yang diproduksi atau diperdagangkannya. Kewajiban memberikan ganti rugi ini tidak menutup kemungkinan diajukannya

tuntutan pidana, sepanjang dari proses pembuktian kemudian ditemukan adanya unsur kesalahan pada diri pelaku usaha sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 19 Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

Pasal 28 Undang-Undang tersebut secara eksplisit mengatur penerapan prinsip beban pembuktian terbalik, yakni menempatkan pelaku usaha sebagai tergugat untuk membuktikan bahwa dirinya tidak bersalah di hadapan pengadilan. Pengaturan ini menunjukkan bahwa sistem perlindungan konsumen di Indonesia pada praktiknya masih mensyaratkan adanya pembuktian mengenai unsur kelalaian atau kesalahan pelaku usaha di pengadilan sebelum tanggung jawabnya dapat dipastikan secara hukum.³⁰

Di Indonesia, tanggung jawab penjual atas produk yang dijual diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata). Menurut Pasal 1504, penjual harus bertanggung jawab jika barang yang dijual ternyata memiliki cacat tersembunyi yang membuatnya tidak bisa digunakan atau manfaatnya berkurang. Jika ada cacat tersembunyi, Pasal 1508 menyatakan bahwa penjual wajib memberikan ganti rugi. Namun, kewajiban ini tidak berlaku jika penjual benar-benar tidak tahu tentang cacat tersebut. Namun lebih ideal tampaknya jika perbuatan abai dari badan usaha jalan tol abai terhadap fasilitas dan sarana yang menjadi kewajiban dari badan usaha dihubungkan dengan 1365 KUHP, berbunyi “Tiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian itu karena

³⁰ Puteri Hikmawati, *et.al*, “**Tanggung Jawab Pelaku Usaha dalam Perlindungan Konsumen: Perbandingan Pengaturan Beberapa Negara**” dalam <https://berkas.dpr.go.id/pusaka/files/fla/FLA-2-1-November-2024-188-8.pdf>, diakses tgl. 21 November 2025

kesalahannya untuk menggantikan kerugian tersebut. Sama halnya seperti jalan tol yang menimbulkan konsekuensi hukum antara produsen (pengelola jalan tol) dan konsumen (pengguna jalan tol) yang membayar untuk melintasi jalan, dimana hal tersebut menimbulkan hak dan kewajiban keperdataan bagi masing masing pihak.

Undang undang perlindungan konsumen pasal 19 tentang Pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan. Hasil wawancara dengan bidang dengan Pelaksana bidang pemantauan pemeliharaan aset jalan Tol Torr mengatakan bahwa *Pengguna tol dipandang sebagai konsumen jasa yang berhak atas keamanan dan keselamatan dalam menggunakan layanan yang telah dibayar. Karena itu, ketika terjadi kecelakaan yang berhubungan dengan kualitas layanan atau kondisi infrastruktur, konsumen tidak boleh dibiarkan menanggung kerugian sendirian.*³¹

Tanggung jawab dipahami sebagai suatu kondisi di mana konsumen atau pengguna layanan dapat menuntut kompensasi atas kesalahan pelaku usaha dalam melakukan aktivitas mereka. Oleh karena itu, kewajiban pelaku usaha merupakan kewajiban yang harus dilakukan atau dipatuhi oleh pelaku usaha kepada konsumen dan sebaliknya. Dalam hal ini penyelenggara tol berkewajiban memberikan pelayanan yang terbaik kepada konsumen pengguna jalan tol dan dapat bertanggung jawab atas kerugian yang terjadi terhadap pengguna jalan tol

³¹ Hasil wawancara Hasil wawancara dengan Pelaksana bidang pemantauan pemeliharaan aset jalan Tol Torr

apabila dalam pengoperasian ruas jalan tol terdapat kerugian yang terlihat kepada pengguna jalan tol.³²

Berdasarkan hal tersebut berarti apabila konsumen merasa dirugikan dapat segera menuntut ganti rugi kepada pelaku usaha, selain itu pengguna jalan tol dalam hal ini berhak menuntut ganti rugi kepada penyelenggara jalan tol, tetapi Hal ini juga perlu ditinjau kembali, apakah kerugian itu sebenarnya disebabkan oleh kesalahan pelaku usaha atau oleh diri sendiri, jika itu adalah kesalahan pengguna jalan tol, maka dalam hal ini operator jalan tol tidak dapat bertanggung jawab.³³ Misal jika dalam keadaan *Force majeure* merupakan suatu keadaan yang terjadi di luar kehendak/kemampuan pemberi jasa atau pengguna jasa, seperti perbuatan/kehendak Tuhan (*Act of God*) antara lain banjir, tanah longsor, gunung meletus, sambaran petir, atau tindakan pemerintah, kebijakan moneter, huru hara, pemogokan umum, dan tindakan lain di luar kendali para pihak manajemen. Dalam wawancara yang penulis lakukan dengan Pelaksana bidang pemantauan pemeliharaan aset jalan Tol Torr dikatakan bahwa *Tanggung jawab pengelola pada prinsipnya muncul bila ada hubungan kausal antara kecelakaan dengan perusahaan jalan tol, khususnya kondisi jalan atau manajemen operasional yang menjadi kewenangan kami. Jika kecelakaan murni disebabkan oleh kelalaian pengemudi atau suatu keadaan memaksa yang benar-benar di luar kendali, maka dasar pertanggungjawaban pengelola menjadi berbeda. Namun,*

³² Feisya Amalia Ghaisani, Suradi Rinitarni Njatrijani, “**Tanggung Jawab Badan Usaha Jalan Tol atas Kerugian Pengguna Jalan Tol akibat Kesalahan dalam Pengoperasian Ruas Jalan Tol di PT. Jasa Marga (Persero) TBK Cabang JakartaTangerang**” *Diponegoro Law Review*, Vol.5, No.2/2016, hlm. 5

³³ *Ibid*, hlm. 7

*bila kecelakaan terjadi dari kondisi jalan atau kegagalan manajemen, saat itulah ketentuan tentang hak pengguna untuk menuntut ganti kerugian kepada Badan Usaha bisa direalisasikan.*³⁴

³⁴ Hasil wawancara Hasil wawancara dengan Pelaksana bidang pemantauan pemeliharaan aset jalan Tol Torr