

BAB III

ANALISIS HASIL PENELITIAN

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

Pemerintah terus mendorong pembangunan jalan tol hingga beberapa tahun kedepan. Penambahan jalan tol baru dibutuhkan untuk meningkatkan kapasitasnya seiring makin tingginya volume lalu lintas. Rendahnya penambahan kapasitas jalan tol yang tidak mampu mengimbangi pesatnya pertumbuhan kendaraan menyebabkan kemacetan di sejumlah ruas tol, terutama tol di jabodetabek. Berdasarkan data Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT), jalan tol yang telah dioperasikan di seluruh Tanah Air saat ini mencapai 984 km. Angka itu masih kalah dari Malaysia yang sudah mengoperasikan jalan tol sepanjang 3.000 km. Padahal, Indonesia lebih dulu membangun jalan tol dibandingkan Malaysia. Bahkan, negeri jiran itu berguru ke Indonesia sebelum memulai pembangunan jalan tol di negaranya.³⁵

BPJT juga mencatat, realisasi penambahan jalan tol pada 2015 mencapai 132 km dan pada 2016 sepanjang 44 km. Lalu, pada 2017 diproyeksikan ada tambahan 391,9 km, dan 615 km pada 2018. Tahun berikutnya, penambahan jalan tol diproyeksikan 669 km. Dengan demikian, total penambahan jalan tol dalam

³⁵ Lihat Gora Kunjana, “Urgensi Jalan Tol” dalam https://investor.id/editorial/157750/urgensi-jalan-tol#goog_rewarded, diakses tgl. 18 Desember 2025

kurun 2015-2019 akan menjadi 1.851,9 km. Penambahan panjang jalan tol sudah menjadi kebutuhan yang mendesak, terutama untuk wilayah yang arus kendaraannya padat seperti di Jabodetabek. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), populasi mobil, bus, dan kendaraan barang mencapai 21,2 juta unit pada 2014. Sedangkan sepanjang 2015-2016, penjualan mobil, bus, dan angkutan barang 2,1 juta unit. Sehingga, total populasi mobil, bus, serta angkutan barang mencapai 23,3 juta unit.³⁶

Menurut Pasal 1 Ayat 12 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, *jalan tol diartikan sebagai jalan bebas hambatan yang merupakan bagian dari sistem jaringan jalan nasional dan penggunaanya diwajibkan untuk membayar* sedangkan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2024 Tentang Jalan Tol pasal 1 ayat 3 *Jalan Tol adalah Jalan Bebas Hambatan yang merupakan bagian sistem jaringan jalan dan sebagai jalan nasional yang penggunaanya diwajibkan membayar*. Jalan tol ini dirancang untuk memberikan kemudahan akses yang cepat, efisien, dan aman bagi para pengguna jalan, serta untuk mendukung kelancaran mobilitas barang dan orang dalam skala nasional. Dengan adanya jalan tol, pengelolaan lalu lintas menjadi lebih terstruktur, dengan pengawasan yang lebih ketat terhadap kondisi jalan serta tingkat keamanan bagi penggunaanya.³⁷

³⁶ *Ibid*

³⁷ Giffari Radya Mahendra, “**Evaluasi Penerapan Sistem Manajemen Keselamatan Konstruksi Pada Pembangunan Jalan Tol**”, Tesis, Fakultas Teknik Sipil Dan Perencanaan Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2025

Pasal 1 Ayat 12 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan adalah konteks pengelolaan jalan tol di Indonesia terletak pada penekanan terhadap kewajiban pengguna jalan untuk membayar sebagai bentuk kontribusi terhadap pemeliharaan dan pengelolaan jalan tol tersebut.³⁸ Pembayaran ini bukan hanya berfungsi sebagai sumber pendanaan bagi Badan Usaha Pengelola Jalan Tol, tetapi juga untuk memastikan kualitas layanan yang diberikan kepada masyarakat, baik dari segi kondisi fisik jalan, fasilitas keselamatan, maupun kelancaran lalu lintas. Dalam pengelolaannya, pihak yang bertanggung jawab atas jalan tol harus memastikan bahwa jalan tersebut tidak hanya aman digunakan, tetapi juga memenuhi standar keselamatan yang telah ditetapkan.

Badan Usaha yang mengelola Jalan Tol, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan Pasal 1 Ayat 15 adalah *Badan Usaha di Bidang Jalan Tol yang selanjutnya disebut Badan Usaha adalah badan hukum yang bergerak di bidang pengusahaan Jalan Tol* adalah badan hukum yang bergerak di bidang pengusahaan jalan tol. Pasal ini menegaskan peran penting badan usaha dalam mengelola jalan tol sebagai fasilitas publik yang sangat vital. Badan usaha yang diberikan izin oleh pemerintah bertanggung jawab untuk memastikan bahwa jalan tol dikelola secara profesional dan efisien, sesuai dengan prinsip-prinsip pengelolaan infrastruktur publik yang baik. Hal ini

³⁸ Yuliana Sari, Desy Natalia, “**Akuntansi Penyelenggaraan Jalan Tol (Psak No. 37)**”, *jurnal Teknik*, Vol. 31, No.1/2011, hlm. 51

mencakup segala hal mulai dari pembangunan, pemeliharaan, perbaikan, hingga peningkatan kualitas jalan tol agar tetap aman dan nyaman bagi pengguna.

Tugas utama Badan Usaha Jalan Tol mencakup memastikan kualitas dan keselamatan jalan tol melalui pengawasan yang ketat terhadap kondisi jalan dan fasilitas yang ada. Mereka harus menjaga kualitas konstruksi jalan tol dan secara berkala melakukan perbaikan apabila ditemukan kerusakan yang dapat membahayakan keselamatan pengguna jalan. Selain itu, mereka juga bertanggung jawab untuk memastikan adanya sistem pemeliharaan yang efisien, yang dapat meminimalkan kecelakaan atau gangguan lainnya yang dapat merugikan pengguna jalan dan menurunkan tingkat keselamatan. Dalam hal ini, mereka diharapkan tidak hanya memperhatikan aspek ekonomi dari pengelolaan jalan tol, tetapi juga lebih menitikberatkan pada faktor keselamatan dan kenyamanan bagi masyarakat.

Selain pengelolaan fisik jalan tol, Badan Usaha Pengelola Jalan Tol juga harus memastikan adanya pengawasan terhadap sistem transportasi yang menggunakan jalan tol tersebut. Mereka harus berkoordinasi dengan pihak berwenang lainnya untuk memastikan bahwa kendaraan yang melintas memenuhi persyaratan teknis dan keselamatan yang ditetapkan oleh hukum. Penerapan sistem ini akan membantu menekan angka kecelakaan lalu lintas di jalan tol, yang dapat disebabkan oleh kendaraan yang tidak laik jalan atau pengemudi yang tidak mematuhi peraturan lalu lintas yang ada. Ketentuan tentang kewajiban pengelola jalan tol untuk memastikan setiap fasilitas baik jalan maupun fasilitas penunjang lainnya terdapat pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2022

tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan Pasal 51A :

- 1) Badan Usaha yang mendapatkan hak pengusahaan Jalan Tol sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (3) wajib memenuhi SPM Jalan Tol.
- 2) SPM Jalan Tol sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. kondisi Jalan Tol;
 - b. prasarana keselamatan dan keamanan; dan
 - c. prasarana pendukung layanan bagi pengguna Jalan Tol.
- 3) Badan Usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib melakukan evaluasi terhadap pemenuhan SPM Jalan Tol sebagaimana dimaksud pada ayat (2) secara berkala paling lama 6 (enam) bulan dan menyampaikan laporan evaluasi kepada Menteri.

Ketentuan dalam Pasal 62 huruf e dan f Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Jalan memberikan landasan hukum yang kuat untuk melindungi hak masyarakat sebagai pengguna jalan. Pasal ini menegaskan bahwa masyarakat tidak hanya sebagai objek pembangunan infrastruktur, tetapi juga sebagai subjek yang memiliki hak atas perlindungan hukum jika terjadi kesalahan dalam penyelenggaraan pembangunan jalan. Melalui pasal ini, negara memberikan jaminan bahwa setiap orang yang mengalami kerugian akibat kesalahan dalam pembangunan jalan berhak untuk memperoleh ganti rugi yang layak. Selain itu, pasal ini juga membuka peluang bagi masyarakat untuk mengajukan gugatan ke

pengadilan jika mereka merasa dirugikan akibat pembangunan jalan yang tidak sesuai dengan ketentuan. Ini menunjukkan bahwa negara memberikan akses yang jelas dan terbuka bagi warga negara untuk menuntut keadilan, Ini juga berfungsi sebagai bentuk kontrol sosial terhadap pihak-pihak yang terlibat dalam pengelolaan infrastruktur publik, sehingga pembangunan jalan dapat dilaksanakan dengan lebih bertanggung jawab dan memperhatikan kepentingan masyarakat.

Pengelolaan jalan tol idealnya tidak hanya menyoroti pada struktur fisik jalan dan fasilitas yang ada, tetapi juga pada kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Badan Usaha Pengelola Jalan Tol harus memastikan bahwa setiap aspek dari pengelolaan jalan tol, termasuk pelayanan kepada pengguna jalan, berjalan dengan baik. Ini mencakup ketersediaan fasilitas umum seperti tempat istirahat, toilet, serta sistem informasi yang dapat diakses oleh pengguna jalan untuk mendapatkan informasi terkini tentang kondisi jalan dan cuaca. Dengan adanya pelayanan yang baik, maka tingkat kepuasan pengguna jalan akan meningkat, dan pengelolaan jalan tol bisa berjalan lebih optimal. Badan Usaha Pengelola Jalan Tol sangatlah penting dalam menjaga kualitas, keselamatan, dan kenyamanan jalan tol yang digunakan oleh masyarakat. Tidak hanya dalam hal fisik jalan, tetapi juga dalam hal pelayanan kepada masyarakat dan koordinasi dengan pihak terkait. Karena jika pelayanan dan fasilitas memadai maka akan berpengaruh kepada konsumen jalan tol yang sedang melintas karena pertimbangan konsumen salah satunya Adalah kenyamanan fasilitas yang dalam

hal ini Adalah badan usaha yang terikat kontrak dengan pemerintah melalui kementrian terkait.³⁹

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

Menurut Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004, jalan tol didefinisikan sebagai jalan umum yang merupakan bagian dari sistem jaringan jalan nasional, di mana pengguna jalan tersebut diwajibkan untuk membayar tol. Sementara itu, tol menurut Undang-Undang tersebut merujuk pada sejumlah uang tertentu yang harus dibayarkan sebagai biaya penggunaan jalan tol. Kewajiban pembayaran ini membedakan jalan tol dari jalan umum lainnya, yang pada gilirannya menciptakan hak dan kewajiban bagi pihak penyelenggara jalan tol. jalan tol dengan pengguna jalan tol.

Karena keterlibatan sektor swasta jalan tol sudah bukan lagi menjadi barang publik melainkan barang privat sehingga masyarakat yang menggunakan jalan tol dapat dikatakan sebagai konsumen dan pengelola jalan tol yaitu badan usaha jalan tol dapat dikatakan sebagai pelaku usaha. Mengetahui bahwa Badan Usaha Jalan Tol dapat dikatakan sebagai pelaku usaha dan pengguna jalan tol dapat dikatakan sebagai konsumen, maka munculah hak-hak dan kewajiban-kewajiban antara pelaku usaha dan konsumen. Hak-hak dan kewajiban-kewajiban antara Badan

³⁹ Ambaranie Nadia Kemala Movanita, ” **Pengelolaan Jalan Tol Pondok Pinang-Jagorawi JORR Kini Dipegang Utama Karya**” dalam <https://nasional.kompas.com/read/2016/03/16/15063331/Pengelolaan.Jalan.Tol.Pondok.Pinang-Jagorawi.JORR.S.Kini.Dipegang.Hutama.Karya>. Diakses tgl. 19 Desember 2025

Usaha Jalan Tol dengan pelaku usaha muncul karena adanya suatu hubungan hukum dan perjanjian.

Hubungan hukum antara badan usaha jalan tol dengan pengguna jalan tol dimulai ketika pengguna jalan tol membayar tarif tol. Dalam hal ini sekaligus dimulainya perjanjian antara badan usaha jalan tol dengan pengguna jalan tol, dimana terjadinya suatu perikatan diantara mereka. Dengan adanya perjanjian dan hubungan hukum antara badan usaha jalan tol dengan pengguna jalan tol maka timbulah hak dan kewajiban dari masing-masing pihak. Badan usaha jalan tol berkewajiban memberikan pelayanan yang terbaik bagi pengguna jalan tol dan bertanggung jawab atas kerugian yang terjadi pada pengguna jalan tol apabila dalam pengoperasian ruas jalan tol menimbulkan kerugian pada pengguna jalan tol.⁴⁰ Hal tersebut dimungkinkan karena secara tidak langsung telah terjadi suatu perjanjian antara badan usaha jalan tol dengan pihak pengguna jalan tol terhitung sejak pembayaran tarif tol pertama oleh pengguna jalan tol.⁴¹

Jalan tol mempunyai tingkat pelayanan keamanan dan kenyamanan yang lebih tinggi dari jalan umum yang ada namun dalam kenyataannya dalam penggunaan prasarana jalan tol sering menimbulkan berbagai permasalahan dan musibah atau kerugian bagi pengguna jalannya. Ada suatu tolak ukur bagi setiap Badan Usaha Jalan Tol dalam penyelenggaraan jalan tol di Indonesia yaitu

⁴⁰ Lihat Anonim, “**Apa perbedaan BPJT dengan BUJT (Badan Usaha Jalan Tol)?**” dalam <https://bpjt.pu.go.id/faq/apa-perbedaan-bpjt-dengan-bujt-badan-usaha-jalan-tol/>, diakses tgl. 19 Desember 2025

⁴¹ Khosyi Putra Ariswari, Siti Nurbaiti, “**Tanggung Jawab Pengelola Jalan Tol Atas Kecelakaan Di Jalan Tol Jakarta-Cikampek**”, *jurnal Reformasi Hukum Trisakti*, Vol. 3 No. 2/2021, hlm. 19

Standar Pelayanan Minimum Jalan Tol (SPM Jalan Tol) yang diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No.16/PRT/M/2014 tentang Standar Pelayanan Minimal (yang selanjutnya disebut Permen PU tentang SPM). Permen PU tentang SPM menyebutkan indikator mengenai SPM jalan tol meliputi kondisi jalan tol, kecepatan tempuh rata-rata, aksesibilitas, mobilitas, keselamatan serta unit pertolongan/penyelamatan dan bantuan pelayanan, lingkungan dan tempat istirahat. Standar Pelayanan Minimal (SPM) jalan tol berfungsi sebagai patokan ideal yang harus dipenuhi oleh setiap badan usaha pengelola jalan tol. Dalam hal ini, hak-hak konsumen, terutama terkait dengan kenyamanan, keamanan, dan keselamatan, diakomodasi melalui unsur-unsur kondisi jalan, keselamatan, dan pertolongan pertama. Standar yang menjadi acuan untuk pemenuhan hak konsumen ini bertujuan utama agar konsumen dapat merasa nyaman dan aman saat menggunakan jalan tol, serta memberikan layanan yang lebih baik dibandingkan dengan jalan raya pada umumnya.

Pada prakteknya sering dijumpai permasalahan yang merugikan pengguna jalan tol sebagai konsumen akibat tidak terpenuhinya SPM jalan tol oleh badan usaha jalan tol. Permasalahan yang paling sering menimbulkan kerugian adalah kondisi jalan tol yang kurang baik, tidak lengkapnya ketersediaan rambu-rambu lalu lintas, serta kurang terpeliharanya elemen-elemen pelengkap jalan, seperti pagar rumija dan pagar pengaman (guardrail), rusak atau tidak adanya reflektor (deliniator dan guide post) maupun lampu penerangan jalan yang tidak menyala sehingga banyak menyebabkan musibah, kecelakaan ataupun kerugian bagi konsumen pengguna jalan tol. Mengenai pemberian kompensasi ganti rugi,

dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan sudah menjadi kewajiban dan tanggung jawab dari Badan Usaha Jalan Tol apabila dalam kegiatan usahanya menimbulkan kesalahan yang merugikan bagi pengguna jalan.

Tanggung jawab Badan Usaha Jalan Tol termasuk dalam tanggung jawab pelaku usaha yang memiliki hubungan langsung dengan pengguna jalan tol sebagai konsumen. Hal ini terlihat dari jasa yang diberikan oleh Badan Usaha Jalan Tol, yang meliputi penyelenggaraan, pengoperasian, dan pemberian pelayanan di jalan tol, sehingga pengguna jalan tol dapat merasakan kenyamanan dan keamanan saat menggunakan jalan tol dengan membayar tarif tol. Pembayaran tarif tol ini, secara tidak langsung, menciptakan hubungan hukum antara Badan Usaha Jalan Tol dan pengguna jalan tol, yang mengarah pada hak dan kewajiban di antara keduanya. Hak dan kewajiban inilah yang akhirnya menimbulkan tanggung jawab bagi Badan Usaha Jalan Tol terhadap pengguna jalan tol.

Tanggung jawab Badan usaha Jalan Tol belum diatur secara spesifik dan jelas dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2024 Tentang Jalan Tol namun karena Badan Usaha Jalan Tol dapat dikatakan sebagai pelaku usaha dan pengguna jalan tol dapat dikatakan sebagai konsumen maka dapat berlaku ketentuan yang ada dalam Undang - Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Tanggung jawab pelaku usaha diatur dalam Pasal 19 Undang-Undang Perlindungan Konsumen :

- 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.

Berdasarkan Pasal 19 UU Perlindungan Konsumen tersebut konsumen yang merasa dirugikan dapat menuntut secara langsung penggantian kerugian kepada produsen maka sebagai pelaku usaha badan usaha jalan tol memiliki kewajiban untuk mengganti kerugian, kerusakan dan pencemaran kepada konsumen pengguna jalan tol sehingga berdasarkan pasal ini pengguna jalan tol memiliki

hak menuntut penggantian kerugian kepada Badan Usaha Jalan Tol. Namun, seperti yang telah disebutkan sebelumnya dari hasil wawancara Penulis, tidak semua kerugian pengguna jalan menjadi tanggung jawab dari Badan Usaha Jalan Tol sehingga tanggung jawab penggantian kerugian hanya dapat dilakukan jika kerugian yang diderita memang termasuk dalam hal-hal yang oleh badan usaha jalan tol dapat diajukan klaim yaitu yang merupakan kesalahan dari badan usaha jalan tol dalam melakukan pengoperasian jalan tol. Apabila kerugian pengguna jalan tol terjadi karena kesalahan dari pengguna jalan sendiri maka Badan Usaha Jalan Tol tidak bertanggung jawab atas kerugian tersebut.

Menurut Pasal 19 ayat 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, pemberian ganti rugi harus dilakukan dalam waktu paling lama 7 hari. Hal ini menunjukkan bahwa penyelesaian sengketa diharapkan tidak berlangsung rumit, melainkan melalui jalur damai. Badan Usaha Jalan Tol memiliki ketentuan tersendiri terkait jangka waktu penggantian kerugian sesuai dengan kebijakan perusahaannya. Namun, dalam penyelesaian sengketa, pendekatan damai seperti konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli dapat digunakan sebagai metode untuk mencapai solusi. Dengan demikian, penyelesaian sengketa konsumen dilakukan terlebih dahulu melalui pertemuan langsung antara konsumen dan pelaku usaha, dalam hal ini antara Badan Usaha Jalan Tol dan pengguna jalan tol yang dirugikan. Biasanya, Badan Usaha Jalan Tol akan memberikan ganti rugi sesuai dengan kerugian yang dialami konsumen, asalkan pengguna jalan telah memenuhi persyaratan pengajuan klaim. Namun, jika jumlah ganti rugi yang diajukan terlalu besar, negosiasi dengan pengguna

jalan tol akan dilakukan untuk mencapai kesepakatan yang terbaik bagi kedua pihak.

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

Tanggungjawab hukum secara perdata ini timbul akibat adanya Perikatan atau Kontrak yang berasal dari suatu perbuatan yang dapat menimbulkan kerugian pada orang lain karena dilakukan dengan kesalahan dalam hukum perdata yang disebut sebagai adanya PMH (Perbuatan Melawan Hukum) yang didalamnya terdapat unsur kesalahan ini yang menimbulkan adanya pertanggungjawaban perdata atau disebut juga dengan *civil liability*. Berikut adalah tahapan munculnya tanggung jawab :

1. Perikatan merupakan awal mula timbulnya suatu pertanggungjawaban. Pasal 1233 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menyebutkan sumber perikatan adalah perjanjian dan Undang-Undang. Perikatan adalah suatu hubungan hukum dalam hal hukum kekayaan di mana satu pihak berhak menuntut suatu prestasi dan pihak lainnya berkewajiban untuk melaksanakan suatu prestasi. Sedangkan perjanjian menurut Pasal 1313 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih. Definisi ini mendapat kritik dari Prof. R. Subekti, karena hanya meliputi

perjanjian sepihak padahal perjanjian pada umumnya bersifat timbal balik, seperti perjanjian jual beli, perjanjian sewa menyewa, perjanjian tukar menukar dan sebagainya. Sedangkan perikatan yang lahir dari Undang-Undang terdiri atas perikatan yang lahir dari Undang-Undang saja dan perikatan yang lahir dari Undang-Undang yang berhubungan dengan perbuatan manusia. Perikatan yang lahir dari Undang-Undang yang berhubungan dengan perbuatan manusia dapat dibagi atas perikatan yang halal dan perikatan yang tidak halal, yaitu perbuatan melawan hukum.⁴²

2. Jika perikatan tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya maka disebut dengan wanprestasi, wanprestasi itu sendiri adalah ingkar janji atau tidak menepati janji. wanprestasi adalah suatu sikap dimana seseorang tidak memenuhi atau lalai melaksanakan kewajiban sebagaimana yang telah ditentukan dalam perjanjian atau perikatan yang dibuat antara kreditur dan debitur. Wanprestasi sendiri diatur dalam Pasal 1243 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHP), berbunyi: “Penggantian biaya, kerugian dan bunga karena tak dipenuhinya suatu perikatan mulai diwajibkan, bila debitur, walaupun telah dinyatakan lalai, tetap lalai untuk memenuhi perikatan itu, atau jika sesuatu yang harus diberikan atau dilakukannya hanya dapat diberikan atau dilakukannya dalam waktu yang melampaui waktu yang telah ditentukan”. Sehingga unsur-unsur wanprestasi adalah:

⁴² R. Subekti, *Hukum Perjanjian*, PTIntermassa, Jakarta, 2008, hlm. 42

- a. Ada perjanjian oleh para pihak;
- b. Ada pihak melanggar atau tidak melaksanakan isi perjanjian yang sudah disepakati;
- c. Sudah dinyatakan lalai tapi tetap juga tidak mau melaksanakan isi perjanjian.

3. Kemudian adanya PMH (Perbuatan Melawan Hukum). PMH diatur dalam Pasal 1365 KUHP, berbunyi “Tiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian itu karena kesalahannya untuk menggantikan kerugian tersebut”. Unsur-unsur PMH sendiri yaitu :

- a. Adanya suatu perbuatan;
- b. Perbuatan tersebut melawan hukum;
- c. Adanya kesalahan pihak pelaku;
- d. Adanya kerugian bagi korban;
- e. Adanya hubungan kausal antara perbuatan dan kerugian.⁴³

Pasal 1365 KUH Perdata, yang menyatakan bahwa setiap perbuatan yang melanggar hukum dan menyebabkan kerugian pada pihak lain, mengharuskan pihak yang menyebabkan kerugian tersebut untuk mengganti kerugian. Dalam konteks jalan tol, jika badan usaha pengelola jalan tol tidak memenuhi kewajibannya untuk memastikan jalan tol yang aman dan dalam kondisi baik, maka mereka dapat dianggap lalai, yang dapat mengarah pada tanggung jawab hukum berdasarkan Pasal 1365. Sebagai contoh, jika sebuah kecelakaan terjadi di

⁴³ *Ibid*, hlm. 10

jalan tol karena kelalaian dalam pemeliharaan fasilitas jalan (seperti rusaknya jalan, kurangnya penerangan, atau tanda peringatan yang tidak memadai), maka badan usaha jalan tol dapat dianggap bertanggung jawab atas kerugian yang timbul akibat kecelakaan tersebut.

Penting untuk dicatat bahwa dalam kasus kecelakaan jalan tol, perbuatan abai dari pengelola jalan tol terhadap fasilitas yang menjadi tanggung jawab mereka seperti kegagalan dalam menjaga kualitas jalan, pemasangan rambu, atau kondisi jalan yang berbahaya dapat dianggap sebagai pelanggaran hukum yang membawa kerugian bagi pengguna jalan. Dengan demikian, prinsip yang ada dalam Pasal 1365 KUH Perdata ini menjadi dasar bagi pihak yang dirugikan (dalam hal ini pengguna jalan tol) untuk mengajukan klaim ganti rugi terhadap pengelola jalan tol. hubungan antara badan usaha jalan tol dan konsumen (pengguna jalan tol) menciptakan kewajiban bagi pengelola jalan tol untuk memastikan jalan tol yang dikelola aman dan dapat digunakan dengan baik. Kegagalan untuk memenuhi kewajiban ini, yang mengarah pada kecelakaan atau kerugian bagi pengguna jalan, dapat menimbulkan tanggung jawab hukum bagi badan usaha jalan tol, yang memiliki kewajiban untuk mengganti kerugian yang timbul akibat kelalaian dalam pengelolaan jalan tol.⁴⁴

Undang-Undang Perlindungan Konsumen di Indonesia juga mengatur dengan jelas kewajiban pelaku usaha untuk memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, atau kerugian yang dialami oleh konsumen akibat barang atau jasa yang diproduksi atau diperdagangkan. Hal ini bertujuan untuk melindungi hak-

⁴⁴ Khosyi Putra Ariswari, *Op.Cit*, hlm. 20

hak konsumen, memberikan mereka rasa aman dan keadilan ketika mereka dirugikan oleh produk atau layanan yang mereka gunakan. Ganti rugi ini penting, karena konsumen sebagai pihak yang lebih lemah dalam transaksi bisnis, berhak mendapatkan perlindungan terhadap segala bentuk kerugian yang timbul akibat kelalaian atau kesalahan dari pihak pelaku usaha.

Namun, keajiban ganti rugi tersebut bisa gugur apabila memang konsumenlah yang lalai dalam menggunakan jasa atau produk yang perjualbelikan, jika ditarik dalam konteks pengguna jalan tol yang mengendarai kendaraannya tidak sesuai dengan aturan dan rambu yang menjadi pedoman dalam berkendara di jalan tol. Hal ini menegaskan bahwa meskipun konsumen berhak mendapatkan ganti rugi, namun jika kesalahan atau kealpaan berada di konsumen maka dalam pasal Pasal 19 UU Perlindungan konsumen disebutkan bahwa *Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak berlaku apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen.*⁴⁵

Yang menjadi catatan penting dalam sistem perlindungan konsumen di Indonesia adalah pengaturan mengenai pembuktian yang diatur dalam Pasal 28 Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Pasal ini dengan tegas menerapkan prinsip beban pembuktian terbalik, yang mengharuskan pelaku usaha sebagai tergugat untuk membuktikan bahwa mereka tidak bersalah di hadapan pengadilan. Ini adalah langkah yang sangat penting untuk memastikan bahwa konsumen tidak

⁴⁵ Ariel Pasaribu, "Tanggung Jawab Hukum Pengelola Jalan Tol Atas Kerugian Konsumen Tol Yang Menjadi Korban Kecelakaan Lalu Lintas (Studi Kasus PT Jasa Marga Ruas Medan-Belawan-Tanjung Morawa", *jurnal law review*, Vol. 2, No.1/2020, hlm. 72

terbebani dengan kewajiban membuktikan kesalahan pelaku usaha, karena seringkali konsumen berada dalam posisi yang lebih lemah untuk mengumpulkan bukti-bukti yang dibutuhkan terlebih jika ditarik dalam kejadian kecelakaan dimana hal tersebut sudah tidak dalam jangkauan konsumen.

Prinsip beban pembuktian terbalik ini menunjukkan adanya perhatian yang lebih terhadap posisi konsumen yang mungkin tidak memiliki akses yang sama dengan pelaku usaha dalam hal pengumpulan bukti atau informasi terkait produk atau layanan yang dikonsumsi. Dalam praktiknya, konsumen seringkali kesulitan untuk membuktikan adanya kesalahan yang menyebabkan kerugian, terutama jika pelaku usaha memiliki sumber daya yang lebih besar. Dengan menempatkan pelaku usaha sebagai pihak yang harus membuktikan bahwa dirinya tidak bersalah, undang-undang ini memberikan kesempatan yang lebih adil bagi konsumen dalam proses hukum.⁴⁶

Pentingnya memahami hubungan antara penyelenggara jalan tol dan konsumen, terutama dalam konteks tanggung jawab dan ganti rugi yang dapat diminta oleh pengguna jalan tol. Dalam hal ini, konsumen yang merasa dirugikan memiliki hak untuk menuntut ganti rugi dari pelaku usaha, khususnya dari penyelenggara jalan tol. Namun, sebelum tuntutan tersebut dapat diproses, perlu ada klarifikasi mengenai penyebab kerugian tersebut. Apakah kerugian itu disebabkan oleh kesalahan penyelenggara jalan tol, ataukah itu merupakan akibat dari kelalaian pengguna jalan tol itu sendiri. Misalnya, jika kecelakaan atau kerugian disebabkan oleh perilaku pengemudi atau kesalahan lainnya yang ada di

⁴⁶ *Ibid.* hlm. 73

luar pengelolaan jalan tol, maka operator jalan tol tidak dapat dianggap bertanggung jawab.

Berbeda jika *force majeure*, yang merupakan keadaan darurat atau tak terduga yang berada di luar kendali para pihak, termasuk operator jalan tol. Dalam situasi seperti bencana alam (misalnya banjir, tanah longsor, atau gunung meletus) atau keadaan sosial-politik yang luar biasa (seperti kerusuhan atau pemogokan), penyelenggara jalan tol tidak dapat dianggap bertanggung jawab atas kerugian yang timbul akibat peristiwa tersebut. Konsep *force majeure* ini sangat penting untuk memastikan bahwa operator jalan tol tidak dipertanggungjawabkan atas keadaan yang memang di luar kendali mereka, dan memberi ruang bagi perlindungan hukum terhadap penyelenggara dalam situasi yang tidak dapat diprediksi.

Namun, jika kerugian yang dialami oleh pengguna jalan tol disebabkan oleh kesalahan atau kelalaian dalam pengelolaan jalan tol atau kegagalan manajerial yang mengarah pada kecelakaan, maka penyelenggara jalan tol memiliki tanggung jawab untuk memberikan ganti rugi. Hal ini menunjukkan pentingnya hubungan kausal antara pengelolaan jalan tol dan kerugian yang dialami oleh pengguna jalan. Jika kecelakaan atau kerusakan disebabkan oleh kondisi jalan yang tidak terawat atau tidak aman, atau jika manajemen operasional yang buruk berkontribusi pada insiden tersebut, maka operator jalan tol harus dimintai pertanggungjawaban sesuai dengan hak konsumen yang diatur dalam peraturan yang berlaku.

Dalam wawancara dengan pelaksana bidang pemantauan pemeliharaan aset jalan tol, dijelaskan bahwa tanggung jawab pengelola jalan tol muncul jika ada hubungan kausal antara kecelakaan dan pengelolaan jalan tol itu sendiri. Ini berarti, pengelola jalan tol hanya akan bertanggung jawab apabila kerugian yang diderita konsumen disebabkan oleh kondisi jalan atau kelalaian operasional mereka. Oleh karena itu, dalam kasus di mana penyebab kerugian adalah faktor-faktor eksternal atau kelalaian pengemudi, operator jalan tol tidak akan dikenakan tanggung jawab hukum. Hal ini mencerminkan suatu sistem yang adil dan proporsional dalam memberikan hak ganti rugi kepada konsumen.

Sistem hukum yang mengatur hak konsumen untuk menuntut ganti rugi terhadap operator jalan tol harus mempertimbangkan dengan seksama penyebab kerugian tersebut. Jika kerugian tersebut berasal dari kelalaian pengemudi atau keadaan *force majeure*, maka operator jalan tol tidak dapat dimintai pertanggungjawaban. Namun, jika kecelakaan atau kerusakan disebabkan oleh kelalaian dalam pengelolaan jalan tol atau masalah manajerial lainnya, maka pengguna jalan tol berhak untuk menuntut ganti rugi. Sistem ini menunjukkan pentingnya transparansi, akuntabilitas, dan perlindungan bagi konsumen dalam industri jalan tol.

Hubungan hukum antara pengguna jalan tol JORR dan pengelola/operator tol dapat dikonstruksikan dalam dua rezim pertanggungjawaban keperdataan, yaitu kontraktual (wanprestasi) dan deliktual (perbuatan melawan hukum/PMH). Berdasarkan Pasal 1233 KUHPerdara, perikatan lahir karena perjanjian atau undang-undang. Dalam konteks penggunaan jalan tol, meskipun tidak selalu ada

kontrak tertulis, pembayaran tarif tol dan pemberian akses layanan oleh operator membentuk perikatan jasa secara implisit: pengguna memenuhi kewajiban membayar, sedangkan operator berkewajiban menyediakan layanan jalan tol yang laik, aman, dan dapat digunakan secara wajar.⁴⁷ Apabila operator gagal memenuhi prestasi layanan tersebut, misalnya tidak melakukan pemeliharaan yang memadai atau tidak menyediakan fasilitas keselamatan sebagaimana seharusnya, maka dapat dinilai sebagai wanprestasi yang konsekuensi penggantian kerugiannya dipahami dalam kerangka Pasal 1243 KUHPdata. Di sisi lain, apabila kerugian pengguna timbul karena kelalaian operator yang melanggar kewajiban kehati-hatian dalam pengelolaan dan menimbulkan kerugian, maka konstruksi PMH dapat digunakan dengan dasar Pasal 1365 KUHPdata, yang mewajibkan pelaku mengganti kerugian apabila perbuatan melawan hukum dilakukan karena kesalahan dan menimbulkan kerugian serta memiliki hubungan kausal. Karena itu, dalam perkara kecelakaan tol, wanprestasi menekankan “gagal memenuhi prestasi layanan” sedangkan PMH menekankan “kelalaian yang menimbulkan risiko dan kerugian”, dan keduanya dapat dipakai untuk memperkuat argumen pertanggungjawaban operator tergantung pada fakta kejadian.

Dalam kecelakaan di jalan tol, pertanggungjawaban keperdataan tidak hanya melekat pada operator, tetapi juga harus dianalisis menurut peran para pihak. Operator tol sebagai pelaku usaha jasa memikul kewajiban untuk mengelola jalan tol secara patut agar aman digunakan, termasuk memastikan kualitas permukaan

⁴⁷ Lihat Ngoro Anom, “**Hak Pengguna Jalan Tol yang Jarang Disadari Driver**” dalam <https://www.idntimes.com/automotive/car/hak-pengguna-jalan-tol-yang-jarang-disadari-driver-c1c2-01-spf5w-g1cfmr>, diakses tgl. 3 Februari 2026

jalan, ketersediaan dan kejelasan rambu serta marka, penerangan pada titik rawan, kondisi bahu jalan dan fasilitas keselamatan, pengelolaan drainase agar tidak menimbulkan genangan berbahaya, serta penanganan keadaan darurat secara cepat dan efektif. Sementara itu, pengguna jalan tol sebagai konsumen juga memiliki kewajiban untuk menggunakan fasilitas tol secara tertib dan hati-hati, seperti mematuhi rambu dan batas kecepatan, menjaga jarak aman, tidak berhenti sembarangan, serta memastikan kondisi kendaraan layak jalan. Selain kedua pihak tersebut, seringkali terdapat pihak ketiga yang relevan, misalnya pengemudi lain yang lalai/ugal-ugalan atau pihak kontraktor/pekerja yang melakukan kegiatan pemeliharaan di area tol. Pihak ketiga ini dapat menjadi penyebab utama kecelakaan sehingga tanggung jawab perdata dapat beralih atau setidaknya terbagi sesuai kontribusi kesalahan masing-masing, terutama apabila tindakan pihak ketiga tersebut menimbulkan kerugian bagi pengguna dan memenuhi unsur PMH.

Bentuk dan batas pertanggungjawaban operator tol pada akhirnya ditentukan oleh terpenuhinya unsur kesalahan dan hubungan kausal antara pengelolaan tol dan kerugian yang timbul. Operator cenderung bertanggung jawab apabila kecelakaan berkaitan dengan kondisi jalan dan layanan yang berada dalam lingkup penguasaannya, misalnya lubang atau kerusakan permukaan jalan yang dibiarkan, marka/rambu yang tidak memadai, penerangan kurang sehingga visibilitas rendah, bahu jalan/guardrail yang tidak laik, genangan akibat drainase buruk, atau lambannya penanganan benda berbahaya maupun insiden di jalur tol. Dalam situasi demikian, kegagalan operator memenuhi standar pengelolaan dan kehati-hatian dapat dipandang sebagai kelalaian yang memenuhi unsur PMH

menurut Pasal 1365 KUHPerdara, sekaligus dapat diposisikan sebagai tidak terpenuhinya prestasi layanan dalam hubungan perikatan. Namun, tanggung jawab operator dapat gugur atau berkurang apabila terbukti kecelakaan terutama disebabkan oleh kesalahan pengguna, misalnya melanggar batas kecepatan atau tidak menjaga jarak aman, atau disebabkan pihak ketiga tanpa adanya kontribusi kelalaian operator. Selain itu, operator dapat beralasan tidak bertanggung jawab dalam keadaan *majeure force*, yakni keadaan luar biasa yang berada di luar kendali para pihak dan tidak dapat dicegah dengan upaya wajar; meskipun demikian, konsep *force majeure* tidak dapat digunakan untuk menutupi kondisi berbahaya yang sesungguhnya dapat diantisipasi melalui pemeliharaan dan pengelolaan yang patut, misalnya genangan rutin akibat drainase yang sejak lama tidak dibenahi.

Kerugian yang dialami konsumen akibat kecelakaan tol pada prinsipnya dapat dimintakan dalam bentuk ganti rugi materiel maupun immateriel, bergantung pada fakta kerugian dan keterkaitan kausalnya. Ganti rugi materiel umumnya meliputi biaya pengobatan, perawatan, perbaikan kendaraan, derek, kehilangan pendapatan, dan pengeluaran nyata lainnya, sedangkan immateriel dapat berkaitan dengan penderitaan atau trauma sepanjang dapat dipertanggungjawabkan secara wajar dalam argumentasi perdata. Dalam kerangka wanprestasi, ganti rugi dipahami sebagai pemulihan akibat kegagalan memenuhi prestasi layanan; sedangkan dalam PMH, ganti rugi dituntut sebagai kompensasi atas akibat dari perbuatan melawan hukum yang menimbulkan kerugian. Dengan demikian, pemilihan dasar gugatan (wanprestasi atau PMH) tidak hanya

menentukan titik tekan pembuktian, tetapi juga memengaruhi cara menjelaskan hubungan antara kelalaian operator dan jenis kerugian yang layak diganti.⁴⁸

Perspektif Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) memperkuat posisi pengguna jalan tol sebagai konsumen jasa, terutama melalui kewajiban ganti rugi dan pengaturan pembuktian. Pasal 19 UUPK menegaskan kewajiban pelaku usaha memberikan ganti rugi atas kerugian konsumen, namun ketentuan ini tidak berlaku apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kerugian tersebut disebabkan oleh kesalahan konsumen. Selanjutnya, Pasal 28 UUPK menerapkan prinsip beban pembuktian terbalik yang pada dasarnya menempatkan pelaku usaha pada posisi untuk membuktikan bahwa dirinya tidak bersalah, suatu ketentuan yang relevan karena bukti teknis pengelolaan (misalnya catatan pemeliharaan, laporan patroli, CCTV, dan SOP penanganan insiden) umumnya berada dalam penguasaan operator. Dengan kerangka ini, analisis pertanggungjawaban menjadi lebih proporsional: konsumen tetap harus menunjukkan adanya kerugian dan rangkaian peristiwa, tetapi operator dituntut membuktikan bahwa layanan telah dikelola secara patut dan bahwa penyebab kerugian bukan berasal dari kelalaiannya.

Sebagai ilustrasi realistis, apabila kecelakaan terjadi karena lubang besar di lajur tol tanpa rambu peringatan dan penerangan yang memadai, maka indikator kelalaian pengelolaan kuat sehingga operator berpotensi bertanggung jawab baik dalam konstruksi PMH maupun kegagalan layanan. Sebaliknya, apabila

⁴⁸ Lihat Aldita Prafitasari, “**Hak dan Kewajiban Pengguna Jalan Tol**” dalam <https://adjar.grid.id/read/543484977/hak-dan-kewajiban-pengguna-jalan-tol?page=all>, diakses tgl. 3 Februari 2026

kecelakaan terjadi karena pengguna melaju melebihi batas kecepatan dan tidak menjaga jarak aman ketika kondisi jalan normal dan rambu jelas, maka sebab dominan berada pada pengguna sehingga tanggung jawab operator cenderung gugur, dan operator dapat membuktikan pengecualian menurut Pasal 19 UUPK. Dalam kasus lain, ketika kecelakaan terjadi saat hujan deras dan terdapat genangan yang berulang di titik tertentu karena drainase buruk, keadaan tersebut lebih tepat dinilai sebagai kelalaian pemeliharaan daripada *force majeure*, kecuali operator dapat menunjukkan bahwa peristiwa benar-benar tidak dapat diprediksi dan tidak dapat dicegah dengan upaya wajar. Dengan demikian, batas pertanggungjawaban perdata operator tol JORR ditentukan oleh apakah kerugian konsumen memiliki hubungan kausal dengan kelalaian pengelolaan dalam lingkup kewenangannya, serta sejauh mana terdapat kesalahan konsumen, pihak ketiga, atau keadaan memaksa yang dapat memutus atau mengurangi pertanggungjawaban tersebut.